

**ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LOCALIDAD DE
SANTA FE EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN ZONAL CENTRO
DE BOGOTÁ EN EL PERIODO 2004-2007**

IBITH FERNANDA CORTÉS ARDILA

COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

BOGOTÁ D.C., 2016

“Análisis de la participación ciudadana en la localidad de Santa Fe en el proceso de
formulación del plan zonal centro de Bogotá en el periodo 2004-2007”

Proyecto de Estudio de Caso

Presentado como requisito para la obtención de los títulos de Politóloga y profesional en
Gestión y Desarrollo Urbanos

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Ibith Fernanda Cortés Ardila

Dirigido Por:

Lucy Molano Rodríguez

Semestre II, de 2016

RESUMEN

Este trabajo de grado es un estudio de caso, del proceso participativo para la formulación del Plan Zonal Centro de Bogotá entre 2004 y 2007, con el fin de observar los efectos de la participación ciudadana de la Localidad de Santa Fe, en la formulación de una política pública. En la investigación se hace un análisis mediante las variables: contexto, las condiciones institucionales, el funcionamiento de los espacios de participación, los actores que participaron y los efectos de la participación ciudadana en el proceso decisional. Asimismo, el presente estudio de caso se valió de la teoría de la racionalidad limitada para entender las decisiones del actor público y sus límites, reconstruyendo el desarrollo del proceso participativo, para comprender la relación entre el proceso decisional, que hace parte de la formulación de la política pública, y las expectativas para tomar decisiones, que generan estos espacios de participación a los ciudadanos que participan. El presente trabajo usa herramientas conceptuales adquiridos en los programas de Ciencia Política y Gestión y Desarrollo Urbanos.

Palabras clave:

Participación ciudadana, formulación de política pública, plan zonal centro.

ABSTRACT

This degree work is a case study, the participatory process for formulating the Plan Zonal of Bogotá Center between 2004 and 2007, in order to observe the effects of citizen participation of the Localidad of Santa Fe, in the formulation of public policy. In research analysis it is done by the variables: context, the institutional conditions, operation of spaces for participation, the actors involved and the effect of citizen participation in the decisional process. Also, this case study used the theory of bounded rationality to understand the decisions of the public actor and its limits, reconstructing the development of the participatory process, to understand the relationship between the decision-making process, which is part of the formulation of public policy, and expectations to make decisions, generated by these opportunities for participation by citizens who participate. This paper uses conceptual tools acquired in the programs of Political Science and Management and Urban Development.

Key words:

Citizen participation, policy formulation, zonal center plan.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD	6
1.1 Participación ciudadana	6
1.2 La participación ciudadana, el ordenamiento territorial y los instrumentos de planificación de ciudad	11
1.2.1. La ley 388 de 1997 y su impacto en la planificación urbanística de Bogotá	12
1.3 Política pública: su formulación y la participación ciudadana	14
1.3.1 Los límites de la razón de los actores públicos	15
1.4 Los actores que participan	17
2. EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DEL PZCB	19
2.1 ¿Qué es el plan zonal?	19
2.2 ¿Cómo se hizo el PZCB y su proceso de participación ciudadana?	21
2.2.1 Contexto social y político en el que se desarrolla el proceso de participación ciudadana	21
2.2.2 Condiciones institucionales del proceso participativo	23
2.2.3 El funcionamiento de los espacios de participación ciudadana	23
2.2.3.1 Fases I y II año 2004	24
2.2.3.2 Fase III año 2005	26
2.3 ¿Cómo se desarrolló la formulación del PZCB en la localidad de Santa Fe?	30
2.3.1 Síntesis de los aportes recibidos en las diferentes unidades de planeamiento zonal en todo el proceso de participación para la formulación del PZCB.	31
3. LOS RESULTADOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	33

3.1 Balance del proceso participativo en la localidad de Santa Fe	33
3.1.1 Aspectos positivos del proceso participativo en la localidad de Santa Fe	33
3.1.2 Aspectos negativos del proceso participativo en la localidad de Santa Fe	36
3.2 ¿La participación ciudadana fue efectiva en el PZCB aprobado?	42
3.2.1 Efectos de la racionalidad limitada.	44
4. CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS

- Gráfico 1. Plano delimitación del ámbito de aplicación del PZCB
- Cuadro 1. Variables de análisis utilizados para la presente investigación
- Cuadro 2. Resumen de los aportes recibidos en el proceso de participación por UPZ de la localidad de Santafé en las fases I y II año 2004
- Cuadro 3. Resumen de la propuesta para la metodología del proceso de participación en la formulación del PZCB en el 2004 por la Corporación Raíces para el Plan Zonal Centro de Bogotá

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Gráfico 1. Plano delimitación del ámbito de aplicación del PZCB
- Anexo 2. Cuadro No 1. Variables de análisis utilizados para la presente investigación
- Anexo 3. Cuadro No 2. Resumen de los aportes recibidos en el proceso de participación por UPZ de la localidad de Santafé en las fases I y II año 2004
- Anexo 4. Cuadro No 3. Resumen de la propuesta para la metodología del proceso de participación en la formulación del PZCB en el 2004 por la Corporación Raíces para el Plan Zonal Centro de Bogotá
- Anexo 5. Formatos. Entrevistas realizadas a actores que participaron en el proceso de formulación del PZCB y entrevistados.
- Anexo 6. Entrevista. René Durango
- Anexo 7. Entrevista. Doris Patricia Noy
- Anexo 8. Entrevista. Mauricio Ardila Echeverría
- Anexo 9. Entrevista. Pedro Sánchez Baracaldo
- Anexo 10. Entrevista. Francisco Jácome
- Anexo 11. Entrevista. Edgar Montenegro

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCOZC	Consejo Consultivo de Ordenamiento Zonal para el Centro
CCPZC	Consejo Consultivo para el Plan Zonal Centro
CTP	Consejo Territorial de Planeación
DABS	Departamento Administrativo de Bienestar Social
DAPD	Departamento Administrativo de Planeación Distrital, es hoy la Secretaria Distrital de Planeación, dada reforma administrativa del 2006.
ERU	Empresa de Renovación Urbana
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
JAL	Junta Administradora Local
POT	Plan de Ordenamiento Territorial, para el caso de este trabajo de grado el POT vigente era el Decreto Distrital 190 de 2004
PZCB	Plan Zonal Centro de Bogotá
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
UPZ	Unidad de Planeamiento Zonal
VIP	Vivienda de interés prioritario
VIS	Vivienda de interés social

INTRODUCCIÓN

Actualmente, la participación ciudadana tiene mayor relevancia dentro de la gobernabilidad local, siendo importante la inclusión de la comunidad en la gestión y el gobierno para mejorar los resultados de las administraciones de la ciudad. Igualmente es importante revisar la participación en estos procesos decisionales, ya que los cambios introducidos por la Constitución de 1991, reflejados en la ley 388 de 1997, proponen una nueva relación ciudadano/gobierno local respecto a temas de urbanismo y ordenamiento territorial, pretendiendo construir conjuntamente un proyecto de ciudad de largo plazo.

Este trabajo es importante para la Ciencia Política porque quiere entender la relación entre participación ciudadana y política pública, presentando mayor interés en los efectos de la participación en el proceso de toma de decisiones. Dentro del estudio de la política pública la integración con la participación ciudadana es un tema en construcción, en especial en la etapa de formulación, momento de la vida de la política pública en el cual se realiza el diagnóstico, la definición del problema, se concretan las alternativas de solución y se toma las decisiones. A partir de la investigación realizada en este trabajo de grado, surgen interrogantes que son pertinentes, para que la disciplina se pregunte: ¿hasta dónde llega la participación en un proceso de formulación? ¿Es pertinente incluir la participación en el proceso decisional? ¿Cómo afecta la participación ciudadana a la formulación de la política pública? ¿Todos los procesos de formulación de política pública deben abrir espacios de participación? ¿La participación ciudadana se puede entender como un requisito legal de la formulación de la política pública?

Por otra parte, este trabajo de grado aporta a la disciplina de la Gestión y Desarrollo Urbanos, porque hace un estudio de la formulación de un instrumento de planificación urbana, teniendo en cuenta que la participación ciudadana, desde la Ley 388 de 1997, se convierte en un propósito del ordenamiento territorial. En tal virtud, el papel de la comunidad en los procesos de planificación es reivindicado, teniendo un papel más activo que requiere de un estudio consiente, para conciliar los términos técnicos de las acciones urbanísticas a la

ciudadanía. La participación ciudadana dentro de procesos de planificación urbana implica desafíos para la Gestión y Desarrollo Urbanos como el control de expectativas, generar relaciones de confianza entre el gobierno local y la comunidad, crear canales de comunicación efectivos y elaboración de modelos de gestión social que contribuyan a los proyectos urbanos.

En este contexto, el Plan Zonal Centro de Bogotá -PZCB¹-, aparece como un escenario interesante para estudiar la participación en la formulación de política pública, dada la importancia que tiene esta pieza urbana en la ciudad, donde se planteó hacer un plan para revitalizar el centro. El PZCB cubre 1730 Has. coexistiendo dinámicas sociales complejas, actividades económicas e institucionales trascendentales y un espacio urbano deteriorado por el paso del tiempo. Es así que, el Gobierno Distrital en el marco del POT, Decreto Distrital 190 de 2004, plantea hacer un plan especial para el centro, que convoque a la ciudadanía para informar y participar sobre el futuro del territorio.

Vincular al proceso de formulación y desarrollo del Plan Zonal del Centro a los actores públicos, privados y comunitarios que tienen o pueden llegar a tener el rol de dinamizadores de proyectos o líderes de opinión con respecto al centro tradicional, de forma que sea posible construir un Plan que cuente con amplio consenso ciudadano e institucional y niveles verificables de apropiación por parte de los actores mencionados, como requisitos para garantizar su ejecución y sostenibilidad. (Secretaría Distrital de Planeación, 2007, pág. 4)

Dentro del PZCB se escogió a la localidad de Santa Fe gracias a que es la localidad más grande dentro del plan, su extensión representa cerca del 39.65% del área total PZCB. A su vez, es la Localidad del Plan Zonal con mayor número de Unidades de Planeamiento Zonal² (Ver anexo 1), teniendo en cuenta que la metodología de participación ciudadana para la formulación del PZCB se dio por UPZ, la localidad de Santa Fe es la localidad con más espacios de participación ciudadana en el PZCB. Asimismo, se tiene en cuenta, que es un territorio propicio para la investigación dado a la diversidad de sus habitantes y las diferentes

¹ El PZCB es el Decreto Distrital 492 de 2007, el cual se encuentra vigente. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27312>

² La Localidad de Santa Fe tiene 5 UPZs en total: Sagrado Corazón, La Macarena, Las Nieves, Las Cruces y Lourdes

actividades que se desarrollan, haciéndolo una pieza urbana de gran relevancia en el POT y el PZCB.

Es así, que este trabajo de grado se plantea la pregunta: ¿Cuáles son los impactos de la participación ciudadana de la localidad de Santa Fe en el proceso de formulación del Plan Zonal Centro de Bogotá? En consecuencia, el trabajo se trazó el objetivo de establecer elementos que muestren el grado de efectividad de la participación de los actores de la localidad de Santa Fe en el proceso de formulación del Plan Centro de Bogotá en el periodo 2004-2007. Por lo cual, para responder la pregunta antes mencionada se propone los siguientes objetivos específicos: 1) describir el proceso de participación y los actores involucrados de la localidad de Santa Fe en el proceso de formulación del Plan Centro de Bogotá. 2) Analizar el proceso de participación de los actores de la localidad de Santa Fe en el Plan Centro de Bogotá. 3) Evaluar los resultados de la participación de los actores de la localidad de Santa Fe en el proceso de formulación del Plan Centro de Bogotá.

Para abordar este trabajo se realizaron entrevistas y revisión de fuentes secundarias como memorias del proceso de formulación de la participación del PZCB, también se consultaron las fuentes institucionales y la normativa existente. Se trató de hacer una reconstrucción del proceso participativo desde los actores, pero el tiempo transcurrido entre el desarrollo de la formulación del PZCB y la investigación fue un obstáculo para conocer los intereses y la interacción de los actores, dificultando el análisis de los actores de la localidad de Santa Fe, en consecuencia, esta variable es trabajada a partir de los aportes realizados por UPZ, los cuales reflejan las preocupaciones y expectativas de los temas prioritarios para la ciudadanía.

El trabajo presenta un análisis organizado del proceso participativo para crear una política pública, tratando de entender a los actores públicos, partiendo de la racionalidad limitada que afecta a los espacios de participación y el proceso decisional. En cuanto a los actores privados y sociales el presente trabajo entiende los intereses y las prioridades dentro del territorio, que entran en espacios de discusión en el marco de la definición de las actuaciones a desarrollar en el PZCB.

Para esta investigación de estudio de caso se tomaron dos marcos de referencia para su desarrollo. De un lado se analizó el proceso participativo con ayuda de variables tomadas del libro *De la participación destructora a la participación sinérgica*, que proponen una reflexión de las dinámicas presentes de la participación en la sociedad, escogiendo las más pertinentes para esta investigación. Gracias a estas variables se realizó un estudio organizado teniendo en cuenta el contexto, las condiciones institucionales, el funcionamiento de los espacios de participación, los actores que participaron y los efectos de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones (Ver Anexo 2); presentando unos parámetros de referencia para estudiar el desarrollo del proceso de participación. Estas variables fueron pertinentes para el trabajo de investigación, porque permitieron la observación de los puntos claves de la participación en el proceso de formulación del PZCB.

El segundo marco de referencia es la teoría de racionalidad limitada, la cual explica las decisiones del actor público, quién es el actor que tiene la capacidad de decidir y abre los espacios de participación. Si bien, esta teoría explica el comportamiento administrativo, para efectos de este trabajo de investigación nos acerca al proceso decisional que implica la formulación de la política pública y la elaboración del esquema del proceso participativo, permitiéndonos entender la toma de decisiones, donde la selección de necesidades, definición de los problemas y soluciones se escogerán de acuerdo a las limitaciones y los parámetros técnicos aceptados por el decisor, pero los cuales se verán afectados por los procesos participativos.

Esta teoría nos ayudará a entender cómo estas limitaciones del sector público afectan de manera positiva o negativa la participación ciudadana, mostrando que en la realidad coexisten las demandas ciudadanas y la movilización social con los límites de racionalidad de los funcionarios públicos, poniendo un escenario donde confluyen intereses diferentes, prefiriendo las soluciones satisfactorias que no necesariamente responden a la realidad del problema, ni a los resultados de la participación ciudadana.

El trabajo de grado se estructura en tres capítulos, el primero es conceptual, define la participación ciudadana y las variables a tener en cuenta en el análisis de estos procesos,

también hace un breve recorrido en la legislación sobre participación, así como en la de planificación urbana. Además, hace las referencias conceptuales sobre formulación de las políticas públicas y la participación ciudadana dentro de este proceso; y finalmente, se hace alusión a los actores que intervienen en el proceso de participación ciudadana, tomando como referencia la teoría de la racionalidad limitada para explicar las decisiones que dan como resultado el PZCB.

El segundo capítulo presenta una descripción del desarrollo del proceso participativo en la formulación del PZCB, explicando en qué consiste el plan, como se desarrollaron las diferentes etapas de participación en la formulación, haciendo énfasis en el proceso participativo en la localidad de Santa Fe. Asimismo, desarrolla las variables: contexto, condiciones institucionales, funcionamiento de los espacios de participación y los actores que participaron en la Localidad de Santa Fe, a través de los aportes recibidos.

En el tercer capítulo se desarrolla la variable efectos de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, a través de una evaluación del proceso participativo, donde se revisa la efectividad³ de la participación ciudadana desarrollada en la localidad de Santa Fe frente a la formulación del PZCB. Finalmente, se amplía la variable de actores, profundizando el análisis de los actores públicos mediante la racionalidad limitada, entendiendo sus efectos en el proceso decisional de la formulación del PZCB.

³ Se entiende por efectividad los impactos de los actores en el proceso decisional, la concertación y legitimación alcanzada por el Distrito de dichas decisiones

1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD

En este primer capítulo se hace una revisión del concepto de participación ciudadana, mostrando su relevancia para los gobiernos locales, en especial en los procesos de formulación de políticas públicas, planificación y renovación urbana, en el marco de la democracia participativa y el Estado Social de Derecho. Este capítulo se desarrolla en cuatro partes: la primera define el concepto de participación ciudadana; después se elabora un resumen de la participación ciudadana en la Constitución de 1991 y la ley 388 de 1997, incluyendo los cambios y transformaciones en el ordenamiento territorial y la planeación de los municipios. En la tercera parte se aborda la formulación de las políticas públicas, su relación con la participación ciudadana y la racionalidad limitada de los actores que deciden; finalmente se hace alusión a los actores que intervienen en el proceso de participación ciudadana.

1.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El concepto de participación ciudadana está vinculado a las diferentes visiones de la democracia, dándole a la concepción y práctica de la participación grandes diferencias, de un lado está la democracia participativa y del otro la democracia representativa. La concepción de participación ciudadana desde la democracia representativa, parte del hecho que la ciudadanía elige representantes para el proceso de deliberación y toma de decisiones. Instrumentalmente la democracia representativa reduce la participación ciudadana al ejercicio del voto, lo cual tiene más ventajas para los procesos decisionales en la medida que restringe el número de personas que deliberan y deciden, asimismo se legitiman las decisiones ya que se trata de representar los diversos intereses de la sociedad. “La representación política llena esas dos exigencias: de una parte, los cuerpos de representación reflejan la distribución de los intereses del conjunto del electorado; de otra, la representación facilita la toma de decisiones al circunscribirla a un número limitado de personas.” (Velásquez, 2003, pág. 26)

En el caso de la democracia participativa, la concepción del ciudadano cambia, haciéndolo un sujeto activo en el control social y en el proceso de toma de decisiones de la esfera pública, otorgándole mayores derechos y responsabilidades al mismo. "La democracia participativa modifica las formas de la relación entre la sociedad y el Estado a través de la inserción progresiva de nuevos actores sociales en la escena pública, en la deliberación política y en la toma de decisiones." (Velásquez, 2003, pág. 30) Se concibe a la participación ciudadana como pieza clave del proceso de toma de decisiones, control social y legitimación de las decisiones del poder político, reivindicando el papel del ciudadano, haciendo de la participación un proceso abierto a todos los ciudadanos sin discriminación alguna.

Según Sader, las experiencias políticas que se amparan bajo el rotulo de "democracia participativa" se caracterizan por la afirmación del Estado de derecho, del planeamiento participativo, de la responsabilidad social de las empresas, de la participación de las mujeres en la lucha política y la reivindicación de los derechos sociales... las iniciativas de democracia participativa buscan rescatar la dimensión pública y ciudadana de la política, sea a través de la movilización de los sectores sociales interesados en la realización de políticas públicas. (Velásquez, 2003, pág. 27)

Gracias al desencanto por la democracia representativa, sumado a los avances en temas de participación y movilización ciudadana formulados por la democracia participativa, la reducción del Estado y la necesidad de involucrar a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y de control de la acción gubernamental para hacer de la administración pública más eficaz y eficiente, la participación se constituye como una práctica necesaria en la gobernabilidad. Entonces, la conceptualización de participación ciudadana tiene que tener elementos tanto de democracia participativa como representativa para acercarse a la realidad. "La participación puede ser entendida como una forma de acción individual o colectiva que implica un esfuerzo racional e intencional de un individuo o un grupo en busca de logros específicos –tomar parte de una decisión, por ejemplo- a través de una conducta cooperativa." (Velásquez, 2003, pág. 40)

En el ejercicio de la participación se evidencia la utilización de mecanismos e instrumentos que combinan las dos concepciones, donde coexiste la democracia participativa y representativa, dado a la complejidad social, cultural y político-administrativa. Los dos modelos de democracia no son excluyentes sino complementarios, la participación ciudadana se articule con el desarrollo social de un territorio, siendo una pieza clave para la construcción

de una mejor calidad de vida para los ciudadanos. La cuestión más trascendental es cómo lograr que los ciudadanos sean partícipes de las deliberaciones públicas, informándose y haciendo control de las decisiones tomadas desde el Estado.

La participación concebida de esta manera no pretende erigirse como un medio para sustituir la administración burocrática por una gestión democrática y electiva de los asuntos públicos. Más bien logra sentido en tanto se advierte la necesidad de optimizar la administración burocrática en razón a la pérdida de eficacia de sus mecanismos tradicionales. Así planteada, la participación ciudadana adquiere un espacio propio de desarrollo, pero que estrictamente se visualiza como una “herramienta de gestión” que, en tanto tal, tiene a su vez un peso marginal entre muchas otras. (Cunill, 1994, pág. 20)

En este sentido la participación no se puede entender únicamente como un medio de información al ciudadano, al contrario, se tiene que pensar en la participación como un ejercicio para que los ciudadanos puedan intervenir en el proceso de toma de decisiones, impulsar procesos de inclusión social y forjar la construcción de tejido social en la comunidad. En este sentido la participación se forja como instrumento de gestión porque les da transparencia a las decisiones estatales, se tiene un control social de las actuaciones y reconoce las necesidades y aportes del ciudadano, haciendo políticas públicas más acertadas.

Los ciudadanos deben actuar como partícipes en la toma de decisiones acerca del tipo y calidad de los servicios ofrecidos y no meros sujetos pasivos como antaño, es por ello que la administración al gestionar los intereses colectivos, no tiene que imponerse frente a los ciudadanos, más bien debe propiciar fórmulas que impliquen la colaboración de la sociedad, en la elaboración de los criterios que impulsen los intereses colectivos. (Gallo, 2004, pág. 20)

Entonces la participación se ve como un elemento formador de comunidad, el cual tiene como propósito armonizar los múltiples intereses de los actores que hacen parte del proceso de participación. Esto no significa que los intereses de la comunidad sean los únicos, por ello la administración es otro actor trascendental en el proceso de participación, el cual es el decisor. Los procesos de participación ciudadana tienen como resultado la apropiación del ciudadano de los problemas públicos, su territorio y la gestión del mismo, la participación permite la organización de la comunidad en torno a problemas públicos del territorio.

Sea decisorio o no, la participación posee un fuerte componente expresivo-simbólico que refleja sentimientos, identidades y demandas específicas de actores diversos y que, a la vez, produce elementos identificantes, en el sentido de que esos símbolos permiten a los miembros de una colectividad reconocerse como tales y comunicar su solidaridad. (Velásquez, 2003, pág. 45)

La participación ciudadana es importante para el ejercicio del gobierno del territorio, porque estos procesos deben incluirse en varias etapas para la intervención del mismo, entendiendo a la participación como un instrumento de fortalecimiento social. En los casos de los gobiernos locales es más sencillo acercar al ciudadano para estimular procesos participativos más dinámicos y sinérgicos, que apoyen el gobierno y gestión de la ciudad, estableciendo objetivos y alcances precisos de los espacios e instrumentos de participación, estimulando al ciudadano a practicar la participación como elemento fundamental para el desarrollo municipal:

La participación debe integrarse (a) en la planeación, en la percepción de la situación actual, la definición de objetivos, estrategias y prioridades; (b) en la programación y presupuesto para garantizar una eficaz utilización de los recursos para alcanzar los objetivos; (c) en el diseño, esto es la definición de la configuración física de los distintos componentes del espacio urbano; (d) en la construcción, estableciendo responsabilidades para el mantenimiento y gestión/ administración; y finalmente, (e) en la operatividad, asegurando un mantenimiento y gestión más eficaz y de menor costo. (Bonilla Hernández, 2007, pág. 17)

Para efectos del presente trabajo se entenderá por participación ciudadana los procesos, espacios y mecanismos de diálogo y confrontación de intereses, donde interactúan actores públicos, privados y sociales en torno a problemas públicos.

Entonces, para entender y estudiar los procesos participativos es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos para llevar a cabo en cualquier proceso de participación: el contexto social y político en el que se desarrolla la participación; la institucionalidad del proceso participativo; el funcionamiento de los espacios de participación; los actores que participan; y finalmente, los efectos de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. (Ver anexo 2)

En el desarrollo de la investigación se utilizaron las variables para reconstruir y organizar la participación implementada en tres fases. Empero, la variable de actores que participaron fue difícil realizarla, porque no se pudo hacer el análisis del papel de los actores en el proceso participativo, así como sus intereses y motivaciones. Estas variables descritas a continuación, nos ayudaron a realizar un análisis organizado del proceso participativo:

1. Contexto social y político en el que se desarrolla el proceso de participación ciudadana, hace referencia a las condiciones sociales y políticas que facilitan u obstaculizan un proceso de participación.
2. Condiciones institucionales del proceso participativo, es la oferta disponible de mecanismos, procedimientos, instrumentos e instituciones que permiten el ejercicio de la participación ciudadana de manera formal o informal
3. El funcionamiento de los espacios de participación ciudadana, Hace referencia a las metodologías, formas de interacción entre los actores, formas de ejercer la participación y la operación del proceso de participación.
4. Quienes participan, son los actores públicos, privados y sociales que participan. Esta variable fue compleja de desarrollar, en la medida que, no fue posible realizar la reconstrucción de los intereses, roles y motivaciones de los actores que participaron, en tal virtud, se hizo una reconstrucción de los aportes ciudadanos recibidos.
5. Efectos de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, Son los resultados del proceso de participación, mostrando la efectividad o no del proceso, los impactos en la decisión final. (Ver anexo 2)

Gracias a estas variables se realizó un estudio ordenado del proceso participativo, que nos permita mostrar los aspectos positivos y negativos de la participación ciudadana en la formulación del PZCB de la Localidad de Santa Fe.

1.2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE CIUDAD

La Constitución de 1991 incluye la descentralización y la autonomía local para afianzar los entes territoriales; a su vez fortalece el Estado Social de Derecho, la participación ciudadana y el pluralismo. Éstas transformaciones tenían como fin crear espacios para enriquecer un modelo de democracia participativa, con mayor presencia del ciudadano desde los gobiernos locales, lo cual permitiría mayor gobernabilidad y desarrollo en los municipios, partiendo del hecho que son la estructura básica de la organización administrativa y de gestión, pero que no habían tenido las herramientas ni la autonomía para tomar decisiones para el desarrollo desde lo local.

La Constitución Colombiana abre las puertas a la cultura de la participación social y ciudadana, al plantear ampliamente escenarios que permiten su ejercicio, otorgando mayor protagonismo a las entidades territoriales representadas en los municipios por sus gobernantes y gobernados, con el propósito de activar principios de actuación social que permitan superar los centralismos y establecer escenarios de democracia participativa en su concepción de Estado Social de Derecho. (Agudelo, 2007, pág. 111)

La Constitución de 1991 incluye como un fin esencial del Estado la promoción de la participación del ciudadano en las decisiones que lo afecten, institucionalizándolo por medio de diversos mecanismos contenidos en el artículo 103⁴; exigiendo a la administración nacional, departamental y local, la gestión de espacios democráticos de participación que procuren la información, la toma de decisiones y el control de lo público por parte de la ciudadanía.

Asimismo, la Constitución incluye cambios en el ordenamiento territorial desde los municipios, introduciendo una noción más social y equitativa del ordenamiento territorial. Estas transformaciones son materializadas en la ley 388 de 1997, la cual integra los principios del ordenamiento⁵ y el desarrollo territorial para los municipios y distritos de Colombia. La nueva concepción de urbanismo y ordenamiento del territorio presente en la ley es el reflejo

⁴ Los mecanismos de participación definidos son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

⁵ Los principios del ordenamiento territorial que contiene la Constitución Política son: La función social y ecológica de la propiedad privada (art. 58), prevalencia del interés general sobre el particular (art. 58 y 82) y equitativa distribución de cargas y beneficios (art. 13 y 82). Estos son la base fundamental de la ley 388 de 1997, la cual es la ley de desarrollo territorial.

de las innovaciones introducidos por la Constitución de 1991, “consideramos que hay un elemento aún más importante que es la introducción de la noción de derechos-deberes, ligados al principio de solidaridad, y de derechos colectivos, justamente en el campo urbanístico y ambiental.” (Maldonado, 2004, pág. 4). Es así, que esta ley reglamenta los instrumentos de gestión y planificación del suelo y el territorio de los municipios.

1.2.1. La ley 388 de 1997 y su impacto en la planificación urbanística de Bogotá

La ley 388 de 1997 tiene como fin realizar una evolución en el urbanismo y la manera de planificación territorial en el país, tratando de generar una mayor vinculación por parte de la sociedad en los procesos de ordenamiento del territorio. En este sentido la ley hace hincapié en la relevancia de la participación ciudadana en los procesos de planificación, dándole importancia a los espacios de concertación para que los diferentes intereses, organizaciones y en general la comunidad, puedan expresarse y formar parte del proceso de toma de decisiones que los afecte.

Artículo 4°. Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2° de la presente ley. (Congreso de la Republica de Colombia, 1997)

Por otra parte, en el mismo artículo de la ley 388 de 1997 se señalan los diferentes mecanismos de participación, en los cuales los ciudadanos pueden hacer uso de su derecho:

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos. (Congreso de la Republica de Colombia, 1997)

Otro punto importante que toca la ley 388 de 1997 con respecto a los instrumentos de planificación, es la creación de los planes de ordenamiento territorial. Este instrumento de ordenamiento, es donde se puntualizan políticas, estrategias, metas, objetivos, programas,

actuaciones y reglamentaciones para guiar la administración territorial, regular el uso y ocupación del suelo. Los POT tienen una visión de largo plazo sobre el territorio, permitiendo una revisión cada tres administraciones, es así que los Planes de Ordenamiento se constituyen en impulsores del desarrollo físico y productivo de los municipios.

En el caso de Bogotá, el Plan de ordenamiento Territorial vigente es el Decreto Distrital 190 del 2004, el cual recopila los decretos Distritales 619 del 2000 y 469 de 2003. El plan de ordenamiento territorial de la ciudad plantea la necesidad de generar una política de uso de suelo eficiente, preponderando la necesidad de intervenir el suelo del centro de la ciudad para mitigar los impactos de la expansión y detener la conurbación con los municipios de la sabana. De igual forma, el POT plantea la renovación urbana como una prioridad en el territorio, proponiendo el centro de la ciudad como una centralidad mediante una operación estratégica. Dentro del Decreto Distrital 190 de 2004 se definen éstas como: “Las operaciones estratégicas vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales en áreas especiales de la ciudad que se consideran fundamentales para consolidar a corto, mediano y largo plazo.” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004)

El instrumento de planificación que se propone en el POT para reglamentar esta área especial de la ciudad es el plan de ordenamiento zonal, el cual contiene todas las normas urbanísticas en la zona que desarrollará la operación estratégica.

