

LA EVOLUCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO A PARTIR DEL PLAN ESTRATÉGICO  
BOGOTÁ 2000: EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 1996 AL  
2006.

CATALINA JOHANA CUBAQUE BARRERA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C, 2012

“La evolución del espacio público a partir del plan estratégico Bogotá 2000: en el periodo comprendido entre los años 1996 al 2006”

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de  
Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos - Ekística  
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Catalina Johana Cubaque Barrera

Dirigida por:

José Eslava Cobos

Semestre II, 2012

*Para mi Papá, que desde el cielo me está apoyando,  
para él es todo lo que soy y seré,  
espero estés orgulloso de mi, como yo lo estoy de ser tu hija.*

*A mi mamá, mi mayor apoyo y aliento,  
gracias por todo el esfuerzo y la valentía que has tenido en los últimos años.*

*A mi hermano, mi mayor adoración y admiración en la vida.*

*A Fabián, por ayudarme a aterrizar mis ideas,  
un ángel de esos que nunca aparecen en la vida.*

*A mi director, gracias por la paciencia y dedicación.*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN DE LAS CIUDADES Y LA IMPORTANCIA EN EL ESPACIO PÚBLICO	7
1.1. LA CARTA POLÍTICA DE 1991 EN EL DERECHO DEL ESPACIO PÚBLICO	8
1.1.1. La Corte Constitucional: sentencias de espacio público	10
1.2. LEYES QUE REGLAMENTAN LO RELATIVO AL ESPACIO PÚBLICO	11
1.2.1. La ley 9 de 1989 y la ley 388 de 1997 conceptos relativos al espacio público.	11
2. LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE CIUDAD EN BOGOTÁ Y ACERCAMIENTO AL ESPACIO PÚBLICO EN CADA PERIODO	14
2.2.1. El modelo urbanista.	14
2.2.2. El modelo economicista.	16
2.2.3. La ejecución de varias obras en Bogotá paralelas a los planes.	17
2.2.4. Plan de ciudades dentro de la ciudad y transcurso de Bogotá en los ochenta.	18
2.2.5. El modelo de planeación estratégica y el espacio público.	18

3. PLANEACIÓN ESTRATEGICA Y SOSTENIBLE EN LA PLANEACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ EN LAS POLITICAS DE ESPACIO PÚBLICO	22
3.1 MARCO TEÓRICO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	22
3.2 APLICACIÓN DEL MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ	26
3.2.1. El objetivo principal del plan estratégico	26
3.2.2. La visión	26
3.2.3. Como se realizó	27
3.2.4. Actores para la construcción del diagnóstico	27
3.2.5. La formulación	28
3.2.6. Los resultados	28
3.2.7. Diagnostico inicial.	28
3.2.8. Segunda fase del diagnóstico con organizaciones civiles.	29
3.2.9. Resultados finales, el espacio público transversal en la futura planeación de Bogotá.	32
2.2.10. Tercera fase construcción de escenarios. En 3 de las 10 líneas básicas para la planeación futura, espacio público centro de la discusión.	32

4. PLANES DE DESARROLLO Y VISIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES COMPARATIVAMENTE CON EL PLAN ESTRATÉGICO	36
5. LA INFLUENCIA DE LA PLANEACIÓN ESTRATEGICA EN LOS GOBIERNOS DISTRITALES DE 1996 AL 2006.	45
5.1. APLICACIÓN DEL MODELO TEÓRICO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS ADMINISTRACIONES DE ANTANAS MOCKUS; ENRIQUE PEÑALOSA Y LUIS EDUARDO GARZÓN REFERENTE A LAS POLÍTICAS DE ESPACIO PÚBLICO.	45
5.1.1. Antanas Mockus: El discurso de lo público y la cultura ciudadana.	46
5.1.2. Enrique Peñalosa: Espacio público construido.	48
5.1.3. Antanas Mockus 2001 2003 Continuidad de los proyectos de las anteriores administraciones.	52
5.1.4. Luis Eduardo Garzón: La política pública de aprovechamiento económico del espacio público.	55
6. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPACIO PÚBLICO	59
6.1. EL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO	59
6.2. DESCRIPCIÓN DE ACTORES EN EL ESPACIO PÚBLICO	61
7. CONCLUSIONES	63
8. RECOMENDACIONES	70

## LISTA DE GRÁFICOS Y MAPAS

	Pág.
Gráfica 1. Conceptos de la planeación estratégica.	5
Gráfico 2. Artículos relacionados con el espacio público en la constitución.	10
Gráfico 3. Grandes hitos de adecuación de espacios públicos en el periodo de 1966 a 1978.	17
Gráfico 4. Conceptos básicos de la planeación tradicional frente a la planeación estratégica	24
Gráfico 5. Escenarios planteados en el plan estratégico Bogotá 2000.	31
Gráfico 6. Planes resultantes de las comisiones, líneas estratégicas definitivas.	35
Gráfico 7. Comparación de los planes de desarrollo con el Plan estratégico de Bogotá (primera parte).	37
Gráfico 8. Comparación de los planes de desarrollo con el Plan estratégico de Bogotá (segunda parte).	38
Gráfico 9. Comparación de los planes de desarrollo con el Plan estratégico de Bogotá (tercera parte).	39
Gráfico 10. Ejecuciones en el espacio público comparativamente entre los periodos de estudio. (Primera parte).	40
Gráfico 11. Ejecuciones en el espacio público comparativamente entre los	41

periodos de estudio. (Segunda parte).

Gráfico 12 Gasto de Misión de Bogotá	43
Gráfico 13 Gasto en la inversión para formalizar vendedores informales	43
Gráfica 14. Inversión, construcción, adecuación y rehabilitación de la malla vial local, intermedia y arterial.	44
Gráfica 15. Inversión, construcción, adecuación y mejoramiento del sistema de transporte masivo.	44
Gráfico 16. Resultados de las cuatro administraciones respecto al Plan estratégico de Bogotá (primera parte)	64
Gráfico 17. Resultados de las cuatro administraciones respecto al Plan estratégico de Bogotá (segunda parte)	65
Gráfico 18. Planes de desarrollo de las cuatro administraciones respecto al Plan estratégico de Bogotá (primera parte)	67
Gráfico 19. Planes de desarrollo de las cuatro administraciones respecto al Plan estratégico de Bogotá (segunda parte)	68
Gráfico 20. Planes de desarrollo de las cuatro administraciones respecto al Plan estratégico de Bogotá (tercera parte)	69
Mapa 1. Cobertura de parques hasta el 2006.	71

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Entrevista. Octavio Fajardo.

Anexo 2. Gráfico de la encuesta GALLUP. Aprueba o desaprueba la forma como se ha desempeñado en su labor.

Anexo 3. Gráfico de la encuesta de GALLUP. Aprobación o desaprobación de la labor del Alcalde de Bogotá.

Anexo 4. Inversión por habitante en cifras en millones de pesos, en el periodo de 1994 a 2012.

Anexo 5. Participación por localidad en los planes de desarrollo distrital.

Anexo 6. Mapa de ejemplos de planeación estratégica. Plazos del Transmilenio, política de humedales y centralidades propuestas en el POT del 2000.

Anexo 7. Ruptura en la planeación estratégica. Estado de la ciclo ruta.

Anexo 8. Ruptura en la planeación estratégica. Estado de construcción de las alamedas en Bogotá.

Anexo 9. Diferencia en la cobertura de parques antes y después del plan estratégico Bogotá 2000.

Anexo 10. Área en metros cuadrados de los espacios públicos en Bogotá.

Anexo 11. Comparación cobertura de parques 2007 vs. Imagen satelital 2012

## **SIGLAS Y ABREVIACIONES**

CIAM: Congreso internacional de arquitectura moderna.

DADEP: Departamento administrativo de la defensoría del espacio público.

SDP: Secretaría distrital de planeación.

SDP: Sistema distrital de parques.

DANE: Departamento administrativo nacional de estadística.

EAAB: Empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá.

ETB: Empresa de telecomunicaciones de Bogotá

EEB: Empresa de energía de Bogotá S.A.

IDRD: Instituto distrital de recreación y deporte.

IDU: Instituto de desarrollo Urbano.

IPES: Instituto para la Economía Social.

ONG: Organizaciones no gubernamentales.

PMEP: Plan maestro de espacio público.

POT: Plan ordenamiento territorial.

## INTRODUCCIÓN

La población de Bogotá en la década de los 70 estaba en el orden de 3 millones de personas, en la actualidad la cifra se duplicó llegando a 7.571.645 millones de personas<sup>1</sup>. La densidad poblacional ha generado presiones en el territorio por productividad urbana, sostenibilidad<sup>2</sup> de los recursos urbanos y naturales, existencia de escenarios competitivos y calidad de vida. El crecimiento demográfico de Bogotá fue 1.6% anual en el periodo del 2003 al 2010, que aún cuando no es una tasa alta, causa conflictos porque la ciudad arrastra necesidades y presiones en el territorio que aún no se han resuelto; cada día existe un crecimiento físico de la ciudad que constituye grandes retos en el planeamiento de la ciudad.

La densidad poblacional de Bogotá tiene como externalidad las múltiples actividades económicas y de servicio que se realizan en el territorio, acumulando problemas ambientales, deteriorando el hábitat urbano, la salud y el bienestar de sus habitantes<sup>3</sup>. La necesidad de Bogotá es crear un modelo de ocupación donde las áreas urbanas sean compactas, reduciendo la ocupación de espacios con un valor ambiental, y así construir una ciudad amable con patrones de desarrollo urbano planificado y uso eficiente del suelo urbano.

Las ciudades tienen sinergias propias de la densidad poblacional, concentración, diversidad de recursos; oportunidades para aumentar el capital humano, social, físico y mejorar las condiciones del desarrollo humano. La aparente insostenibilidad de la ciudad genera un caos permanente y cotidiano, traducéndose en demandas de desarrollo urbano sostenible, productividad para sus ciudadanos y calidad de vida.

La ciudad actual vive en un constante caos, ese gran desorden se vive a diario por falta de un desarrollo urbano extensivo, en la producción de bienes públicos y en la redistribución de los mismos; la investigación busca analizar los tiempos, condiciones,

---

<sup>1</sup> Proyecciones de población 2012 Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

<sup>2</sup> La *sostenibilidad* se entiende como la convergencia de tres factores: equidad social, equilibrio ambiental y eficiencia económica en el espacio público. Comparar Gallopín, Gilberto. *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*, 2003. p. 26. Documento electrónico.

<sup>3</sup> Comparar Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Gestión ambiental”, 2008. p. 10. Documento electrónico.

actores e intereses que han tenido los espacios públicos en la ciudad de Bogotá en el periodo comprendido de 1996 a 2006, en los temas referentes a la producción, mantenimiento, recuperación del espacio público pero sobretodo en la sostenibilidad. Se quiere entender cómo el caos se refleja a diario en el espacio público a pesar que han existido hechos de planificación que trataban de organizar la representación de los diferentes actores (distrito, actores públicos, privados, ciudadanos) reflejar los intereses colectivos en la estructura de la ciudad referente a los espacios públicos.

El presente estudio se construye en una convicción inicial: que el espacio público genera distintas condiciones para que la ciudad sea accesible para quienes viven en ella; crea lugares donde: nos reconocemos como ciudadanos; nos encontramos con la naturaleza; disfrutamos la ciudad; podemos hacer acuerdos económicos. En conclusión los intereses que se expresan en el espacio público son muy diversos, en él ocurren un sin fin de actividades diarias, nos movilizamos, tenemos vida social, intercambiamos ideas, desarrollamos deporte, caminamos, es decir el espacio público es disfrutado de muchas maneras. Por este motivo, las características del espacio público son muy diversas y aunque el Estado debe velar por su protección, quien usa el espacio, es decir toda la población, tiene derechos como deberes en él, por ello, el deber del Estado es la regulación de usos para su disfrute; pero la obligación del ciudadano es velar para que sus intereses no sean desdibujados y crear acuerdos entre las necesidades contradictorias o conflictivas de diferentes actores.