Los planes zonales son instrumentos de planeación que definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial. (Secretaría Distrital de Planeación , 2014)

1.3. POLÍTICA PÚBLICA: SU FORMULACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En primer lugar, es importante definir política pública y entender la razón por la cual el Plan Zonal del Centro de Bogotá se analizará como tal.

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velasquez Gavilanes, 2009, pág. 156)

El PZCB es un conjunto de decisiones y objetivos, los cuales están concebidos desde la Administración Distrital, para renovar y recuperar el centro de la ciudad de Bogotá, porque el deterioro de esta zona de la ciudad es una amenaza para la competitividad y el modelo de ocupación territorial de ciudad compacta. Por ello, se incluye la participación de diversos actores para solucionar la situación problema. Desde esta perspectiva el PZCB se entenderá como un proceso el cual no es lineal, incluye la interacción del Distrito con los demás actores que están interesados en las problemáticas del centro y que, se retroalimenta de la realidad del contexto de la ciudad.

Este trabajo se centra en la etapa de formulación de la política pública, la cual puede ser entendida como la solución o respuesta del problema identificado. La presente investigación entiende que el proceso de formulación de política pública incluye los siguientes momentos: Establecimiento de una agenda pública; diagnóstico y definición del problema; formulación de alternativas de solución y la toma de decisiones.

A manera de ilustración se puede representar esta etapa como un embudo en el cual entran inicialmente muchas alternativas y propuestas y poco a poco una sola de éstas –y hasta con hibridaciones con otras si es necesario- es capaz de abrirse un camino hacia la salida. En esta fase interactúan toda una serie de actores –políticos, pero también administrativos y especialistas del lobbying o del cabildeo de todo tipo, en función del grado de apertura o permeabilidad del sistema político-, y puede tener momentos de pausa, de retroceso o de aceleración. En todo caso no necesariamente es un proceso ordenado y lineal. (Roth, 2004, pág. 74)

El momento de la formulación de la política pública que genera más controversia y expectativa desde el proceso de participación es la toma de decisiones, teniendo en cuenta que la ciudadanía tiene la expectativa de poder influir por medio de los espacios de

participación en las decisiones que toman los entes públicos. Este proceso es relevante dado a que diversos actores con sus intereses iniciarán a competir para formular la solución más conveniente según sus metas, objetivos e intereses. “Para hacer frente a las presiones y exigencias de los actores y limitar así el riesgo de que las decisiones y las políticas caigan en el empirismo, el subjetivismo y la incoherencia, el Estado se esfuerza por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y de decisión.” (Roth, 2004, pág. 75)

1.3.1 Los límites de la razón de los actores públicos

En el caso de los actores públicos, entendiendo el papel relevante en la toma de decisiones en el marco de la formulación de política pública, se tendrá en cuenta los límites presentes en el momento de elegir las soluciones que se plasmarán en las políticas públicas. Según Thoening y Meny, es evidente que los actores decisores de política pública tienen sus propios intereses, donde las decisiones que se toman no necesariamente responden a un problema plenamente identificado. La teoría de la racionalidad limitada es una teoría de elección conductual de los actores administrativos que explica el comportamiento de los funcionarios públicos y los decisores, partiendo de las limitaciones propias de la razón humana para tomar decisiones definitivamente acertadas. “En el modelo conductual de la racionalidad limitada no se tienen que hacer elecciones que sean infinitamente profundas en el tiempo, que abarquen la serie total de valores humanos, y en el que cada problema se interrelacione con todos los del mundo.” (Herbert, 1989, pág. 31)

Desde esta perspectiva las decisiones que se toman desde el Estado no necesariamente son las más indicadas, generalmente son satisfactorias por las limitantes como: el acceso a la información, el tiempo, los criterios de elección y el no tener una lista exhaustiva de todas las alternativas. “El modelo de la racionalidad limitada comprende el comportamiento de un decisor que gestiona un compromiso entre un problema y los apremios de su situación. Hace lo mejor que puede allí donde se encuentra.” (Meny & Thoening, 1992, pág. 142)

Las personas que deciden se enfrentan a una realidad dinámica, compleja y cambiante. Los actores públicos que, para el caso de estudio de la formulación del PZCB,

diseñan desde los espacios de participación hasta las decisiones finales que dan vida a la política pública, dependen de las siguientes variables:

- La información falta y cuesta. No se accede a ella gratuitamente, y significa un costo de investigación para quien decide. El precio que paga puede consistir en el tiempo transcurrido o en la dependencia de terceros que poseen la información (...) Por otra parte no es evidente su asimilación. (...)
- Los criterios de elección son escasos. (...)
- Varía la capacidad para generar un inventario exhaustivo de alternativas (...)
- La necesidad de elegir desencadena una tensión psicológica. (Meny & Thoenig, 1992, pág. 142)

De este modo, no se puede pretender que los actores públicos tengan una visión completa y compleja de la realidad, por tanto, las decisiones tomadas desde el Estado se ciñen a conveniencia y responden a las limitaciones del decisor. En este caso el decisor escogerá las soluciones más satisfactorias, de un número limitado de alternativas, lo cual restringe las nuevas propuestas que surgen de los espacios de participación.

La actividad del decisor consiste en recordar y explorar el pequeño número de alternativas de que dispone, que conoce o que le parecen aceptables a él y a terceros. Minimiza la búsqueda y el análisis de las alternativas. Seguidamente adopta un criterio de juicio razonable, mezcla de racionalidad e intuición. Finalmente, en el conjunto de alternativas exploradas, se detiene en la primera solución que le parece satisfactoria a él y a los demás. (Meny & Thoenig, 1992, pág. 143)

Las estrategias de decisión de la racionalidad limitada se basan en las alternativas antes usadas y las alternativas con referencia a criterios aparentemente racionales. El decisor toma la opción más satisfactoria de acuerdo a las limitantes y el contexto del momento, esto no quiere decir que sea la decisión más acertada y que responda de manera directa al problema diagnosticado. De esta manera las decisiones tomadas se fundamentan en:

- El decisor adopta, de entrada, una alternativa privilegiada, que prefiere y que revaloriza, oponiéndole alternativas que la rechazan.
- El recurso a los antecedentes, a la experiencia, al oficio; es decir, a alternativas ya utilizadas por quien decide o por otros y que han sentado jurisprudencia. Se hace hoy como se hacía ayer.
- La referencia a criterios con apariencia de normas, con base seudocientíficas, verdades parcialmente racionales y admitidas en el ambiente. (Meny & Thoenig, 1992, pág. 143)

Las decisiones tomadas no necesariamente obedecen a la complejidad del problema, teniendo en cuenta que el actor decisor es el público, para el caso de estudio es el DAPD⁶, se

⁶ El DAPD era el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, es hoy la Secretaria Distrital de Planeación, dada reforma administrativa del 2006.

entenderá que este actor tiene racionalidad limitada, lo cual afecta el proceso de participación propuesto para la formulación del PZCB. El actor público está sujeto a unos intereses, tienen limitantes provenientes del contexto social y político que afectan al proceso de participación ciudadana y el resultado del proceso de formulación.

Todos estos factores hacen que los criterios aplicados a la decisión sean el fruto de una mezcla de intuición y de razón –es decir, un juicio razonable- más que de razón pura. El ejercicio de la razón se encuentra limitado por el contexto social, político y cognitivo en el cual actúa el decisor, contexto del cual es imposible escapar. (Meny & Thoenig, 1992, pág. 141)

1.4. LOS ACTORES QUE PARTICIPAN

Los actores inmersos en el proceso de participación ciudadana pueden ser desde organizaciones hasta individuos. Los actores son entendidos como “un individuo (sujeto) o grupo capaz de modificar su propio ambiente y de afirmar y reforzar el control sobre las condiciones y las formas de su propia actividad.” (Múnera López, 2008, pág. 44)

Estos pueden pertenecer al sector público, privado o sociedad civil, quienes tienen intereses definidos y son partícipes del proceso de formulación de política pública. “Los actores propiamente dichos, se movilizan social y políticamente a través de formas de participación y de organizaciones (partidos, asociaciones, movimientos sociales, etc.). Los más activos constituyen los grupos de identificación, los menos activos se erigen en grupos de atención en relación al problema.” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 116)

De esta manera, los diversos actores convergen en espacios de participación, teniendo en cuenta que los sistemas democráticos piden la formación de espacios y mecanismos para que los problemas públicos sean informados a la ciudadanía, generando soluciones con y para la comunidad. Asimismo, los espacios y mecanismos de participación propenden la defensa de los intereses que tienen los actores, tratando de llegar a la conciliación y la creación de acuerdos entre las partes.

La democracia y el ejercicio de la ciudadanía se caracterizan por estar ligados a la construcción de nuevos sujetos sociales y políticos, lo cual ha marcado el inicio de una nueva fase de transición caracterizada por el despliegue de nuevos actores que buscan nuevas formas de representatividad y que asumen nuevos retos, o la emergencia de nuevas subjetividades políticas potencialmente emancipadoras, esto es, ligadas a la reivindicación de los derechos. (Velásquez, 2003, pág. 35)

Estos actores son movidos por sus propios intereses y preocupaciones que los impulsa a intervenir en los diferentes espacios y mecanismos dispuestos. En el caso de la localidad de Santa Fe, los actores utilizaron los diversos mecanismos y medios de participación, de lo cual se extraen los registros de los aportes realizados por escrito (ver anexo 3).

También, los intereses tienen diferentes priorizaciones según el peso de los actores dentro del proceso participativo, tendiendo a favorecer ciertos actores, los cuales pueden a ser más organizados y con mecanismos de presión efectivos. Por ejemplo, en el caso de estudio vimos que se modificaron los tiempos y la metodología de participación, gracias a la presión de organizaciones comunitarias del centro realizadas al Alcalde Mayor.

En los procesos participativos los actores involucrados buscan dominar los procesos de acuerdo a sus intereses, a la ciudadanía en general le interesa obtener mejores servicios y un espacio urbano de mayor calidad, por otro lado, los inversores y/o desarrolladores buscan satisfacer sus intereses económicos, el sector gubernamental no pierde de vista sus intereses políticos. Dentro del estudio de estos procesos, es crucial el entendimiento de los procesos colaborativo-participativos con una clara percepción de que los actores echan mano de sus recursos, poder político y/o económico, capital intelectual y/o social, de manera que las cosas ocurran de la forma que ellos quieren. (Bonilla Hernández, 2007, pág. 30)

2. EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DEL PZCB

Este capítulo presenta una descripción del desarrollo del proceso participativo en la formulación del PZCB, explicando en qué consiste el plan, como se realizaron las diferentes etapas de participación en la formulación en sus tres fases, haciendo énfasis en el proceso participativo en la localidad de Santa Fe. A su vez este capítulo desarrolla las siguientes variables: contexto, condiciones institucionales, funcionamiento de los espacios de participación y los actores que participaron en la Localidad de Santa Fe, a través de los aportes recibidos. (Ver anexo 2)

2.1. ¿QUÉ ES EL PLAN ZONAL?

Desde la planificación urbana, el plan es una herramienta que permite dar las directrices para la intervención desde el gobierno local, siendo un instrumento donde se plasman las decisiones, priorizando y determinando unos tiempos para cada acción a realizar sobre el territorio.

En otras palabras, un plan es ante todo un conjunto de actuaciones sobre el territorio, a desarrollar en el tiempo conforme a un orden de prioridades establecido en función de la voluntad política del municipio... Conviene recordar por ello el carácter “instrumental” del plan como herramienta para racionalizar y optimizar socialmente la actividad pública y privada en función de un proyecto de futuro socialmente respaldado, pero por sí mismo incapaz de sustituir las iniciativas inversoras que, en definitiva, construyen ciudad. (Ezquiaga, 1994, pág. 73)

En este sentido, el plan se puede definir como un marco de acciones y actuaciones que incluyen las soluciones concertadas con la comunidad, encaminadas a resolver un problema definido sobre el territorio. El PZCB, como tal no es una herramienta de planificación que aparece con la ley 388 de 1997, este instrumento aparece con el POT de Bogotá en el artículo 48:

Los planes zonales son instrumentos de planeación que definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, los criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004)

El PZCB tiene como objetivo la renovación urbana, debido a que el suelo para la construcción es un bien escaso, por lo tanto, las ciudades deben inclinarse por la recuperación de los centros históricos y las áreas degradadas de la ciudad, en parte, como respuesta a las necesidades productivas y de competitividad. Las políticas de reutilización del suelo, pretenden revitalizar estos espacios con grandes potenciales, mejorar la calidad del espacio público, modernizar la infraestructura, cambiar los usos del suelo, preservar el patrimonio, densificar y finalmente trata de resolver los problemas sociales de estas zonas deterioradas de la ciudad.

En el caso de Bogotá, el centro se presenta como una zona con alta competitividad para ser consolidada mediante una operación estratégica, gracias a su cercanía con el aeropuerto, la cantidad y calidad de equipamientos que concentra y la aglomeración de importantes centros de decisión tanto nacional como local. Asimismo, se reconoce al centro de Bogotá como una centralidad estratégica de la ciudad porque tiene gran parte de la infraestructura consolidada, haciendo urgente la reutilización del suelo para revitalizar el centro. Por otra parte, otro de los argumentos que hacen urgente la intervención en el centro son las señales de detrimento como: los problemas sociales, la degradación del espacio público, deterioro y obsolescencia de las edificaciones, subutilización del suelo y los graves problemas de movilidad.

El diagnóstico realizado en 1988 para el Plan Centro (Preinversión – FONADE) determinó problemas estructurales que lejos de desaparecer actualmente prevalecen, y de una manera crítica han aumentado su protagonismo: La expulsión de residentes, la excesiva concentración del terciario, el deterioro del medio ambiente urbano, la presencia de grandes vacíos urbanos, la irracionalidad del sistema de transporte, la imagen negativa del Centro y la disminución de la inversión privada, son algunos de los problemas graves identificados años atrás. (Secretaría Distrital de Planeación, 2007, pág. 6)

Al ser una intervención tan ambiciosa, que pretende cambiar usos y dinámicas territoriales del centro, exige que el plan contenga las visiones de los actores afectados por las decisiones contenidas en el plan. Esto impuso retos institucionales y de capacidad técnica para el gobierno local, teniendo en cuenta que, para el caso del PZCB, se diseñó una metodología técnica con intenciones de potencializar el centro como una zona competitiva de la ciudad, con el fin de atraer nuevos habitantes, pero conservando los existentes.

La formulación del PZCB consideró hacer un proceso de concertación de los actores frente a la visión y el modelo del centro deseable, para incluir en el Decreto una actuación integral a los problemas del territorio.

2.2. ¿CÓMO SE HIZÓ EL PZCB Y SU PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

El proceso de formulación del PZCB se dio entre los años 2004-2007, las intenciones de la Administración Distrital del momento era realizar un plan zonal que no desconociera a los ciudadanos y los incluyera dentro del proceso de planeación e implementación; todo esto con el propósito de desarrollar un plan zonal que diera respuesta a los problemas complejos del centro. Básicamente se pretendía elaborar un plan que tuviera apropiación y consenso de todos los actores que confluyen en el territorio, para alcanzar metas realistas formando un centro competitivo y atractivo para la ciudad. Se puede afirmar que el proceso participativo se desarrolló en etapas desde el 2004 hasta el 2007, aunque por diferentes factores la realización del proceso como tal, no se llevó a cabo como se planteó en la metodología inicial (ver anexo 4).

2.2.1. Contexto social y político en el que se desarrolla el proceso de participación ciudadana

Es importante resaltar que la idea de renovar e intervenir al centro no es una concepción nueva, desde la década de los 80's, la ciudad ha experimentado una necesidad de renovarlo debido al deterioro natural de los centros históricos. En este sentido, los habitantes del centro recuerdan los procesos de renovación como el caso del proyecto Nueva Santa Fe, el Parque Central Bavaria, las Torres del Parque entre otros, como decisiones que afectan al habitante histórico presionando su expulsión.

... la administración municipal, apoyada por otras entidades nacionales (y con la participación del mismo BCH) en 1985 formula una estrategia que pretende ser integral para la recuperación del centro, a la que se le denomina Plan Centro, y crea una oficina distrital encargada de coordinar y ejecutar sus

acciones. Uno de sus aportes más importantes es la definición de unos objetivos y ciertos principios de acción que han permanecido hasta el presente. (Jaramillo, 2006)

En los años 90's, otro tipo de intervención mediante los megaproyectos para el centro empieza a resaltarse, donde se realizan intervenciones para recuperar el espacio público, la movilidad y mejorar el paisaje urbano, en este caso se resaltan las obras del Sistema de Transporte Masivo -Transmilenio, el Eje Ambiental de la Avenida Jiménez y el Parque Tercer Milenio. Asimismo, el país aplica nuevos instrumentos de planificación y gestión del territorio con la aprobación de la ley 388 del 97, la cual le ofrece al Distrito nuevas formas de planear la ciudad e intervenirla.

En este contexto general, el proceso de formulación del PZCB se perfilaba desde el 2002, en las universidades del centro, organizadas en la Corporación de Universidades del Centro. Las inquietudes por su entorno inmediato iniciaron, empezando diálogos con el Gobierno Distrital del momento, en la Alcaldía de Antanas Mockus, para realizar un plan de intervención para mejorar el centro de Bogotá. En el año 2004 comienza la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón, quien continúa el proceso del plan centro, como parte del ordenamiento del territorio, siguiendo la lógica del plan de ordenamiento territorial.

En este caso específico el Distrito encuentra en el centro grandes potenciales que la hacen definir como una operación estratégica, por sus ventajas comparativas con otros territorios de la ciudad y los beneficios para la competitividad de Bogotá. El Centro es la mejor área para desarrollar, es la mejor ubicada y la que posee toda la infraestructura. Posee edificaciones en buen estado, pero subutilizadas. La coincidencia de los bajos precios y la posibilidad de rehabilitar edificaciones de gran valor arquitectónico, da lugar a que su rehabilitación reviva el sector. (Secretaría Distrital de Planeación, 2007, pág. 4)

Es importante resaltar que el gobierno del Alcalde Garzón se autodenominaba de izquierda, tenía como uno de sus ejes fundamentales la concertación de los diferentes actores de la ciudad. “La Alcaldía será un escenario de concertación permanente, capaz de conciliar los más diversos intereses de los actores de la sociedad para lograr conjuntamente las metas y tener una ciudad mejor. La concertación se fundamentará en reglas de juego claras, actores fijos, agendas fijas y plazos predeterminados” (Alcalde Luis Eduardo Garzón , 2004-2007). A su vez, la lucha contra la exclusión social y la integración de Bogotá con la región, fueron temas que impactaron significativamente la formulación del PZCB.

2.2.2. Condiciones institucionales del proceso participativo

El proceso de formulación siempre estuvo a cargo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital -DAPD, en este proceso también se realizaron tres consultorías paralelas, en una estaba el Gobierno Español, por medio de la cooperación técnica representada en la empresa española de Bilbao IDOM y su contraparte nacional la Corporación de Universidades del Centro, ésta consultoría tuvo apoyo del BID. Por otra parte, el proceso participativo fue organizado por la consultoría de la Corporación Raíces para el Plan Zonal Centro de Bogotá en la primera y segunda fase en el 2004. En el caso de la tercera fase del proceso participativo estuvo a cargo de Comité Distrital de Participación de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor en el año 2005.

El proceso también estuvo apoyado por otras entidades distritales como la Empresa de Renovación Urbana, las demás Secretarías Distritales, CODENSA, la Empresa de Acueducto de Bogotá, las Alcaldías Locales, Consejo Territorial de Planeación CTP y las Juntas Administradoras Locales de las localidades de Santa Fe, Candelaria, Mártires y Teusaquillo, entre otras. En la fase tres es importante destacar la inclusión de dos organizaciones sociales que empezaron a hacer presión dentro del proceso: el Comité Interlocal Comunitario y el Comité Cívico del Centro.

2.2.3. El funcionamiento de los espacios de participación ciudadana

En estas primeras etapas se buscó realizar una metodología de participación incluyente, tratando de introducir al PZCB todas las visiones de los actores del centro, por lo cual se elaboró una metodología de participación por fases que tenía como meta crear consensos sobre la visión, problemas, programas y proyectos para el centro de Bogotá. De este modo, la fase inicial del proceso de participación para la formulación buscaba establecer los elementos para fundar la orientación del plan, construyendo un diagnóstico completo de los problemas complejos del centro, a partir de las experiencias de los actores presentes en el territorio, quienes igualmente, podían proponer soluciones y proyectos que podrían ser plasmadas en el plan.

Aunque inicialmente se planeó una metodología con 6 fases, (Ver Anexo 4), solo se realizaron las tres primeras. La metodología no se cumplió cabalmente por los tiempos de contratación de la consultoría de la Corporación Raíces y la dinámica de las reuniones que no permitieron avanzar en las fases.

Los espacios de participación llevados a cabo en las 3 fases fueron talleres y audiencias, que no lograron el objetivo de la metodología, en gran parte porque eran informativos, no se incluyeron los medios de comunicación y la asistencia era alta, pero los medios de diálogo en las reuniones eran muy pocos. Las fases realizadas se desarrollaron de la siguiente forma:

2.2.3.1 Fases I Y II, Año 2004

En la primera fase desarrollada se socializaron los puntos básicos del PZCB, de un lado las generalidades como qué era el PZCB, la definición del territorio que comprendía el plan, así como el diagnóstico elaborado previamente por las consultorías técnicas. En esta fase es importante resaltar que se realizó un trabajo de información a la ciudadanía. En la segunda fase se quería discutir los objetivos, políticas y estrategias preliminares del plan, así como la formulación de proyectos prioritarios para el mismo. “Durante el 2004, en las denominadas Fases I y II del proceso de participación adelantado por la Corporación Raíces se realizaron 27 reuniones [reuniones generales (3) talleres temáticos (7) y audiencias por UPZ (17)] a las que asistieron 1800 personas” (Luna, 2005, pág. 80)

Básicamente en estas dos fases se realizaron convocatorias mediante citaciones abiertas, invitaciones, volantes y voz a voz. Eran reuniones generales, por temática o por UPZ. La materialización de la participación propuesta por la Corporación Raíces para el PZCB fue:

El territorio que ocupa el PZCB incluye 9 UPZ y dado que la correspondencia normativa entre UPZ y Plan Zonal es determinante, la metodología planteó tres tipos de convocatorias y participación ciudadana: reuniones generales, talleres por UPZ y talleres temáticos en: vivienda y equipamientos, tradiciones culturales y patrimonio, infraestructura y actividades productivas, medio ambiente y espacio público, seguridad y convivencia y gobernabilidad. Adicionalmente, se realizaron reuniones de coordinación interinstitucional y con grupos de ciudadanos (caso La Candelaria, entre otros) que resultaron de gran valor participativo por el grado de especialización de los aportes. (Secretaría Distrital de Planeación, 2007, pág. 1)

En las reuniones se convocaban a los distintos actores con intereses en el centro. “De la primera y segunda fase de participación tenemos que el 55% de los asistentes representaban organizaciones sociales (JAC principalmente), autoridades locales (Alcaldes Locales y Ediles) o entidades de distintos índoles, significando que la representatividad trascendió el carácter individual, haciendo evidente que la comunidad organizada fue la que mayoritariamente se vinculó al proceso.” (Luna, 2005, pág. 85)

En este proceso cabe destacar la realización de mesas interinstitucionales, para compartir información y establecer prioridades acordes al plan zonal formulado por el DAPD (Ver Anexo 3). En cuanto a los aportes recibidos de forma escrita, estos se recibían en los talleres y reuniones, pero también se recibían derechos de petición radicados directamente en el DAPD. Estas propuestas eran leídas y sistematizadas en una ficha estándar, se verificaba su pertinencia técnica para el PZCB, siendo valoradas frente a la correspondencia con la norma y la articulación con la propuesta de ordenamiento territorial. El DAPD catalogó los aportes recibidos en cuatro categorías según su origen: de una parte, están los radicados en el DAPD, la segunda clasificación son las propuestas recibidas en los talleres realizados en las UPZ; la tercera son las propuestas recibidas en las mesas temáticas y por último la cuarta fueron las propuestas obtenidas en las reuniones de la comunidad y las instituciones. De igual forma, se clasificaban en tres grupos según la pertinencia para el PZCB, por un lado, estaban las propuestas que no tenían que ver con el instrumento o eran denuncias, las que eran viables y por último las que no eran compatibles con la propuesta del PZCB⁷. Las propuestas viables eran incluidas dentro del plan. (Sánchez Baracaldo , 2013)

“Todos los aportes radicados fueron sistematizados en donde se encuentra la propuesta individualizada según el proponente y el tema según el sistema clasificatorio definido por el POT en los relativo a los componentes de la norma urbana, en general: usos y edificabilidad (...) El proceso 2004 recibió 770 aportes que luego de ser interpretados, clasificados temáticamente y por Localidad- UPZ se agruparon en 424 aportes definitivos.” (Secretaría Distrital de Planeación, 2007, pág. 6)

⁷ Se entiende por propuestas viables, las propuestas realizables y compatibles con el modelo y la visión propuestos para el centro, las cuales eran aprobadas por los filtros del DAPD y la Corporación Raíces para el PZCB, que a su vez se incluían en el PZCB. En contraste las propuestas no compatibles hacen referencia a propuestas que podían ser viables, pero no eran compatibles con la visión y el modelo territorial del PZCB.

2.2.3.2. Fase III, año 2005

En el año 2005 se llevó a cabo la fase III, haciendo cambios en el proceso de participación, como resultado de la reunión del 14 de diciembre del 2004, sostenida por el Alcalde Luis Eduardo Garzón con algunos sectores comunitarios del centro, con el fin de mejorar las relaciones del Distrito con los ciudadanos. En esta reunión se expusieron preocupaciones frente a las reuniones y los talleres realizados, donde se buscaba un diálogo entre los ciudadanos y las instituciones de manera más directa. Se pretendía mejorar la participación, realizando un proceso más abierto, entendiendo la complejidad del centro, por lo cual se buscaba poner en el foco de la participación la operatividad del plan. Esta fase tenía como objetivo la puntualización de los proyectos, así como de los recursos, la gestión y el cronograma.

La Administración de acuerdo a los avances en las Fases I y II, en esta tercera Fase, acoge y considera como determinantes las propuestas ciudadanas orientadas a la protección del patrimonio cultural, a la garantía y prioridad habitacional de los actuales residentes y a la promoción de vivienda nueva, a la atención prioritaria de las personas en condiciones de vulnerabilidad, al compromiso de atender y mitigar cualquier impacto derivado de las intervenciones del Plan Zonal. (Secretaría Distrital de Planeación, 2007, págs. 32-33)

La pretensión del Distrito era hacer de la participación ciudadana un elemento clave dentro del desarrollo del plan, creando así unos espacios de participación diferentes, donde se quiso hacer un proceso de participación más representativo. Se implementaron mesas de Alcaldes Locales, mesas interlocales de Ediles, mesas interlocales de comunidad, mesas interinstitucionales y la mesa de otros agentes sociales y ciudadanos.

De la experiencia de las fases I y II, la fase III crea otro espacio además de los talleres y reuniones, el cual es denominado el Consejo de Concertación creado por el DAPD, como respuesta a la necesidad de generar un espacio de más interlocución y representatividad con la comunidad. Este Consejo nace como respuesta a la reunión del Alcalde Garzón, como espacio de diálogo y concertación de temas prioritarios para el centro. Este consejo se conformó por delegados del DAPD, el Consejo Territorial de Planeación, la Mesa Interlocal de Ediles, el Comité Interlocal del Centro y la Comunidad del centro en general. La diferencia de este espacio con los anteriores, es que las propuestas, las metodologías, las prioridades, el

presupuesto e incluso el cronograma serían discutidos con la comunidad, para llegar a concertar puntos relevantes para el territorio.

En este proceso de concertación se crearon espacios de representatividad comunitaria para mejorar la comunicación y la organización en el proceso participativo. Por eso se incluyeron cinco grupos de sectores comunitarios y ciudadanos: Consejo Territorial de Planeación CTP, Comité interlocal de Ediles, Juntas Administradores Locales JAL, Comité Interlocal Comunitario y el Comité Cívico del Centro.

Se usaron espacios de participación institucionalizados y que de cierta manera representaba a la comunidad. En el caso de las JAL eran representantes electos por voto popular, el Comité Interlocal estaba compuesto por los Alcaldes Locales, Así como participación de otras instituciones del sector central del Distrito. Por su parte, el CTP ya era un espacio de participación institucionalizado en el Acuerdo 13 del 2000 formado por representantes de: “asociación de Juntas de Acción Comunal, asociaciones de padres de familia, organizaciones juveniles, Rectores de establecimientos educativos, organizaciones de comerciantes, organizaciones de industriales, Gerentes de establecimientos de salud pública local, organizaciones no gubernamentales, organizaciones ambientales, organizaciones de adulto/a mayor y/o de pensionados.” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2000)

En el caso del Comité Interlocal Comunitario y el Comité Cívico del Centro, fueron espacios creados para este proceso de participación, conformado por representantes de ciertos sectores del centro, quienes fueron nombrados en las audiencias informativas y voluntariamente formaron estos comités. Aun así, la representatividad no era de común acuerdo, ni concertada con todas las comunidades del centro, en el sentido que no se desarrolló un proceso democrático para elegir estos representantes, esto se corrobora en el informe de participación del PZCB, donde se hace referencia a “nombrar voceros y representantes para facilitar el desarrollo de las comunicaciones con el Distrito.” (Secretaría Distrital de Planeación, 2007)

Dentro de éste se realizaron nueve audiencias informativas por Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ, estas audiencias pretendían dar información clara sobre los avances en la formulación del PZCB a un número mayor de ciudadanos, quienes habían

estado inconformes respecto al proceso de comunicación del plan. Por lo cual se presentaba el PZCB y las implicaciones para cada territorio y temática, mostrando los programas y proyectos. “En estas Audiencias se dio la palabra a los representantes del Consejo de Concertación (Comité Interlocal de Ediles, Comité Cívico Popular, Comité Interlocal Comunitario, entre otros), Consejo que asistió fragmentado y en tres vocerías con posturas diferentes con respecto al Plan.” (Luna, 2005, pág. 51)

El Comité Cívico Popular tenía como voceros a los líderes comunitarios Edgar Montenegro, Pedro Mora y Horacio Vargas; el Comité Interlocal estaba representado por Jorge Gómez y Nelson Ronderos; el representante del Consejo Territorial de Planeación en ese momento era Edgar Goyeneche; como representante de la JAL de Santa Fe estaba Romualda Chaparro; finalmente encontramos otras organizaciones importantes en este proceso: el Comité Propietarios del Centro, Corporación San Victorino y el Comité de Vendedores Ambulantes.

Otro espacio abierto en esta fase son las audiencias propositivas, estos espacios eran complemento a las audiencias informativas, que permitían al ciudadano aportar ideas para el PZCB. Según las memorias de la Secretaría Distrital de Planeación estas audiencias se caracterizaban por:

Para estas Audiencias se trabajó en la convocatoria a nuevos actores, preocupación de múltiples actores comunitarios que manifestaron su inconformidad, ya que *los asistentes a las reuniones siempre eran los mismos*. Adicionalmente, se amplió la invitación a un número mayor de instituciones, con el fin de que aquellas tomaran nota de las propuestas y preguntas ciudadanas y, por lo tanto, coordinar acciones con miras a la ejecución del Plan.

Para estas audiencias se proponen:

- Intervenciones representadas y por escrito, máximo tres hojas
- Audiencias tipo foro con representación de las entidades más involucradas: Caja de Vivienda Popular, IDU, ERU, DAPD, DABS
- logística y agenda para audiencias públicas
- Recomendaciones para los próximos encuentros. (Secretaría Distrital de Planeación, 2007, págs. 35-36)

De este espacio de participación surgieron las siguientes prioridades:

- Que el Plan Zonal del Centro se realizara mediante una construcción colectiva, una oportunidad para generar el reconocimiento y la priorización de las inversiones públicas.
- Que es necesario mejorar la comunicación del alcance y conceptualización del Plan Zonal.
- Que se debe sociabilizar la información existente del Plan Zonal y canalizar la información a través del CCPZC (Consejo Consultivo para el Plan Zonal Centro)

- Que es necesario nombrar voceros y representantes para facilitar el desarrollo de las comunicaciones con el Distrito.
- Que el trabajo que se va a desarrollar se debe enmarcar en ejes temáticos. Los ejes temáticos que se definieron para el trabajo son:
 1. Eje Ambiental
 2. Eje Urbano (incluye movilidad, patrimonio tangible, espacio público)
 3. Eje Social y Cultural (potencial social y seguridad humana)
 4. Competitividad – Productividad. (Lo económico-financiero)
 5. Educación Ciencia y Tecnología.
 6. Vivienda e Infraestructura.
 7. Cultura, turismo y patrimonio intangible
- Que el Consejo no es Consultivo sino de concertación.
- Que las propuestas desarrolladas por la Administración constituyen la base para los procesos de discusión, aclarando que para poder concertar es necesario precisar las propuestas por parte del Consejo de Concertación.
- Que se debe legitimizar la interlocución y la participación a través del Concejo de Concertación.
- Que se debe definir conjuntamente la metodología de trabajo en donde se discutan las propuestas, para establecer los consensos y los disensos y así articularlos con las políticas, los tratamientos y las operaciones del Plan Zonal.
- Que es importante que el Consejo este abierto a la participación real, permitiendo la inclusión de otros sectores mediante las mesas temáticas o sectoriales correspondientes. Por otra parte, todas las propuestas y solicitudes de la comunidad que tienen que ver con el PZCB deben canalizarse por este Concejo de Concertación. (Secretaria Distrital de Planeación, 2007, pág. 33)

Con el tiempo este Consejo de Concertación no funcionó de forma armónica con el DAPD, por lo cual se desmontó la interlocución. “Luego de varias reuniones el Consejo de Concertación se disolvió y no fue posible continuar con el trabajo, pero consecuentes con este proceso se tomó la decisión de darles la palabra como actores principales de esta Audiencias.” (Secretaria Distrital de Planeación, 2007, pág. 35)

La desorganización en las reuniones, la desviación de las discusiones de temas del centro a otros problemas estructurales del país, los problemas de representación, los inconvenientes para que todos participantes fueran escuchados, los prejuicios entre las partes y los intereses particulares que sobrepasaron los intereses generales del territorio, fueron las principales causas para que fracasará este espacio de participación.

Empero el fracaso del espacio, es importante resaltar la voluntad de la Administración Local para desarrollar las reuniones de este espacio, ya que se contaba con el apoyo de las Alcaldías Locales y la Secretaria de Gobierno, en estos espacios se dio la oportunidad de expresar las inquietudes del ciudadano. Los temas tratados en estas reuniones fueron constantes, en general, “Se destacó el punto de vista crítico al modelo político y económico

de nación, la preocupación por la inversión extranjera, la expropiación a residentes tradicionales, la dinámica expansionista de las universidades, entre otros.” (Luna, 2005, pág. 52)

2.3. ¿CÓMO SE DESARROLLÓ LA FORMULACIÓN DEL PLAN ZONAL CENTRO EN LA LOCALIDAD DE SANTA FE?

La localidad número 3, Santa Fe limita al norte con la localidad de Chapinero por la Calle 39 y al sur limita con la localidad de San Cristóbal en la Avenida primera; se extiende hasta la Avenida Caracas al oeste y al este limita con los cerros orientales y los municipios de Choachí y Ubaque. Dentro de Santa Fe se encuentra ubicada la localidad de la Candelaria, limitando por la carrera novena, la Avenida Jiménez, la carrera primera y la calle sexta.

Santa Fe se presenta como un escenario interesante dentro del PZCB, debido a que es la localidad más grande del área objeto de intervención. Con una “extensión total de 4.487,74 hectáreas, de las cuales 3.802,72 corresponden a suelo rural y 685,02 corresponden a suelo urbano” (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003, pág. 11). Por tanto, representa aproximadamente el 39.65% del área total PZCB. A su vez, es la Localidad del PZCB con mayor número de UPZ (5 en total: Sagrado Corazón, La Macarena, Las Nieves, Las Cruces y Lourdes), teniendo en cuenta que la metodología de participación ciudadana para la formulación del Plan Centro se dio por UPZ, la localidad de Santa Fe es la localidad con más espacios de participación ciudadana en el PZCB. (Ver anexo 1)

En el proceso participativo en las fases I y II se realizaron ocho reuniones en las UPZ de la localidad, con una asistencia total de 467 participantes, “en la UPZ las Nieves 114 participantes, en la UPZ Sagrado Corazón y Macarena 124 y en las UPZ Las Cruces y Lourdes 229 ciudadanos participantes” (Secretaría Distrital de Planeación, 2007).

En la fase III las audiencias informativas tenían una convocatoria general, se realizaron en todo el territorio del PZCB, pero asimismo se realizaron convocatorias en las 5 UPZ de la localidad. Por otro lado, las audiencias propositivas se realizaron por localidad, por lo tanto, solo se realizó una reunión en la localidad.

2.3.1. Síntesis de los aportes recibidos en las diferentes unidades de planeamiento zonal en todo el proceso de participación para la formulación del PZCB.

En las diferentes fases se recogieron propuestas por UPZ, siendo un reflejo de los intereses y reivindicaciones que se demostraban por parte de los actores en el proceso participativo, las cuales, según su viabilidad técnica y compatibilidad con el ordenamiento territorial propuesto por el DAPD, se incluyeron en el PZCB. En las fases I y II estos aportes se recogieron en 5 temas importantes: vivienda y equipamientos, medio ambiente y espacio público, infraestructura y actividades productivas, seguridad y convivencia ciudadana, cultura y patrimonio; y por último normatividad. (Ver el anexo 3)

- UPZ Sagrado Corazón: La preocupación por la permanencia de los habitantes del sector era primordial, en vista del proceso de gentrificación, los ciudadanos manifestaban la necesidad de priorizar la inclusión social de grupos marginados del sector, para no expulsarlos, sino por el contrario, permitirles vivir en condiciones dignas dentro del territorio. Por otro lado, los ciudadanos manifestaron la necesidad de impulsar el turismo en el sector por medio de la implementación de servicios complementarios y de soporte. También es importante destacar que se recibieron propuestas de coordinación institucional para optimizar la situación de los habitantes de la UPZ, como propuestas para generar más empleo, regular las ventas ambulantes, la formación de microempresas y aumentar la oferta deportiva y cultural dentro del territorio.
- UPZ Macarena: se priorizaron las propuestas para recuperar el medio ambiente y el espacio público, por medio de la construcción de más zonas verdes por habitante y redes análogas de espacio público. Del mismo modo se encontraron solicitudes para aprovechar el espacio público.

Otra preocupación importante es la del derecho del residente de permanecer en el territorio y la protección de sus viviendas. Estas inquietudes de la comunidad se integraron en la “estrategia un centro para vivir en el PZCB”, donde se protege a los habitantes históricos, garantizando la oferta de vivienda en el sector. También se planteó un circuito turístico dentro de la UPZ. Otro factor importante es potenciar la plaza de la

Perseverancia como un centro turístico y productivo importante, fortaleciendo su valor cultural y económico dentro del territorio.

- UPZ Lourdes: en esta UPZ se priorizó la creación y adecuación de espacios de recreación y cultura para la comunidad, los cuales sirvan para la atracción del turismo. En cuanto a movilidad, se solicitó mitigar y controlar los impactos negativos de las intervenciones viales en la Avenida de los Comuneros y la Avenida la Hortúa. Priorizando los efectos negativos en el tejido social del sector.
- UPZ Las Nieves: Se priorizó el uso y aprovechamiento de las construcciones abandonadas en el sector para uso de vivienda de interés social y otros, mejorando el paisaje urbanístico, facilitando la revitalización de estas edificaciones y mejorando la oferta de vivienda y otros usos potenciales.

Otro punto relevante era la organización de las ventas ambulantes dentro del sector. Se identificó un espacio público importante dentro del sector para recuperar, el eje histórico y cultural ubicado entre la Quinta de Bolívar y el Parque de la independencia.

Por otro lado, temas sociales relacionados con poblaciones vulnerables como los vendedores ambulantes, los habitantes de calle y las trabajadoras sexuales fueron temas trascendentales incluidos.

- UPZ Las Cruces: La preocupación más relevante era el derecho a la permanencia de los habitantes históricos y la creación de vivienda digna para estratos 1 y 2, priorizando a los residentes de la UPZ. Del mismo modo, los ciudadanos solicitaron ser informados de las afectaciones que pueden ocasionar los nuevos proyectos planeados en el sector, para contener el desplazamiento de los residentes históricos. Se propuso crear una Unidad Popular de Vivienda en la zona comprendida entre Avenida 1 y la Calle 4 y entre la Av. Caracas y la Carrera 1.

Por lo tanto, el Distrito se comprometió a elaborar planes de acción para la generación de soluciones de vivienda digna dentro del sector. En estos espacios de participación los habitantes del sector formularon la necesidad de equipamientos como centros de formación educativa. También prevaleció la recuperación y adecuación de la Plaza de las Cruces y la implementación de un tranvía por la séptima.

3 LOS RESULTADOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO

En el tercer capítulo se desarrolla la variable efectos de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, a través de una evaluación del proceso participativo, observando los aspectos positivos y negativos, así como la efectividad⁸ de la participación ciudadana desarrollada en la localidad de Santa Fe frente a la formulación del PZCB. Finalmente, se amplía la variable de actores, profundizando el análisis de los actores públicos mediante la racionalidad limitada, entendiendo sus efectos en el proceso decisional de la formulación del PZCB.

3.1. BALANCE DEL PROCESO PARTICIPATIVO EN LA LOCALIDAD DE SANTA FE

3.1.1 Aspectos positivos del proceso participativo en la localidad de Santa Fe

Es de resaltar que el proceso es una apuesta de planeación importante, donde se desarrolla un espacio de participación ambicioso, en un territorio heterogéneo con actores diferentes en realidades distintas; como respuesta en parte, al cumplimiento de la norma, donde, como se mostró en el capítulo 1, los procesos participativos son obligatorios para darle legalidad a las normas y reglamentaciones del Estado. A su vez es importante destacar la voluntad técnica y ciudadana para participar y confluir en espacios de participación.

Un aspecto positivo a resaltar es la decisión del DAPD de abrir convocatorias y espacios de participación para informar y recibir propuestas e inquietudes de la comunidad, tratando de armonizar las visiones técnicas y urbanísticas del plan con los temores, percepciones, necesidades y prioridades de la comunidad. La ley 388 incluye dentro de los mecanismos de participación los derechos de petición, en este sentido, para este proceso hay un acierto metodológico porque se estandarizaron las propuestas entregadas por escrito.

⁸ Se entiende por efectividad los impactos de los actores en el proceso decisional, la concertación y legitimación alcanzada por el Distrito de dichas decisiones

Nosotros diseñamos un instrumento particular que tipificaba los aportes, los cuales eran recibidos por escrito en las reuniones, o los que se radicaban en el DAPD. Muchos eran simplemente aportes, otros se radicaban como derechos de petición. La mayoría si eran aportes, dados en escritos en formatos que se entregaban en las reuniones, los ciudadanos se podían pronunciar en las casillas por temas. Eso se diligenciaba en un formato, por fichas temáticas, el equipo con el que yo trabaje lo diseñó, se establecía el nombre de la persona, se tipificaba (si era comentario, propuesta o pregunta), la dimensión a la cual se refería dentro del PZCB, se transcribía casi que literalmente el aporte y en una parte final de las casillas esta propuesta se remitía al encargado de norma para que revisara los contenidos y el alcance de los aportes. Él se encargaba de verificarlo frente al marco normativo vigente, las propuestas ciudadanas podían ser interesantes, pero se salen del marco de la norma. También, había propuestas que no tenían nada que ver con el instrumento, eran más denuncias que se salen del ámbito de los que está obligado por la norma.

Esa información recolectada en los formatos, se entregaba al respectivo técnico, quien definía la pertinencia o no y se incorporaba, de eso puedo dar fe, que muchas de las propuestas que entraron en ese registro ingresaron en el proceso, no de manera literal, se pasaba a un lenguaje técnico que demandaba un documento de este tipo. (Sánchez Baracaldo , 2013)

El proceso de participación trajo consigo lecciones aprendidas tanto para los actores públicos como para los actores sociales y privados. En el caso del sector público, representados en el DAPD, el proceso demostró que por las dimensiones y la variedad que tiene el territorio es necesario usar metodologías de participación mixtos, donde confluyan los procesos de participación directa y representativa. En la primera fase se hizo un esfuerzo para realizar espacios de participación directa, pero por la cantidad de asistentes y demandas ciudadanas se realizaron cambios en la fase III, donde se accedió a organizar un espacio con representación de diversos actores, quienes a su vez debieron organizarse para poder participar en los diversos espacios abiertos.

De acuerdo con la reunión del 14 de Diciembre 2004 en la que ustedes como representantes de la comunidad presentaron una propuesta para conformar el CONSEJO CONSULTIVO DE ORDENAMIENTO ZONAL PARA EL CENTRO (CCOZC) en el marco de la formulación del PZCB y teniendo en cuenta la directriz impartida por el Señor Alcalde Mayor en diálogo con ustedes, el DAPD reconoce la importancia de dicho Consejo y celebra la labor desarrollada en su conformación, esperando que con él se logre un mayor nivel de interlocución que nos conduzca a un Plan Zonal que defina las condiciones de ordenamiento (...) Constituido el CCOZC, el proceso de participación entra en una tercera fase, en un nivel mayor de agregación y representatividad. Fase que cuenta con antecedentes y características análogas en el proceso dado por el POT 2000 y 2003. (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2004)

En este sentido, el proceso trata de recoger todas las necesidades de la localidad de Santa Fe (Ver anexo 3), incluso las que no necesariamente le competen directamente al instrumento de planificación. Los espacios de participación trataron de escuchar a la ciudadanía respecto a quejas, reclamos, problemas de convivencia, temas sociales y estructurales como los habitantes de calle, la prostitución, las actividades ilegales, la

generación de empleo entre otros, que no necesariamente soluciona el instrumento, pero que igual se incluyen en el Decreto 492 de 2007. “El proceso 2004 recibió 770 aportes que luego de ser interpretados, clasificados temáticamente y por Localidad-UPZ se tradujeron a 424 aportes definitivos.” (Luna, 2005)

En este proceso participativo se incluyó a las poblaciones vulnerables del centro y los problemas sociales y estructurales que requieren intervención de todos los actores: “Hacer lecturas de tendencia y análisis sobre los principales problemas sociales del Centro de tal manera que se cuente con lineamientos de política pública y esquemas operativos para atender problemáticas concentradas en el territorio Centro” (Luna, 2005, pág. 96)

Otro factor relevante fue el aprendizaje que se obtuvo para mejorar la información y el esfuerzo por parte del DAPD para acercar el lenguaje técnico al ciudadano. Este fue un proceso de aprendizaje que se logró consolidar en la fase del 2005, donde se mejoraron las audiencias informativas, se logró realizar 9 en el PZCB, de las cuales se realizaron 5 en la localidad de Santa Fe.

Los temas técnicos para la comunidad eran complicados, al principio nos costaba mucho llegar al ciudadano, pero Planeación hizo esfuerzos para explicar qué era el Plan Zonal del Centro para que lo entendieran. En las reuniones se preguntaba a los ciudadanos ¿qué quiere del centro? ¿Qué puede aportar? Se hacían a los ciudadanos preguntas en las mesas temáticas sobre los temas para saber qué podían aportar los ciudadanos, hacíamos preguntas por temáticas para facilitar el tema. (Noy, 2013)

Es de resaltar la voluntad de los ciudadanos para participar en el proceso, teniendo en cuenta las propuestas y derechos de petición recibidos, así como la asistencia en todo el proceso. Para el año 2004 “En las reuniones realizadas en las UPZ Macarena y Sagrado Corazón en las reuniones asistieron 124 personas, en la UPZ Nieves asistieron 114 y en las UPZ Cruces y Lourdes asistieron 229 personas” (Secretaría Distrital de Planeación, 2007). En la fase realizada en el 2005 se alcanzó una asistencia importante de ciudadanos para las audiencias informativas: “en la UPZ de la Macarena asistieron 125, en las Cruces 160, en Sagrado Corazón 90, en Lourdes 121 y en las Nieves 150 personas. Para la Audiencia Propositiva la localidad de Santa Fe contó con una asistencia de 208 ciudadanos y 26 propuestas radicadas.” (Luna, 2005, págs. 85 - 88)

Dentro de las preocupaciones incluidas dentro del PZCB la más trascendental es el temor por el desplazamiento de los habitantes del centro, la cual fue incluida dentro del diagnóstico y el Decreto, tratando de garantizar el derecho de permanecer en el territorio (Ver

anexo 10). Mostrando que los ciudadanos pudieron manifestar sus preocupaciones e impactar la formulación del PZCB.

(...) había una preocupación porque la gente no fuera desplazada del centro, esa era una base clara para que el PZCB incluyera dentro de los temas más importantes dentro de su formación incluir cerca de 70000 VIS, para que la gente que vive en el centro pudiera acceder. Ese tema era importante porque la gente manifestó esa preocupación. (Jácome, 2013)

En el caso de los actores sociales y privados a partir de la experiencia del PZCB se organizaron y se sensibilizaron en temas urbanísticos, económicos y sociales del territorio. Muestra clara es el mandato del centro realizado en el 2010, un manifiesto de los habitantes y ciudadanos del centro, que reivindican sus derechos y visiones del territorio en respuesta al PZCB y otras políticas de renovación del centro. Se logró la integración de la comunidad a partir de intereses y preocupaciones comunes, ligados al territorio del centro.

Veo el mandato del centro y es impresionante la sabiduría de la gente, ¿de dónde nace?, de dejar hablar a la gente, porque todos hablan de todos los temas, lleno de contenidos y tiene que ser ordenado con una función especial de relatores. A eso se le puso mandato popular del centro porque era más fuerte y mejor, no era solamente un mandato para quienes queríamos enfrentar a la administración generando un proceso de proactividad con la situación, sino que también tenía que ver con nosotros (...) Es demasiada cosa porque eran 500 personas hablando simultáneamente, recogió el sabio. (Montenegro, 2013)

3.1.2 Aspectos negativos del proceso participativo en la localidad de Santa Fe

En la construcción del diagnóstico y la propuesta inicial del PZCB no se contó con una verdadera participación, sino con un proceso de información que no fue aceptado por la comunidad del centro, inicialmente se construyó el diagnóstico con IDOM.

Primero se estructuró la primera parte con los españoles de IDOM, donde se estructuró un documento, se hizo una propuesta y se sometió a unos procesos de participación, esto no le gustó mucho a la gente, porque la gente decía que se traían las imposiciones de los españoles y no nos tuvieron en cuenta, ahí fue el primer tropiezo. Sin embargo, en ese primer tropiezo se vio como se vinculaba más a la población, para ver como ellos tenían una incidencia más clara. (Noy, 2013)

En ese sentido el proceso de participación tenía una percepción negativa frente a los ciudadanos, gracias a la falta de confianza y las experiencias anteriores que han creado una imagen distorsionada. De otro lado, las especulaciones, los prejuicios, la incertidumbre y las

intervenciones urbanísticas anteriores en el territorio, no permitieron establecer relaciones sinérgicas para construir todo el proceso de formulación del PZCB.

Ha habido mucho desgaste desde antes del PZCB, cuando llegamos a las reuniones con las personas del centro la gente manifestaba mucha desconfianza con la Administración, porque había tenido antecedentes muy malos, nosotros íbamos con el pie izquierdo, porque la comunidad manifestaba que los temas que mencionaban en el proceso del PZCB ya los venimos hablando hace 10 o 15 años con la administración. La comunidad manifestaba que la administración los hace ir a reuniones y firmar, después no hacen nada, pero de todas formas queda la constancia de que nosotros hubiéramos participado en todas las decisiones. (Jácome, 2013)

Otro factor negativo dentro del proceso fue la falta de más acompañamiento de representantes políticos de la ciudad, aunque el Alcalde Mayor hizo presencia en una reunión, realmente no acompañó el proceso, sino que lo delegó en el DAPD. “Nos enfrentamos a una realidad tan compleja que nos desbordó. En muchos escenarios en los procesos de participación requeríamos, por el valor de pieza urbana del centro en la ciudad, mayor presencia tanto de Secretarías como del propio Alcalde movilizándolo el tema.” (Sánchez Baracaldo, 2013)

También el Concejo Distrital fue un gran ausente del proceso, quitándole apoyo político, teniendo en cuenta que los concejales son electos por los ciudadanos para representar sus intereses. Asimismo, por el peso de la pieza urbana en la ciudad se ameritaba una discusión de ciudad, que involucraba a todos los actores políticos de Bogotá.

La Administración no era consiente que los mismos de siempre líderes comunales del centro eran los que disponían del tiempo para asistir a estas reuniones, sino que en la discusión se debió haber dado en la ciudad y en el Concejo de la ciudad, el Concejo para entonces no era un actor importante dentro de esas decisiones, después cuando ya salieron proyectos como ciudad salud, que representaban algún movimiento de recursos públicos y privados, se empezaron a interesar los Concejales. Cuando se estaba tomando la decisión no se interesaron los Concejales. La participación se debió extender a todos los usuarios del centro es decir a toda la ciudad. (Jácome, 2013)

Desde el punto de vista metodológico, el proceso de participación adoleció de una estrategia de comunicación e información al ciudadano desde el comienzo del proceso de formulación del PZCB, que le permitiera al ciudadano conocer los proyectos, controlando las expectativas y aclarando las preocupaciones de los residentes frente a un posible desplazamiento.

La estrategia de comunicación e información debe incluir no solo a medios masivos, sino a un interlocutor visible y permanente en el territorio, que tenga las herramientas necesarias para mantener informado al ciudadano de todo el proceso de planeación. Faltó una oficina o ente gestor que trabajará en el territorio, siendo de fácil acceso para los ciudadanos interesados. “La convocatoria es pobre, debe ser masiva a través de los medios: TV, radio; las reuniones son precarias. El Centro es una bomba: por mala información y falsas expectativas creadas por el PZCB. Intencionalmente se está rompiendo del tejido social del Centro.” (Luna, 2005, pág. 59)

Del mismo modo, los canales de información deben aclarar desde las convocatorias los objetivos, organización, programa y alcances de las reuniones, asambleas, foros o audiencias convocadas, siendo claros desde el comienzo tanto en el equipo técnico, las instituciones invitadas y todos los actores convocados. Para el caso de la localidad de Santa Fe, estos temas no eran precisos desde el comienzo, lo cual generaba desorganización y confusión en los asistentes. “Las reuniones de participación que lideraba la Secretaria de Planeación Distrital y a las que yo tenía que exponer el proyecto fueron muy poco gobernadas, no había reglas de juego claras, se arrancaba con una exposición, pero si algunas personas querían sabotear o desviar el sentido de la reunión lo lograba, porque no había la experticia de la administración para gobernar las reuniones.” (Jácome, 2013)

Desde el punto de vista de la comunicación se falló en la falta de generación de espacios de diálogo, las reuniones realizadas no eran suficientemente coordinadas y ordenadas, se carecía de mecanismos y metodologías que facilitaran la participación, sin contar que el proceso de información se mejoró con la experiencia, ya que no había desde el comienzo una estrategia clara para llegar al ciudadano. (Ver anexos 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11)⁹

En lo espacios de participación faltó crear un verdadero diálogo entre las partes, no nos hablamos, nos miramos desde los estereotipos. Espacios de participación reales no habían, hay un problema de comunicación, se presentaban mapas y planos que la población no entendía realmente. Escenarios de participación reales son donde las personas puedan hacer el mapa, donde la gente expone y se expresa, hacer una reunión con 2000 personas a echarle un cuento en un auditorio es funesto. Chulear y hacer firmar a la gente no es participación, porque primero la gente no está informada, segundo la gente no tiene conocimiento, tercero la gente no tiene forma de expresarse, simplemente se hicieron reuniones para decir que hicimos, pero en realidad no se hizo. (Ardila Echeverría, 2013)

⁹ Todos los entrevistados coinciden en que las reuniones realizadas eran desordenadas y no contaban con espacios de diálogo verdaderos.

Desde los mecanismos y la metodología del proceso participativo, faltó más representatividad real de todos los intereses y actores del centro, claramente quienes hacen más ruido y asisten a todas las reuniones no necesariamente representan intereses significativos, por lo cual faltó hacer un proceso riguroso y consensuado para conformar el Consejo de Concertación para el PZCB. Del mismo modo, al ser una parte importante de la ciudad, el centro necesitaba representación de otros sectores de la ciudad, por ejemplo, la población que trabaja o estudia en el centro no se tuvo en cuenta. Es necesario, por las dimensiones del PZCB hacer un proceso mixto que incluye participación directa y representativa para dinamizar los procesos, haciendo procesos de elección de representantes más transparentes y conjuntos con la comunidad.

Respecto a los comités y los líderes de la comunidad del centro realmente no eran representativos de una comunidad del centro, eran líderes que se impusieron, no se logró representatividad real de la comunidad del centro. Empezó a prevalecer el interés particular sobre el interés general, se discutían cosas de política en algunas reuniones que se salían del plan zonal, los intereses políticos de los líderes desgastaron los espacios de participación. (Noy, 2013)

Por otro lado, es necesario cambiar la visión desde lo público que la asistencia a espacios de participación es sinónimo de aprobación y legitimidad de los procesos, en especial cuando hay reparos de los ciudadanos sobre los mismos. La firma de listas de asistencia no se puede tener en cuenta como indicador de aprobación de las políticas públicas o las decisiones de la Administración, pues dependiendo de las dinámicas sociales, territoriales, políticas, económicas y metodológicas, no se puede abusar de la confianza de los asistentes a las reuniones, ya que rompe la confianza y las posibilidades de diálogo entre las partes. “En un principio había todo tipo de presentaciones, a través de proyecciones o carteleras. Pero realmente, no solo en este tipo de normas como en muchas otras, era ver la aceptación de una persona que va y firma un documento para legitimar un proceso, más no para entenderlo.” (Durango, 2013)

Del mismo modo, en este proceso de participación no se distinguieron los espacios de información de los espacios de participación, aclarando a la ciudadanía los métodos y espacios de diálogo efectivo, las convocatorias no hicieron claridad sobre los límites de la participación y no se profundizó en diversos canales de información a la ciudadanía. Desde

el punto de vista legal la participación se concibe como un requisito, desdibujando la efectividad de los espacios de participación ciudadana, generando desgaste de los mismos.

Son fallas que tiene que ver con las cosas formales de ley, entonces ellos nos invitan a reuniones y creen que porque firmamos la lista de asistencia entonces eso es aprobar los planes, eso es ridículo, incluso creo que es ilegal. Que lo inviten a uno a una reunión y uno diga no estoy de acuerdo, pero ellos le ponen al frente un chulo que dice participación y piensen que, con eso, la gente que participó están aprobando lo que ellos están pensando, lo que están informando, eso es ilegal. (Montenegro, 2013)

Es importante destacar la falta de articulación institucional dentro del Distrito, no solo entre las diferentes instituciones, sino en las diferentes administraciones, generando confusiones y acciones desarticuladas. Faltó la presencia de una oficina permanente en el centro, que fuera la cabeza visible del proyecto, un ente de información y articulación institucional al servicio del ciudadano. Para el caso concreto de la localidad, se recibieron aportes o inquietudes de diferentes niveles, incluso denuncias que podían ser tramitadas por entidades puntuales como temas de convivencia que la Personería o la Policía podía solucionar en el corto plazo.