José Miguel Alba expone que las ciudades del siglo XX se han construido a partir de un esfuerzo colectivo por la construcción de lo público<sup>4</sup>. Según Carrión “El espacio público no se agota ni está asociado únicamente a lo físico- espacial (plaza o parque), sea de una unidad (un parque) o de un sistema de espacios. Es, más bien, un ámbito contenedor de la conflictividad social que contiene distintas significaciones dependiendo de la coyuntura y de la ciudad que se trate”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Comparar. Alba, José Miguel. “La No construcción de lo público, otra visión de nuestra crisis urbana”, 2011. p. 6. Documento electrónico.

<sup>5</sup> Ver Carrión, Fernando. “Espacios públicos y construcción social”, 2007. p. 80. Documento electrónico.

Carrión expone los diversos conceptos de espacio público, el primero proviene de la corriente del urbanismo moderno que hace referencia a un lugar físico y que da primacía a la gestión de propiedad pública; el segundo, está acorde con el urbanismo operacional de la especulación inmobiliaria que lo entiende como un espacio residual; el tercero, es de carácter jurídico que proviene del concepto de propiedad y apropiación, el espacio es un bien colectivo; la cuarta concepción, tiene un acercamiento filosófico: los espacios públicos son nodos donde desvanece la individualidad<sup>6</sup>. El concepto de espacio público tiene muchas acepciones, pero para la presente investigación se entiende por al espacio público no solo un sitio, sino una actividad, un uso.

Sin duda el espacio público se encuentra en la agenda de las ciudades desde la creación de las mismas, sin embargo, el concepto de espacio público en el urbanismo proviene de la ciudad europea contemporánea<sup>7</sup> (ya no se pensaba a los habitantes como conductores y productores; sino como peatones que disfrutaban la ciudad), lo que se quiere mejorar es evitar en la construcción de la ciudad la profundización de los derechos privados de las personas, el espacio público es uno de los aspectos más relevantes históricamente para conformar derechos colectivos de todos los ciudadanos<sup>8</sup>. Los espacios cumplen el papel de crear la identidad colectiva de una comunidad, siendo decisiva la cantidad de personas que se apropien de ellos y las actividades que se desarrollen en estos lugares. De la misma forma, los espacios públicos son paisajes participativos, “elementos nucleares de la vida urbana que reflejan nuestra cultura, creencias y valores públicos”<sup>9</sup>, son lugares privilegiados para practicar el ejercicio de la ciudadanía y la expresión de los derechos civiles.

El espacio público es parte del individuo; Aristóteles le dio un carácter vital donde la sociedad se reúne para compartir opiniones, evaluar propuestas y así tener la mejor decisión para la comunidad.

---

<sup>6</sup> Comparar Carrión, Fernando. “Espacios públicos y construcción social”, p. 81. Documento electrónico.

<sup>7</sup> Se involucró a partir de la inclusión de los conceptos sistémicos, los cuales entienden a la ciudad por los subsistemas que la componen: el viario, la infraestructura, los espacios verdes, etc.

<sup>8</sup> Comparar Carrión, Fernando. “Espacios públicos y construcción social”, p. 79. Documento electrónico.

<sup>9</sup> Ver Díaz, Fabià. “Lucha antifranquista, violencia xenófoba, vida cotidiana y espacio público”, 2002. p. 3. Documento electrónico.

Marc Augé expone una realidad más cercana a la modernidad y expone las diferencias concretas del mundo de hoy donde encontramos lugares y espacios, y los no lugares donde se encuentra el ciudadano, los lugares tienen características como ser lugares de identidad (los individuos se reconocen en él y en virtud de él), también de relación (interacción con los otros); e históricos.<sup>10</sup>

El espacio público permite que se desarrollen diversos usos, manifestaciones culturales, sociales, políticas y sobre todo económicas. En lo social permite que se realicen los encuentros de las comunidades y ciudadanos; en lo político es el lugar donde se concretan los conflictos, acuerdos y equilibrios que permiten la vida comunal, la coexistencia de lo público y lo privado. En la comunicación, el espacio público permite la movilidad en sus diferentes redes (vías de automóviles, transporte público, ciclo vías, vías de solo bus, ferrocarril, andenes), el espacio público es sujeto al intercambio comercial; es el espacio de las redes de servicios domiciliarios, transporte y la estructura ecológica principal. En ciudades como Bogotá se puede observar que el espacio público ha sufrido procesos de privatización, fragmentación y segmentación.

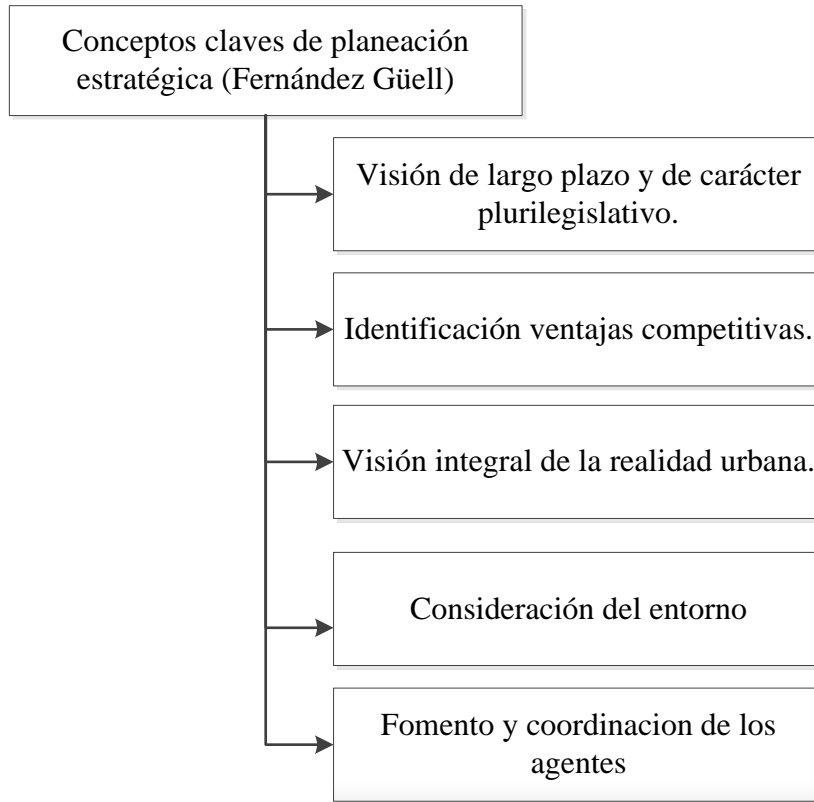
El suelo es un bien escaso irreproducible, por esto es de vital importancia posibilitar a los habitantes al acceso de las vías públicas, la infraestructura, armonía en los usos del suelo que involucren los intereses comunes, todo esto encaminado a mejorar la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades de desarrollo.

El presente trabajo es una monografía que pretende explicar la forma cómo ha evolucionado la gestión del espacio público para el mejoramiento de los escenarios que soportan la dinámica urbana en la ciudad; en el transcurso de la investigación se analizará si la construcción de un espacio público sostenible fue una realidad o un sueño; en resumidas cuentas se hace un recuento muy rápido de la planeación de Bogotá, los modelos de planeación desde 1940 hasta la visión de planeación estratégica y desde ahí se estudia la evolución del espacio público a partir del plan estratégico; aplicado a los resultados tangibles en las cuatro administraciones de Alcaldes a la vista de los conceptos de planeación estratégica de Fernández Güell (Ver gráfica 1).

---

<sup>10</sup> Comparar Augé, Marc. “Los no lugares, espacios del anonimato”, 1992. p. 83. Documento electrónico.

**Gráfica 1. Conceptos de la planeación estratégica.**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la teoría sobre planeación estratégica de Fernández Güell.

La presente monografía se divide en ocho partes interconectadas en el derecho de participación suscrito en la Constitución Política de Colombia:

La primera es el contexto en el que se desenvuelve la investigación: la participación en la construcción de sus territorios, se explica la inclusión de derechos en la Constitución Política de Colombia que da a los ciudadanos el derecho y deber de participar para construir los territorios. En el ejercicio que quería asegurar la participación de los bogotanos llamado plan estratégico Bogotá 2000 se incluyó por parte de los participantes la necesidad de la construcción de espacios públicos. De la misma manera, la Constitución incluyó al espacio público como un derecho constitucional, en el primer capítulo se desarrolla la necesidad de participar y en segunda instancia los derechos relacionados con el espacio público.

En la segunda parte, se hace un recorrido muy rápido a la evolución de los modelos de ciudad de Bogotá empezando desde 1940 hasta la implementación del plan estratégico Bogotá 2000. El segundo capítulo quiere mostrar que el tema de espacio público no es un tema nuevo, lo han incluido visiones de ciudad y gobernantes anteriores. Finalmente, con el plan estratégico los ciudadanos consideraban al espacio público como parte transversal de los proyectos de mayor importancia para mejorar la ciudad.

Tercer parte, se realiza una descripción pormenorizada de lo que significa hacer un plan estratégico. Unos de los mayores logros de la ciudad fue el descubrimiento de la inclusión de todos los actores que deberían estar involucrados en la planeación de la ciudad (ciudadanía, gobierno, actores públicos y privados y la academia. En este encuentro de los actores una de las conclusiones fue que el espacio público era un lugar vital para la ciudad del futuro. Además, en el tercer capítulo se hace una comparación de los proyectos estratégicos resultantes del plan con un balance de la inclusión de estas ideas ciudadanas en los diferentes planes de desarrollo de los alcaldes que están en el rango de estudio.

Cuarta parte, se analizan los resultados de las administraciones en sus planes de desarrollo en espacio público comparativamente con el plan maestro de espacio público. Todo esto con miras para verificar si el plan estratégico fue utilizado en las diferentes administraciones.

Quinta parte, se explica la influencia de la planeación estratégica en los gobiernos distritales, es un capítulo de la ejecución de las administraciones.

Sexta parte, el plan estratégico debe ser plurianual y debe hacer pensar en la construcción de planes de largo plazo en los temas de mayor importancia para la construcción de la ciudad. Por esta razón se incluye un análisis del plan maestro de espacio público y una descripción de actores involucrados.

La séptima y octava parte son las conclusiones y recomendaciones, dirigidas a concluir si es benéfico el esfuerzo de incluir a la ciudadanía en la construcción de la ciudad y si está fue tomada por las administraciones que siguieron al plan estratégico.

## **1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN DE LAS CIUDADES Y LA IMPORTANCIA EN EL ESPACIO PÚBLICO**

La presente investigación se realizó a partir de tres motivaciones que han sido preocupación de la autora de la monografía en el transcurso de la carrera de pregrado de Gestión y Desarrollos Urbanos - Ekística. El primero es la participación ciudadana; el segundo, son los conceptos de planeación urbana modernos que le dieron el carácter al espacio público como un potenciador de la calidad de vida de los ciudadanos; y el tercero es la construcción de la ciudad colombiana a partir de los interés particulares. A continuación se explicará la participación, porque en el transcurso de la introducción se hace referencia a las motivaciones restantes.

La Constitución Política de Colombia suscrita en 1991, declaró desde el preámbulo a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático y participativo, todo con el trasfondo que los colombianos deberíamos orientar el destino de los territorios<sup>11</sup>. Para desarrollar los principios constitucionales de la democracia participativa y para reglamentar el artículo 103 de la carta política, se creó la ley de mecanismos de participación -ley 134 de 1994- estableciendo las maneras que los ciudadanos teníamos para participar: derechos de votar, hacer plebiscitos, referendos (consulta, derogatorios, aprobatorios), consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular y la revocatoria de mandato.

La idea de los mecanismos era que los ciudadanos votáramos de manera programática por los candidatos por autoridades locales y nacionales. El voto programático se realizaría a partir de las propuestas del plan de gobierno de los candidatos, era deber del candidato electo realizar las iniciativas planteadas, si esto no ocurría los ciudadanos podían revocarle el mandato.

Por otra parte, la Constitución reglamentó la necesidad de realizar planes de desarrollo (título XII, capítulo 2) y presupuestos de las entidades territoriales (título XII, capítulo 3). Al igual, en el Título XI capítulo 3 de la organización territorial reglamenta que

---

<sup>11</sup> Exposición de motivos de la 134 de 1994.

los municipios deban realizar planes de ordenamiento territorial (artículo 311<sup>12</sup>). El ordenamiento territorial, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los presupuestos deben realizarlos de manera participativa incluyendo a toda la ciudadanía para que estos expresen las necesidades de cada territorio.