Las relaciones interinstitucionales fueron pésimas, en ese momento las entidades que tenían mayor interés y que han tenido que responder a las intervenciones del PZCB son planeación, la ERU, el acueducto y el IDU, había reuniones, pero la comunicación no era tan fluida, no había reuniones de trabajo que sopesaran los problemas del centro, pero no había incidencia de lo que le interesaban a las otras Entidades para que se priorizaran los proyectos. No hubo un liderazgo claro del Alcalde, parte de la confiabilidad que pueda tener un proceso de estos es que el Alcalde es el que pone la cara y defiende y anuncia que el proyecto es clave para la Administración y va a estar al frente del asunto, pero cuando la norma es la cabeza visible, pues la cosa no prospera, este proceso no fue liderado por el Alcalde. (Jácome, 2013)

Otro factor trascendental que requiere estos procesos de planeación territorial es la capacitación de las instituciones distritales en los temas técnicos y los temas de participación, es decir, una formación mixta, que permita hacer el lenguaje técnico más amigable con el ciudadano sin dejar de ser preciso, mejorando las metodologías de participación. El hecho que estos temas se resuelvan mediante contratos de consultoría, restringen los procesos y los tiempos no son compatibles, puesto que los procesos de participación no pueden cambiar o sujetarse a los tiempos contractuales.

Los tiempos de las consultorías, los recursos que se deben ejecutar y para ese entonces no había un ente gestor, cada consultoría tenía sus plazos y sus productos a entregar, como suele suceder, pero es una cuestión de recursos, la figura no era adecuada, la participación no debería depender de los tiempos

de contratación, sino que debía ser una cosa con su propia lógica y creo que el tema contractual pega demasiado en esas decisiones, hay una plata y un tiempo, que no necesariamente son los tiempos del proceso participativo, justamente porque no hay oficinas permanentes de participación. (Jácome, 2013)

Finalmente, la realidad del centro desborda el plan zonal, en otras palabras, los problemas estructurales que tienen una repercusión amplia en el centro no pueden ser abordados y solucionados desde un instrumento urbanístico. El instrumento del Plan Zonal no tiene los recursos necesarios para lidiar con temas estructurales, que requieren de actuaciones interinstitucionales coordinadas y conjuntas para intervenir la realidad compleja del centro, por tanto, a realidades complejas, soluciones integrales y complejas.

Nos enfrentamos a una realidad tan compleja que nos desbordó (...) no tuvimos suficiente respuesta para una realidad tan abrumadora, y de alguna manera esa va a ser una de las mayores problemáticas, la propia institucionalidad no se reconoció en el proceso, no logró calcular la dimensión del problema. (Sánchez Baracaldo , 2013)

3.2. ¿LA PARTICIPACIÓN CIUDANA DE LA LOCALIDAD DE SANTA FE FUE EFECTIVA EN EL PZCB APROBADO?

Para este trabajo la efectividad se entiende como los efectos sobre la política pública del proceso participativo, además la capacidad de los actores y las organizaciones para influir en las decisiones tomadas desde el Estado, así como la capacidad del Estado para concertar las decisiones tomadas, en pro de solucionar problemas públicos.

Desde algunos de los actores sociales, privados y públicos predomina una visión negativa frente a la capacidad de influir en las decisiones para el PZCB, se reconoce el proceso de participación como un proceso de legalización del Plan Zonal (Ver anexos 6 y 11). El proceso de participación se percibe como un requisito que exige la ley, más no se considera que estos espacios posibiliten que los proyectos sean viables y sostenibles socialmente al largo plazo.

Toda esta “participadera” es engañosa, entonces a mí me parece que hay que ponerlo en blanco y negro a que derechos ciudadanos y en Colombia la ley es clara sobre que ningún proyecto que afecte la vida cotidiana de las personas puede hacerse por encima de los afectados. De manera que a mí me parece bien que la misma historia de la institucionalidad pública es un efecto de nuestras necesidades como ciudadanos, entonces me parece que hay que recuperar el sentido de los derechos básicos y actuar en consecuencia. (Montenegro, 2013)

Sin embargo, es importante rescatar que ciertas propuestas ciudadanas en temas ambientales, de poblaciones vulnerables, de fomento de empleo, culturales y de patrimonio tangible e intangible, se integraron y de cierta forma se lograron cosas positivas para las UPZ (Ver anexo 2). A su vez, el reconocimiento del derecho de permanencia para los habitantes históricos del centro en el Plan Zonal, es un logro importante, en especial por la visión negativa frente a los procesos de gentrificación y renovación del centro. Aunque, actualmente no existe confianza y predomina la incertidumbre frente a la permanencia de los habitantes históricos.

Si bien el proceso incluyó temas sociales relevantes de los ciudadanos, el plan no controló las expectativas y especulaciones generadas alrededor de los proyectos planteados, a tal punto que persiste la preocupación por el desplazamiento y los cambios drásticos sociales, que han traído procesos anteriores de renovación, alimentando el imaginario

negativo. Por tanto, es importante afianzar los espacios de comunicación e información claros, que fortalezcan una mejor relación entre la comunidad y la Administración de la ciudad en las próximas intervenciones en el territorio.

El proceso de participación fue carente de diálogo e información precisa y clara, lo que desencadenó una baja concertación y aceptación del plan. En contraste, este proceso fue efectivo en la medida que legalizó el PZCB, pero no fue un proceso de participación exitoso, en gran parte, porque la metodología planteada inicialmente no se realizó (ver anexo 3), y porque la realidad de la localidad de Santa Fe sobrepasó la capacidad del PZCB.

De la misma forma, el tamaño y la heterogeneidad de actores e intereses de Santa Fe, crean condiciones que combinadas con la metodología de participación propuesta por UPZ y mesas temáticas, sean insuficientes para los retos de una participación real en un espacio tan complejo. El gran número de participantes en los diferentes talleres y audiencias no permitieron condiciones de diálogo propicios, dividiendo a los actores de la localidad.

En cuanto a la organización de la comunidad para participar en el proceso de formulación del PZCB no fue un proceso fácil en la localidad, evidenciando que no se alcanzó representatividad de la comunidad para lograr un proceso organizado. Del mismo modo, dadas las condiciones de la heterogeneidad de actores que confluyen en la localidad, podemos evidenciar que la metodología no dio los resultados gracias a la cantidad de actores, las escalas, la falta de dirección y liderazgo en las reuniones.

...una cosa es sentirse representante de las comunidades y otra crear las condiciones para que las comunidades mismas se representen. Si los que tienen problemas de vivienda no se organizan para luchar por la vivienda pues que sigan pagando arriendo. Otros compañeros a pesar de su discurso democrático les interesa más la representativa, pero se va por la ruta de que necesitamos un buen abogado, y el abogado termina viviendo de los dolientes del problema. Pero no hay una gente organizada tratando de defender su territorio, donde además de abogados tengamos procesos educativos, organizativos de movilización, de otras cosas. (Montenegro, 2013)

Por otro lado, el DAPD no consiguió los niveles de apropiación dentro de los ciudadanos del centro, ocasionando poca legitimidad y reconocimiento del PZCB, incluso dentro de la misma administración, desconociendo un importante esfuerzo en términos de recursos financieros, humanos, sociales, de tiempo y técnicos. Como resultado hay manifestaciones ciudadanas como el mandato del centro mencionado anteriormente, el cual muestra el inconformismo frente al Decreto aprobado.

3.2.1 Efectos de la racionalidad limitada

La efectividad de los espacios de participación también se ve afectada por los límites de la razón de los actores públicos, en la medida que la administración decide cómo se generan los espacios de participación, y a su vez, toma las decisiones. Del mismo modo, el proceso decisional es el punto importante del proceso de formulación de la política pública, donde los espacios de participación generan expectativas en la comunidad, entendiendo que se abren estos espacios para que la ciudadanía se pronuncie frente a las decisiones públicas, para que sean concertadas. Entendiendo que el actor público es el decisor, la racionalidad limitada nos ayuda a entender cuáles son las restricciones que tienen los espacios de participación en el proceso de toma de decisiones.

La Administración Distrital contaba con información parcial de la realidad del centro, teniendo en cuenta que, al inicio se intentó socializar el diagnóstico realizado por la consultoría de IDOM, desconociendo la realidad que vivían los habitantes del centro, por tanto, se debió realizar otro diagnóstico complementado con información que entregaba la comunidad.

Primero se estructuró la primera parte con los españoles de IDOM, donde se estructuró un documento, se hizo una propuesta y se sometió a unos procesos de participación, esto no le gustó mucho a la gente, porque la gente decía que se traían las imposiciones de los españoles y no nos tuvieron en cuenta, ahí fue el primer tropiezo. Sin embargo, en ese primer tropiezo se vio como se vinculaba más a la población, para ver como ellos tenían una incidencia más clara. (Noy, 2013)

En el caso de los espacios de participación creados por el DAPD y el equipo de La Corporación Raíces, la metodología de participación planteada inicialmente no fue suficiente, generando inconvenientes en su aplicación a la realidad y las necesidades de participación de los actores de la localidad, entonces su puesta en marcha no se cumplió (Ver anexo 3). De igual modo, las restricciones de tiempo de los procesos de contratación también perjudicaron las dinámicas de los espacios participativos, demostrando que es necesario tener dentro de la organización personal capacitado y profesionalizado en temas de participación, quienes no se limiten por los temas de contratación.

Los ciudadanos no tenían claro la definición, alcance, objetivos y límites del plan zonal como instrumento de planificación urbanística, dificultando las dinámicas de

participación y su capacidad real de influencia, desaprovechando los espacios de participación. La complejidad de la realidad de la localidad de Santa Fe no se puede solucionar con un plan zonal, los ciudadanos tenían expectativas que el instrumento no podía alcanzar.

En cuanto a la identificación del problema se trató de hacer un ejercicio conjunto con la comunidad, empero las alternativas de solución no se crearon con la colaboración de la ciudadanía del centro. Las alternativas fueron una construcción de los técnicos del DAPD, que se ajustaban a las expectativas de los decisores, tomando como referencia el POT y las justificaciones basadas en la experiencia y conocimiento técnico de la institución. En las mesas propositivas los ciudadanos hicieron propuestas, las cuales eran sistematizadas y tomadas en cuenta, siempre y cuando se ajustaran a los criterios del DAPD. En el caso contrario, si la propuesta no estaba en armonía con los preceptos de la institución frente al PZCB, era desechada y catalogada de inviable.

En este sentido, la experiencia y el conocimiento institucional se privilegió sobre el conocimiento de las comunidades del centro, en cierta medida, las orientaciones del PZCB se centraron más en los preceptos del POT, que, en su viabilidad social y la realidad territorial, afectando la apropiación del PZCB por parte del ciudadano. Adicionalmente, los actores sociales se centraron en los problemas, los imaginarios y percepciones negativas alimentadas de experiencias desafortunadas, desaprovechando una oportunidad de planeación conjunta del futuro del centro, donde la visión prospectiva del centro pudiese ser más conciliadora y enriquecedora para el territorio.

Del mismo modo, otra de las limitaciones de la razón que afecta el proceso decisonal se relaciona con la intuición, las percepciones negativas entre los actores fracturaron la confianza, generando rumores y una imagen negativa, tanto del proceso participativo, como del proceso de revitalización del centro que emprendía el plan. Estas malas percepciones se alimentaban de las experiencias negativas en el centro, donde se ve a la renovación como la expulsión de los residentes. Aunque el Distrito cambió su estrategia de comunicación para aclarar el contenido del PZCB, en el imaginario colectivo no cambiaron las percepciones negativas: la expansión desmedida de las universidades, el beneficio de capitales extranjeros, la expulsión de los residentes y la degradación urbana.

Asimismo, el problema de continuidad y memoria institucional afectó lo planeado por la administración del Alcalde Garzón, desafortunadamente, el plan no se implementó como se esperaba.

Resultan contestando cosas contradictorias incluso entre distintas entidades, mejor dicho, toda la papelería que nosotros tenemos se la pasáramos a algún abogado serio les pegaba una embarcada a estas administraciones, porque todas han cometido los mismos errores, hablan carreta incluso contradictoria. La misma entidad en tiempos distintos contesta cosas diferentes, dependiendo del funcionario que esté no son serios. (Montenegro, 2013)

El contexto socio-político afectó la formulación del PZCB, por un lado, porque gracias a las presiones ciudadanas el Alcalde Mayor hizo modificaciones en las metodologías de participación planteada; por otro lado, el alto costo político de la decisión fomentó en los políticos y los líderes de la ciudad la no intervención en la formulación del PZCB, generando baja representación política, no obstante el alto valor de la pieza urbana y las decisiones que se estaban tomando frente al centro.

4. CONCLUSIONES

En el proceso de investigación se aprendió que, para el estudio de los procesos participativos inmersos en formulación de política pública, es necesario tener en cuenta: el contexto social y político en el que se desarrolla, las condiciones institucionales, el funcionamiento de los espacios de participación, los actores que participan y finalmente, los efectos de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

Desde la perspectiva de la Ciencia Política, este trabajo de grado mostró que, la participación no se debe entender como un requisito formal de la política pública, se deben plantear espacios de participación claros, donde la ciudadanía entienda su objetivo y alcances, ya que espacios de participación mal planeados e implementados pueden ser más perjudiciales, que tomar la decisión de no abrirlos. La participación consciente desde los gobiernos locales, es benéfica para los actores públicos, en la medida que incluye a la ciudadanía organizada, convirtiéndose en un aliado para gestionar el territorio. Es conveniente diseñar espacios de participación que sean reflexivos con la realidad a la que se enfrentan, y del mismo modo, sean espacios de concertación, que inviten a realizar ejercicios prospectivos sobre el territorio.

Esta investigación evidenció que los procesos de diagnóstico para la formulación de políticas públicas se articulan con los procesos de participación ciudadana, en la medida que la identificación de los problemas puede construirse con los ciudadanos que viven en el territorio. En contraste, dentro de la formulación de la política pública, vimos que el momento más complejo para articular la participación ciudadana es la toma de decisiones, donde se selecciona las alternativas de solución. En consecuencia, se recomienda explicar a la ciudadanía si los procesos de participación tienen componentes decisionales, en el caso de no tener una incidencia directa, es obligación de las Entidades Públicas informar las decisiones y soportarlas ante los ciudadanos.

Para el caso de estudio, la participación tuvo incidencia en el diagnóstico de problemáticas. El diagnóstico presentado al comienzo tuvo que ser modificado con las necesidades y preocupaciones de la ciudadanía. Sin embargo, el principal nudo de la formulación de la política pública estaba en las decisiones que se materializan en el Decreto, lo cual generó expectativas, donde los ciudadanos querían tomar las decisiones, pero la realidad es que los funcionarios de la Secretaría Distrital de Planeación son los decisores, quienes tienen límites de la razón. Como tal, no se puede afirmar que la participación ciudadana se involucró en el proceso decisional, dificultando el control de expectativas frente a los resultados del proceso participativo.

Asimismo, el proceso fue afectado por la falta de liderazgo del Alcalde y el Concejo de Bogotá, el PZCB pudo tener más confiabilidad y apoyo de la Administración Distrital, dándole el peso político y el debate que ameritaba la recuperación del centro. Empero, el Alcalde intervino al cambiar la metodología y los tiempos de participación en la reunión del 2004, aun así, no fue una figura líder en la fase del 2005. En este mismo sentido, se recomienda que se deben tener mecanismos de selección de representantes de la comunidad, asegurando transparencia y participación efectiva de la comunidad. Para el caso de estudio, los comités y los líderes de la comunidad del centro realmente no eran representativos de una comunidad, fueron líderes que se impusieron. Como consecuencia, empezó a prevalecer el interés particular sobre el interés general, se debatían cosas de política en algunas reuniones que se salían del plan zonal, ocasionando que, los intereses políticos de los líderes minaran los espacios de participación.

Como factores que debilitaron el proceso de participación se pueden resumir en: la desorganización en las reuniones, la desviación de las discusiones de temas del centro a otros problemas estructurales del país, los problemas de representación, la desinformación, las especulaciones, el poco liderazgo político, los inconvenientes para que todos participantes fueran escuchados, los prejuicios entre las partes y los intereses particulares que sobrepasaron los intereses generales del territorio. Asimismo, las relaciones entre el Distrito y los actores sociales del centro, durante el proceso de participación fueron tensas, generando desconfianza, incredulidad e incertidumbre.

Este proceso nos demostró que la cantidad de asistentes no es sinónimo de legitimidad de la participación ciudadana, por lo tanto, el éxito de un proceso participativo se puede medir con los acuerdos realizados, la asistencia es un indicador de la efectividad de la convocatoria realizada. También, se recomienda tener un interlocutor visible en el territorio, como una oficina permanente, que facilite el proceso de información a la comunidad, así como, diversificar los canales de información, posibilitando que el ciudadano recurra a diversos medios, con el fin de dinamizar los espacios a los que la comunidad asiste para participar.

Desde la perspectiva de la Gestión y Desarrollo Urbanos se aprendió que, los procesos participativos que se queden en información y monólogos por parte de Entidades del Estado, romperán los lazos de confianza y credibilidad entre el ciudadano y el Estado. Es importante tener procesos de educación dirigidos a la comunidad favoreciendo la preparación para participar. Por tanto, se debe realizar una preparación institucional, para llevar a cabo procesos de participación, mejorando los canales de comunicación y articulación entre Entidades, con el fin de reducir confusiones y malos entendidos con la comunidad. Entonces, el fortalecimiento de organización tanto de la comunidad como del Estado, es vital para evitar divisiones internas y facilitar el diálogo entre las partes. Por consiguiente, los procesos de planeación de la ciudad y la participación deben tener una mirada compleja e interdisciplinaria, que dé respuestas a problemas complejos, de manera integral en el territorio, sumando esfuerzos de todos los actores involucrados, procurando el diálogo y la concertación permanente, que construya un modelo de gestión social de los proyectos del territorio.

Por otra parte, un mecanismo interesante de participación durante el proceso fueron los Derechos de Petición, en la medida que son herramientas de comunicación escrita que revelan las inquietudes de los ciudadanos, al mismo tiempo, reflejan los problemas de la estrategia de comunicación e información. Son instrumentos de participación atractivos para los ciudadanos en la medida que tienen el respaldo legal, que obliga a las Entidades a darle respuesta y un trámite definido, por tanto, es un mecanismo de participación confiable. Del mismo modo, la Corporación Raíces, sistematizó los derechos de petición recibidos, siendo

una de las herramientas metodológicas interesantes que se obtuvo de la formulación del PZCB.

Los procesos de participación ciudadana que no generen diálogo entre los diversos actores (públicos, privados y sociales), no serán procesos exitosos que generen sinergias dentro del territorio y entre los actores. Para el caso de estudio, la comunicación falló en la falta de generación de espacios de diálogo, las reuniones realizadas no eran suficientemente coordinadas y ordenadas, se carecía de mecanismos y metodologías que prepararan la participación, sin contar que, no había desde el comienzo una estrategia clara para llegar al ciudadano.

La teoría de la racionalidad limitada comprobó en este proceso de participación, que elementos como la desinformación, la elección entre alternativas limitadas y viables según la normatividad, y las tensiones sociales entre los actores, marcaron significativamente el proceso de participación. Según eso, las decisiones tomadas por el DAPD fueron satisfactorias para la Entidad, que privilegió los parámetros normativos del POT en el PZCB. Los intereses, la intuición, las percepciones y los imaginarios negativos, afectaron a todos los actores que participaron en el proceso, creando relaciones de tensión y conflicto en la localidad de Santa Fe.

Así, la teoría de racionalidad limitada nos ayudó a entender las dificultades de la ciudadanía para influir en las decisiones, en la medida que los actores públicos tenían poca experiencia, en la participación que este proceso de planificación requería, demostrando que los actores públicos entienden a la participación como un proceso legal para cumplir, desaprovechando la oportunidad de involucrar a la comunidad en proyectos de gran envergadura. La formulación del PZCB tuvo como componente relevante la contratación para resolver la participación y parte de la formulación del documento, los tiempos de las contrataciones tienen sus plazos y sus productos a entregar, pero es una cuestión de recursos, la figura no era adecuada, la participación no debería depender de los tiempos de contratación, sino que debe tener su propia lógica. El tema contractual es álgido en esas

decisiones, hay unos recursos destinados y un tiempo, que no necesariamente son los tiempos del proceso participativo.

De ahí, es necesario la profesionalización e inclusión de personal capacitado dentro de las entidades que ayuden a articular procesos de participación, salvaguardando la memoria institucional y la continuidad de los procesos, superando los temas de contratación. Dentro de la investigación, se evidenció la desarticulación entre Instituciones del Distrito y entre Administraciones de la ciudad, ya que, gracias a las dinámicas políticas, se rompen los procesos técnicos que se realizan sobre el territorio. En vista de ello, el Distrito debe tener pautas para formular modelos de gestión social, que involucren procesos participativos, los cuales no dependan del gobierno de turno, sino que sea una política transversal de las Entidades Distritales.

Finalmente, la realidad del centro desborda el plan zonal, en otras palabras, los problemas estructurales que tienen una repercusión amplia en el centro no pueden ser afrontados y solucionados desde un instrumento urbanístico. El instrumento del Plan Zonal no tiene los recursos necesarios para lidiar con todos los problemas del centro, que requieren de actuaciones interinstitucionales coordinadas y conjuntas para intervenir la realidad compleja del centro. Es así que, a realidades complejas, soluciones integrales y complejas, una propuesta de gestión social integral, que articule factores urbanísticos, sociales, ambientales, participativos, económicos, de patrimonio, financieros, culturales y de competitividad del territorio, que fortalezca el diálogo y la construcción conjunta del territorio.

BIBLIOGRAFIA

Libros

Gallo, J. E. (2004). *La Participación Ciudadana en la Administración Pública*. Bogotá: Leyer.

Herbert, Simon. (1989). *Naturaleza y límites de la razón humana*. . Mexico: Fondo de Cultura Económica .

Meny, Ives y Thoening, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel. 1992.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Otros (2005). *Formulación y Aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia*. Bogotá: ONU-HABITAT.

Múnera López, María Cecilia. *De la Participación Destructora a la Participación Sinérgica*. Bogotá: Universidad Nacional. 2008

Roth Deubel, André-Noel. *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora. 2004.

Velásquez, Fabio. (2003). *La Participación Ciudadana en Bogotá, Mirando el pasado, presente y futuro*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Capítulos de Libros

Barber, B. (1998.) Un Marco Conceptual Política de la Participación. En: Barber, B. *La Democracia y sus Textos*. (Págs. 281-296). Madrid: Alianza Editorial

Ezquiaga, J.M. (1994). El Planeamiento Municipal. En: Moya González, L. *La Práctica del Planeamiento Urbanístico*. (Págs.69-138) España: Síntesis.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Bonilla Hernández, M. (2007). Participación ciudadana y el rescate de la ciudad.

Revista INVI, 13-34.

Quintero Agudelo, C. Planeación Participativa y Asentamientos Informales en Medellín.

Revista Facultad de Trabajo Social. Vol 23, No 23 (enero-diciembre 2007), 111-118

Velasquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una Nueva Definición del concepto “Política

Pública”. *Revista Desafíos*, 149-187.

Otros Documentos

Acuerdo Distrital 13 de 2000. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3784>

Acuerdo Distrital 257 de 2007, Reforma Administrativa de Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>

Decreto Distrital 492 de 2007, Plan Zonal del Centro de Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27312>

Decreto Distrital 190 del 2004: Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>

Ley 388 de 1997. República de Colombia. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-795/00. Sala Plena. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Cunill, N. (1994). Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. Biblioteca Jurídica Virtual. Disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/58/pr/pr3.pdf>

Jaramillo, S. (5 de 10 de 2006). Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá. Disponible en:

<http://economia.uniandes.edu.co/publicaciones/d2006-40.pdf>

Luna, C. M. (2005). Producto 8: proceso de participación ciudadana, compilado 2004-2005. Secretaría de Planeación Distrital. Bogotá.

Maldonado. María Mercedes. (noviembre 2004). El proceso de construcción del proceso urbanístico: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/135753/M1-06-A-mariamaldonado.pdf>

Mandato Popular del centro. Bogotá 2010. Disponible en la página web: <http://es.scribd.com/doc/37602011/Mandato-Popular-Del-Centro-Secuencia>

Secretaria Distrital de Planeación. (2007). Documento Técnico de Soporte Plan Zonal del Centro de Bogotá. Bogotá: SDP.

Secretaria Distrital de Planeación. (2007). Informe Final de Participación Ciudadana Plan Zonal del Centro de Bogotá. Bogotá: SDP.

Entrevistas

Entrevista realizada a Ardila Echeverría, M. (2013, 25 de Junio). Corporación de Universidades del centro

Entrevista realizada a Durango, R. (2013, 20 de Junio). Lider comunitario Barrio San Bernardo

Entrevista realizada a Jácome Liévano, F. (2013, 26 de Junio). Ex contratista de la Secretaria Distrital de Planeación.

Entrevista realizada a Montenegro, Edgar. (2013, 27 de Junio). Lider comunitario Barrio San Bernardo

Entrevista realizada a Noy, Doris Patricia. (2013, 22 de Junio). Exfuncionaria de la Secretaria Distrital de Planeación

Entrevista realizada a Sánchez Baracaldo , Pedro. (2013, 26 de Junio). Ex contratista de la Secretaria Distrital de Planeación.

REPUBLICA DE COLOMBIA

PLANO No. 1 de 8

Delimitación del ámbito de aplicación

LEYENDA

- ◻ LIMITE DE LOCALIDADES
- ◻ LIMITE DE UPZ
- ◻ LIMITE RESERVA FORESTAL

El plan zonal del centro incluye:

- Localidad 3 SANTA FE
- UPZ 91 SAGRADO CORAZÓN
- UPZ 92 LA MACARENA
- UPZ 93 LAS NIEVES
- UPZ 95 LAS CRUCES
- UPZ 96 LOURDES
- Localidad 14 MARTIRES
- UPZ 102 LA SABANA
- UPZ 37 SANTA ISABEL
- Localidad 17 CANDELARIA
- UPZ 94 LA CANDELARIA
- Localidad 14 TEUSAQUILLO
- UPZ 101 TEUSAQUILLO

CONVENCIONES

- PERIMETRO PZCO
- PERIMETRO URBANO
- PLAZAS Y PLAZOLETAS
- VÍAS PEATONALES
- PARQUES Y ZONAS VERDES

ESCALA 1:10.000
FECHA: Septiembre de 2007
FUENTE: S.D.P.

LOCALIZACIÓN DE LA OPERACIÓN CENTRO EN BOGOTÁ D.C.

Mapa de Bogotá D.C. mostrando la ubicación de la operación en el centro de la ciudad.

Anexo 2

Cuadro 1: Variables de análisis utilizados para la presente investigación

Unidad de análisis	Definición	Variables	Caso plan zonal centro
Contexto social y político en el que se desarrolla el proceso de participación ciudadana	Son las condiciones sociales y políticas que facilitan u obstaculizan un proceso de participación.	*Nivel de legitimación por parte del Estado	El proceso se desarrolló durante el gobierno del Alcalde Luis Eduardo Garzón. Existía voluntad en el Distrito para realizar un proceso de participación, a tal punto que en el 2004 al finalizar el primer año del proceso de participación el Gobierno Distrital atendió el descontento ciudadano reformulando el proceso participativo. (Secretaria Distrital de Planeación, 2007)
		*Territorio	El plan zonal cubre 1730 Has, de las cuales la localidad de Santa Fe comprende el 39.65% del plan zonal.
Condiciones institucionales del proceso participativo	Es la oferta disponible de mecanismos, procedimientos, instrumentos e instituciones		*El proceso de formulación del PZCB y el proceso de participación fue encabezado por el

	que permiten el ejercicio de la participación ciudadana de manera formal o informal.	Diseño institucional para organizar el proceso de participación	Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD-
			*En la primera etapa la Corporación Raíces fue contratada para llevar a cabo el proceso participativo
			*En una segunda etapa la Secretaria Distrital de Gobierno llevo el liderazgo del proceso
			*En todo el proceso de formulación el DAPD ¹⁰ tuvo a cargo el proceso de formulación del Plan Zonal.
		Convocatorias al proceso participativo	*Convocatorias que invitaban a los ciudadanos ya sea por UPZ o tema de interés.
			*Junta Administradora Local de Santa Fe

¹⁰ El DAPD hoy es la Secretaria Distrital de Planeación debido a la reforma administrativa Acuerdo Distrital 257 del 2006.

		Instituciones formales e informales que intervinieron en el proceso de participación	*Entidades del nivel central Distrital que acompañaron el proceso
			*Comité Interlocal del centro
			*Consejo Territorial de Planeación
			*Comité Interlocal comunitario
			*Comité cívico del centro
			*Alcaldía Local de Santa Fe
			Cuatro Consultorías paralelas: *IDOM – Corporación de Universidades del Centro, formulación del diagnóstico y el plan zonal *Corporación Raíces para el Plan Centro, desarrollo la metodología de participación ciudadana *PNUD, Desarrollo de la metodología para el modelo de gestión social del Plan Zonal del Centro de Bogotá PZCB

			* Francisco Jácome Liévano Arquitecto S A S. formulación del diagnóstico y el plan zonal *Juntas de Acción Comunal *Ciudadanos que hacen parte del centro. *Organizaciones de ciudadanos
El funcionamiento de los espacios de participación ciudadana	Hace referencia a las metodologías, formas de interacción entre los actores, formas de ejercer la participación y la operación del proceso de participación.	*Alcances y objetivos del proceso de participación	El objetivo era: vincular activamente y desde un comienzo al proceso de formulación y desarrollo del Plan Zonal del Centro, a los actores públicos, privados y comunitarios que tienen o pueden llegar a tener el rol de dinamizadores de proyectos o líderes de opinión con respecto al centro tradicional, de forma que sea posible construir un Plan que cuente con amplio consenso ciudadano e institucional y niveles verificables de apropiación por parte de los actores mencionados, como requisitos para garantizar su ejecución y sostenibilidad.

		*metodología usada en el proceso de participación	Se propuso realizar talleres teniendo en cuenta el territorio y los temas de interés. Además, durante el proceso se usó un modelo mixto de participación directa y representativa.
		*Espacios abiertos a la ciudadanía, tipos de espacios y condiciones para participar.	*Talleres de participación por UPZ y por sectores.
			*Audiencias informativas por UPZ
			*Audiencias propositivas por localidad
		*Mecanismos de participación usados en el proceso	*Derechos de petición
			*Participación directa en los talleres
			*Participación indirecta mediante representación de ediles y representantes de la comunidad.
Actores que participan	Son los actores que hacen parte del proceso de participación.	*Tipos de actores que participan	*Público *Social *Privado

Efectos de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.	Son los resultados del proceso de participación, mostrando la efectividad y los impactos en la decisión final.	*Efecto del proceso de participación ciudadana sobre las políticas públicas.	El efecto esperado por el Distrito era legitimar el PZCB, tal como lo indica el objetivo del proceso participativo. Pero el proceso de participación no tuvo los efectos esperados en términos de concertación y apropiación por parte de la ciudadanía, esto se ve en manifestaciones de los ciudadanos como el mandato popular del centro ¹¹ . (Ver anexo 11)
--	--	--	--

Fuente: Cuadro elaborado por Ibith Fernanda Cortés autora del presente trabajo de grado con base a la información de (López Múnera, 2008)

¹¹ El mandato popular de centro es la respuesta de organizaciones comunitarias del centro ante **las afectaciones negativas pasadas, actuales y previsibles del llamado Plan Zonal del Centro de Bogotá, del Proyecto Ciudad Salud y de los Planes Maestros relacionados, como el Plan Vial de las Fases III y IV del Transmilenio por la Carrera 10ª y la Calle 26, la Avenida de Los Comuneros y el anunciado Metro; este manifiesto contiene reivindicaciones de los habitantes del centro.** Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/37602011/Mandato-Popular-Del-Centro-Secuencia>

Anexo 3

Cuadro No 2. Resumen de los aportes recibidos en el proceso de participación por UPZ de la localidad de Santa Fe en las fases I y II año 2004		
UPZ	TEMATICA	APORTES
Las Nieves	Vivienda y equipamientos	Revisar y modificar el Decreto 1042/87 para permitir desarrollos habitacionales y comerciales (redesarrollo). Derogar el Decreto 858/98 que asigna redesarrollo inmueble institucional a las manzanas calle 23 a 25 – cra 13 y 13 A.
		Aprovechamiento de edificios existentes y/o abandonados, para vivienda, vivienda social y otros usos como un hospital, o para ubicar Instituto de Educación Superior Técnica para jóvenes y adultos, y sala cuna, preescolar y primaria para la población flotante, así como un comedor para la tercera edad.
		Revisar normas en manzanas patrimoniales para restaurarlas, para conservación patrimonial y arquitectónico, como en la carrera 2ª, calles 22 y 22ª., hacer esta revisión en la totalidad de la edificación y no solamente en la fachada. Zona para revisión de decreto 858 DE 1998.
		Hacer las reubicaciones de habitantes de la localidad dentro de la misma localidad (barrio La Paz). Que las entidades bancarias o financieras existentes en el sector apoyen con facilidades y créditos blandos a propietarios de predios o inmuebles antiguos que quieran desarrollar proyectos de construcción de usos mixtos.
		Construir escenarios recreo deportivos en la Av. Caracas, entre calle 13 y calle 19-21, ya que no existen estos espacios en este sector.
		Deficiente coordinación y gestión institucional. No existe adecuada cobertura en educación y salud para los habitantes de la zona.

		Conflicto con universidades que acaban con el sector y arrasan a sus habitantes, acabando con los servicios complementarios, lo cual origina deterioro.
		Las universidades no tienen ninguna reglamentación en cuanto al crecimiento físico, forman casi una república independiente.
		Ausencia de planificación y no claridad de usos, lo cual genera incertidumbre sobre el desarrollo de la zona.
		Hay que tener en cuenta que al norte de la Capuchina existen inmuebles de conservación como el antiguo Colegio de la Enseñanza que deberían conservarse.
		En el barrio la Alameda calle 20 con carrera 13 (actual parqueadero Telecom) está proyectado la construcción de un Jardín Social con capacidad para 300 niños/as, dicho proyecto cuenta con diseños, licencia aprobada y se están elaborando los pliegos de condiciones para licitar su construcción. Este proyecto se cita como ejemplo de mejoramiento del sector y como polo de desarrollo para la recuperación de la zona.
		¿Qué tipo de vivienda se va a desarrollar con el Plan Zonal y en qué zonas?
		¿Cuáles usos complementarios habría en Las Nieves y Alameda?
		Se deben recuperar las edificaciones de los años 40, 50 y 60.
		Se debe profundizar en el tema de la expansión y regulación de las universidades.
		¿Qué respuesta hay frente al tema de los 5.000 metros establecidos por la norma, que limita a los propietarios, favorece a las universidades y potencia el uso institucional?

		¿Las universidades ejecutarían los proyectos de vivienda estudiantil? ¿La promoción de vivienda estudiantil no desplazaría la vivienda residencial?
		Hay que identificar cuáles son los edificios que se podrían utilizar para vivienda. La vivienda estudiantil puede ser efímera y no permitiría consolidar el uso residencial.
	Medio ambiente y espacio Público	Delimitar el uso por ejes: por ejemplo, eje cultural, zona de alimentación. Reglamentar el tipo de comercio alrededor de zonas que fomenten la cultura como el MAMBO, la Biblioteca Nacional, y las universidades. Cra. 5 entre 24 y 13, para eje artesanal. Cra. 4 entre 24 y 13, para zona de alimentación. Alrededores del MAMBO y la Biblioteca Nacional, para creación de Centro Cultural.
		Generar un centro de acopio para reubicación de vendedores informales. Con una política que incluya censos y estrategias para los vendedores. Asignar áreas o espacios para ventas ambulantes donde el vendedor pague un tiquete que le da derecho a utilizar el espacio por un día, Túneles con locales bajo los cruces de las siguientes calles: calle 19 con carrera 7, 10 y Caracas; calle 17 con carreras 7 y 10; calle 13 con carrera 7 y 10. Calle 16 entre carreras 8 y 9, para la propuesta de Centro de acopio.
		Construcción y recuperación de zonas verdes. Dejar de construir los parques en cemento y desarrollar las zonas verdes.
		Campañas de educación ambiental para el manejo del espacio público manejo de basuras, dirigidas a visitantes, residentes, comerciantes, estudiantes.
		Calle 23 entre cra. 4 y 5, para control a contaminación ambiental.
		Contaminación ambiental a causa del transporte sobre la calle 23 entre cra 4 y 5.

		Avenida 19 desde la carrera 3 hasta la carrera 7, y carrera 4 desde la 24 hasta la 19, para control a la congestión vehicular.
		Acceso a Monserrate: Proyecto de acceso al Cerro de Monserrate a partir de la generación de espacio público y conexión con el eje ambiental de la Jiménez. Es positivo, pero hay que analizar muy bien los impactos ambientales, en los vendedores del camino y en los habitantes de la vereda
		Dar una alternativa estable al Mercado de las Pulgas, de modo que pueda seguir funcionando en el Centro y de ser posible promover una concertación con el Museo de Arte Moderno para que este mercado no sea desplazado, una vez más, en octubre de 2004 del lote que actualmente utiliza los días festivos.
	Infraestructura y actividades productivas	Hay una Posición unánime en Derogar los Decretos 858/98, 809/2003, 1022/84 1042/87, 333/92, 332/92 y reformar el Decreto 880/99. Así mismo derogar el Decreto que le asigna a Metrovivienda el espacio de Santa Inés, dado que el objeto en este caso no es realizar vivienda social.
		También es importante clarificar la normatividad a fin de que se permita el mejoramiento y desarrollo de los inmuebles del sector.
		Mejoramiento urbano integral con consolidación para favorecer la productividad, manteniendo la identidad de San Victorino y el sector del Barrio de la Alameda, en trabajo conjunto con los comerciantes y residentes del sector. Mayor seguridad a este sector. Desarrollar un Plan Parcial en San Victorino. Desarrollar un Plan de Mejoramiento Urbano Integral en el barrio Alameda Centro (implica recuperar la infraestructura y no tumbar y construir que es más costoso, traumático y desplaza comunidades).

		Delimitación de la zona entre la calle 10 hasta la calle 26 y entre la carrera 10 y la Av. Caracas, para mejoramiento urbano integral. Habilitar las calles 10 a la 13, entre carrera 10 y Avenida Caracas; construir pasos a nivel en la Calle 10 con Avenida Caracas, calle 10 con carrera 10, calle 13 con carrera 10 y calle 13 con Av. Caracas, para desembotellar San Victorino.
		Construcción de Puentes Peatonales en Calle 11 con Caracas y con Carrera 10.
		Coordinar todas las acciones de las entidades distritales (IDU, Planeación Distrital, etc.) en la realización de obras públicas, contando con el apoyo de la comunidad.
		La invasión del espacio público por los vendedores ambulantes afecta al comercio organizado, la movilidad peatonal y a los residentes.
		Limitado acceso vehicular y peatonal a las zonas comerciales, faltan aceras y deficiencia en parqueaderos y sin regulación de tarifas, así como zonas de cargue y descargue. (San Victorino).
		Peatonalizar el Centro tradicional y Centro Internacional y habilitar algunas calles para desembotellar el sector, así como el sector de San Victorino. Realizar los madrugones por la calle 10 entre carreras 11 y 12.
		Calle 23 de la carrera 3 a la Av. Caracas, para propuesta de cambiar el sentido de la vía hacia el occidente y limitar el tráfico pesado.
		Calle 10 entre carreras 8 y carrera 17 –Parque España-, para la propuesta de construcción de alameda.
		Zona entre calles 13 y 26 y carreras 3 y 7, para propuesta de peatonalizar el Centro.

		Parque del bicentenario: temor a los costos de la obra y de cómo se tienen que asumir su financiación. Posible inseguridad por el paso vehicular de la av. 26 que sería un túnel. eventualmente cobro de valorización
		Transmilenio carrera 10: Es positivo y más si se diseñan alternativas organizadas para el transporte público en su conjunto y para el comercio de las troncales.
		Eje peatonal de la cra. 4: Es positivo si se articula a una reorganización de todas las formas de movilidad
	Seguridad y convivencia ciudadana	Fortalecimiento de las instituciones locales principalmente de la Alcaldía para poder hacer un control efectivo de normas alrededor de las actividades o usos permitidos (comercio) y no permitidos (bares, billares, cantinas) en el sector de la Alameda.
		Las actividades de las Universidades pueden coexistir con la vivienda, en tanto el impacto que generan a su alrededor se controle. Esta coexistencia puede incluso potencializar los servicios recreativos y deportivos, así como la calidad de vida urbana de los residentes mediante la articulación de las actividades.
		Se debe erradicar bares y cantinas alrededor de las universidades Jorge Tadeo Lozano y Central. Universidades Tadeo, Inca y Central, para control del impacto negativo que se da en los alrededores.
		Construcción de escenarios deportivos para el beneficio de los pobladores y facilitar el préstamo de espacios universitarios a los vecinos de la zona.
		Valorar patrimonio arquitectónico del área de la Alameda y mantener predominantemente el uso de la vivienda. Tener en cuenta que, el barrio la Alameda es Patrimonio. Delimitación del barrio La Alameda, para protección del patrimonio arquitectónico

		Calle 19 y 20 y entre Caracas y carrera 13, para propuesta de generar dotacionales recreativos y jardín infantil en el barrio la Alameda.
		Generar programas de salud y recreación.
		Fortalecer procesos comunales de las organizaciones que están adelantando trabajo en los diferentes barrios. Red de apoyo entre las diferentes organizaciones comunitarias y gubernamentales.
		Regular horarios de recolección de basuras. Reubicación de ventas ambulantes de las zonas aledañas a las Universidades INCA, Tadeo y Central. Delimitación de la UPZ para optimizar horarios de recolección de basuras.
		Inseguridad. Inseguridad excesiva en la cll. 24 entre cras. 10ª y Av. Caracas, así como en la cra. 2ª, entre calles 22 y 22ª. Venta de droga en la calle 24 desde el numero 13ª- 51, 13ª -71. No existe bienestar social.
		Inseguridad por vendedores ambulantes sobre la Cra 7ª. Y por venta y consumo de estupefacientes. Explotación de menores de edad en labores comerciales.
		Frente a los temas de indigencia, prostitución y vendedores ambulantes no hay formulaciones estructurales por parte de las entidades competentes en el marco del PZC.
	Cultura y Patrimonio	Recuperación del eje histórico y su tejido, entre la Quinta de Bolívar y el Parque de la Independencia. Recuperación de puentes hoy bajo tierra, Puente El Libertador, Puente Boyacá, y Puente Colon. Recuperación del Chorro de Padilla por su importancia patrimonial.

		Declaración y recuperación de viviendas como patrimonio y conservación. Organizar su manejo con el Distrito y propietarios para la recuperación y mantenimiento, así como para conocer deberes y derechos de los mismos propietarios sobre sus bienes. Hotel Continental, Cra 4 entre calles 23 y 24, para propuesta de recuperación
		Recuperación de fachadas sobre el eje ambiental.
		Fomentar turismo cultural e integrar a las instituciones culturales con la restauración de los edificios patrimoniales. Eje Ambiental (Av. Jiménez de la Cra 3 a la Cra 10), para propuesta de recuperación de fachadas, edificios y turismo.
	Normatividad	Sobre el Sector Nieves Plantear que las actividades principales sean residencial múltiple, comercial y dotacional, conviviendo armónicamente las tres. La actividad recreativa sería complementaria.
		Sobre el Sector Las Nieves Central: Permitir el uso dotacional y educativo siempre y cuando se conserve lo tradicional
		¿Cuándo se explicarán los instrumentos de gestión?
		¿Cuándo va a llegar a las localidades el asesoramiento para los planes zonales y parciales?
		La Alameda se continúa deteriorando a pesar de las normas, ¿quién hace que se cumplan ellas?
Las cruces	Vivienda y equipamientos	Se puede desarrollar un proyecto para la conservación, la remodelación, adecuación y mejoramiento de las viviendas del sector.
		Ejecutar la titulación de los predios que se encuentran en posesión.
		Construcción de vivienda digna para estratos 1 y 2, para las personas del mismo sector.

		Priorizar la actividad residencial. Informar e ilustrar oportunamente a los habitantes de posibles afectaciones o renovaciones urbanas.
		Promoción de desarrollo de vivienda y mejoramiento de las existentes en San Bernardo: Permitir que los propietarios intervengan en la negociación con prioridad, pero conociendo qué decreto nos rige.
		Frente a las propuestas normativas que proyecta la Renovación para el sector de San Bernardo - Santa Inés queda planteada la preocupación de la modalidad Redesarrollo ya que esto significaría la desaparición del sector y por lo tanto el desplazamiento de sus habitantes
		Crear Unidad Popular de Vivienda Zona entre Avenida 1 y la Calle 4 y entre la Av. Caracas y la Carrera 1.
		Construir soluciones de vivienda Carrera 10 entre la calle 1 y la calle 6, (que es el sector específico de la UPZ; sin embargo, la propuesta abarca toda la carrera 10).
		En qué forma va a ser el desplazamiento de los habitantes de San Bernardo?, ¿qué proyectos hay?, ¿Por qué no ha participado Renovación Urbana en las reuniones?, ¿qué tipo de renovación se va a aplicar en San Bernardo?, ¿qué planes hay para evitar la salida de los habitantes?, ¿qué plan social hay?, ¿qué participación tendrá la comunidad –beneficios y garantías para programas de vivienda-?, ¿qué entidades desarrollarán los planes de vivienda?, ¿qué manejo se le va a dar a la zona de tolerancia?. Además, se plantean otras problemáticas como su desacuerdo con las unidades de gestión, la necesidad de establecer estrategias para sitios de reciclaje, el control a los sitios de venta de alucinógenos, la baja en los avalúos del sector de San Bernardo con el consecuente detrimento patrimonial.

		¿Qué tipo de proyectos de VIS hay y qué posibilidades tienen en ellos los residentes del sector?
		¿En qué estrato quedaría el barrio San Bernardo como consecuencia de la aplicación del programa de renovación urbana?
		¿En cuánto tiempo se iniciará el programa de renovación? ¿Qué decreto va a regir para el sector?
		¿Qué solución se le va a dar al conflicto en el sector debido al desarrollo de usos de alto impacto no permitidos como es la zona de tolerancia?
		Ampliación y mejoramiento de la infraestructura y la cobertura de los establecimientos educativos del sector. Fortalecimiento de los programas educativos.
		Aprovechamiento de la infraestructura, entre ellos los hospitales San Juan de Dios, el Materno Infantil, La Samaritana, el Cancerológico, etc., a fin de unificar el servicio y crear la gran zona de la salud. Se propone la zona del San Juan de Dios, La Samaritana, El Cancerológico, El Materno, etc. para la propuesta de Zona de la Salud.
	Medio ambiente y espacio Público	Parques recreativos (Belén – Balcón):
		Generar espacios públicos recreativos, alamedas, paseos peatonales y ciclo rutas en el área comprendida entre la carrera 10 y la carrera 14 y la calle 1 y 6; hacer parque recreativo en el barrio el Balcón – Av. 1ª; crear parques recreativos en el sector de Belén.

		Campanas educativas y proyectos reciclaje: educar a las comunidades de la localidad y crearles sentido de pertenencia para que saquen las basuras a tiempo y se comprometan con el aseo, el manejo de las basuras y el reciclaje; realizar talleres específicos sobre reciclaje con la participación de habitantes, comerciantes y recicladores del sector del hospital San José hasta la carrera 2; capacitar a los recicladores y conformar microempresas de reciclaje para generar empleo y que el gobierno distrital facilite un lote para esto; vincular al trabajo de concientización a los consorcios y al DAMA.
		Unificar avisos comerciales (carrera 10): Para disminuir la contaminación visual del centro, reglamentar en la carrera 10 que haya un solo aviso por negocio, sin más información que la exclusivamente necesaria, para lo cual hay que vincular a los dueños de los establecimientos.
	Infraestructura y actividades productivas	Modificar la solicitud de licencias de construcción a las actividades comerciales legales existentes, aclarando que la base legal fundamental de estos negocios es la ley 232/95.
		Diferenciar nuevamente entre licencia de funcionamiento y licencia de construcción, mejorando mecanismos de control.
		Aclarar el manejo del avalúo catastral y la estratificación en zonas de renovación urbana.
		Descongelar los predios de San Bernardo porque la renovación no ha sucedido y el desarrollo se ha detenido profundizando el deterioro.
		Elaborar planes parciales incluyendo a los propietarios actuales.
		Unificar las normas urbanas para superar la maraña legal existente.
		Reubicar el trabajo sexual localizado entre las carreras 10 y 10 A y las calles 4 y 3.

		Mal estado de las vías: carrera 10 y todas las de San Bernardo. Pavimentación de la carrera 5 este con calle 1E.
		Que el IDU informe sobre las obras que tiene previstas: ¿Ampliación de la carrera 3 de la calle 7 a la calle 11 sur?; ¿Empalme de la Circunvalar con la Av. Primero de Mayo?
		Contaminación, invasión y desplazamiento por Bethesda, localizada en la calle 2 entre carreras 10 y 9.
		Ausencia de cupos de parqueo y bahías de cargue y descargue.
		Invasión de espacio público por talleres y negocios
		Dispersión de bodegas de reciclaje y aparición de nuevas sin ningún control.
	Cultura y Patrimonio	Potenciar entidades culturales:
		Darle importancia y masificar los institutos culturales públicos y privados, haciéndolos accesibles a la comunidad de personas que vive y realiza sus actividades en el centro, haciendo planes básicos de fácil acceso.
		Implementar en la educación formal la formación cultural: Implementar en los centros educativos de educación formal, las áreas de cívica, artes y tradiciones, de tal manera que se constituyan en la base del comportamiento ciudadano. Crear un laboratorio cultural donde se desarrollen proyectos sobre tradiciones culturales y relacionarlos con los PEI de los centros educativos públicos y privados.
		Adecuar y mantener la plaza de mercado de Las Cruces para convertirla en un lugar de comercio competitivo frente a los sistemas modernos.

		Restaurar el tranvía: Volver a restaurar el tranvía sobre la carrera séptima, con carácter turístico, ecológico y gratuito. Carrera séptima entra Av. calle 1 y calle 4, para la propuesta de restauración del tranvía.
		Recuperar tradiciones culturales: Elaborar una cartografía sobre las tradiciones culturales del centro.
		Posibilitar encuentros barriales para crear un carnaval de tradiciones, costumbres y actividades que han desaparecido y que hacen parte de la identidad.
		Recuperar la memoria histórica de nuestros indígenas de la Sabana. Que los museos sean más accesibles a la población.
		Recuperar y/o crear actividades culturales populares, dándoles espacios cíclicos anuales, como por ejemplo Carnavales orientados a recuperar memoria histórica, a resaltar los aportes étnico culturales, festivales gastronómicos, etc.
		Levantar inventario patrimonial:
		Realizar un inventario del patrimonio cultural material y restaurar este patrimonio.
		Crear rubro estable para la cultura: Tener un recurso económico estable que por ningún motivo se utilice o traslade a otros proyectos que no correspondan al tema de la conservación del patrimonio cultural de la ciudad. Creación de un fondo mixto para la comercialización y promoción de artículos y eventos culturales tradicionales.

		Trabajo conjunto de las universidades en la restauración del patrimonio arquitectónico: mantenimiento de las obras arquitectónicas consideradas patrimonio cultural histórico a través de las universidades que están instaladas dentro del centro histórico, con ayuda de sus facultades de ingeniería, arquitectura, artes y oficios, mantenimiento que debe ser asumido como colaboración por parte de ellas para evitar el incremento en costos a la hora de realizar las intervenciones requeridas; específicamente adelantar este mantenimiento en la zona comprendida entre las calles 3 y 1 con carrera 4. Carrera 4 entre calles 1 B y 3, para la propuesta de restauración por parte de las universidades.
		Censo e implementación de políticas para la población artesanal: Creación de escuelas y cursos para el fortalecimiento de la formación artesanal con criterio y proyección internacional. Hacer un censo de los trabajadores de manualidades tradicionales como talladores de madera, ceramistas, pintores, escultores, vitalistas, tejedores, etc., con el fin de trazar políticas concertadas que permitan abarcar el comercio local, nacional e internacional y que compaginen la productividad, la tradición y el mejoramiento de la calidad de vida de esta población.
Lourdes	Vivienda y equipamientos	Ampliar y cualificar la cobertura hospitalaria y los niveles de atención articulándolos y regulando oferta – demanda para que las ARS no descarguen los pacientes costosos en la red pública, para que la atención se realice en el sitio y se haga sin largas esperas. Para ello se plantea rescatar el San Juan de Dios que prestaba la atención necesaria, (se informa que el Hospital del Guavio está en proceso de ampliación). Centro de Salud Beato Ezequiel, Centro de Salud Santa Rosa, Centro de Salud Lourdes, Centro de salud Las Cruces, Centro de Salud Laches, Hospital El Guavio, para la propuesta de cobertura hospitalaria.

		Promover y constituir redes preventivas epidemiológicas, pues no existen a pesar de estar detectadas desde hace años las epidemias.
		Desarrollas un programa de mejoramiento integral de barrios que tenga en cuenta la historia urbana del sector y que resuelva por fin la mitigación de riesgos por remoción en masa, así como la titulación de los predios, pues ya son muchos años sin que se solucionen estos problemas. Este programa debe incluir el mejoramiento de vivienda y subsidios públicos y privados articulados, además debe incluir no solo a las viviendas más deterioradas y de un solo piso, pues en estas condiciones en la práctica en el sector no opera para nadie. Delimitación de zona de riesgo de remoción en masa, para propuesta de programa de mejoramiento.
		Ampliar la cobertura educativa, ampliar la infraestructura de las instituciones educativas, generar en sus entornos espacio público recreativo y reducir los desplazamientos de los estudiantes hasta colegios distantes. Crear restaurantes escolares.
		Convenios con universidades del centro para que bachilleres sin recursos puedan acceder a ellas en condiciones favorables (subsidios, costo básico, pago con trabajo social).
		Mejorar la calidad educativa articulando los PEI al entorno urbano en que viven los estudiantes y al desarrollo de sus habilidades laborales en el contexto del Plan Zonal del Centro.

		Recuperar, adecuar, terminar y dotar espacios comunitarios: Casa Cultural de Rocío Centro Oriental, Casa de Paso en Rocío Centro Oriental, cancha de fútbol (Llano de La Mosca) en Lourdes, media torta del Girardot, que la policía recupere la estación del Guavio. Salón Comunal Rocío, Casa de Paso en Rocío Centro Oriental, lote de la policía, media torta de los cerros, casa de artes y oficios el Dorado, CED el Consuelo, para la propuesta de mejoramiento de espacios comunitarios.
		Recuperar lotes vacíos para equipamientos y recuperar salones de las JAC.
		Puente sobre la Av. sexta, para reubicación.
	Medio ambiente y espacio Público	Recuperación de zonas verdes y de alto riesgo: zona verde Buenavista en el barrio Rocío Centro Oriental, Parque La Planadita en el barrio Rocío parte baja, zona verde y cerros del barrio Santa Rosa de Lima anteriormente conocida como Caña Honda, zona verde del barrio Mirador, del barrio Cartagena y del barrio Gran Colombia, parque Librovía Girardot, zona verde en alto riesgo en parte baja del barrio Dorado Centro Oriental.
		Recuperación de microcuencas hídricas: microcuenca quebrada El Chorrerón (barrios Los Laches y Rocío), quebrada Las Lajas (barrios Girardot y Ramírez), quebrada Manzanares (parte alta del barrio La Peña), nacimiento del río Teusacá (vereda Verjón Alto).
		Pacto de bordes orientado al cuidado y conservación de los cerros y al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores, incluyendo todos los barrios de la UPZ.

		Recuperación ambiental del páramo de Cruz Verde – veredas Verjón Alto, Verjón Bajo y Monserrate- con inclusión de los habitantes rurales para su integración de manera sostenible. Asignación de una compensación permanente a la población rural por la conservación del ecosistema.
		Recuperación y adecuación del parque Los Cerros, incluyendo la media torta del barrio Atanasio Girardot, con programación permanente en ella, incluir la media torta en los circuitos culturales y turísticos del Distrito.
		Reubicación de las fábricas (aproximadamente 4) de tubos, ladrillos y vidrio ubicadas en la parte alta de los barrios Mirador, Cartagena y Ramírez. Fábricas de tubos, ladrillos y vidrio, para la propuesta de reubicación.
		Reforestación con especies nativas adecuadas de los cerros y del sistema de zonas verdes de la UPZ, que favorezca la preservación de la fauna y la avifauna. Señalamiento de cerros orientales, para la propuesta de reforestación.
		Avenida de los comuneros, apertura Vial que atraviesa en esta zona en el sector de las Cruces. En ejecución (compra de predios); Mejora la movilidad y el entorno, pero aumenta la contaminación por aumento de vehículos, genera aumento en impuestos. Tiene un impacto social negativo.

		Avenida de la Hortúa Apertura Vial que consolida el eje de la Avenida 1. Definida para ejecutar en el mediano plazo: mejora la movilidad y el entorno Impacto social negativo de la carrera 10 a la Av. Circunvalar, por la compra de predios. Se propone frente al trazado previsto para la prolongación de la Avenida de la Hortúa, se propone que a la altura de la Carrera 3, no gire hacia el sur sino que continúe hacia el oriente por la Calle 1 hasta encontrarse con la prolongación de la circunvalar (Carrera 1 Este), ya que en la Calle 1 entre la Carrera 3 y la Carrera 1 Este, lo que predominan son amplios lotes sin desarrollar en los cuales además de la Avenida podrían crearse espacios públicos ya sean plazoletas o parques, o implantarse usos dotacionales como un CADE. En cambio, en el trazado previsto actualmente por el Plan Zonal de la Calle 1 hacia el sur, el impacto predial es muy elevado.
		Troncal de Transmilenio avenida carrera 10. Vía del sistema Transmilenio definida para ejecutar dentro del corto plazo: Agiliza la movilidad y embellece la ciudad, pero aumenta el desempleo y el desplazamiento de la actividad comercial.
		Ejes articuladores de espacio público: cra 7 y calle 6 (eje ambiental) Eje que conecta espacios públicos del sector: mejora el recorrido peatonal del Centro a sitios de interés social, pero puede contaminar.
		Frente al trazado previsto en los planos del Plan Zonal y del POT, para la prolongación de la Avenida Circunvalar de la Calle 5 hacia el sur, rediseñarlo como un par vial utilizando calzadas existentes y aminorando así el altísimo impacto predial que tendría el trazado previsto. Se propone que dicho par vial utilice la Carrera 1 Este en un sentido y la Carrera 5 Este en otro sentido. Esta última se conectaría con la antigua Circunvalar que pasa cerca de los Tanques de Vitelma para llegar finalmente a la Calle 11 sur. La Carrera 1 Este también se conectaría con la Calle 11 Sur.

		Centro barrial y eje de conexión a centros barriales, buscando promover actividades en torno a la plaza de las Cruces: el trazado para que cumpla su finalidad se debe hacer por la calle 2 y no por la calle 3. (Sobre la calle 2 hay más sitios de interés social Hospital de la Misericordia, COL San Bernardo, Plaza de Las Cruces).
		Recuperación nacederos y páramos (Verjón):
		Hacer ecoturismo por los cerros orientales, páramo y nacederos de agua, con la comunidad y entidades y generar un pacto por el derecho a vivir en el centro de la ciudad.
		Canalizar y recuperar quebradas (Rumichaca – Lajas):
		Canalizar el río Rumichaca entre los cerros y la carrera 3 Este, en los barrios El Dorado y El Triunfo, con la participación del Acueducto y el IDU.
		Recuperar la quebrada Las Lajas, reforestarla, adecuarla, limpiarla, capacitar a quienes viven en sus alrededores, con el concurso del DAMA, el Acueducto y la comunidad.
		Reforestación cerros Orientales, alamedas, parques: Reforestación de los cerros con la participación del DAMA, la CAR y el Acueducto; arborizar avenidas y parques
	Infraestructura y actividades productivas	Crear Fondo de capital de Riesgo para apoyar y consolidar población vulnerable y artesanos sin recursos; los requisitos exigidos por los bancos son excesivos y de esa manera no es posible aplicar (convenio IFI – Localidad).
		Articular la oferta productiva de la UPZ con la demanda del Centro, mediante cadenas y convenios.
		Mejoramiento de la accesibilidad mediante la pavimentación y recuperación de vías.