Como se verá en el transcurso de la investigación, en Bogotá se realizó un esfuerzo de ordenamiento territorial en los finales de los noventa que involucró a la ciudadanía y a todos los actores que se encuentran en la ciudad, denominado plan estratégico Bogotá.

El plan estratégico Bogotá 2000 fue la concreción del cumplimiento de la democracia participativa en la planeación urbana de la ciudad. Los resultados mostraron los proyectos para que la ciudad fuera competitiva y productiva. Uno de los aspectos de mayor importancia fue el espacio público, ya que era una necesidad de la ciudadanía y un deseo de la ciudad futura.

## **1.1. LA CARTA POLÍTICA DE 1991 EN EL DERECHO DEL ESPACIO PÚBLICO**

Hernando Gómez Buendía, en su documento “Pacto colectivo y gobernabilidad en la ciudad colombiana”<sup>13</sup> muestra porqué la ciudad es un modo de vivir que está sujeta por la privacidad de cada vivienda pero el resto de actividades como el trabajo, el transporte y la recreación se realizan bajo las normas del interés colectivo. Expone que uno de los hechos que cambió el paradigma de las ciudades colombianas fue el proceso de descentralización acrecentado por la carta de 1991.

La carta política de 1991 adoptó el modelo de Estado Social de Derecho; para estar acorde se incluyeron los derechos que debía tener un ciudadano; derechos de primera generación, es decir los derechos fundamentales; los derechos de segunda generación,

---

<sup>12</sup> Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

<sup>13</sup> Comparar Gómez Buendía, Hernando. “Pacto colectivo y gobernabilidad de la ciudad colombiana”. *Revista Foro*. No. 25 (1994). p.1.

derechos sociales, económicos y culturales; los derechos de tercera generación los derechos colectivos y del ambiente.

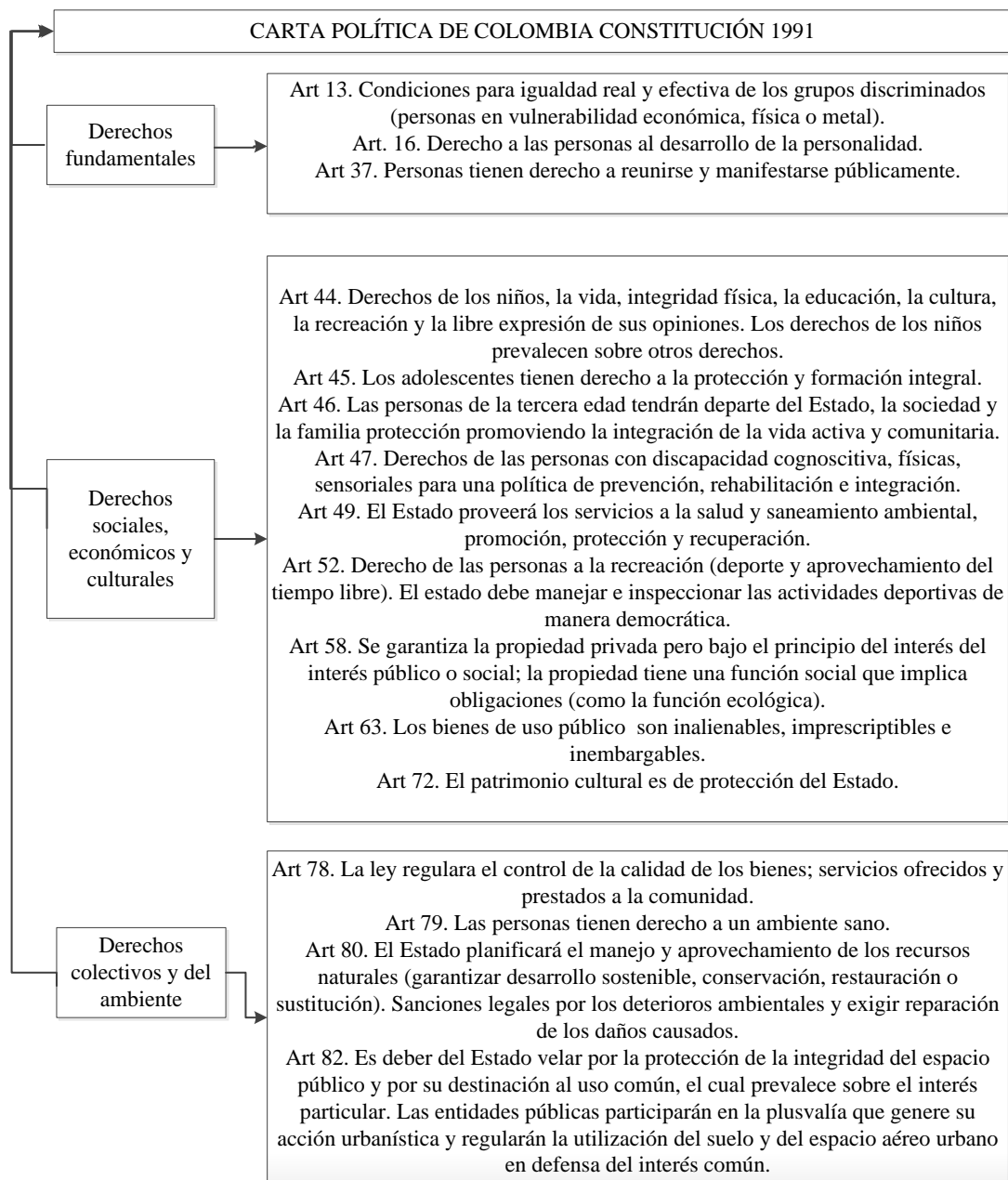
Al espacio público se le dio carácter constitucional en 1991 (art. 82<sup>14</sup>) e igualmente, existen diversos derechos que para ser efectivos deben materializarse en el espacio público. (Ver Gráfico 2).

Los derechos que expone la constitución política son sujetos a los principios de una sociedad y una ciudad democrática, justa, equitativa, sin discriminación y sostenible; para ello la carta política presupuso diferentes derechos, en el caso del espacio público se exponen en el siguiente gráfico (Ver Gráfico 2); los derechos que están expuestos a continuación necesitan de un territorio para ejecutarse, el espacio y el lugar de ejercicio y cumplimiento de los derechos necesitan una condición sine qua non para asegurar la distribución y disfrute equitativo, justo, universal, democrático de los recursos, servicios, bienes y oportunidades que plantean las ciudades.

---

<sup>14</sup> Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

**Gráfico 2. Artículos relacionados con el espacio público en la constitución.**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la Constitución 1991

**1.1.1. La Corte Constitucional: sentencias de espacio público.** En la Corte se pueden encontrar 117 conceptos que han realizado desde la expedición de la carta política de 1991.

La Corte Constitucional reconoce en múltiples sentencias el espacio público como una herramienta para buscar la calidad de vida de los ciudadanos, por ejemplo en la Sentencia C-265/02 reconoce que la calidad de vida está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social; las sentencias exponen que la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de una convivencia libre de los habitantes de la ciudad. Reconoce que el mejoramiento de la calidad de vida y la misma protección a la vida dependen del manejo del espacio público en las zonas urbanas.

Gozar el espacio público se eleva al rango de derecho colectivo, se exige al Estado velar por su protección y conservación; se impide la apropiación por parte de los particulares; se prohíben decisiones que restrinjan la destinación al uso común, y se limita la creación de privilegios a favor de particulares.

Reconoce la necesidad de planificar y organizar el crecimiento de la ciudad, incluye las condiciones para la convivencia, con una garantía de infraestructura destinada al uso común sin privilegiar a ninguna persona.

Se ha creado línea jurisprudencial constitucional en el espacio público sustentada por un problema muy recurrente en las sentencias: la tensión a partir del deber de las autoridades estatales de proteger la integridad del espacio público, el cual está destinado al uso común, y el interés particular por su apropiación. El concepto que se incluye es la confianza legítima de los asociados donde se quiere conciliar el interés general de la comunidad, y los derechos de los particulares a la restitución del espacio público. Según la doctrina, las personas que llevan ocupando el espacio de naturaleza pública y se han creado falsas expectativas en virtud de la permisividad y tolerancia de la administración, tienen derecho a pedir alternativas de reubicación.

## **1.2. LEYES QUE REGLAMENTAN LO RELATIVO AL ESPACIO PÚBLICO**

**1.2.1. La ley 9 de 1989 y la ley 388 de 1997 conceptos relativos al espacio público.** Con la ley se pretendía cambiar el planeamiento tradicional, por eso se presentó un sin número de intentos de proyectos, finalmente, se logró sancionar la Ley 09 de enero 11

de 1989 llamada de reforma urbana, desde aquí se precisó lo relativo con el espacio público (capítulo 2), en el cual se rescatan los valores fundamentales e indispensables de la ciudad, definiendo uno de los aspectos más importantes: el derecho al uso permanente e inalienable por la comunidad (el libre tránsito, el disfrute de los bienes colectivos).

La ley 9 de 1989 muestra una integración sectorial de la ciudad, establece el ordenamiento territorial como un sistema interconectado (lo urbano, rural y la variable ambiental en el desarrollo físico de la ciudad). La ley 9 de 1989 establecía como parte del espacio público los elementos privados destinados a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas. La ley contenía una transferencia de derechos de construcción, aplicable, entre otros, a la conservación del patrimonio urbano y la generación de mayor espacio público, incorporando, así, la participación de los privados en la construcción de la ciudad.

Después de la declaración de inexecutable de varios artículos de la ley 9, esta no tuvo aplicación<sup>15</sup>, manteniéndose como una norma de papel y sólo hasta la ley 388 de 1997 se le da al espacio público un status de programa o lineamiento del ordenamiento territorial de la ciudad, pues se elevó al espacio público como eje estructurante del ordenamiento físico<sup>16</sup>, elemento integrador, articulador y regulador de las condiciones ambientales de la ciudad, una de las características principales de la planificación estratégica: la integración del ciudadano en la planificación del territorio; la conjunción de la equidad, competitividad y sostenibilidad.

La ley 388 de 1997 dispuso el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, como forma de crear propiedad privada a partir de una gestión de lo público, es decir definió quién paga la construcción de la ciudad: el Estado, el urbanizador y la sociedad. La ley tiene unos principios de vital importancia para la construcción y creación del espacio público, al definir la función social y ecológica de la propiedad; hay una prevalencia del interés general; hay una función pública del urbanismo; el reparto de cargas que se mencionó anteriormente; el plan es vinculante, los bienes colectivos son de carácter superior.

---

<sup>15</sup> Estas demandas evidencian que la ley 9ª tocaba diversos intereses privados y fue inoportuna, por las condiciones políticas anteriores a la CP de 1991.

<sup>16</sup> Comparar Leonel, Francisco. *Del derecho a la ciudad*, 2005. p. 21.

La función social del territorio propone procesos de cambio de usos del suelo en pro de los intereses comunes, procurando la utilización racional con función ecológica que generaría un desarrollo sostenible de la ciudad. Otro principio es la prevalencia del interés general, la función pública del urbanismo.

En definitiva en todos los momentos de planeación de la ciudad de Bogotá hay roles significantes del Estado, la producción de bienes públicos, la redistribución, la gestión del suelo, la coordinación del desarrollo urbano.

## 2. LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE CIUDAD EN BOGOTÁ Y ACERCAMIENTO AL ESPACIO PÚBLICO EN CADA PERIODO

A continuación se realizará un marco de modelos teóricos utilizados en la planeación de Bogotá hasta llegar a la planeación estratégica que es el modelo de aplicación del trabajo de investigación.

En la evolución de las escuelas de pensamiento urbano en la ciudad de Bogotá se han presentado diferentes intervenciones que enmarcan el desarrollo de la misma. Se presentó el modelo *urbanista* con el Plan regulador de Le Corbusier; el modelo *economicista* con (Currie) Fase II y el Piduzob; la escuela *estratégica* con Borja o José Miguel Fernández Güell, modelo inmerso en lo territorial con la Ley 388 del año 1997; cada modelo ha presentado una evolución de la concepción del manejo, construcción y mantenimiento del espacio público.