		Hacer un plan de manejo de la accidentalidad que incluya la relocalización del puente peatonal Rumichaca -que está sobre la Av. 6-, señalización y colocación de semáforos.
		Ampliar horarios y estabilizar rutas de transporte público que resuelvan los problemas de frecuencia y cobertura para entrar y salir del sector.
		Articular alimentadores de Transmilenio con el resto del transporte público estableciendo convenios, por ej. Alimentador hasta el Guavio desde la Av. Caracas con calle primera.
	Seguridad y convivencia ciudadana	Recuperación del tejido social mediante el fortalecimiento de las organizaciones sociales y el reconocimiento de su capacidad decisoria frente a las políticas públicas.
		Adelantar un plan maestro integral (educación y productividad) sectorizado de acuerdo a condiciones socioeconómicas y etáreas (jóvenes, madres cabeza de familia, adultos y adultos mayores), vinculando al DABS, IDU, Secretaría de Educación, DAAC y universidades públicas.
		Erradicación de sitios de distribución de drogas ilícitas mediante acordonamiento militar de esos sitios.
		Desarrollo permanente d actividades lúdicas, deportivas y recreativas generando una política de tiempo libre (deporte, arte y política), con el IDRD, IDCT, DAAC y actores sociales (JACs, organizaciones culturales, organizaciones deportivas, etc.).
		Levantamiento de un diagnóstico de la situación de derechos humanos de la localidad durante la última década (difusión, promoción y ejecución jurídica) que contribuya a que se rompa la impunidad.

	Cultura y Patrimonio	Recuperación de la memoria histórica de los barrios de la UPZ, mediante la elaboración de libros hechos por los mismos pobladores, de fotografías y de vídeos.
		Recuperación integral (física y cultural) de caminos indígenas: antiguo camino de La Peña, borde del río Teusacá, camino de la laguna Teusacá, camino del Fucha – Aguanoso. Antiguos caminos indígenas, para la propuesta de recuperación.
		Creación de la minga (fiesta) del agua, con participación de las organizaciones ambientales, indígenas y pobladores de las veredas, hacer un programa de preparación previa con jornadas de cine, yahé, caminatas, mambeo de coca, entre otros, comenzando en el mes de mayo y culminando en abril.
		Difusión y apropiación de la biodiversidad de los cerros orientales, a través de la fiesta del agua y de la creación de un centro de investigación.
		Creación de resguardos ambientales, multiculturales y pluriétnicos, construcción en ellos de un sistema chouzua (vivienda o maloka), que sirva como punto de encuentro y habitación para indígenas desplazados en el sector de la laguna de Teusacá.
		Recuperación de las aguas freáticas del sector de la Fábrica de Loza, Lourdes, Rocío, Consuelo y Triunfo para el beneficio de la comunidad, recuperando las piletas y aljibes existentes.
		Recuperación del patrimonio indígena de las veredas Guadalupe y Monserrate, mediante la recuperación de caminos indígenas, el patrimonio arqueológico y los nombres originales.

		Mejoramiento y fortalecimiento de la productividad de la plaza de mercado Rumichaca, mediante un programa que comprenda un estudio de mercadeo, campaña publicitaria, arreglo logístico y conectividad directa con los mercados campesinos.
		Crear un circuito cultural que permita a los habitantes del sector beneficiarse de forma permanente de las actividades culturales del centro de la ciudad (bibliotecas, museos, teatros).
		Creación de red cultural y casa cultural: creación de una red cultural a nivel juvenil con participación de los viejos, incorporando su legado y haciéndolos parte activa de la comunicación; la red podría crearse con la Casa Cultural del Rocío, la Casa Cultural del Dorado, la Librovía Nuevo Sol, la Casa Cultural Biblioteca La Peña, Benposta y la Casa Cultural San Bernardo. Creación de Casa de la Cultura cuyo eje sea un Banco de Ideas. Interconectar las casas de la cultura del Rocío, la Casa Cultural del Dorado, la Librovía Nuevo Sol, la Casa Cultural Biblioteca La Peña, Benposta y la Casa Cultural San Bernardo, para la propuesta de red cultural.
UPZ Sagrado Corazón y UPZ Macarena	Vivienda y equipamientos	Dotar al barrio San Martín de un salón comunal, ya que no cuenta con un lugar para reuniones de la comunidad y desde hace 15 años se está solicitando.
		Mejorar el sistema de salud y la clasificación del Sisbén, la ley 100 perjudicó a la comunidad. En el hospital Centro Oriente hay muy pocos médicos. Deficiente sistema de salud y cambio de estratificación por encuestas para el Sisbén.
		Mayor información sobre el Plan de Renovación y permitir alturas de 6 pisos mínimo en el barrio San Martín.
		Aumentos abusivos y exorbitantes de los impuestos prediales, valorización y servicios públicos sin que se reciba ningún beneficio del plan de renovación urbana.

		Claridad sobre proyectos de vivienda universitaria. Existen áreas disponibles para el desarrollo de proyectos de vivienda.
		Promover un colegio politécnico en el sector y un plan de becas para bachilleres sin recursos de la UPZ a través de convenios con las universidades y con el Sena.
		Carencia de controles a las universidades, lo que está acabando con el patrimonio del sector.
		Claridad sobre las obras y afectaciones de la Av. Circunvalar al conectarse con la Av. Comuneros y sobre el Pacto de Bordes en el sector de La Paz (Resolución 1126/96).
		Crear frentes de seguridad en la calle 31 o Calle de los Abrazos (barrio San Martín) y en las carreras 6 y 5 con calle 32. Calle de los Abrazos (calle 31), calle 32 entre carreras 5 y 6, para la propuesta de frentes de seguridad.
		Prolongación de la calle 31 entre las carreras 5 y 7. Reforzar el transporte urbano para el sector en vista de que existen varias universidades y hay actividad comercial. Calle de los Abrazos (calle 31), calle 32 entre carreras 5 y 6, para la propuesta de frentes de seguridad.
		Formación de microempresas en salones comunales, que generen empleo
		Negocios no permitidos –tabernas, venta de estupefaciente- en el sector, generando inseguridad e indigencia. Carencia de seguridad policial.

		Permanencia de la población en el sector pues es un derecho vital. Que el distrito ofrezca oportunidades equitativas a los habitantes que sufran la destrucción de sus viviendas para que puedan permanecer en la zona, beneficiándose de las propuestas con vivienda digna. Conservar colegios y universidades existentes en la zona, que éstas entidades no sean desplazadas por el PZCB. En el desarrollo de la alameda peatonal cultural se impidan las actividades de alto impacto, pues chocarían con el uso residencial. Proyecto de Alameda Cultural, para la propuesta de exclusión de usos de alto impacto. (Propuesta elaborada por Asoprocentral del barrio San Martín)
		Libre construcción en altura, en tanto esto posibilita la construcción de vivienda. Que las fichas normativas que permitan el redesarrollo de los predios posibiliten utilizar la infraestructura existente para construir desde dos pisos hasta ilimitado, dependiendo del área de cada predio. (Propuesta elaborada por Asoprocentral del barrio San Martín)
		Compatibilidad entre vivienda y comercio, a pesar de los inconvenientes que esto representa. El sector tiene potencialidad para el desarrollo de actividades productivas, el PZC debe determinar una reglamentación para el ordenamiento del sector. (Propuesta elaborada por Asoprocentral del barrio San Martín)
		Algunas zonas deterioradas hacen viable la ejecución de proyectos de vivienda, dentro del plan de Renovación Urbana de la zona San Martín. (Propuesta elaborada por Asoprocentral del barrio San Martín)

		Que se respete el derecho del habitante a vivir en el área. Incorporar al PZC los proyectos del Banco Local de Proyectos, donde se propone un esquema para que la plusvalía también llegue a los vecinos. Que de la Alameda Cultural a la carrera 5 se mantenga el pequeño comercio y las alturas no pasen de 5 pisos, para mantener uniformidad y tener zona de amortiguación hacia el área residencial al oriente de la Carrera 5. Las alturas de los edificios de la Alameda a la carrera 7 deben tener en cuenta aspectos ambientales (sombra, iluminación, vientos, etc.), que influyen en la salud de los residentes. Estudiar la posibilidad de reglamentar además del avalúo comercial, compensaciones similares a las existentes para compra de predios en obras públicas. O establecer el criterio de restitución de condiciones iniciales para actuales residentes en cantidad de metros cuadrados dentro de los nuevos proyectos de vivienda.
		Que se respete la presencia del Barrio La Paz, el cual ya está legalizado y que podría articularse como barrio ecológico a las zonas verdes propuesta para la transición entre la zona urbana y la zona rural de la ciudad.

	Medio ambiente y espacio Público	Existen zonas verdes, parques y plazas importantes que se pueden articular entre sí, rompiendo las barreras impuestas por la carrera 5ª, 7ª y 13 con vías peatonales, mejorando la calidad de vida de los residentes y la población flotante. Recuperación y creación de zonas verdes y recreacionales para la población infantil y de la tercera edad, con participación del Dama, Jardín Botánico y la CAR. Darles carácter a los parques vecinales de acuerdo a su vocación: Parque Bosque Izquierdo: recreación; Parque Mirador: contemplación; Parque Aguadora: de paso. Aumentar el entorno ecológico del sector, arborizar adecuadamente y proteger flora y fauna. Conservar los cerros con la participación de la comunidad, el Dama y el Acueducto. Que haya complementariedad entre el proyecto de los cerros y las zonas verdes urbanas de la UPZ. Reglamentación del pacto de bordes en los barrios. Desarrollar programas de concientización y capacitación sobre reciclaje, manejo de la basura, y manejo de mascotas, que resulten productivos para la comunidad, teniendo en cuenta los planes pilotos y que se genere sentido de preservación y protección de las especies nativas existentes. Disminución de la contaminación por ruido y polución en el sector de San Diego y del sector en general. Establecer controles estrictos a la contaminación visual, auditiva y del aire a través del DAMA. Deforestación en la parte alta del barrio La Paz Recuperación y reglamentación del uso de los espacios públicos de acuerdo a su vocación para mejoramiento del empleo y la productividad de la localidad, por parte de Planeación Distrital y la Defensoría del Espacio Público. Hacer cumplir la reglamentación sobre espacio público.
--	----------------------------------	---

	Infraestructura y actividades productivas	Crear y fortalecer empresas mediante la conformación de centros de apoyo empresarial por segmentos productivos, para afrontar los impactos de la economía globalizada. El sector cuenta con la infraestructura vial y de servicios suficiente, además de ser un sector con un atractivo turístico. Fortalecer el concepto de centro comercial y financiero del Centro Internacional. Procurar un mayor compromiso desde el Distrito con las Fuerzas Militares dueñas y administradoras del edificio de mayor área en la zona, para mejorar su aspecto físico, ejemplo: Hotel Hilton (Orquídea Real), para propuesta de mejoramiento
		Desarrollo eco turístico de los cerros orientales y protección de las reservas forestales, faunísticas e hidrográficas, de acuerdo con lo establecido en el pacto de borde, cerros orientales para propuesta de protección.
		Regular el uso comercial del espacio público (máximo 5 ventas ambulantes por acera, con uso solo de medio m2 de área), ya que la población de los estratos 0, 1, 2 y 3 carece de acumulación de capital para realizar una actividad empresarial formal.
		Circuito interno de movilidad. Carrera 5, se debe articular el proyecto con los planes de Transmilenio. Analizar el impacto de sus cambios en la afluencia hacia el Centro, ya que la Carrera 5 es determinante de la movilidad y acceso al Centro.
		Líneas de conexión peatonal. centros de barrio (calle 32), Positivo siempre y cuando sea sólo para espacio público
	Cultura y Patrimonio	Promover actividades deportivas y concursos de teatro, danza y música, aprovechar los espacios existentes, por ejemplo, la media torta del Parque de la Independencia y la Plaza de Toros. Parque de la Independencia y la Plaza de Toros, Cancha Jorge Nova, para la propuesta de promoción de actividades culturales y deportivas.

		Convertir La Macarena en un Corazón Gastronómico. Zona de restaurante de La Macarena, para la propuesta de Corazón Gastronómico.
		Fortalecer las Biblioteca Pública de la Perseverancia, Biblioteca Pública de la Perseverancia, para propuesta de fortalecimiento
		Proteger los valores arquitectónicos y urbanos de San Martín y Perseverancia.
		Promover el potencial turístico del sector -plaza de mercado, plaza de toros y otros espacios, recorridos, competencias interbarriales, eventos en galerías y museos. Potenciar la Plaza de la Perseverancia como espacio turístico.
		Festival de la Chicha, el maíz y la dicha con carácter más cultural.
		Programa de Incentivos para el embellecimiento del sector.
		Ampliación del Museo Nacional.

Fuente: Cuadro elaborado por Ibith Fernanda Cortés autora del presente trabajo de grado con base a la información de (Luna, 2005)

Anexo 4

Cuadro 3: Resumen de la propuesta para la metodología del proceso de participación en la formulación del PZCB en el 2004 por la Corporación Raíces para el plan zonal centro de Bogotá

RESUMEN DE LA PROPUESTA PARA LA METODOLOGÍA DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DEL PZCB EN EL 2004 POR LA CORPORACIÓN RAÍCES PARA EL PLAN ZONAL CENTRO DE BOGOTÁ 2004-2005				
Entidad a cargo	objetivo de la participación	Metodología de participación		
Departamento Administrativo de Planeación Distrital - Corporación Raíces del Centro	Vincular al proceso de formulación y desarrollo del Plan Zonal del Centro a los actores públicos, privados y comunitarios que tienen o pueden llegar a tener el rol de dinamizadores de proyectos o líderes de opinión con respecto al centro tradicional, de forma que sea posible construir un Plan que cuente con amplio consenso ciudadano e institucional y niveles verificables de apropiación por parte de los actores mencionados, como requisitos para garantizar su ejecución y sostenibilidad.	En esta etapa se plantearon tres formas de convocatoria a los ciudadanos: reuniones generales, talleres por UPZ y talleres temáticos que fueron: Vivienda y equipamientos, Tradiciones culturales y patrimonio, Infraestructura y actividades productivas, Medio ambiente y espacio público, Seguridad y convivencia y Gobernabilidad. Asimismo, se desarrollaron reuniones de coordinación interinstitucional y con grupos de ciudadanos		
		Fases de la metodología de participación	generalidades	escenarios de participación
		Fase 1. Motivación, información y sensibilización de los componentes del Plan	Se buscó motivar a la ciudadanía sobre los componentes del Plan con elementos prospectivos sobre el centro que esperaban los ciudadanos y las instituciones para orientar la propuesta del PZCB.	Reuniones generales y primer taller de participación por UPZ.
		Fase 2. Construcción compartida de las políticas generales del Plan	Las instituciones Distritales con la ciudadanía discutieron las políticas generales del Plan, tratando de precisar los objetivos y estrategias.	Reuniones generales, segundo taller de participación por UPZ y, talleres y mesas temáticas.

		Fase 3. Construcción compartida de las políticas específicas del Plan	Busca discutir con la ciudadanía la operatividad del plan, es decir, priorización de proyectos, responsables, recursos, esquemas de gestión y cronograma general de ejecución.	En esta fase se propusieron diferentes mesas de trabajo: mesa de urbanismo, mesa de gestión social, de competitividad, de gobierno y ciudadanía, y las mesas interlocales de ciudadanía y otra interlocal de ediles.
		Fase 4. Pactos y compromisos	Estas fases se plantearon, pero no fueron desarrolladas plenamente. La fase 4 se perfiló en parte con los acuerdos preliminares con el Concejo de Concertación. La fase 5 fue contratada realizándose una campaña de promoción y comunicación del PZCB.	Concejo de concertación y campañas publicitarias.
		Fase 5. Difusión		
		Fase 6. Sostenibilidad.		

Fuente: Cuadro elaborado por Ibith Fernanda Cortés autora del presente trabajo de grado con base a la información de (Secretaría Distrital de Planeación, 2007)

Anexo 5

FORMATO DE ENTREVISTAS

Formato de Entrevista 1

Trabajo de grado: análisis de la participación ciudadana en la localidad de Santa Fe en el proceso de formulación del plan zonal centro de Bogotá en el periodo 2004-2007

ACTORES SOCIALES – PRIVADOS

Entrevistadora: Ibith Fernanda Cortés Ardila

- **Preguntas generales**
- ¿Cuál es su nombre?
- ¿En qué UPZ vive o trabaja?
- ¿Cuál es su rol dentro de la localidad?

- ✓ ¿A cuántas reuniones pudo asistir dentro del proceso de formulación del plan zonal centro?
¿Por qué participaba en esas reuniones?
- ✓ ¿Cuándo asistía a las convocatorias de las reuniones para el plan zonal centro usted tenía claro el objetivo de la reunión?
- ✓ ¿Cuándo usted participaba cuál era su interés en participar? ¿Cuáles eran sus expectativas?
- ✓ ¿Cuáles eran los temas tratados en la reunión? ¿Cuáles eran los temas que a usted más le interesaban? ¿Cuáles eran los temas o proyectos más interesantes dentro de la localidad de Santa Fe?
- ✓ En las reuniones que asistió ¿usted participó? ¿Cómo?
- ✓ ¿Presentó derechos de petición o propuestas por escrito para el plan zonal centro? ¿Fue respondido su derecho de petición, propuesta o solicitud?
- ✓ ¿Considera que hubo temas importantes de la localidad de Santa Fe que fueron excluidos en el plan zonal centro?
- ✓ ¿En las reuniones a las que asistió, ¿cómo se desarrollaron? ¿Qué entidades de la administración distrital se presentaban?
- ✓ ¿La información era clara? ¿Se resolvían dudas que usted tuviera?
- ✓ Después de participar ¿usted cómo veía la formulación del plan zonal?

- ✓ En las reuniones que participo o en los derechos de petición, propuestas o solicitudes que envío ¿usted se sintió satisfecho con la respuesta de la(s) entidad(es) distritales a las que se dirigió?
- ✓ ¿Considera que el plan zonal que se aprobó recoge todas las necesidades de la localidad de Santa Fe?
- ✓ En los espacios que usted participó para formular el plan zonal ¿Cuáles considera que fueron los aciertos por parte del Distrito (DADP/ corporación raíces/ SDG) en este proceso de participación para formular el plan zonal centro?
- ✓ ¿Cuáles fueron los desaciertos y fallas?
- ✓ ¿Qué aspectos se pudieron mejorar? ¿Cómo se pudieron mejorar estos aspectos?
- ✓ ¿Usted volvería a participar en espacios para revisar o reformular el plan zonal centro? ¿Por qué?

FORMATO DE ENTREVISTA 2

Trabajo de grado: análisis de la participación ciudadana en la localidad de santa fe en el proceso de formulación del plan zonal centro de bogotá en el periodo 2004-2007

ACTORES PÚBLICOS - CONTRATISTAS

Entrevistadora: Ibith Fernanda Cortés Ardila

- **Preguntas generales**

1. ¿Cuál es su nombre?
 2. ¿En qué entidad distrital usted trabajaba?
-
- ✓ ¿Cuál era el rol que cumplía dentro del proceso de participación del PZCB?
 - ✓ ¿Cuáles eran sus expectativas, intereses y motivaciones para hacer un proceso de participación?
 - ✓ ¿Cuándo asistía a las convocatorias de las reuniones para el plan zonal centro usted tenía claro el objetivo de cada reunión?
 - ✓ ¿Cuáles eran los temas tratados en la reunión?
 - ✓ ¿Cuáles eran los temas o proyectos que a usted más le interesaban se discutieran en los espacios de participación de la localidad de Santa Fe?

- ✓ ¿Recibió derechos de petición, propuestas o solicitudes? ¿Cómo respondían estas solicitudes, como era el procedimiento?
- ✓ ¿Considera que hubo temas importantes de la localidad de Santa Fe que fueron excluidos en el plan zonal centro?
- ✓ ¿En las reuniones a las que asistió, Cómo se desarrollaron? ¿Qué entidades de la administración distrital se presentaban?
- ✓ ¿Usted considera que la información presentada era clara para el ciudadano?
- ✓ Después de participar ¿usted cómo veía la formulación del plan zonal?
- ✓ ¿Considera que el plan zonal que se aprobó recoge todas las necesidades de la localidad de Santa Fe?
- ✓ ¿Qué aspectos positivos y negativos resalta del Decreto 492 del 2007 plan zonal del centro?
- ✓ En los espacios que usted participó para formular el plan zonal ¿Cuáles considera que fueron los aciertos por parte del Distrito (DADP/ corporación raíces/ SDG) en este proceso de participación para formular el plan zonal centro?
- ✓ ¿Cuáles fueron los desaciertos y fallas?
- ✓ ¿Qué aspectos se pudieron mejorar? ¿Cómo se pudieron mejorar estos aspectos?
- ✓ ¿Usted considera que se necesita volver a abrir espacios de participación para revisar o reformular el plan zonal centro? ¿Por qué?

ENTREVISTADOS

Nombre del entrevistado	Descripción	Tipo de actor	Fecha de entrevista
Rene Durango	Arquitecto, habitante histórico del barrio San Bernardo y líder de la Asociación de Comerciantes del Mueble del barrio San Bernardo.	Social – privado	20 de junio de 2013
Doris Patricia Noy	Arquitecta-. Funcionaria del Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el año 2004	Público	22 de junio de 2013
Francisco Jácome	Arquitecto y urbanista. Fue arquitecto consultor para la formulación del PZCB en el periodo 2004-2007.	Público	26 de junio de 2013
Pedro Sánchez Baracaldo	Arquitecto y Antropólogo urbano, miembro de la	Público	24 de junio de 2013

	consultoría Corporación Raíces.		
Edgar Montenegro	Líder del Barrio San Bernardo, miembro del Consejo Cívico. Popular del Centro en el proceso de participación para la formulación del PZCB. Actualmente miembro del CTP de la localidad de Santa Fe	Social	27 de junio de 2013
Mauricio Ardila Echeverría	Arquitecto y Master of Arts un Urban Design. En el 2004 era Secretario de la Corporación de Universidades del Centro, actualmente es el presidente de la misma organización	Privado – Académico	25 de junio de 2013

Anexo 6

Entrevista 1 Barrio San Bernardo UPZ 95 Las Cruces	Entrevistado RENÉ DURANGO Habitante histórico, Presidente Asociación de comerciantes –Actor social
---	--

- Percepción del proceso participativo de la formulación del PZCB.
1. Más o menos unas treinta, realmente es un trabajo de todos los días, desde antes, haciendo el estudio y el análisis de la revisión del plan de ordenamiento, más o menos 14 años. En las revisiones del 2003 donde ya se hablaba del plan zonal, muchas en el concejo, en la misma alcaldía, en la junta de ediles, en el consejo de planeación en todas las instancias donde se podía hacer algún tipo de labor.
 2. Cuando uno tiene claro de que se trata, conociendo la norma, pues uno sabe a qué va, independientemente que la reunión sea o no sea en el sitio adecuado, sea o no sea la presentación adecuada, porque el léxico de la explicación debe ser muy coloquial, muy tradicional para que la gente lo entienda porque cuando a uno le hablan de una serie de Decretos y Normas es muy complicado para que la gente lo entienda. Yo pienso que esto es de que la gente se prepare para entenderlo para que tenga un tiempo y un proceso de discernir.
 3. Era de mirar cual era la propuesta como tal del plan zonal y la intervención y la mejoría del sector no, la gente coloquialmente yo pienso que mira varias cosas, mejorar temas básicos como de basura, las vías la infraestructura, el embellecimiento, o sea en términos técnicos mejorar el paisaje urbano, que eso es como el objetivo.
 4. No era una explicación general de cómo estaba la situación actual. En términos territoriales, que era la primera decisión a tomar, de donde la sacaron, ¿Por qué hubiese sido a la 30 a la 24 porque no la 24 porque hasta la 30, o sea esos porqués no se responden, sino decir de la primera a la cuarenta y de los cerros a la treinta, punto? Igual cuando tu toma una ciudad, yo pienso que las divisiones de los territorios se toman a través de las calles a veces de las avenidas, hay que mirar el porqué de esa división territorial en primera instancia, dos se les hacía entender a la gente más la parte negativa, una era el despoblamiento del centro, uno de los análisis o diagnóstico inicial era que venía mucha gente al centro de día por la institucionalidad. Socializaban un diagnóstico
 5. En un principio había todo tipo de presentaciones, a través de proyecciones o carteleras, pero realmente, no solo en este tipo de normas como en muchas otras, era ver la aceptación de una persona que va y firma un documento para legitimar un proceso, más no para entenderlo. Que en caso de que se genere algún tipo de observación sea tenido en cuenta, desde los habitantes históricos.
 6. No, todas las hice en socializaciones, discusiones o conversatorios.
 7. En términos generales el despoblamiento del sector,
 8. Para mí los temas importantes entender que es el centro de la fundación de Bogotá, no es lo mismo estar ubicado territorialmente en un sector que tiene todos los servicios posibles a disposición
 9. Normalmente, hablando de la localidad 3 y la 17 que son centrales, a través de las alcaldías, planeación a través de la representación del alcalde de turno, planeación IDPAC.

10. La información no era tan clara, la información debía ser más coloquial y tradicional. Hay que hacer primero una revisión de a quien se le va a hacer la charla, la información era el plan general y la información general. Valorar fuertemente el habitante histórico, el
11. De las reuniones no sale la formulación, sale una percepción e inquietudes para el grupo organizador, no hubo una socialización de esa resultante.

Incidencia e importancia del proceso participativo de los actores de la localidad de Santa Fe en la formulación del Plan Zonal del Centro de Bogotá.

12. Toda infraestructura tiene un tiempo en el espacio y esas temporalidades hay que analizar, de hecho, San Bernardo cumplió un tiempo y era necesario revisar la infraestructura. Pero hay que revisar al habitante histórico, para tomar decisiones y una política más justa.

Fallas y aciertos del proceso participativo en la localidad de Santa Fe para la formulación del PZCB

13. Aciertos: se tomaron decisiones para hacer reuniones y convocatorias. Darle cumplimiento a la norma para legitimar el proceso
14. Desaciertos: la falta de incorporación del sentir del ciudadano del común, no haber tenido en cuenta sus observaciones y propuestas.
15. Mejorar: incorporar la voluntad del ciudadano, el que se tenga en cuenta es un acierto sea que se hay una palabra clave que es Cambio. Que quedan desprotegidos ante una decisión y
16. Siempre esa sería como la máxima de uno estar trabajando diariamente como en cualquier proyecto que. Hay que hacerle un seguimiento. Las lecciones aprendidas es que hay que salvar las lecciones negativas aprendidas, ese es el inicio para iniciar un mejor proyecto, como hacer mejores políticas mejores proyectos, mejorando los procesos.

Anexo 7.

Entrevista 2

Entrevistado Doris Patricia Noy
Funcionaria DAPD 2004–Actor público

1. ¿Cuál era el rol que cumplía dentro del proceso de participación del PZCB?
Yo era funcionaria del DAPD y estuve en todo el proceso de formulación del PZCB.
2. ¿Cuáles eran sus expectativas, intereses y motivaciones para hacer un proceso de participación?
Se quería que el instrumento fuera apropiado por la comunidad, para que ellos se convirtieran en gestores y promotores del desarrollo del centro. Se quería que los ciudadanos fueran participes y no terminaran yéndose todos del centro, ¿cómo hacemos para vincularlos? ¿Cómo hacemos para organizarlos? ¿Cómo hacemos para que se vinculen al desarrollo del plan?
3. ¿Cuándo asistía a las convocatorias de las reuniones para el plan zonal centro usted tenía claro el objetivo de cada reunión?
Si, nosotros estructuramos los talleres, se hizo una estructuración por UPZ y temáticas como temas ambientales, inmobiliarios, vivienda de interés social etc. Lo vas a ver en el informe
La asistencia era masiva, cuando no se nos volvía un chicharrón de gritos y pataletas eran reuniones muy interesantes, la gente a veces de buen corazón llegaba a decir propuestas interesantes, pero digamos que todo esto se perdió en la pelotera. Los temas objetivos de las reuniones se definían con la Secretaria de Gobierno y las mesas de consulta del centro.
4. ¿Cuáles eran los temas tratados en la reunión?
Se trataron temáticas diversas como lo mencioné antes, se trató de recoger todas las temáticas del centro, por ejemplo, se tomó el reconocimiento de las tradiciones y costumbres del centro y el fortalecimiento de todas estas actividades tradicionales como los dulces, la venta de artículos religiosos, la venta de botones, las características especiales de las calles, todos esos temas tenían un reconocimiento especial en el plan zonal.
Se incluyeron todos los temas, en las UPZ los temas eran diversos, cuando miras el documento técnico de soporte y las propuestas recibidas se abarcan muchos temas económicos, cultura tangible e intangible, temas de salud, educación, servicios públicos, oferta y demanda, convivencia, articulación urbana, promoción de residencia, empleo y ambientales, ósea se trataron de incluir todos los temas reconocidos por la comunidad.
5. ¿Cuáles eran los temas o proyectos que a usted más le interesaban se discutieran en los espacios de participación de la localidad de Santafé?
Se trató de hacer del plan zonal un instrumento integral que incluyera componentes urbanos, sociales, y económicos, por ello se configura una herramienta que se llama programas territoriales integrados, que buscaba desarrollar en ámbitos más pequeños las estrategias para desarrollar proyectos que vinculará las tres dimensiones.
6. ¿Recibió derechos de petición, propuestas o solicitudes? ¿Cómo respondían estas solicitudes, como era el procedimiento?
Se contestaban en planeación una a una, por escrito indicando donde se incluiría el aporte o porque no. Se contestaba con las cartas oficiales de planeación a cada uno de ellos.
7. ¿Considera que hubo temas importantes de la localidad de Santafé que fueron excluidos en el plan zonal centro?
No me acuerdo, pero había propuestas no viables técnicamente, como la propuesta de un señor que proponía que uniéramos Monserrate y Guadalupe con un cable, cosas de ese tipo, o temas de convivencia muy puntuales.