### 2.2. EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE CIUDAD EN BOGOTÁ

**2.2.1. El modelo urbanista.** En la década de los cuarenta la ciudad de Bogotá tomó medidas para planificar el crecimiento urbano de la ciudad<sup>17</sup>. Se empezaron a elaborar en la ciudad planes para guiar el futuro desarrollo urbano de la ciudad<sup>18</sup>, los planes proponían ideas sobre el desarrollo urbano, en este punto ocurrieron enfrentamientos ideológicos entre las corrientes tradicionales del urbanismo (City Beautiful, intervenciones por Karl Brunner) y las nuevas ideas que traía las teorías del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna – CIAM<sup>19</sup>.

En el año 1950 se contrató a Le Corbusier para formular el Plan Regulador y se incorporó la asesoría directa de Sert y Wiener (firma Town Planning Associates), el Plan

---

<sup>17</sup> El acuerdo 15 de 1940 que fijaba el perímetro de urbanización de la ciudad; el acuerdo 22 de 1940 establece una zonificación para el cobro de impuestos.

<sup>18</sup> El Plan Soto Bateman de 1944, el Plan Vial de la Sociedad Colombiana de Arquitectos de 1945, el Plan Vial de la revista Proa de 1946, estos planes tenían la idea de una ciudad con prioridades en la estructura vial y en actuaciones de renovación urbana.

<sup>19</sup> El Congreso Internacional de Arquitectura Moderna lo fundaron en 1928 hasta su disolución en 1959. Ver Honhart, Michael. “The CIAM Discourse on Urbanism, 1928-1960”, 2002. Documento electrónico.

era para guiar el desarrollo de los próximos 50 años de la ciudad. Igualmente, el Congreso de la República expidió la Ley 88 de 1947 en donde se ordenó que los municipios con presupuestos superiores<sup>20</sup>, debieran realizar un plan regulador de urbanismo. El Plan Piloto de Bogotá constaba de cuatro escalas de planeamiento, *el regional, el metropolitano, el plan urbano y el centro cívico*; todos ellos se planificaban a partir de la metodología de la rejilla del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna – CIAM incluyendo las funciones básicas del urbanismo: “*habitar, trabajar, cultivar el cuerpo, el espíritu y circular*”<sup>21</sup>.

En la escala metropolitana se proponía el control de la densidad poblacional de la ciudad, y esta densidad debía ser adaptada al modelo de ciudad lineal en sentido norte-sur recostada en los cerros orientales, teniendo una ubicación alejada de las zonas propensas a las inundaciones. La ciudad se delimita por una autopista, igualmente se disponía de una zona agrícola y otra zona de asentamiento de la industria. En la escala regional, se pensaba en la incapacidad de la ciudad para conectarse, y como consecuencia se propuso crear industrias en los municipios vecinos y así generar intercambios.

Dentro de las propuestas de espacio público del Plan Regulador, se plantea construir la ciudad a partir de sus condiciones geográficas. Conservando la estructura vial y ampliando las vías principales y preservando el centro cívico administrativo que rodea la plaza de Bolívar, se proponía realizar un sector comercial próximo a la carrera séptima, un centro cultural recreativo al borde del parque de la Independencia, una zona de comercio pesado, una central de abastos y zona industrial ligera y pesada.

El Plan Regulador definió el perímetro de la ciudad, exigiendo la continuidad de las áreas urbanas para evitar que las redes de servicios públicos se alejaran del casco urbano. El Plan Regulador en definitiva tuvo grandes influencias del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna – CIAM, donde el espacio público definido por

---

<sup>20</sup> Como muestra el artículo 7: “los municipios que tengan un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos (\$200.000.00) están en la obligación de levantar el plano regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad. Este plano no solo comprenderá las enmiendas y mejoras que deban hacerse a la parte ya construida, atendiendo al posible desarrollo, sino los nuevos barrios que hayan de levantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios públicos, sitios de recreo y deporte, templos, plazas y áreas verdes, escuelas y demás edificios necesarios a la población” Ver: Ley 88 de 1947. “Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones”, 1947. Documento electrónico.

<sup>21</sup> López, Manuel. “Arquitectura e historia. Curso de historia de la arquitectura”, 2003. p. 307.

zonas verdes debía ser integrado en los barrios de vivienda, liberando grandes superficies de suelo para espacios verdes, ya que la ciudad debe proporcionar al hombre que habita en ella las funciones de: habitar, circular, trabajar y recrear (el cuerpo y el espíritu), generando condiciones de salud, educación y esparcimiento.

La elaboración de Plan Regulador no fue exitosa por la coyuntura y el contexto que tenía el plan. En los años 1951 y 1952 no hubo voluntad política, generado por la inestabilidad política provocada por el golpe militar del General Rojas Pinilla y la designación de un nuevo alcalde que no consideró el plan.

**2.2.2. El modelo economicista.** “En 1953 Lauchlin Currie y Peñalosa Camargo trabajaron en otro Plan Urbano pensado a seis años de vigencia”<sup>22</sup>, el plan se realizó a partir de un diagnóstico de la ciudad, se planeaban temas de ordenamiento urbano, se iba en contra del modelo de planeación del suburbio americano, se planteó la dificultad de contar con una ciudad de baja densidad, ya que estas sólo pueden ser soportadas por economías poderosas. Currie pensaba que las políticas públicas fuertes debían ser lideradas por el Estado donde el territorio debía ser tratado con la mayor economía y eficiencia posible<sup>23</sup>.

El plan incluía el análisis de las necesidades de la población de Bogotá que generaba la planeación del suelo por la baja densidad, era necesario intervenir el ordenamiento urbano con un modelo intensivo para optimizar la relación espacial y funcional entre las áreas de trabajo, la infraestructura disponible y los equipamientos con destinación de vivienda, el modelo de *ciudades dentro de la ciudad*; se incluía igualmente, la necesidad de tomar acciones en materia fiscal y administrativa, cuantificando las inversiones necesarias y los plazos para las acciones.

Las características generales del plan de Currie y Peñalosa eran el completo diagnóstico armónico con lo propuesto por el Plan Regulador, una planeación de la futura estructura física y las recomendaciones para la ejecución de las obras. Por otra parte, dos aspectos eran importantes para el plan: el crecimiento poblacional y la influencia que ejercían en Bogotá los municipios aledaños. El plan tenía el tema del espacio público

---

<sup>22</sup> Comparar Urrea, Tatiana, Juan Carlos del Castillo Daza. El inicio de una metrópoli. Cuadernos de urbanismo y arquitectura. Compara p. 66 - 67

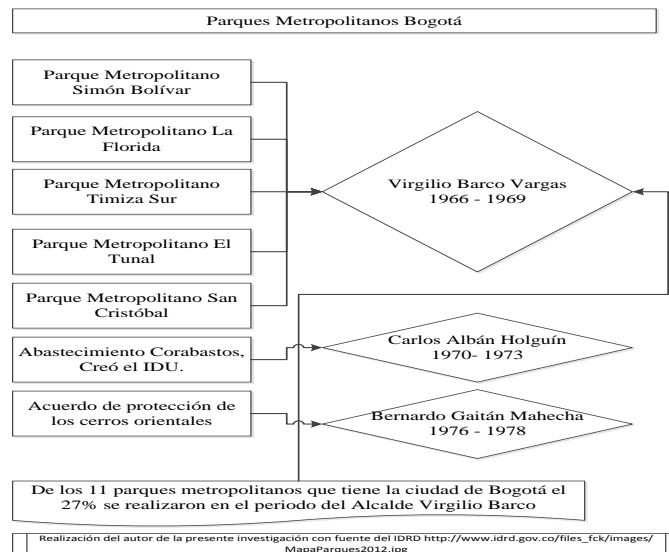
<sup>23</sup> Comparar Salazar, José. “Expansión o Densificación”, 2001. p. 3. Documento electrónico.

transversal a necesidades vitales como la educación, circulación, tránsito, bibliotecas, secretaría de higiene<sup>24</sup>.

**2.2.3. La ejecución de varias obras en Bogotá paralelas a los planes.** Entre 1966 a 1969 el Alcalde de Bogotá era Virgilio Barco, quien toma las ideas del plan de Currie y realizó un documento llamado “estudios para una ciudad en marcha”<sup>25</sup> recogió la necesidad de realizar cuatro estrategias: Acelerar el crecimiento como condición de desarrollo, lograr el desarrollo urbano concertado, descentralizar las actividades típicamente urbanas y por último densificar la ocupación del territorio.

En la alcaldía de Barco se hicieron grandes obras de infraestructura, dotando a la ciudad de parques metropolitanos (Ver Grafico 3); y actividades de renovación urbana: Sans Facón y Las Aguas<sup>26</sup>.

**Gráfico 3. Grandes hitos de adecuación de espacios públicos en el periodo de 1966 a 1978.**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de IDRD

<sup>24</sup> Comparar Urrea, Tatiana, Juan Carlos del Castillo Daza. El inicio de una metrópoli. Cuadernos de urbanismo y arquitectura. Compara p. 65 - 67

<sup>25</sup> Comparar Cortés, Rodrigo. Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990) Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato. Revista Bitácora Urbano Territorial, enero-diciembre, 2007. Vol. 1, no 011. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. p. 187.

<sup>26</sup> Comparar Cortés, Rodrigo. Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990) Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato. Revista Bitácora Urbano Territorial, enero-diciembre, 2007. Vol. 1, no 011. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. p. 187.

**2.2.4. Plan de ciudades dentro de la ciudad y transcurso de Bogotá en los ochenta.** La concreción de muchos esfuerzos de planeación fue la llamada fase 2, que propuso la densificación que optimizara la infraestructura y el concepto de la ciudad dentro de la ciudad, es decir vivir en un lugar donde muy cerca se pudiese comprar, estudiar o trabajar; el estudio quería construir un modelo de ciudad policéntrica, pequeñas ciudades en Bogotá que proveyeran de empleo, diversión, vivienda, recreación, centros de salud<sup>27</sup>.

La visión que tenía el plan fase 2 era internacional y de desarrollo urbano, generación de economías de escala y siete nuevas centralidades para disminuir los tiempos de viaje.

En los años siguientes, los programas consolidados en la década de los 80 e inicios de los 90 fueron proyectos de planeamiento tradicional de recuperación de largo alcance que en su ejecución mostraban resultados inmediatos.

En 1986 con el *Plan Centro de Bogotá*, donde se incluyó al espacio público como una política del programa central. El programa llamado “Del Centro el Centro”<sup>28</sup>, el plan propuso una consolidación de actividades centrales en la escala nacional e internacional, una de sus actividades era la apropiación de los espacios públicos significativos, incluyendo la oferta de vivienda “El espacio público se convirtió en el elemento importante en la articulación del proyecto residencial en el centro.”<sup>29</sup> Un ejemplo de la ejecución del plan fue el parque central Bavaria destinado a espacio público. Estos planes muestran la planificación tradicional donde las actuaciones se hacen sectoriales y de corto plazo, es decir los proyectos específicos que mostraban visibilidad a los alcaldes de turno, aunque el Plan Centro no era una política de corto plazo sino una planeación de largo plazo de cómo se quería ver el centro de Bogotá.

**2.2.5. El modelo de planeación estratégica y el espacio público.** Como se vio en el capítulo uno, la llegada de la Constitución Política de Colombia le impuso a las entidades territoriales la obligación de materializar la democracia participativa en el destino de los municipios de país.

---

<sup>27</sup> Comparar Alba, José. “La Centralidades del POT de Santafé de Bogotá”, 2000. p. 26. Documento electrónico.

<sup>28</sup> Ver DNP y DAPD. “Plan del Centro el Centro editado por María Osorio”, 1985.

<sup>29</sup> Ver El Tiempo. “Proyecto articulador”, 1990. Documento electrónica.