8. ¿En las reuniones a las que asistió, Cómo se desarrollaron? ¿Qué entidades de la administración distrital se presentaban?

Usualmente nos reuníamos con un orden del día concertado previamente con el comité consultivo del plan zonal, reuníamos una agenda liderada por la administración Distrital, pero había una participación activa de los comités, ellos hablaban y opinaban, y al final hacíamos una ronda de preguntas y respuestas al final.

Los comités eran ciudadanos que representaban intereses de la comunidad del centro. Aparecieron los Ediles y los Alcaldes locales, ellos empezaron a interlocutar con las comunidades, de ahí se formaron dos comités, el primero era el Comité cívico-popular del centro y el segundo era el Comité interlocal del centro. Había dos líderes en cada uno de los equipos, Jorge Gómez y Edgar Montenegro.

Cuando se mira la estructura organizacional y los compromisos de las entidades tú vas a ver que el plan zonal tenía compromisos en todas las entidades del Distrito, no solo en Planeación y Hábitat, tenía compromisos en secretaría Gobierno, en Bienestar social, Educación, Salud, Hacienda en todas las entidades.

La coordinación institucional se hacía antes y paralela a los espacios de participación, a veces en las reuniones salían temas que necesitaban de coordinación y se solicitaba la reunión con la entidad para coordinar su participación en el tema.

9. ¿Usted considera que la información presentada era clara para el ciudadano?

Los temas técnicos para la comunidad eran complicados, al principio nos costaba mucho llegar al ciudadano, pero Planeación hizo esfuerzos para explicar qué era el Plan zonal del centro para que lo entendieran. En las reuniones se preguntaba a los ciudadanos ¿qué quiere del centro? ¿Qué puede aportar? Se hacía a los ciudadanos preguntas en las mesas temáticas sobre los temas para saber que podían aportar los ciudadanos, hacíamos preguntas por temáticas para facilitar el tema.

10. Después de participar ¿usted cómo veía la formulación del plan zonal?

Nosotros hicimos participación en el diagnóstico y la formulación, y la formulación respondía a las inquietudes y propuestas de la comunidad del centro.

El diagnóstico y la formulación se validaron, porque gran parte del trabajo se había hecho con la consultoría de los españoles.

11. ¿Considera que el plan zonal que se aprobó recoge todas las necesidades de la localidad de Santafé?

Yo siento que el plan recogió todas las necesidades e inquietudes del centro.

12. ¿Qué aspectos positivos y negativos resalta del Decreto 492 del 2007 plan zonal del centro?

Yo creo que el Decreto recogió todos los elementos que pudo en su momento hacer. Lo negativo es que las obligaciones y metas previstas no se cumplieron, y había unas obligaciones para diferentes entidades, de sacar actividades y alguna gestión posterior que no se dieron ¿qué pasó ahí? Falta voluntad política.

13. En los espacios que usted participó para formular el plan zonal ¿Cuáles considera que fueron los aciertos por parte del Distrito (DADP/ corporación raíces/ SDG) en este proceso de participación para formular el plan zonal centro?

La administración puso todo de su parte para hacer un proceso participativo, hizo su mejor esfuerzo, recogió el componente técnico, el componente participativo, todos los insumos. Hubo un proceso de aprendizaje importante para Planeación, se reconoció a la comunidad

Se concilio la visión del centro con la comunidad.

Yo siento que el plan recogió todas las inquietudes de la comunidad. En este momento es un plan que tenía que hacer seguimiento, pero desafortunadamente no se logró, el día que el plan zonal centro se aprobó por decreto la comunidad se enfureció, pero aun así no se demandó el Decreto, incluso se iniciaron mesas de concertación para implementar el plan.

14. ¿Cuáles fueron los desaciertos y fallas?

primero se estructuro la primera parte con los españoles de IDOM, donde se estructuro un documento, se hizo una propuesta y se sometió a unos procesos de participación, esto no le gustó mucho a la gente, porque la gente decía que se traían las imposiciones de los españoles y no nos tuvieron en cuenta, ahí fue el primer tropiezo. Sin embargo, en ese primer tropiezo se vio como se vinculaba más a la población, para ver como ellos tenían una incidencia más clara.

Al plan le faltó gestión para su implementación, los instrumentos que permitían llevar a su implementación no quedaron claros, algunos temas normativos no quedaron claros.

Respecto a los comités y los líderes de la comunidad del centro realmente no eran representativos de una comunidad del centro, eran líderes que se impusieron, no se logró representatividad real de la comunidad del centro. Empezó a prevalecer el interés particular sobre el interés general, se discutían cosas de política en algunas reuniones que se salían del plan zonal, los intereses políticos de los líderes desgastaron los espacios de participación.

Desafortunadamente esto se convirtió en un enfrentamiento, a pesar de que planeación tuvo la disposición de hacer un proceso participativo. El Comité cívico-popular del centro y el segundo era el Comité interlocal del centro, existía conflictos entre los líderes de los dos comités y la administración Distrital. Todo el proceso de participación termino en enfrentamiento, que logró la adopción del trabajo técnico realizado por planeación.

Se falló en temas de comunicación y negociación, se involucraron intereses políticos, que no dejaron que el tema pasara más allá.

15. ¿Qué aspectos se pudieron mejorar? ¿Cómo se pudieron mejorar estos aspectos?

No se deben empezar procesos de participación sin representación, sin que se asegure que efectivamente quien está liderando los temas represente intereses de la comunidad.

16. ¿Usted considera que se necesita volver a abrir espacios de participación para revisar o reformular el plan zonal centro? ¿Por qué?

Yo no reabrirla un proceso de participación en las mismas condiciones, primero porque es un territorio heterogéneo para hacer un proceso de participación con tantos intereses montados, es muy complejo poner de acuerdo a todos. 1730 Has. Donde hay 230.000 habitantes era complicado, con comerciantes, residentes ambulantes etc. Esta heterogeneidad de actores era muy compleja.

Yo recomendaría que se hicieran procesos de participación por proyectos.

Anexo 8

Entrevista 3 Miembro Corporación de Universidades del Centro	Entrevistado: Mauricio Ardila Echeverría Secretario de la Corporación de Universidades del Centro, actualmente es el presidente de la misma organización- Actor privado
---	--

1. ¿A cuántas reuniones pudo asistir dentro del proceso de formulación del plan zonal centro? ¿Por qué participaba en esas reuniones?

La Corporación de Universidades del Centro se creó hace 17 años, en ese momento las Universidades que tienen su sede en el centro estaban pensando en migrar del centro, sin embargo, un grupo de rectores se reunió y pensaron como no irse del centro, porque el centro es el origen de las universidades, se quería recuperar la importancia del centro. El propósito era trabajar por el centro en términos de su recuperación. La Corporación se dio cuenta que no podía lograr las cosas sola, por ello decidió buscar al sector público y privado.

Se iniciaron las conversaciones respectivas para tener un nuevo plan del centro, aunque planes del centro hemos tenido varios, para poder hacer una extracción del centro, se necesitaba una guía para armonizar las actuaciones.

En ese orden de ideas en la alcaldía del alcalde Mockus, existía una oficina de competitividad dirigida por Carmenza Saldías y con quien trabajamos por un plan del centro. La corporación ayudó a buscar financiamiento para el plan tocando varias puertas, finalmente el BID con la idea de financiar lo que sería un plan para el centro, se establecieron unos términos de referencia con los aportes de todas las instituciones del Distrito. Sin embargo, el BID, si bien en un principio cuestionaba que una entidad del orden privado estuviera gestionando recursos para desarrollar una tarea del sector público; al final después de haber tocado la puerta de varios países, el gobierno español ofreció asesoría técnica a través de una empresa española.

El Banco hace una convocatoria en España, buscando empresas con el interés, la trayectoria y la experiencia por participar en un plan de esta naturaleza, y se escogió a IDOM una empresa grande con sede en Bilbao, y con experiencia en el tema. Como parte de su contrato tenían que armar un equipo de trabajo local, nosotros decidimos presentarnos como una de las opciones para ser parte del equipo de asesoría, IDOM contrata a la corporación como parte de la asesoría que le iba a dar a la Secretaria de Planeación Distrital.

Nosotros asesorábamos al equipo español, que tenía la función de asesorar al gobierno Distrital en la formulación del plan. En consecuencia, nuestra relación no era directa con Planeación Distrital, nuestra relación con el plan era a través de IDOM. Esto cambio las condiciones de cómo se planteó y como se realizó el plan centro.

2. ¿Cuándo usted participaba cuál era su interés en participar? ¿Cuáles eran sus expectativas?

El propósito de la Corporación en ese momento era trabajar por el centro, en temas de su recuperación, teniendo en cuenta que el centro no es homogéneo, en algunas partes necesita conservación y en otras partes renovación.

Yo creería que el interés es por raíz, porque el centro es el lugar donde nacieron. Hay una responsabilidad de las universidades por ese entorno donde desarrollaron, es muy fácil decir vámonos a quedarnos y tenemos una responsabilidad. Para la administración en ese momento las universidades eran agentes expulsores de los residentes del centro, instituciones con intereses exclusivamente económicos.

Pensábamos si las universidades se van del centro ¿qué queda en el centro? La gran cantidad de actividades económicas que se desarrollan en el centro se derivan de las universidades. Si las universidades se van del centro no quedarán instituciones fuertes que soporten las actividades económicas, sociales, culturales etc.

Al haber perdido el centro gran parte de los residentes se perdió la apropiación del territorio. En el año 2000 hicimos un estudio para mirar más detalladamente un territorio más cercano del centro que comprendía de la Jimenez hasta la 26 y de la circunvalar hasta la carrera décima, se observó que en este territorio se recibía en el orden de 500 a 600 mil personas, pero en las noches se van del territorio, la población que realmente residía en este territorio correspondía a doce mil personas. En este orden de ideas, el territorio no se desocupa, sino que en las noches llegan otras actividades al territorio como la prostitución los habitantes de calle etc., entonces el problema de inseguridad del centro no es un problema de policía sino de apropiación del territorio.

3. ¿Cuáles eran los temas tratados en la reunión? ¿Cuáles eran los temas que a usted más le interesaban? ¿cuáles eran los temas o proyectos más interesantes dentro de la localidad de Santafé?

No entramos, ese choque político de quienes le vende la idea a la gente de que se quiere expulsar a la población no se en que se fundamentaba. Nosotros trabajamos desde una lógica, nos basábamos en diagnósticos objetivos, identificábamos redes de problemas, nos encargábamos de identificar las oportunidades y posibilidades, identificábamos tendencias, donde se debe actuar y de qué forma estratégica y lo decimos, pero nosotros no tomamos decisiones. Porque las decisiones no se toman con fundamentos técnicos y financieros, se toman con fundamentos de orden político, y nosotros no entramos en el juego político, porque las universidades tienen diferentes posiciones políticas.

4. En las reuniones que asistió ¿usted participo? ¿Cómo?

Las personas que conformábamos el equipo de la Corporación conocíamos el centro, los de IDOM llegaron a un territorio nuevo, claro con una forma de ver, con unas metodologías etc.

Entregamos el plan a finales del 2004, los de IDOM se fueron. En ese momento había inversión española en el país, se creó una imagen negativa del plan, empezó a ver un fuerte rechazo, los residentes veían el plan como una forma de expulsión pensada por la administración, lo que se pensaba era que los españoles querían comprar barato y expulsar a los residentes.

En muchas de las reuniones me toco actuar como pararrayos, me enteraba de la postura negativa. En el año 2004 a 2008 hay cambio de administración, la administración Garzón recibe un plan, pero el interés político cambio, la administración Garzón toma el tema, pero realmente el tema no le interesa.

5. ¿la información era clara? ¿se resolvían dudas que usted tuviera?

La información no era tan clara, tan es así que te encuentras con una página que dice el Plan Centro no es... no es una estrategia para expulsar los residentes del centro, no es una estrategia para que las Universidades crecer más, si uno necesita sacar algo así desde la administración es porque el mensaje no es totalmente claro.

6. ¿Cuáles fueron los desaciertos y fallas?

El desinterés político en el tema del plan zonal centro, pasaron dos administraciones que no tomaron el tema en serio. El espíritu del Plan Zonal se perdió, el plan centro quedo sepultado en toda la papelería, pasaron dos administraciones que no entiende el centro e improvisan en el territorio.

La empresa que debió gestionar el plan, la Empresa de Renovación Urbana aún no sabe cuál es su rol, la renovación no es borrar todo, para mi renovación urbana es reciclar el suelo para que cumpla su labor social.

En lo espacios de participación falto crear un verdadero dialogo entre las partes, no nos hablamos, nos miramos desde los estereotipos. Espacios de participación reales no habían, hay un problema de comunicación, se presentaban mapas y planos que la población no entendía realmente. Escenarios de participación reales son donde las personas puedan hacer el mapa, donde la gente expone y se expresa, hacer una reunión con 2000 personas a echarle un cuento en un auditorio es funesto. Chulear y hacer firmar a la gente no es participación, porque primero la gente no está informada, segundo la gente no tiene conocimiento, tercero la gente no tiene forma de expresarse, simplemente se hicieron reuniones para decir que hicimos, pero en realidad no se hizo.

7. ¿Qué aspectos se pudieron mejorar? ¿Cómo se pudieron mejorar estos aspectos?

Se debe consultar a la gente, involucrar a las personas, preguntarles cual sería la solución. Hay que contarles a las personas el cómo no solo los resultados, el entretanto se le debe informar al ciudadano. No nos debemos crear dioses con las soluciones, hay que construir el como con los ciudadanos.

Anexo 9

Entrevista 4

Entrevistado Pedro Sánchez Baracaldo
Corporación Raíces para el PZCB–Actor
público

1. ¿Cuál era el rol que cumplía dentro del proceso de participación del PZCB?

A partir del 2002 se inicia la formulación en Bogotá de las Unidades de Planeamiento Zonal, para efectos la subdirección de norma o la oficina encargada de la formulación de las UPZ y atendiendo los lineamientos de ley no solo constitucionales sino de ley la 388 y el POT vigente en su momento paralelamente a la formulación de las UPZ se contrata un equipo con énfasis en ciencias sociales que agenciara los procesos de participación ciudadana en la formulación de estos instrumentos de planeación.

Hacia el 2003, finalizada la formulación de estos instrumentos, se definió para el centro un área de 1730 Ha. Aproximadamente, en un lugar que habitan alrededor de 176.000 personas, que dentro de su territorio se encuentran aproximadamente 7 UPZ, ese número de UPZ contenidas en el Plan Zonal fueron contratadas con un equipo consultor del cual fui parte. Mis labores eran de coordinación, con otra persona muy destacada en los temas de participación, Jairo Chaparro.

2. ¿Cuáles eran sus expectativas, intereses y motivaciones para hacer un proceso de participación?

Yo creo que es un tema de cumplir con la norma, es decir la Constitución del 91 hace un tránsito a la democracia participativa, la ley 388 en el artículo 4 y 23 dice que la formulación de los instrumentos de ordenamiento deben tener procesos de participación amplia, donde se informe y se concerté de unas decisiones que van a afectar la vida de las personas, partiendo que el PZCB era un instrumento que en el marco de ley obligaba a tener un proceso de participación.

3. ¿Cuándo asistía a las convocatorias de las reuniones para el plan zonal centro usted tenía claro el objetivo de cada reunión?

Yo creo que en términos generales sí, es probable que hubiera ciudadanos inconformes que no tuviera información previa, pero el PZCB se construyó en un periodo de tiempo tan amplio que construyo una tradición. Yo estoy seguro que a cada reunión que se convocaba para el debatir la formulación del PZCB, era bien entendidas por las personas que asistían, de hecho, el centro de Bogotá, a diferencia de otros sectores, tiene unos liderazgos muy calificados, gente que tiene una tradición de interlocución con el Estado y el Distrito, no solo desde el punto de vista de sociedad civil preocupada por sus entornos, sino líderes con posturas políticas definidas. El centro de Bogotá tiene una tradición de resistencia cultural, política, de propuestas de reivindicación de derechos de población vulnerable que los hace líderes muy capacitados de los procesos.

No obstante, cuando se están en las reuniones, estos líderes e incluso otros asistentes, iban a poner en duda el escenario de participación, y te lo digo tal cual ellos lo expresaban de manera cotidiana en las reuniones: están aquí nuevamente para engañarnos, para confundirnos. Pero este recurso de no me informó, me están engañando, o esos enunciados también son una estrategia que manipula ciertos sectores de las sociedades, y en el centro era muy visible. Alegar desinformación, incompetencia y corrupción del Estado, es una manera de relacionarse con el Estado, la ciudadanía, y con mucha razón también, siempre va a persistir en un discurso que el Estado no cumple, el Estado es perezoso, es corrupto, ineficaz todo ese tipo de cosas, y esa es una situación generalizada, más allá del proceso de participación, es de alguna manera un patrón de la sociedad civil con su relación con el Estado.

4. ¿Cuáles eran los temas tratados en la reunión?

Bueno eran muchos los temas, uno particularmente eran los relativos a poblaciones vulnerables, digámoslo que desde la tradición sociológica y los servicios que desde lo social se presta desde el Estado, las poblaciones más vulnerables: los vendedores ambulantes, los habitantes de calle, las

trabajadoras sexuales, los que no son propietarios y otras poblaciones que son vulnerables y que ya están catalogadas.

Estas poblaciones y los líderes, que de alguna manera los representaban, eran quienes lograban una mayor trascendencia, se hacían más visibles en el discurso. Entonces el PZCB fue percibido como una estrategia de control de los grandes capitales y de una toma de áreas centrales tremendamente ricas, y ellos desde la otra orilla alegaban que se iban a tomar ese suelo, nos van a pagar poco y nos van a expulsar del territorio. Pero aquí viene un problema nuevamente, los líderes y los procesos del PZCB mueven intereses tremendamente importantes, la informalidad en el centro, el trabajo inusual, la venta ambulante son temas que requieren atención del Estado, temas desde el punto de vista político y económico lograron plantarse frente a la administración pública. Hoy no puedo decir que el PZCB es un instrumento en ejecución, con recursos, aunque se planteó una agenda el Distrito no está haciendo lo que se propuso.

Otro tema, la defensa de los no propietarios, el arrendatario en el centro es una figura importante, la caracterización de población en áreas centrales en Bogotá, los propietarios residentes no son visibles, la población del centro es arrendataria. Otro tema vital era ambiental, barrios como Cruces, Laches, el borde sudoriental del PZCB, tienen liderazgos muy interesantes de personas que defienden y reivindican los temas de protección ambiental.

Los temas de movilidad eran importantes, sobre todo los vinculados al patrimonio y su deterioro, la primacía del vehículo en el centro pone en riesgo el patrimonio. Otro tema eran las experiencias previas como parque tercer milenio, avenida los comuneros, la demolición de un parque muy importante en el barrio Santa Bárbara para la construcción de la nueva Santafé, incluso el proyecto Bacata en la 19 con 5, son vistas por las comunidades del centro como una política deliberada de gentrificación del Estado, imponiendo intereses económicos en poblaciones no tan fuertes política y económicamente.

5. ¿Recibió derechos de petición, propuestas o solicitudes? ¿Cómo respondían estas solicitudes, como era el procedimiento?

Nosotros diseñamos un instrumento particular que tipificaba los aportes, los cuales eran recibidos por escrito en las reuniones, o los que se radicaban en el DAPD. Muchos eran simplemente aportes, otros se radicaban como derechos de petición. La mayoría si eran aportes, dados en escritos en formatos que se entregaban en las reuniones, los ciudadanos se podían pronunciar en las casillas por temas. Eso se diligenciaba en un formato, por fichas temáticas, el equipo con el que yo trabajé lo diseñó, se establecía el nombre de la persona, se tipificaba (si era comentario, propuesta o pregunta), la dimensión a la cual se refería dentro del PZCB, se transcribía casi que literalmente el aporte y en una parte final de las casillas esta propuesta se remitía al encargado de norma para que revisara los contenidos y el alcance de los aportes. Él se encargaba de verificarlo frente al marco normativo vigente, las propuestas ciudadanas podían ser interesantes, pero se salen del marco de la norma. También, Había propuestas que no tenían nada que ver con el instrumento, eran más denuncias que se salen del ámbito de los que está obligado por la norma.

Esa información recolectada en los formatos, se entregaba al respectivo técnico, quien definía la pertinencia o no y se incorporaba, de eso puedo dar fe, que muchas de las propuestas que entraron en ese registro ingresaron en el proceso, no de manera literal, se pasaba a un lenguaje técnico que demandaba un documento de este tipo.

6. ¿En las reuniones a las que asistió, Cómo se desarrollaron? ¿Qué entidades de la administración distrital se presentaban?

La tradición que se construyó en esta interlocución siempre era de confrontación y de protesta, tuve situaciones extremas, yo cumplía función de intermediario entre la Administración y la ciudadanía, manejaba el protocolo, daba o no la palabra, hacía parte de las presentaciones, digamos que tenía una función operativa muy destacada.

Tenía un panorama de confrontación frontal, incluso la toma del escenario con pancartas protestando llegamos a situaciones extremas de insultos, las maneras de tratarnos no eran las más diplomáticas, pero como te digo, incluso en ese sentido reivindicó el perfil del equipo de trabajo, manejamos con discreción las posturas, las reuniones no se salían de control.

Y otra cosa que parece anecdótica, pero que es interesante, en la administración de Lucho Garzon, donde se estaba cerrando la formulación del PZCB, el proceso de participación se consideró corto, el Alcalde precisó que si el proceso fue insuficiente se diera en una primera instancia seis meses adicionales y luego lo prorrogó por más tiempo. Eso puede sonar interesante desde un alcalde comprensivo, pero también sirvió para que la formulación del instrumento se complejizara, se alargará y se enredará.

7. ¿Usted considera que la información presentada era clara para el ciudadano?

Digamos que protocolariamente se estableció un estándar, llevábamos presentaciones en Power point, llevábamos una rutina, la información de directorios de las instituciones, el espacio de participación no solo se dirigió a sociedad civil, también a gremios económicos, preparábamos instrumentos de toma de información en campo, digamos que procuramos que la información fuera veraz, cercano a los intereses de la administración pública.

8. Después de participar ¿usted cómo veía la formulación del plan zonal?

Es necesario que te aclare porque el proceso de participación “enredó” la formulación del PZCB, eso no quiere decir que el instrumento este mal o desordenado. La tensión fue tanta, el nivel de conflictividad generado en estos escenarios fue alto, fue tanto el volumen de preguntas, demandas e inquietudes por estas personas y tantos los intereses que se movilizaban en estas reuniones desde políticos, económicos, desde la informalidad, la ilegalidad era abrumadora la cantidad de preocupaciones.

Porque el centro, en buena parte, es el lugar de ilegalidad, de informalidad, de la piratería, de la inseguridad, del habitante de calle, en el centro se congregan todas las problemáticas de la ciudad. Lo que era un instrumento de planeamiento, terminó implicado en una realidad que lo desbordó, el instrumento de planeamiento como tal no puede resolver esas problemáticas, requiere un Estado fuerte que tome decisiones frente a estas poblaciones vulnerables. El PZCB es apenas una mera de abordar la problemática del centro, los problemas se deben trabajar de una manera más amplia y no desde el planeamiento. Las problemáticas en última instancia si se leen desde el presente no tienen solución, si uno vive preocupado por el presente no puede pensar en el futuro.

9. ¿Qué aspectos positivos y negativos resalta del Decreto 492 del 2007 plan zonal del centro?

Fue un proceso de participación amplio, bastante movido en medios de comunicación, polémico, sobre el cual pronunciarse sobre su éxito o no éxito es difícil, yo lo único que puedo decir es que se convocaron alrededor de 45 o 50 talleres mínimo, se atendieron en los talleres al menos 2000 personas, en medios de comunicación se movieron muchos de los temas que eran de la preocupación de los ciudadanos y se trataron de resolver de manera amplia, el equipo que se conformó para este proceso se consagró e hizo todo lo posible por atender las preocupaciones, preguntas y comentarios de la ciudadanía.

No obstante, el número de reuniones, el número de personas que asistieron, la cantidad de preocupaciones que se resolvieron, además hay que tener en cuenta que cada una de las propuestas realizadas por los ciudadanos se consignaban en fichas individuales, se sistematizaban y se construyó un expediente de dicho proceso que creo que es ejemplar para el país.

El proceso en sí mismo yo considero que fue exitoso porque fue innovador sobre los instrumentos de registro para la toma de información, las presentaciones que se elaboraban, los materiales que se dispusieron la calidad del equipo.

Pero digamos si uno quisiera darle un enfoque crítico al proceso tendría que referirse a otros temas, el diseño de instrumentos de planeamiento que derivan de los planes de ordenamiento territorial, dependiendo de la escala de la ciudad tienen limitaciones, tienen que pasar por dificultades de otro

tipo que no se vinculan a los procesos de participación, una fundamental la articulación de los planes de ordenamiento territorial a los planes de desarrollo de cada gobierno. No siempre los Planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, y los instrumentos que derivan de ellos como en este caso el Plan Zonal del Centro, no tienen los intereses y la decisión para articularlos en sus componentes programáticos. Las políticas que movilizan posturas ideológicas no siempre coinciden con las políticas públicas del ordenamiento, las cuales son de largo plazo, mientras que las políticas de gobierno son de corto plazo. Los propósitos de los instrumentos de ordenamiento siempre van a desbordar esa lógica, esto repercute en las relaciones de los agentes que se encargan de estos procesos participativos y la ciudadanía, que las preocupaciones de los ciudadanos acerca del instrumento y sus expectativas si a través de ellos se resuelven sus problemas de vida cotidiana, me refiero a movilidad, espacio público, seguridad entre otros que se podrían resolver con el instrumento, pues no se satisfacen. Yo creo que en eso el país está todavía muy lejos de lograr una articulación adecuada, entre las expectativas ciudadanas puestas en instrumentos de planeamiento, estamos muy lejos de que se cumplan.

Los ciudadanos que viven en tiempo real y cotidiano y sus angustias son el día a día difícilmente van a encajar esas preocupaciones con los logros de un instrumento, los cuales son de largo plazo. Y otra cosa, la experiencia me lo dice, como uno puede empaquetar las preocupaciones ciudadanas, estas son tan diversas tan amplias que obviamente es muy difícil encontrar ciudadanías o procesos donde quienes mueven esas preocupaciones le apunten al instrumento como tal, entonces también estamos muy cortos de implementar procesos de pedagogía para formar ciudadanos calificados y que incrementen los niveles de pertinencia a la hora de participar en los procesos.

También los escenarios de participación mueven intereses políticos, la intermediación de los líderes zonales y barriales mueven intereses que además se pueden decir que son especialistas en procesos de participación, ellos ocupan los lugares que podrían ocupar los ciudadanos del común, se apropian de los espacios y de un discurso que en términos generales atienden asuntos particulares.

10. En los espacios que usted participó para formular el plan zonal ¿Cuáles considera que fueron los aciertos por parte del Distrito (DADP/ corporación raíces/ SDG) en este proceso de participación para formular el plan zonal centro?

Los aciertos es que decidimos movilizar un proceso con pocos recursos en términos humanos, financieros, los recursos destinados son escasos y siento que no teníamos los suficientes recursos, nos enfrentamos a una realidad que nos desbordó. Por otra parte, tuvimos un buen equipo técnico que apoyó el proceso.

11. ¿Cuáles fueron los desaciertos y fallas?

Nos enfrentamos a una realidad tan compleja que nos desbordó y eso también frente a otro tema, en muchos escenarios en los procesos de participación requeríamos, por el valor de pieza urbana del centro en la ciudad, mayor presencia tanto de Secretarías como del propio Alcalde movilizándolo el tema. El proceso siempre tuvo contratistas y mandos medios de la Secretaría de Planeación, que no tuvimos suficiente respuesta para una realidad tan abrumadora, y de alguna manera esa va a ser una de las mayores problemáticas, la propia institucionalidad no se reconoció en el proceso, no logró calcular la dimensión del problema.

12. ¿Qué aspectos se pudieron mejorar? ¿Cómo se pudieron mejorar estos aspectos?

Enfocar el tema del centro no como un ejercicio de ordenamiento territorial, abordar el centro tiene que ver con vincular tres nociones fundamentales: el centro como un lugar patrimonial, un lugar rico en el medio ambiental y entender desde el punto de vista del hábitat, conjugándose con una estrategia fuerte al combate desde el punto de los servicios y la seguridad en el centro.

En estos procesos se necesitan profesionales formados con técnicos sociales y técnicos, que sepa de derecho, de urbanismo, de comunicación de ciencias sociales, porque el científico social, el participatologo, por decirlo de alguna manera, que está en campo pero que no puede responder lo técnico, tiene que prepararse.

Anexo 10

Entrevista 5

Entrevistado Francisco Jácome
Asesor del DAPD para la formulación del
PZCB–Actor público

1. ¿Cuál era el rol que cumplía dentro del proceso de participación del PZCB?

En el 2004 Planeación me contrato Planeación Distrital para formular el plan, prácticamente para coordinar el diagnóstico y la primera redacción o formulación del plan. Para ese entonces yo contaba con un equipo donde adicionalmente a lo tradicional, estaba un par de personas que trabajaba el tema de participación y el tema de una posible gestión social de la gente del centro. Paralelamente a mi consultoría había dos consultorías más, una encargada de la norma, para diagnosticar la situación normativa en las 1700 Has y una consultoría con la firma IDOM, la cual tenía unos pares en Colombia, que era la Corporación de Universidades del Centro.

2. ¿Cuáles eran sus expectativas, intereses y motivaciones para hacer un proceso de participación? Se estaba poniendo a prueba por primera vez un proceso de participación que anteceda a muchos de UPZ, es interesante porque se involucraba dentro del proceso un espacio de información a propietarios, residentes etc.

3. ¿Cuándo asistía a las convocatorias de las reuniones para el plan zonal centro usted tenía claro el objetivo de cada reunión?

Indistintamente a mí me citaban a una u otra reunión a contar sobre el PZCB, pero yo no llevaba ningún tipo de preparación distinta a la que como técnico hacía, yo no tenía ningún tipo de transformación para que la información pudiera ser entendida por cualquiera.