Uno de los ejemplos de la inclusión de la ciudadanía en el destino de la ciudad fue la planeación estratégica, que es un modelo de ciudad que propuso aplicar en la planeación urbana de Bogotá, a partir de una construcción colectiva de necesidades, deseos e intereses; fue así como en Bogotá se formuló el *Plan Estratégico Bogotá 2000*. El estudio concluyó la necesidad de generar una relación de confianza ciudadana, buscando generar una ciudad atractiva ante el mundo y competitiva pero siempre incluyendo a la sociedad<sup>30</sup>.

El plan era un proyecto con una amplia participación. Del plan hubo cuatro resultados, el primero un diagnóstico compartido de ciudad; segundo, una visión de ciudad posible y deseada; tercero, la construcción de cinco líneas estratégicas con el objetivo general de “competitividad con equidad”<sup>31</sup> y finalmente, un conjunto de proyectos estratégicos que transforman la ciudad a partir de la visión construida por todos los actores.

“El Plan Bogotá 2000 buscó diseñar la estrategia para tener una ciudad amable, descentralizada y bien administrada, y con una movilidad eficiente. Era necesario reorientar técnicamente sus problemas de movilidad, que tuviera espacios públicos de encuentro y recuperación de zonas valiosas, una urbe respetuosa de su entorno ambiental y una ciudad con infraestructura urbana moderna y adecuada a una economía global y de alta competitividad”<sup>32</sup>.

La importancia de la formulación del plan estratégico llamado Bogotá 2000 generó una conceptualización, una visión a largo plazo y compartida, se consideraba el entorno con énfasis prospectivo<sup>33</sup>; de aquí se tomaron las diferentes actuaciones que deberían realizarse del 2000 al 2010, uno de los aspectos de mayor relevancia y recurrentes fue el espacio público<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Una ciudad que proveyera calidad de vida en: un espacio público adecuado; conectividad; medio ambiente sano; eficiente y eficiente servicios públicos incluyendo el transporte. Cámara de Comercio de Bogotá. *Planeación estratégica de Bogotá*, 1997. p. 36.

<sup>31</sup> Ver en Anexos Entrevista Octavio Fajardo, director técnico del plan estratégico Bogotá 2000. Realizada el martes 12 de junio de 2012.

<sup>32</sup> Comparar en Anexos Entrevista Octavio Fajardo, director técnico del plan estratégico Bogotá 2000. Realizada el martes 12 de junio de 2012.

<sup>33</sup> Hacer construcción de territorio con énfasis prospectivo es realizar la elaboración del modelo territorial deseado fundamentado en el diagnóstico con todos los actores del municipio, construyendo modelos del territorio futuro, probable y deseado, a partir de escenarios. Comparar Garcés, Juan Manuel. Plan de ordenamiento territorial: manual prospectivo y estratégico

<sup>34</sup> Para ver los escenarios propuestos referentes al espacio público ver el gráfico 5. Escenarios planteados en el plan estratégico Bogotá 2000, los escenarios referentes están en color azul).

Por ello el espacio público fue un objetivo central en los planes de desarrollo de los alcaldes de la ciudad de Bogotá Antanas Mockus, Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón, aunque con diferentes matices en las administraciones, en algunos casos con mayor participación de la gente y en otra con poca construcción de lo colectivo (Ver capítulo 4 de la presente monografía que habla de la construcción social del territorio).

En ese sentido, las intervenciones en el espacio público determinadas técnicamente por el ordenamiento físico territorial, son justificadas como acciones estratégicas, pero se reclama su sostenibilidad urbana, incluyendo su función social y el mantenimiento.

En Bogotá en el período de estudio se implementaron los aspectos técnicos arquitectónicos y urbanísticos del espacio público. Se incluyeron las nociones de calidad de vida y recuperación física de la ciudad. Sin embargo, el gran error que se cometió fue la incapacidad de regular la sostenibilidad de la infraestructura generada; no es visible que en los planes de mejoramiento y creación de espacios se encuentren modelos o instrumentos aplicados para su mantenimiento físico, su uso y su administración. Por otra parte, existe una ausencia de inclusión real de la ciudadanía en los procesos de construcción de espacios públicos.

Las razones principales de incluir al espacio público en las visiones de ciudad que se realizaba en el planeamiento estratégico de Bogotá responden a que el espacio público de las ciudades es un equipamiento colectivo, físico, un escenario donde nos relacionamos con extraños, es propicio para el aprendizaje y el seguimiento de reglas y prácticas sociales que determinan la cultura, en el espacio público tenemos relaciones económicas, sociales, estéticas, ambientales y políticas que articulan el territorio.

En los 80 y los 90 se generó la necesidad de presentar al espacio público dentro de la agenda pública y se incluyó en el plan estratégico, porque el espacio público tenía características perjudiciales para la ciudad como que las entidades públicas y funcionarios toman decisiones de cerramiento alegando seguridad, los propietarios de vehículos ocupaban andenes, zonas verdes recurriendo al derecho a parquear; los comerciantes extendían sus actividades a los andenes para uso de sus clientes; los anunciantes de empresas invadían los espacio con vallas de publicidad; los residentes cerraban y

privatizaban zonas verdes; los vendedores informales invadían las calles a partir del derecho al trabajo, primaron los derechos particulares sobre los colectivos.

Además, el debate académico le entregó al espacio público una posición de vital importancia, se incluyó como un componente de mejoramiento de la calidad de vida dentro de los aspectos medioambientales urbanos<sup>35</sup>.

El problema recurrente en estas décadas se superó en los años posteriores a partir del plan estratégico. Pero el plan no fue una constante en la planeación y ejecución, dando paso a situaciones donde los derechos individuales priman nuevamente sobre los de la colectividad generando los males antiguos como vallas de publicidad, andenes ocupados por carros particulares, la ocupación de los vendedores informales en zonas recuperadas por las políticas públicas de reubicación.

---

<sup>35</sup> Segovia, Olga y Jordán, Ricardo. “Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social”. Cepal, 2005. Documento electrónico.

### **3. PLANEACIÓN ESTRATEGICA Y SOSTENIBLE EN LA PLANEACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ EN LAS POLITICAS DE ESPACIO PÚBLICO**

#### **3.1 MARCO TEÓRICO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

A continuación se realizará una descripción de la planeación estratégica que fue el modelo prospectivo que se inició a comienzos de 1990<sup>36</sup> en la ciudad de Bogotá y dio inicio oficial el 17 de marzo de 1994 cuando se firmó el acta de constitución del Consejo Directivo del plan estratégico de Bogotá, donde se consagró un compromiso del gobierno nacional y distrital, el sector privado, las organizaciones sociales y la ciudadanía para trabajar por la ciudad.

El modelo de planeación estratégica y proyección de la ciudad utilizó el modelo teórico de José Miguel Fernández Güell (2000) y sus principales características son:

- La visión a largo plazo y carácter plurilegislativo.
- La consideración del entorno.
- La identificación de las ventajas competitivas.
- La visión integral de la realidad urbana.
- La flexibilidad decisional.
- La concentración en temas críticos, buscando una orientación a la acción para poder solucionar los aspectos de mayor relevancia.
- El fomento y coordinación de la participación de todos los agentes sociales.
- La modernidad en la administración.

La planificación estratégica de las ciudades es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones que involucran agentes locales a lo largo de todo el proceso<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Fue visible con la reunión internacional de planeación estratégica realizada el lunes 5 de diciembre de 1994 a cargo del Alcalde Jaime Castro. Esta reunión se hizo para hacer visible para la ciudad los resultados del plan estratégico de Bogotá.

<sup>37</sup> Ver Fernández Güell, José. *Planificación estratégica de ciudades*, 1997. p. 55.

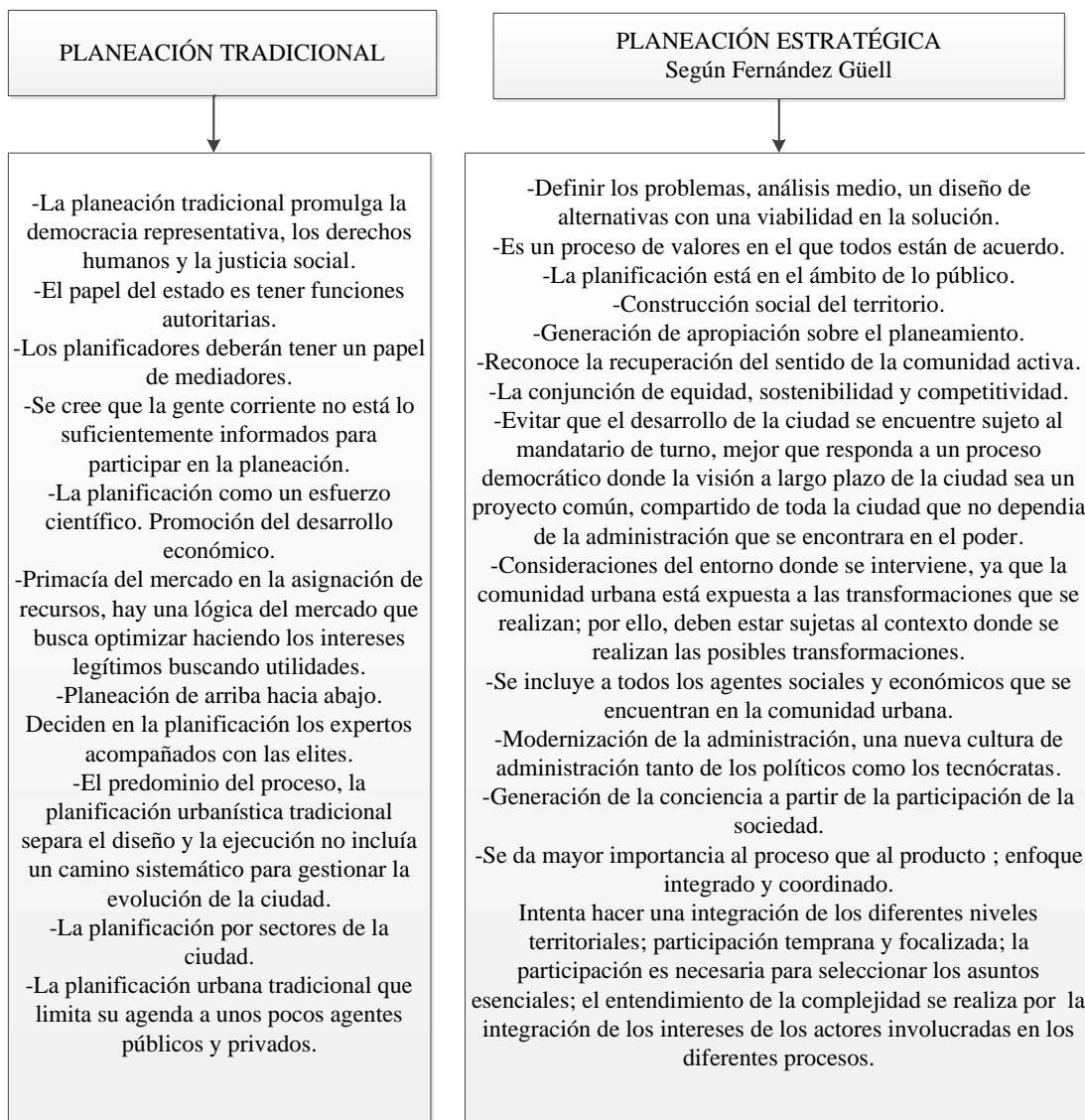
La planeación estratégica, según Fernández, es un instrumento del desarrollo competitivo y sostenible que integra las visiones sectoriales que componen la ciudad, tales como visiones físicas, económicas, sociales, espaciales, jurídicas y políticas. El modelo debe posibilitar una integración con las diferentes dimensiones creando un modelo pluridisciplinar y multisectorial.

El modelo de planeación estratégica aplicado en lo urbano integra las visiones sectoriales; esto responde a la crisis de la planificación donde se han renovado teorías del método para obtener un conocimiento válido para la sociedad.

Uno de los aspectos de la planeación estratégica es la ausencia de reconocimiento de la política en la escala local en los encuentros ciudadanos, en los cuales se forma un nuevo ciudadano.