4. ¿Cuáles eran los temas tratados en las reuniones? ¿Cuáles eran los temas o proyectos que a usted más le interesaban se discutieran en los espacios de participación de la localidad de Santa Fe?

Pero más que hablar de las reuniones, era hablar de que tanto peso tenían la participación en las decisiones del plan, y yo puedo decir que al menos en ciertas decisiones urbanísticas, más por intereses como consultor que porque hubiera una política del distrito, incorpore algunas apreciaciones dentro de algunas decisiones. Por ejemplo, había una preocupación porque la gente no fuera desplazada del centro, esa era una base clara para que el PZCB incluyera dentro de los temas más importantes dentro de su formación incluir cerca de 70000 de VIS, para que la gente que vive en el centro pudiera acceder. Ese tema era importante porque la gente manifestó esa preocupación. Otro tema era la expansión de las universidades, el plan no abogo por una expansión excesiva de las universidades, sino que el PZCB incluyó proyectos que articularan las universidades con el espacio público y los medios de transporte.

5. ¿Recibió derechos de petición, propuestas o solicitudes? ¿Cómo respondían estas solicitudes, como era el procedimiento?

Como tal no recibí ningún derecho de petición, porque la competencia era de la administración, seguramente Planeación Distrital tuvo derechos de petición o propuestas, el interlocutor claro y visible era Planeación Distrital.

6. ¿Considera que hubo temas importantes de la localidad de Santa Fe que fueron excluidos en el plan zonal centro?

Con toda sinceridad no teníamos la claridad metodológica para saber cómo se debía manejar el proceso de participación, por ejemplo no solamente a nivel de reuniones, cuando se estaba haciendo el diagnóstico era importante tener un contacto con la población para entender cuáles eran sus principales problemas y demás, en el caso del PZCB, la visualización de los problemas que la gente tenía para ese entonces la gente lo hizo bien, inclusive saber si se implementaba el PZCB se debían atender necesidades básicas como el mal manejo de las basuras, la inseguridad y esos temas hoy por hoy.

En procesos en el exterior, son temas prioritarios que se manejan en oficinas que se montan en el territorio, que es lo que se llama en este gestor, que es una oficina visible y permanente encargada de dirigir el proceso, a la cual los ciudadanos puedan dirigirse, entender en que va el proceso, recibir información y tener ese espacio donde pueden decir las preocupaciones y problemas. Esa estrategia de una reunión cada tanto deja perder peso, y adquiere importancia que haya un interlocutor visible que genera confianza en el proceso, no lo hace una administración que viene cada tanto, sino que pone una oficina porque está convencida que se debe hacer el proyecto.

7. ¿En las reuniones a las que asistió, Cómo se desarrollaron? ¿Qué entidades de la administración distrital se presentaban?

Las reuniones de participación que lideraba planeación y a las que yo tenía que exponer el proyecto fueron muy poco gobernadas, no había reglas de juego claras, se arrancaba con una exposición, pero si algunas personas querían sabotear o desviar el sentido de la reunión lo lograba, porque no había la experticia de la administración para gobernar las reuniones. Pero más por su temperamento y por su formación en las reuniones que asistía Pedro Sánchez le daba cierta gobernabilidad al proceso.

8. ¿Usted considera que la información presentada era clara para el ciudadano?

Nunca lo llevábamos fácil, Pedro Sánchez por su formación podía llegar al ciudadano y él trabajaba en la Corporación Raíces, pero no todos los que llevaban el proceso de participación tenían esa formación y habilidades comunicativas para llevar el lenguaje técnico a un lenguaje sencillo requiere conocimientos profundos en la técnica. No se puede facilitar el lenguaje si el tema no se comprende bien, y esos temas no son tan sencillos, entonces se requiere que en un proceso de traslado de ese lenguaje, donde participen los técnicos y personas que tengan conocimientos para trasladar ese conocimiento a lenguaje sencillo.

9. ¿Considera que el plan zonal que se aprobó recoge todas las necesidades de la localidad de Santa Fe?

Yo puedo decir que al menos en ciertas decisiones urbanísticas más por interés como consultor que porque hubiera una política del Distrito, yo incorpore esas apreciaciones dentro de algunas decisiones. Por ejemplo, la más significativa es que había una preocupación clave de que la gente no fuera desplazada del centro y esa fue una directriz o una base clara para que el PZCB asumiera dentro de los temas más importantes de su formulación el hecho de que se tuviera que producir cerca de 70000 nuevas viviendas en el centro, tipo VIS que la gente que vivía en el centro pudiera acceder.

También tuvimos en cuenta el tema de expansión de las Universidades, justamente por lo que la gente mencionaba, claramente el plan no abogó por una expansión indiscriminada de las universidades, y lo que hizo fue simplemente plantear proyectos que articularan las universidades a través del espacio público y algunos medios de transporte por ejemplo una ruta interna del centro que se propuso, respondía a esa lógica de conectar universidades. La alameda de la calle 24 conectaba universidades ubicadas allí.

Y hubo proyectos que tuvieron una aceptación y le dedicamos algún tiempo adicional por el hecho de que la gente había aceptado muy bien esos proyectos, los centros de barrio fue un proyecto interesante que planteamos. Adicionalmente a un circuito que conectará todo el centro desde el punto de vista de medios de transporte sobre ruedas, encontramos importante que en el centro se hicieran algunos centros como las plazas (la plaza de la perseverancia, la plaza de las cruces etc.) que con unas inversiones relativamente bajas, comparativamente con otros proyectos planteados, eran muy asequibles, inclusive podían en su momento ser manejadas por las alcaldías locales y ese proyecto

desafortunado no se implementaron aunque tiene un alto nivel de viabilidad. A distancia de 9 años de haberse planteado el PZCB no se ha hecho nada.

10. En los espacios que usted participó para formular el plan zonal ¿Cuáles considera que fueron los aciertos por parte del Distrito (DADP/ corporación raíces/ SDG) en este proceso de participación para formular el plan zonal centro?

Que yo recuerde en el contexto de la participación no creería, porque no había el conocimiento técnico para llevar un proceso de manera científica, yo considero que un proceso de participación requiere procesos, metodologías resultados, efectos en el tiempo, en la ejecución e implementación de los proyectos. La priorización según la comunidad. Esa pregunta acá no se respondió ¿cuáles son los proyectos que la comunidad necesita más que otros? y la definición de los proyectos en un 90% respondió a variables de tipo urbanístico, en un 5% a variables financieros pero el peso de lo que la gente necesita no se puso.

Además, un proceso de participación del tamaño del PZCB, siendo el centro el que más actividades económicas, académicas, financiera etc. el proceso de participación, yo pensé, que no iba a ser únicamente con las personas que vivían en el centro, era un proceso que dada la importancia de esta pieza urbana de la ciudad, si consideraba que muchas decisiones no eran resorte de quienes vivían en el centro, sino que eran discusiones de la ciudad, que tenían que abordarse en medios masivos de comunicación. Yo creo que este PZCB hubiera ameritado ese tipo de divulgación, porque lo que se haga en el centro afecta a toda la ciudad, porque mucha gente viene al centro a trabajar o estudiar.

La Administración no era consiente que los mismos de siempre líderes comunales del centro eran los que disponían del tiempo para asistir a estas reuniones, sino que en la discusión se debió haber dado en la ciudad y en el Concejo de la ciudad, el Concejo para entonces no era un actor importante dentro de esas decisiones, después cuando ya salieron proyectos como ciudad salud, que representaban algún movimiento de recursos públicos y privados, se empezaron a interesar los Concejales. Cuando se estaba tomando la decisión no se interesaron los Concejales. La participación se debió extender a todos los usuarios del centro es decir a toda la ciudad.

11. ¿Cuáles fueron los desaciertos y fallas?

No hubo una ponderación por parte de Planeación o de nosotros, una ponderación metodológica y científica para poder darle un peso destacado a una de esas propuestas, simplemente se discutía su pertinencia, pero pare de contar. Es decir, que en el diagnostico el proceso de participación según yo recuerdo, en la etapa inicial de diagnóstico no hubo mayor interacción, pero en la parte de formulación si la hubo. Además, Planeación cometió un error graso en un momento dado yo entregue un producto intermedio del proceso de formulación, el cual no había sido discutido ni revisado, y Planeación lo puso en su página web, los efectos de esa decisión de su momento sin haber discutido lo que estábamos planteando y segundo ver la pertinencia de cuales de esos temas eran objeto de divulgación pública. Para poder construir 70000 viviendas para una población de 125.000 habitantes se hicieron unos ejercicios urbanísticos para ver como cabían esas viviendas, como ejercicio de modelación urbanística había zonas como San Bernardo y cerca de la avenida comuneros que serían dramáticamente modificadas, para generar el espacio público necesario y segundo para producir viviendas en altura. Eso rompió muchos procesos y buenas disposiciones de personas que estaban

interactuando con la administración. Pero fíjate que al día de hoy esas modelaciones han cobrado vigencias.

Fue un tema más por voluntad y de responsabilidad, haber dado un valor a esas propuestas, de las cuales nosotros no obtuvimos una tabulación entregada por planeación, simplemente recogíamos lo que las personas hablaban en las reuniones y veíamos su pertinencia y tratábamos de darle algún tipo de valor ya en las decisiones, pero no hubo un proceso metodológico sobre el proceso de participación.

Hoy existen una inquietud en distintas entidades por ejemplo en Min Cultura, por ejemplo cuando se habla de planes especiales de manejo y protección de incluir a la base de las consultas, procesos científicos en los que la participación de las personas que residen en esos centros son atendidas, primero son captadas de una manera técnica y se establece un proceso en el cual se interactúa con las personas en distintas etapas de la formulación de las consultorías no solamente para validar esas decisiones casi que tomadas al final como ha pasado en la mayoría de los casos, sino que esas tengan un peso dentro de las decisiones, sino que también permitan que la población que hay en esos municipios digamos termine siendo delegada como responsable para hacerle seguimiento a la ejecución de los proyectos para que esos proyectos en el tiempo no se deterioren sino que en el tiempo sean sostenibles. Desde mi experiencia en el proceso del PZCB y posteriores intervenciones en el centro, ni la administración ni el consultor ha planteado una metodología donde se interactúe con la comunidad desde un comienzo, recién ahora hay algunos procesos donde obligatoriamente le ha tocado a la Administración incluir a la población, pero hay temas que no pesan dentro de las decisiones porque el tema de la densificación en el centro ha llevado a la administración a inventar figuras como los proyectos de asociación público privados que todavía no se ha desarrollado, donde se supone que la administración en lugar de sacar unos recursos para comprarle a la gente sus predios, desde el comienzo los involucran en el proyecto y les dice oiga vamos a hacer este proyecto aporte su predio y la administración le reconocerá proporcionalmente lo que aporte. Pero todavía son cosas que están en pañales y estamos lejos de proceso que conocí en España, procesos donde la población desde el comienzo tiene un peso muy fuerte en cualquier tipo de direccionamiento de los planes, y la ventaja es que la población salvaguarda el proyecto, y lo mantiene, garantiza que esos proyectos que tienen inversiones públicas grandísimas no se deterioren a los dos años.

Otro aspecto fue la falta de una oficina gestora en el territorio que trascienda las reuniones. Ha habido mucho desgaste desde antes del PZCB, cuando llegamos a las reuniones con las personas del centro la gente manifestaba mucha desconfianza con la Administración, porque había tenido antecedentes muy malos, nosotros íbamos con el pie izquierdo porque la comunidad manifestaba que los temas que mencionaban en el proceso del PZCB ya los venimos hablando hace 10 o 15 años con la administración.

La comunidad manifestaba que la administración los hace ir a reuniones y firmar, después no hacen nada, pero de todas formas queda la constancia de que nosotros hubiéramos participado en todas las decisiones. Entonces, entramos con una dificultad y es que ya había una situación negativa de base, me temo que al día de hoy después de 9 años esa situación se mantiene intacta. El proceso de participación del PZCB que se remitió en buena medida no tanto en los proyectos que es un error, un PZCB decente en cualquier parte del mundo, en especial en España de donde viene la figura, les hace una apuesta decidida a los proyectos y no tanto a la norma, la norma se supedita a los proyectos. Ves

el PZCB y los proyectos que son el eje fundamental de este plan zonal quedaron sin dientes, mientras que la norma es el centro, entonces las UPZ del PZCB se volvieron el eje de toda esa discusión, se volvió un tema de que me permiten o no hacer en el centro, pero no de la acción pública a través de proyectos, entonces a la base del PZCB hay una carencia fuerte de que no es un plan sino un marco normativo y eso le ha causado grandes problemas a la Administración. Te lo digo porque hace poco fui Gerente de la ERU, la Administración hace tiempo debía estar actuando en zonas de proyectos claramente delimitados, después de lo que se propuso en 2004, se hicieron consultorías que debieron precisar más estos proyectos a escalas poco más grandes.

Era necesario que dentro del PZCB estuviera claro donde se iba a poner nuevos parques, cuales vías se iban a intervenir, donde se ubican los equipamientos, cual es el patrimonio a recuperar con unos tiempos y unas necesidades de intervenirlos, incluso en sector privado se hubiera vinculado rapidísimo porque ellos sabrían eso es lo que hay que hacer, yo como privado hago este proyecto y recupero ese parque, pero como cada proyecto se vuelve una discusión casi que personal entre un funcionario de Planeación y el promotor a ver que se le ocurre al funcionario pedirle, por esa razón los planes parciales se demoran más de 10 años en planeación y no se hacen.

El proceso de participación no fue el adecuado, aun cuando se contó con tres consultorías

Las relaciones interinstitucionales fueron pésimas, en ese momento las entidades que tenían mayor interés y que han tenido que responder a las intervenciones del PZCB son planeación, la ERU, el acueducto y el IDU, había reuniones, pero la comunicación no era tan fluida, no había reuniones de trabajo que sopesaran los problemas del centro, pero no había incidencia de lo que le interesaban a las otras Entidades para que se priorizaran los proyectos. No hubo un liderazgo claro del Alcalde, parte de la confiabilidad que pueda tener un proceso de estos es que el Alcalde es el que pone la cara y defiende y anuncia que el proyecto es clave para la Administración y va a estar al frente del asunto, pero cuando la norma es la cabeza visible, pues la cosa no prospera, este proceso no fue liderado por el Alcalde.

12. ¿Qué aspectos se pudieron mejorar? ¿Cómo se pudieron mejorar estos aspectos?

Los tiempos de las consultorías, los recursos que se deben ejecutar y para ese entonces no había un ente gestor, cada consultoría tenía sus plazos y sus productos a entregar, como suele suceder, pero es una cuestión de recursos, la figura no era adecuada, la participación no debería depender de los tiempos de contratación, sino que debía ser una cosa con su propia lógica y creo que el tema contractual pega demasiado en esas decisiones, hay una plata y un tiempo, que no necesariamente son los tiempos del proceso participativo, justamente porque no hay oficinas permanentes de participación.

Es necesario que haya un personal que prepare el material para proceso de participación

Anexo 11

Entrevista 6

Entrevistado Edgar Montenegro
Líder comunitario Barrio San Bernardo–Actor social

1. ¿A cuántas reuniones pudo asistir dentro del proceso de formulación del plan zonal centro?
¿Por qué participaba en esas reuniones?

De manera muy cínica en ese anexo sobre participación del Decreto 497 mencionan el proceso del comité cívico popular de sectores veredas y barrios afectados por el PZCB que son producto de una gran asamblea o una serie de asambleas pero hubo una muy precisa asamblea del 2005, y de otro que se llama comité interlocal del centro que es de otro compañero, digamos habían dos procesos que nos dividimos porque los unos tienen una tendencia a la representativa mientras que otros estamos de acuerdo con la democracia directa. Sabemos que las representatividades tienen un proceso de agotamiento. Tienen unas consecuencias para el trabajo diario cotidiano.

Yo soy amigo de Asambleas, es un recurso pedagógico para la gente, para que se enteren de, y solo el que termina de empaparse de las cosas es capaz de entrar con mucha fuerza de manera independiente, si son cuatro gatos pues jodidos, al final terminan siendo cuatro gatos en representación, pero una cosa es sentirse representante de las comunidades y otra crear las condiciones para que las comunidades mismas se representen. Si los que tienen problemas de vivienda no se organizan para luchar por la vivienda pues que sigan pagando arriendo. Otros compañeros, a pesar de su discurso democrático, les interesan más la representativa, pero se va por la ruta de que necesitamos un buen abogado, y el abogado termina viviendo de los dolientes del problema al ritmo que se le dé a él la gana, pero no hay una gente organizada tratando de defender su territorio, donde además de abogados tengamos procesos educativos, organizativos de movilización, de otras cosas. Pero no tener un presidente, que representa a unos propietarios, nunca hace una asamblea, pero tiene unos abogados fantásticos, y que todos tenemos que vivir a la cola de: hay doctor como va nuestro asunto.

2. ¿Cuándo asistía a las convocatorias de las reuniones para el plan zonal centro usted tenía claro el objetivo de la reunión?

Precisamente eso es lo que te digo, siento que, hasta el comité cívico popular, hasta el Comité Interlocal participaron, pero participamos a decir ¿qué? nosotros nunca estuvimos de acuerdo en que las cosas se hicieran de esa manera. Debería haber fluido así no estuviéramos organizados, mejor dicho, uno tiene derecho, por ser ciudadano, de que nos organicemos, porque tenemos que organizarnos, porque si no lo joden, pero no deberíamos organizarnos si estuviéramos en un país democrático, nos hemos tenido que organizar para hacer valer nuestros derechos. Nos organizamos y entonces nos llaman a las reuniones como cualquier persona, decimos que no y damos las causas, pero luego los funcionarios meten eso como asistencia a, como si nosotros hubiéramos ido allá a aplaudirlos, cuando en la práctica no están pensando en nuestro bienestar.

3. ¿Cuándo usted participaba cuál era su interés en participar? ¿Cuáles eran sus expectativas?

Es inevitable las diferentes posiciones, pero yo no creo contar con la perversidad de la ignorancia de la gente, pero en este territorio cometemos sociología, derecho, arquitectura, si ósea, aquí no estamos pintados en la pared en términos de perdón, y además como si han sucedido cosas y hay antecedentes como nueva Santa Fe, donde le echaron el mismo cuento a la gente, donde dijeron les vamos a construir unos apartamentos divinos, donde se les compro el m² a unos precios donde se les garantizaba la prelación para comprar los apartamentos que vamos a construir, entonces usted no va a tener esta casa fea que se está cayendo sino un apartamento nuevo, la señora acepto los bonos, mientras se construía el apartamento, y los bonos dijeron que era a cierto precio y le dieron el

equivalente, la señora tuvo que conseguirse donde vivir, cuando resulto la construcción de apartamento hermosos, le cumplieron a la señora, la señora entrego sus bonos, pero esos bonos solo alcanzaban para la cuota inicial, a partir de este momento usted tiene que pagar mensualmente unas cuotas, ahí la señora se enteró que la tumbaron. Con esos antecedentes hemos aprendido.

4. ¿Cuáles eran los temas tratados en la reunión? ¿Cuáles eran los temas que a usted más le interesaban? ¿cuáles eran los temas o proyectos más interesantes dentro de la localidad de Santa Fe?

Algunos hemos sido amigos de escuchar a la gente porque ha habido muchos inevitables intereses, algunos simplemente les ha llegado de oídas que les van a comprar, entonces quieren saber a cuanto, el comerciante que llevaremos por dentro. Por eso a mí me encantan las mujeres, porque generalmente los hombre están pensando nosotros tenemos 150 m2 y nos los van a pagar a 1000000, esos son 150 millones, con ese dinero nos compramos una finca y hacemos un cultivo y etc. y cuando está en sus sueño la mujer le dice: oiga si, pero eso cuando es que va a ser? entonces el hombre le dice que tenemos que irlo pensando porque eso ya para diciembre, y la mujer se pregunta: donde van a estudiar los niños? si la mujer aterriza toda esta vaina, por eso los procesos en general cuando son las mujeres las que se meten al frente, es impresionante porque dan sentido de realidad.

5. En las reuniones que asistió ¿usted participo? ¿Cómo?

Pertenecía al Comité Cívico Popular del Centro, casi que en el nombre estaba todo, digamos que después hubo una célebre asamblea que es el origen del mandato del centro, el mandato de centro fue el punto de acuerdo de todos, yo lo digo porque dedicamos mucho tiempo a hablar con los actores precisos que por cualquier razón estuvieran en el centro, partidos políticos, organizaciones sociales, en fin, porque esto es un mundo de relacionamientos. Entonces toda la gente se vinculó al comité preparatorio de la asamblea, eso garantizaba que llegará todo el mundo a la asamblea.

Con referencia al uso del suelo solo hay tres posibilidades: ser propietario, ser arrendatario o ser poseedor bajo cualquier denominación, y en últimas eso es lo más definitivo porque aquí hay una disputa por el suelo, ahora no cualquier suelo.

6. ¿Presento derechos de petición o propuestas por escrito para el plan zonal centro? ¿Fue respondido su derecho de petición, propuesta o solicitud?

Hubo papeles, pero en esa especie de ingenuidad popular, pasan papeles pidiendo cosas como aclaraciones de, nos dicen que, y ni siquiera tenían que haber hecho el derecho de petición, se hacían comunicaciones ingenuamente pidiendo información. De hecho, yo puedo dar testimonio que hable con Lucho Garzón y me dijo jamás saldrá el decreto si antes no hablamos con ustedes, pero estábamos en medio de las elecciones para Alcaldía mayor en el 2007 estábamos en eso cuando el saco el decreto 492 de 2007.

7. ¿Considera que hubo temas importantes de la localidad de Santa Fe que fueron excluidos en el plan zonal centro?

Lo que pasa es que es un asunto de información, una persona como yo ha hecho parte de cosas como el Consejo de Planeación Local de Santa Fe, yo llegó allá para ver el presupuesto para pobres con una descentralización mentirosa, el presupuesto es más o menos 15 mil millones año, entonces ¿de qué descentralización hablamos?

La columna vertebral del plan son las vías en Santa Fe nos cruzan los Transmilenios por la carrera 10, por la caracas, la calle sexta y si nos descuidamos aquí por la primera, todo para densificar, resulta que el barrio San Bernardo con Transmilenio por la décima y los cálculos es que 1 km de Transmilenio es de 4 a 5 millones de dólares, si haces las cuentas de Santa Fe son no menos de 10 km por lado y lado estamos hablando de 20 km entonces cuesta como 100 millones de dólares, pregunta ¿cuáles trabajadores para la construcción de sus mega proyectos son de aquí? Para todos los niveles del proyecto, ninguno. ¿Quién representa os intereses de esta comunidad? Aquí lo público está al servicio de los intereses privados, cada actor lo ve de una manera y tienes sus intereses.

8. ¿la información era clara? ¿se resolvían dudas que usted tuviera?

Presentaban la información en diapositivas y PDF hablan toda la carreta de interinstitucionalidad, integralidad, de hecho, el decreto habla de 7 planes integrales territoriales que no tienen nada de integral, no tienen participación. Hoy están violando su propia ley porque el decreto 492 habla de que por ejemplo San Bernardo cruces es un PTI1 y allí están interviniendo dizque para servicios complementarios para el hospital San Juan de Dios, y el decreto dice que el uso es para vivienda, eso nos van a tener que explicar en los tribunales.

9. En las reuniones que participo o en los derechos de petición, propuestas o solicitudes que envío ¿usted se sintió satisfecho con la respuesta de la(s) entidad(es) distritales a las que se dirigió?

No responden cuando se les pasa como derecho de petición o como acción de cumplimiento, se toman la molestia de contestar, pero eso no lo contesta un gerente de una entidad, sino que se lo pasan a la oficina jurídica. Resultan contestando cosas contradictorias incluso entre distintas entidades, mejor dicho, toda la papelería que nosotros tenemos se la pasáramos a algún abogado serio les pegaba una embarcada a estas administraciones porque todas han cometido los mismos errores, hablan carreta incluso contradictoria. La misma entidad en tiempos distintos contesta cosas diferentes, dependiendo del funcionario que este, no son serios.

10. ¿Considera que el plan zonal que se aprobó recoge todas las necesidades de la localidad de Santa Fe?

Ese plan centro es una vaina muy genérica y si uno no supiera que lo que está detrás es un negocio inmobiliario se acercaría a las necesidades de modernización, movilidad etc. aquí están argumentando la utilidad pública, pero todos los gerentes han estado de acuerdo con nosotros en el sentido cuando ese tipo de cosas suceden, no piensan en el ciudadano. Por ejemplo, uno está hablando con su mujer y le dice miya estamos en un sitio que se necesita por utilidad pública, eso va a beneficiar centenares de personas en la movilidad y nosotros estamos mal parqueados, entonces nos tenemos que ir, ¿para dónde? y los niños donde van a estudiar etc. entonces ¿por qué no hacer lo contrario? ¿Por qué por utilidad pública ese mismo señor no leerá tan de buenas nosotros que vivimos nosotros en un sitio que se necesita para la ciudad, nos van a construir un apartamento o casita aquí mismo cerca en condiciones dignas, nos van a mejorar la situación, primero nos van a hacer la construcción y luego van a tomar nuestra casa para hacer la vía? En realidad, se hace todo lo contrario, así debería ser, y no la incertidumbre y el miedo, nos van a sacar.

11. En los espacios que usted participó para formular el plan zonal ¿Cuáles considera que fueron los aciertos por parte del Distrito (DADP/ corporación raíces/ SDG) en este proceso de participación para formular el plan zonal centro?

No recuerdo ninguno

12. ¿Cuáles fueron los desaciertos y fallas?

En nombre de la participación se han cometido un montón de engaños, aquí no ha habido un proceso ni siquiera en la acepción más amplia. La participación tiene una acepción de hacer parte de, nosotros hacemos parte de esta nación y tenemos derechos, y eso no lo han tenido en cuenta. Pero metidos en el berenjenal de lo que la ley considera como participación, hay participación formal de los diferentes espacios, entonces uno participa y se dice que el ciudadano influye, y los encuentros ciudadanos toman las decisiones que no pueden ser modificadas, sin embargo, en la práctica es todo lo contrario. Hay una participación formal que en Santa Fe la tenemos copada, las JAC, asociaciones, el consejo territorial de Santa Fe está en manos de gente afectada, a estas alturas del paseo, 15 años después les hemos copado los espacios de la participación formal, pero aparte están los espacios informales o reales, de gente afectada, porque la gente hace parte de.

La participación real es la que acaban de hacer en San Bernardo, la gente se reúne toma decisiones llama a hacer una asamblea popular.

Son fallas que tiene que ver con las cosas formales de ley, entonces ellos nos invitan a reuniones y creen que porque firmamos la lista de asistencia entonces eso es aprobar los planes, eso es ridículo,

incluso creo que es ilegal. Que lo inviten a uno a una reunión y uno diga no estoy de acuerdo, pero ellos le ponen al frente un chulo que dice participación y piensen que, con eso, la gente que participo están aprobando lo que ellos están pensando, lo que están informando, eso es ilegal.

13. ¿Qué aspectos se pudieron mejorar? ¿Cómo se pudieron mejorar estos aspectos?

Toda esta participadera es engañosa, entonces a mí me parece que hay que ponerlo en blanco y negro a que derechos ciudadanos y en Colombia la ley es clara sobre que ningún proyecto que afecte la vida cotidiana de las personas puede hacerse por encima de los afectados. De manera que a mí me parece bien que la misma historia de la institucionalidad pública es un efecto de nuestras necesidades como ciudadanos, entonces me parece que hay que recuperar el sentido de los derechos básicos y actuar en consecuencia. Lo que nos está pasando es que hay un secuestro del interés público por el interés privado, el interés privado es el de la inmobiliaria que quiere intervenir. Aquí pasan por encima de los derechos de los ciudadanos porque hay intereses privados engañando a la gente, sacando a la gente de aquí por interés público, pero detrás de eso hay intereses privados, comprar barato para después venderlo caro, son especuladores de tierra. Mientras que el interés público este sometido al interés privado existirá conflicto, al poner lo público al servicio de lo privado. ¿Por qué no hay planes parciales formulados desde la misma comunidad afectada? si es tan bueno el negocio porque no hacen participar a la comunidad con la tierra en el gran negocio de la redensificación, ¿por qué el negocio de la redensificación es para inmobiliarias, multinacionales y empresas? ¿Y la gente qué?

14. ¿Usted volvería a participar en espacios para revisar o reformular el plan zonal centro? ¿Por qué?

Seguiríamos participando, porque la idea es que van a hacer, escuchemos que nos van a decir, finalmente son funcionarios de nuestra institucionalidad pública, entonces uno lo que menos espera es que lo estén engañando.

15. Me puede contar un poco sobre el mandato del centro

Esa asamblea tuvo un método de trabajo acertado donde trabajamos tres cosas gruesas, que fueron objetivos (¿qué queremos hacer?), plan de trabajo (frente a esos problemas que vamos a hacer), responsables (organizativo). Hablábamos de la realidad y que vamos a hacer frente a eso, hicimos que toda la gente que participo en la asamblea trabajará los tres temas con tiempos distintos en comisiones, todos trabajamos los mismo temas con tiempos definidos, entonces si teníamos tres horas, hacíamos comisiones pequeñas para facilitar la participación, y trabajamos cada tema, creo que eran 15 comisiones, simplemente numeradas, cada una trabajo los mismo temas con tiempos claros, para evitar que la gente se quede hablando. En términos prácticos esa metodología alarga los tiempos de comisión y acorta los de plenaria, porque la gente llega a hablar de las conclusiones, luego se hizo una comisión de relatores donde todo el material recogido se ordenó y se hizo el mandato del centro en dos días.

Veo el mandato del centro y es impresionante la sabiduría de la gente, ¿de dónde nace?, de dejar hablar a la gente, porque todos hablan de todos los temas, lleno de contenidos y tiene que ser ordenado con una función especial de relatores. A eso se le puso mandato popular del centro porque era más fuerte y mejor, no era solamente un mandato para quienes queríamos enfrentar a la administración generando un proceso de proactividad con la situación, sino que también tenía que ver con nosotros crear un órgano de prensa o comunicaciones, crear una empresa social del centro para enfrentar a lo que había que hacer. Es demasiada cosa porque eran 500 personas hablando simultáneamente recogió el sabio.