La planeación urbanística tradicional frente a la planificación estratégica de las ciudades presenta rasgos diferenciales que se pueden observar en el gráfico 4, pero más allá de las diferencias, es importante entender que la planificación es una actividad técnica, pero su mayor motivación es la actividad política.

#### Gráfico 4. Conceptos básicos de la planeación tradicional frente a la planeación estratégica



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Fernández Güell y apuntes de clase Patricia Acosta, Instrumentos de planificación urbana.

La planeación estratégica representa grandes beneficios, ofrece una visión holística a largo plazo, identifica tendencias y descubre oportunidades; formula objetivos prioritarios donde se concentran los recursos limitados; estimula el dialogo y el debate interno; genera compromiso comunitario para la acción; fortalece el tejido social; promueve coordinación entre las instituciones públicas; se incluye iniciativa privada.

La metodología de aplicación de un plan estratégico responde a entender a las ciudades como un sistema funcional complejo (existen varias aproximaciones como la teoría general de sistemas).

El plan debe hacer una formulación de la visión estratégica de la ciudad: el modelo de futuro deseado para la comunidad; un desarrollo de estrategias, la visión para aumentar la competitividad, sostenibilidad y habitabilidad de la ciudad; y por último, se realiza la difusión del plan. Es importante recalcar que el plan se realiza con la mayoría de actores involucrados para que este tenga participación representativa de la ciudad. *En definitiva, la metodología se resume en gestión, participación, coordinación y comunicación.*

Todo plan estratégico surge de la decisión colectiva de líderes y de los actores involucrados<sup>38</sup>, a partir de la detección de una situación problemática, se busca un cambio estructural respondiendo a la necesidad de formular estrategias para guiar las actuaciones públicas y privadas.

La participación es el aspecto fundamental en la construcción del plan, es necesario que exista un especial liderazgo del alcalde y la sociedad civil, es importante involucrar a todos los agentes públicos y privados cuyos recursos son necesarios para el plan. En otras palabras, la ciudadanía y el sector privado pueden y deben participar para acordar lo prioritario, tramitar pacíficamente lo que no tiene solución y así aportar recursos<sup>39</sup>. También se requiere facilitar la unión de voluntades e intereses para alcanzar el proyecto de futuro para la ciudad; dotar de flexibilidad instrumentos que respondan a los cambios del entorno; promover la participación ciudadana articulada y eficaz. Requisitos: participación mixta de los sectores público y privado; participación de los niveles gubernamentales; dualidad técnico política.

---

<sup>38</sup> Comparar Fernández, José. *Planificación estratégica de ciudades*. p. 69.

<sup>39</sup> Comparar Gómez Buendía, Hernando. "Pacto colectivo y gobernabilidad de la ciudad colombiana". *Revista Foro*. No. 25 (1994). p. 45.

## 3.2 APLICACIÓN DEL MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

Anteriormente se explicó el marco en el cual el Plan Estratégico de Bogotá se creó, en esta parte se expondrán sus postulados en los cuales se hizo un pensamiento prospectivo futuro de la ciudad. El plan estratégico Bogotá 2000 tuvo como objetivo construir un modelo de ciudad que ajustara la percepción de los habitantes y el deseo de convertir a Bogotá en una ciudad competitiva y con equidad.

Hernando Gómez Buendía reconoció la necesidad de construir planes estratégicos en la ciudad, son pactos colectivos, para construir y consolidar lo público, es un proyecto compartido de ciudad, una imagen ideal que hace una propuesta del futuro.

En la adopción de un plan estratégico, la ciudad trata de identificar, construir y consolidar lo colectivo, es un entrecruce de las racionalidades privadas y semipúblicas que hoy dirigen la ciudad; el plan no es una propuesta, no es propiedad del concejo o de la administración sino es de la ciudad. El plan es una cultura, es un pacto social permanente y renovable. Es un escenario para la identificación y la concertación de proyectos o acciones que deban ejecutarse entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Es una metodología para lograr acuerdos generales o sectoriales, y para acordar reglas en la resolución de los conflictos urbanos. Es un proceso abierto y ordenado de participación ciudadana y construcción de ciudadanía.<sup>40</sup>

**3.2.1. El objetivo principal del plan estratégico.** Proyectar con visión estratégica la ciudad, abordando los principales problemas y retos de los temas críticos. La visión estratégica partía de reconocer diferentes hipótesis territoriales de los problemas en el territorio, con los rasgos específicos pasados y presente y así crear escenarios futuros para solucionar los problemas existentes<sup>41</sup>.

**3.2.2. La visión.** El plan estratégico Bogotá 2000 definió la visión de la ciudad posible y deseada: Santa Fe de Bogotá se propone ser en el año 2010 una región metropolitana líder, atractiva y competitiva a nivel nacional, latinoamericano y del Caribe, una ciudad más segura y equitativa que ofrezca oportunidades para sus habitantes, respetuosa de su espacio urbano y su riqueza ambiental, con una cultura para la convivencia y la generación de conocimiento<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Ver Gómez. "Pacto colectivo y gobernabilidad en la ciudad colombiana". p. 50.

<sup>41</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. *Planeación estratégica de Bogotá*, 1997. p.11.

<sup>42</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. *Planeación estratégica de Bogotá*, 1997. p.12.

**3.2.3. Como se realizó.** De manera consultiva con expertos e interesados en los proyectos que afectaban a cada actor, el proyecto debía generar un conocimiento de la administración, las organizaciones sociales, los gremios, los partidos políticos, los movimientos y los ciudadanos para que de manera sistémica existiera una evaluación pre, durante y al final de la construcción del plan.

La metodología del plan estratégico Bogotá 2000 realizó un diagnóstico por diversos actores sociales sobre el desarrollo de la ciudad, para construir una base sólida que sustentara el conjunto de proyectos necesarios; debía señalar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. La formulación de fortalezas y debilidades se identificaron por los principales obstáculos y potencialidades de la ciudad, fue así como se construyó la matriz Dofa de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas con diversos sectores de la población<sup>43</sup>.

**3.2.4. Actores para la construcción del diagnóstico.** El plan contaba con una estructura organizativa encabezada por el consejo directivo de 38 miembros, el Alcalde Mayor; un consejo consultivo como órgano deliberativo del cual hacen parte 450 organizaciones ciudadanas, una mesa directiva de seis miembros y un equipo técnico de consultores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Se realizaron<sup>44</sup> 8 mesas de trabajo para analizar los temas prioritarios que debían discutir los ciudadanos, participaron 65 personas (13 consejo directivo, 11 líderes cívicos, 14 expertos de ciudad, 11 funcionarios de la administración, 3 alcaldes locales y miembros técnicos, y 10 del equipo del PNUD).

En todo el proceso se privilegió la participación ciudadana tanto en el diagnóstico (donde se congregaron 582 organizaciones sociales, entidades públicas y privadas); para realizar la discusión de temas críticos se acercaron más de 590 representantes de los actores para analizar los temas sociales y 169 para el tema de seguridad; la primera convocatoria atendieron 566 personas.

---

<sup>43</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. *Planeación estratégica de Bogotá*. p.15.

<sup>44</sup> Los datos a continuación son de vital importancia, porque nunca antes se había realizado un plan prospectivo desde su inicio. Con participación de los actores públicos, privados, comunidad, sociedad civil.

**3.2.5. La formulación.** Una vez aprobado el diagnóstico se formularon las líneas estratégicas, la síntesis del proceso fue una convocatoria, segundo la instalación del consejo directivo, la instalación del consejo consultivo, la validación del diagnóstico, la instalación de las mesas de proyectos de selección y priorización de los proyectos y finalmente la implantación del plan y un compromiso para la ejecución.

Los componentes para la formulación del plan eran: el carácter metropolitano (el desarrollo de la conurbación creaba desafíos en la provisión de servicios públicos), el flujo de personas, ofrecer las condiciones de educación, salud, vivienda y movilidad; fortalecer y consolidar la institucionalidad.

**3.2.6. Los resultados.** El proceso de construcción del modelo de ciudad debía abordarse analíticamente desde tres grandes dimensiones que estructuran las condiciones reales del desarrollo: la espacial, la social y la institucional. La dimensión espacial se refería al territorio y sus atributos como soporte de la producción cultural, la innovación social y la actividad económica<sup>45</sup>.

Las cinco líneas de acción que contenían las 40 propuestas eran:

- Oportunidades para las personas.
- Ciudad habitable y estructurada.
- Legitimidad, gobernabilidad y convivencia.
- Accesibilidad y movilidad
- Competitividad y atractividad de la ciudad.

**3.2.7. Diagnóstico inicial.** El diagnóstico inicial descubrió que la ciudad adquirió nuevas realidades de desarrollo, nuevos papeles en los patrones de desarrollo económico, político y cultural, se incluyó la necesidad de sostener el nuevo rol de las ciudades como sistemas económicos en el contexto de la globalización. La ciudad de Bogotá debía convertirse como un polo de la red mundial de flujos económicos, haciendo necesario el cambio de las relaciones de la ciudad y la región; la ciudad como un espacio político

---

<sup>45</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. *Planeación estratégica de Bogotá*. p.18.

derivado de los procesos de descentralización y modernización de las formas de gobierno local gestionando el territorio de manera general.

Para la construcción del diagnóstico se formularon preguntas para descubrir lo que significaba Bogotá: definición en una frase lo que es Bogotá. Cinco fortalezas y debilidades actuales de la ciudad; tres cambios deseables de la ciudad y los proyectos prioritarios a realizar. Los resultados de las preguntas arrojaron que las debilidades del ciudadano bogotano eran la falta de solidaridad ciudadana, la ausencia de sentido de pertenencia y una prevalencia del interés privado sobre el colectivo. La congestión, lentitud e incomodidad del tránsito y el transporte; la alta criminalidad, impunidad y la inseguridad ciudadana; la falta de credibilidad, autoridad del gobierno urbano; corrupción e insuficiencia administrativa; el sector privado fragmentado y sin objetivos comunes; una desarticulación de la nación y la ciudad; la contaminación ambiental; apropiación indebida del espacio público; altos índices de pobreza, marginalidad y subnormalidad; deficiente infraestructura física para el desarrollo económico; insuficiencia del equipamiento comunitario para el desarrollo social; crecimiento de la economía informal<sup>46</sup>.

Los temas de mayor preocupación era la conciencia ciudadana, seguridad, gobernabilidad e infraestructura urbana. En el espacio público se identificó el déficit provisional de espacios públicos; el respeto y valoración de los espacios públicos era muy baja, reflejándose en el comportamiento de los ciudadanos y, de forma crítica, en la apropiación privada.

**3.2.8. Segunda fase del diagnóstico con organizaciones civiles.** La ciudad debía ofrecer a sus ciudadanos la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía en los asuntos de interés público. Por ello, “Lo primero que hizo el Plan Estratégico Bogotá 2000 fue realizar un diagnóstico de los problemas de la ciudad y convocar cerca de 450 organizaciones civiles para que, a través de mesas de trabajo, aportaran ideas sobre las posibles soluciones”<sup>47</sup>.

Las mesas de trabajo se dividieron según las líneas estratégicas, en cada una de ellas, se propusieron programas que se iban a ejecutar a mediano y largo plazo. En los

---

<sup>46</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. *Planeación estratégica de Bogotá*. p.25.

<sup>47</sup> Ver El Tiempo. “Plan Estratégico Entrega 40 propuesta a la ciudad”, 1996. Documento electrónico.

resultados de los grupos se concluyó que era necesario buscar la transformación de la ciudad. Primero, asumir el carácter metropolitano del desarrollo urbano a partir de la conurbación (la relación con los municipios circunvecinos en la provisión de servicios públicos básicos; el flujo de personas; el mercado existente en las actividades productivas; el mercado laboral y el comercio); segundo, contar con la adecuada infraestructura de servicios para comunicaciones y transporte de personas y bienes (condiciones de mayor funcionalidad, menor recorrido y tiempo de movilización); tercero, ofrecer condiciones de educación, salud, vivienda y movilidad de acuerdo con las demandas existentes; cuarto, institucionalidad suficiente con la eficaz respuesta de los desafíos de la ciudad.

La prospectiva que tuvo el plan tenía una visión estratégica de la ciudad posible y la que todos deseábamos, siempre que se cumplieran los escenarios necesarios. Los escenarios que están en el gráfico 5 a continuación muestran los resultados de la planeación prospectiva de la ciudad futura, deseada y posible. De los 11 escenarios construidos de lo que la ciudadanía, los actores públicos y privados querían de Bogotá, el 54% del total (6 escenarios) tenían que ver con el espacio público (Ver gráfico 5).

**Gráfico 5. Escenarios planteados en el plan estratégico Bogotá 2000.**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base del Plan Estratégico.

El plan contenía todos los aspectos que hoy parecen vigentes y necesarios en Bogotá; que la ciudad ofrezca suelo urbanizado (atender las necesidades de vivienda y equipamientos); el centro se consolide como eje urbano donde confluyen las instituciones políticas, culturales, educativas, administrativas, comerciales.

Las propuestas de las mesas de trabajo coincidieron en la necesidad de generar una ciudad segura, descentralizada y mejor administrada; una ciudad transitable (creando centralidades); una ciudad con espacios públicos de encuentro, recuperando el centro y protegiendo las zonas valiosas; una ciudad respetuosa con su entorno.

**3.2.9. Resultados finales, el espacio público transversal en la futura planeación de Bogotá.** La ciudad tuvo un diagnóstico que reconocía la acumulación de los problemas en el territorio y la región, generando un desarrollo acelerado en las últimas décadas. Se observó la importancia que la ciudad se acercara hacia un objetivo común, donde las acciones de la administración pública y el sector privado se dirijan en la misma dirección.

En conclusión, el diagnóstico encontró que las debilidades de Bogotá provenían de las deficiencias de la infraestructura básica y los equipamientos que consolidaban niveles deficientes en la calidad de vida y productividad que no permitan construir un desarrollo futuro sostenible<sup>48</sup>.

*El espacio público en el plan estratégico de Bogotá:* El espacio público se ve dentro del plan como un elemento transversal de los diagnósticos, de los proyectos y de las necesidades de construcción; se observa como un elemento de cohesión social para el desarrollo futuro de Bogotá, el plan exponía que la ciudad vivía problemas sociales como la intolerancia, el racismo, la segregación por motivos sociales o económicos, el aumento progresivo de la ausencia de identificación del ciudadanos. Una solución era promover procesos democráticos que fortalecían al espacio público; el liderazgo cívico de las iniciativas ciudadanas de los problemas básicos de la colectividades.

**2.2.10. Tercera fase construcción de escenarios. En 3 de las 10 líneas básicas para la planeación futura, espacio público centro de la discusión.** Como se explicó en la teoría de planeación estratégica, después de culminada la etapa de diagnóstico (donde se definieron por consenso los temas críticos de la sociedad, las fortalezas y debilidades de la ciudad); se crearon unos escenarios donde se potencializaron las fortalezas y se dan acciones para la superación de las debilidades.

---

<sup>48</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. *Planeación estratégica de Bogotá*. p.30.

En la creación de los escenarios intervinieron mesas temáticas dirigidas en la cabeza por la ONG Viva la ciudadanía, los cuales buscaban acuerdos de objetivos comunes, para que a partir del carácter general se construyeran las líneas estratégicas. A partir de esto, se llegó a un proceso de discusión y concertación de las acciones públicas y privadas de la ciudad; se escogieron cinco áreas críticas: calidad de vida; convivencia ciudadana; gobernabilidad de la ciudad y cooperación público privada; estructura urbana articulada en la accesibilidad externa y la movilidad interna; economía competitiva que fuera atractiva para el turismo y la cultura.

Las comisiones escogieron 59 proyectos considerados prioritarios para Bogotá divididos en cinco líneas estratégicas, las acciones tenían grandes propósitos para alcanzar el objetivo de la competitividad con equidad y avanzar al modelo de ciudad posible y deseada.

Los propósitos para la transformación de la ciudad apuntan a construir una ciudad competitiva, es decir desarrollar acciones para la promoción estratégica de Bogotá:

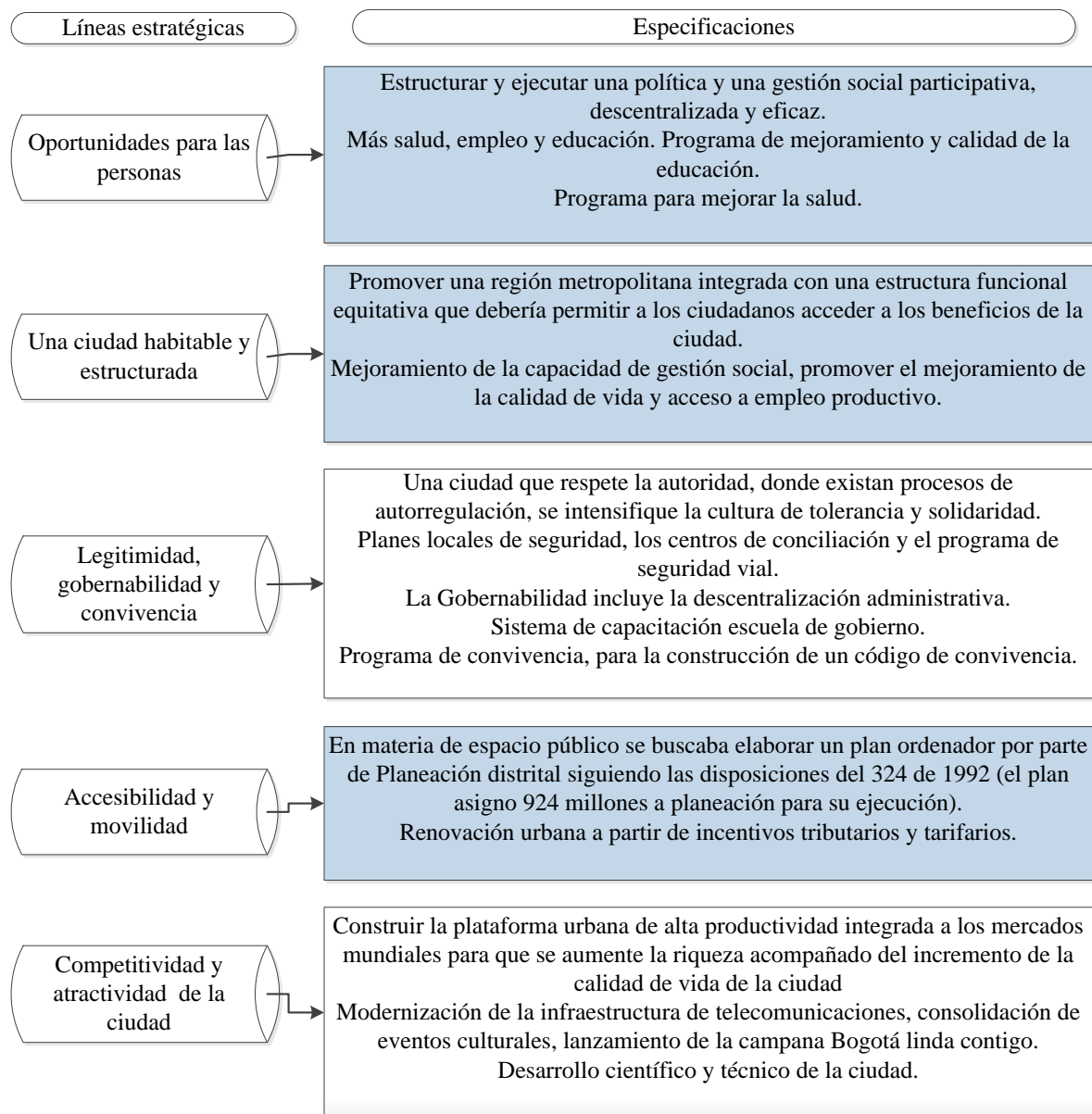
- Una ciudad fuerte en lo global y lo local, consolidando proyectos que mejoren la conectividad de Bogotá con el mundo.
- Una ciudad tecnológica, integrando la innovación y las tecnologías a las estrategias de desarrollo económico.
- Una ciudad sin brechas disminuyendo la desigualdad social construyendo capital social.
- Una ciudad educada, integración de las demandas sociales de conocimiento, ciencia y tecnología.
- Una ciudad equitativa permitiendo a todos los ciudadanos a los servicios de bienestar básico.
- Una ciudad sana, mejorando la cobertura de salud; una ciudad lúdica, fomentando las actividades que promuevan la recreación, el deporte, la expresión artística y cultural.

- Una ciudad metropolitana, creando mediante acuerdos la gestión del medio ambiente, la localización de la actividad económica, la estructura vial, el transporte, los equipamientos, la vivienda y los servicios públicos.

La ciudad deseada por el Plan Estratégico recogió las propuestas de los diferentes actores, y las convirtió en el escenario futuro, deseable y posible. El sueño fue convertir a Bogotá en una metrópoli amable, segura, eficiente en el transporte, los servicios públicos, respetuosos con el entorno ambiental, competitiva en los mercados globales; una administración pulcra y con descentralización participativa.

El cuadro a continuación (Gráfico 6) relaciona las líneas estratégicas las cuales fueron el centro de la discusión del plan y el resultado de cada una. De las cinco líneas estratégicas de discusión tres centran su atención en el tema de espacio público. En definitiva los ciudadanos, actores públicos, privados y las organizaciones de la sociedad civil que participaron en la construcción del plan creían que era relevante el espacio público en la construcción futura de la ciudad.

**Gráfico 6. Planes resultantes de las comisiones, líneas estratégicas definitivas<sup>49</sup>.**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada del archivo histórico del tiempo.com

<sup>49</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. *Planeación estratégica de Bogotá*. p. 30.

#### **4. PLANES DE DESARROLLO Y VISIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES COMPARATIVAMENTE CON EL PLAN ESTRATÉGICO**

La ciudad al construir el Plan Estratégico quería incluir un instrumento que tuviese conciencia que el futuro no estaba exclusivamente en las manos de los técnicos, ni de los funcionarios, ni del sector privado, sino dependía del entorno económico, social y político del territorio así como de la capacidad de construir acuerdos.

La planeación estratégica buscaba la orientación del crecimiento urbano, afianzando los esquemas de gobernabilidad, en un marco de referencia de largo plazo donde se pudieran inscribir las acciones y los programas de gobierno; un acuerdo ciudadano que fortaleciera la legitimidad de las acciones públicas a partir de la participación efectiva y control social de las actuaciones del Estado; el compromiso de cooperación de los actores sociales para lograr realizar proyectos; y finalmente, la garantía de las empresas y los agentes de participación ciudadanos que busquen la continuidad de las políticas más allá de los periodos de gobierno.

El plan era un proyecto compartido de ciudad que debía ser capaz de movilizar voluntades y crear una manera de tomar decisiones de futuro. La decisión de realizar el plan se dio en un momento de la ciudad donde se encontraba en una profunda crisis.

Los gráficos a continuación (Grafico 7, 8, 9) muestran los proyectos que resultaron en el plan estratégico, en total 37. Sin embargo, en los gráficos se muestran 17, porque son los proyectos que tienen referencia específicamente al espacio público, se realiza una comparación de los planes de desarrollo de las cuatro administraciones de estudio referente a los proyectos. Este ejercicio quiere demostrar cuál era la preponderancia dada al espacio público y cuál era la sintonía que había entre los planes de desarrollo y los proyectos del plan estratégico. En los gráficos se diferencian los cuadros entre dos colores, el significado de esto es que los cuadros azules son los temas referentes a espacio público.

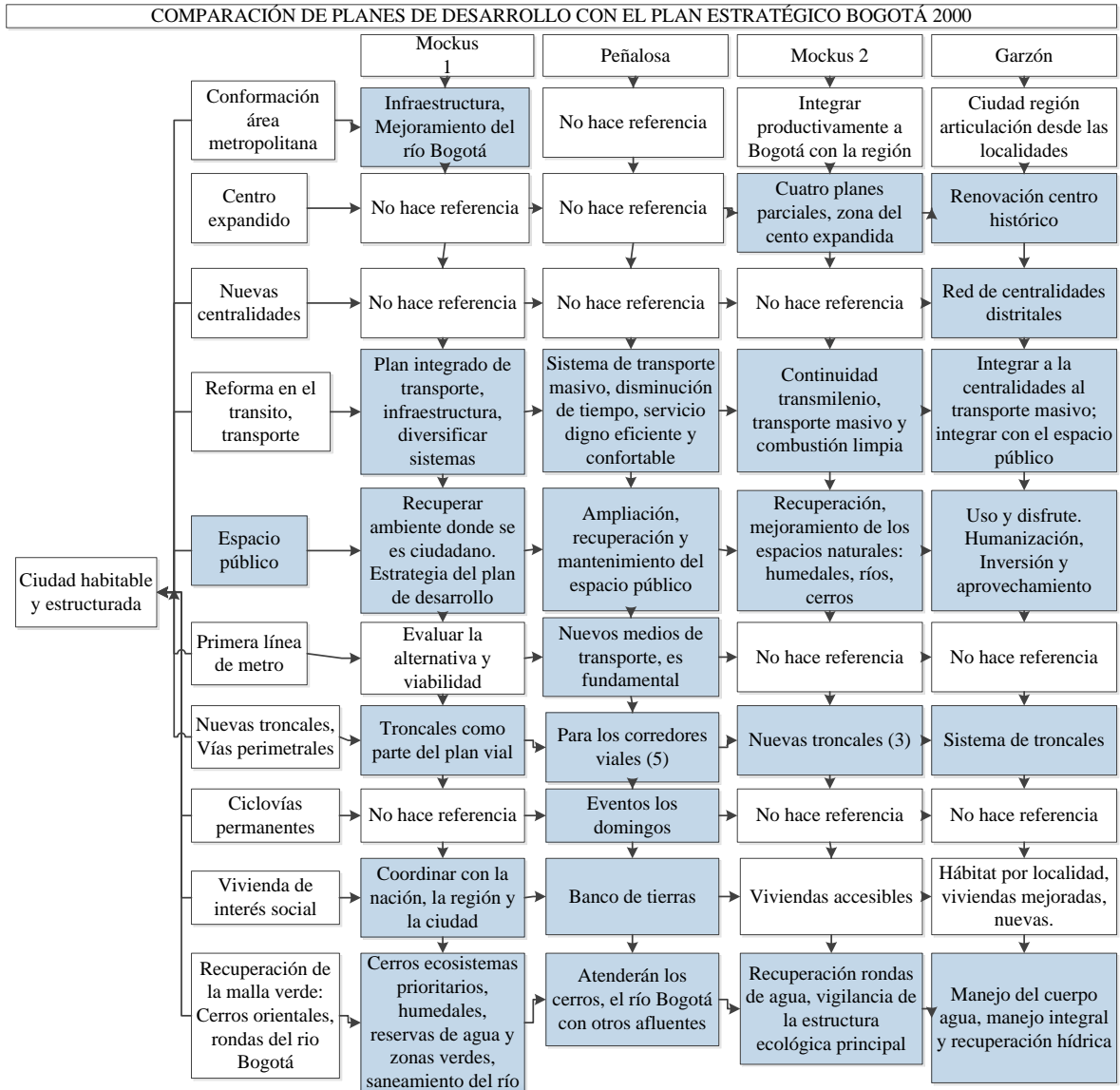
**Gráfico 7. Comparación de los planes de desarrollo con el Plan estratégico de Bogotá (primera parte)<sup>50</sup>.**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de los planes de desarrollo de las cuatro administraciones de estudio.

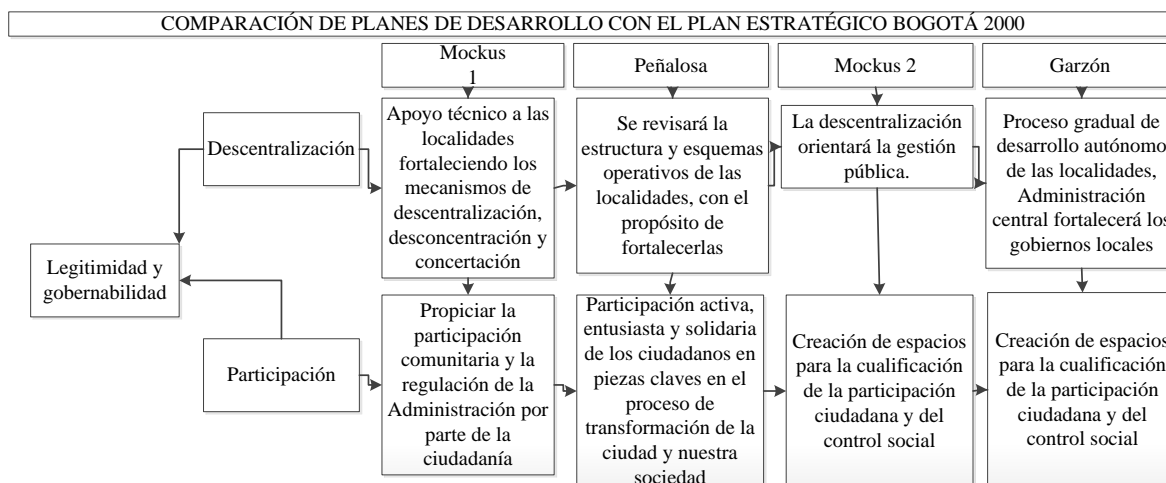
<sup>50</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. *Planeación estratégica de Bogotá*, 1997. p.38.

**Gráfico 8. Comparación de los planes de desarrollo con el Plan estratégico de Bogotá (segunda parte).**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de los planes de desarrollo de las cuatro administraciones de estudio.

**Gráfico 9. Comparación de los planes de desarrollo con el Plan estratégico de Bogotá (tercera parte).**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de los planes de desarrollo de las cuatro administraciones de estudio.

La ciudad de Bogotá se proyectó como una ciudad sostenible que integra la dimensión ambiental, el desarrollo económico, el aumento de la calidad de vida, el desarrollo social de su población sin agotar los recursos naturales.

Entre los años de estudio de la presente investigación la inversión pública distrital se incrementó, se fortalecieron las finanzas distritales, con un incremento del 80% en inversión. Gracias a este aumento hubo mayor cobertura de los servicios públicos domiciliarios, sociales, sistema de transporte masivo, construcción de espacios públicos, mejoramiento de entorno. La ciudad vivió grandes cambios, el primero de ellos fue la inversión pública, en 1995 era de 2.314.599 millones en el 2005 fue de 4.527.483 millones, con un incremento de 95%. La segunda transformación es el incremento en los ingresos corrientes en la ciudad en 2000 era el 40% de los ingresos, mientras que en 2004 asciende al 58% de los ingresos totales. El tercer cambio fue es la inversión del gasto para infraestructura, en el 2000 fue del (71%), 2001 con (62%); 2002 (65%); 2003 con el (70%), un gasto de la inversión constante en los diferentes años<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. Tema de Búsqueda: Observatorios de Finanzas Publicas CCB, 2008. Consulta electrónica.

Hubo una continuidad, logrando crear líneas bases en diferentes temas como seguridad, espacio público. A continuación se mostrarán los resultados en espacio público de las diferentes administraciones lo que muestra lo ocurrido en la ciudad.

**Gráfico 10. Ejecuciones en el espacio público comparativamente entre los periodos de estudio. (Primera parte).**

Acciones	Mockus 1	Peñalosa	Mockus 2
<b>Inversión</b>	393.911 millones de pesos	212 mil millones	212 mil millones
<b>Recuperación</b>		338.297 M2	1.110.777 M2
Ocupación de ventas informales	1094 casetas retiradas, 1981 vendedores retirados	802 casetas, 2080 vendedores capacitados y 2000 vendedores	3878 vendedores reubicados temporalmente en 2 proyectos, 1241 vendedores reubicados permanentemente en 7 proyectos.
Contaminación visual	3477 vallas retiradas	1005 vallas retiradas, 53544 m2 recuperados	6789 vallas retiradas, 18000 elementos de publicidad exterior removidos y 8000 m2 de murales recuperado.
Cerramientos de aéreas de cesión	99 zonas cerradas recuperadas	221986 M2 restituidos	
Deterioro ambiental	51.07 Km de ronda, 7 humedales – 88 has	23.8 has de humedales recuperados	228 has de humedales, 4 humedales recuperados
<b>Construcción</b>		836143 M2	2366200 m2
Espacio construido			
Parques y zonas verdes	16 Parque zonales	877 parques de barrio, 16 parques zonales, 1222 con diseño.	25 parques vecinales, 2 parque urbanos, 400 has zonas verdes
Plazas		5 plazas cascos antiguos	
Red peatonal alamedas	1 Paseo (Carrera 15)	15 km, 17 alamedas y 7 en diseño	43 km, 1 Alameda
Andenes, separados y sardineles		432000 m2, construcción de 16 andenes en vías y calles.	
Puentes peatonales	5 Puentes Peatonales	31 puentes, 147000 m2 de estructuras bajo puentes	
Ciclo ruta		105 km, 16 ciclo-rutas	89.62 km
Espacio público natural			1 parque ecológico, 1 agro parque, 2 parques minero industriales.
Parque ecológicos		1 parque ecológico (Mirador de los nevados)Reformas del Jardín Botánico	124 has de humedales y zonas de ronda, 3 humedales y 6 canales.
Humedales y canales		1 parque lineal (corredor molinos-Juan Amarillo)	1 parque ecológico, 1 agro parque, 2 parques minero industriales.

Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la Cámara de Comercio de Bogotá de tres administraciones de estudio.

**Gráfico 11. Ejecuciones en el espacio público comparativamente entre los periodos de estudio. (Segunda parte).**

Acciones	Mockus 1	Peñalosa	Mockus 2
<b>Mejoramiento y Mantenimiento</b>	10'000.000 M2	38'890000 m2	
Parques y zonas verdes	67 Parques del SDP, 474 parques vecinales, 41 zonas verdes	1034 parques, complementación de 31 parques zonales y 6 parques metropolitanos	2 parques metropolitanos, 6 parques vecinales, 2 parques urbanos, 25 parques de barrio.
Andenes, separados y sardineles	30.000 m2 de andenes y sardineles	Mantenimiento de 42.11 km2	
Puentes peatonales	95 puentes, 33 obras bajo puentes		
Arborización	856.000 arboles	68.688 árboles, 202 km de ejes viales, 280 has de parques	58070 arboles
Alumbrado público	200.000 puntos recuperados		
Mobiliario Urbano	Concurso de diseño y esquema inicial de concesión al sector privado	Cartilla y construcción de proyecto	Concesión a la empresa privada
<b>Apropiación</b>			
Formación ciudadana	Programas educativos orientados al cambio de hábito y actitud hacia el ambiente natural y construido	Programas obras con saldo pedagógico (500 obras) y acciones para la convivencia (1000 obras), para fortalecer la apropiación del espacio público en la comunidad	Campaña para incentivar la bicicleta y el desplazamiento peatonal.
Optimización del uso del espacio público a través de eventos culturales y artísticos	Programa obras con saldo pedagógico para el mejoramiento de barrios	Programa "Misión Bogotá" para la seguridad y convivencia en el espacio público	Conciertos en parques. Actividades lúdicas en calles y espacios relevantes del centro campañas para el uso y apropiación de parques de bolsillo y vecinales.
Promoción de reglas de convivencia a través de la adecuación del espacio público	Conciertos en parques, festival de verano	Continuidad de los eventos "al parque" y del festival de verano.	
Ampliación de la ciclo vía	Programa de adopción de parques barriales.		
	Entrega de 1541 órdenes de enlucimiento a moradores de 11 ejes viales	39 km	Continuidad de programa de seguridad y convivencia con el apoyo de Misión Bogotá.
<b>Gestión</b>	57 Km		
Coordinación Institucional para el espacio público	Centralización en el IDU de las decisiones sobre construcción de espacio público	Creación de la defensoría del espacio público para la restitución del espacio público invadido. Fortalecimiento del DAMA para la gestión ambiental. La consulta aprobada por los ciudadanos en las elecciones del año 2000, desde este momento Bogotá no tendría automóviles entre las 6:00 a.m. y las 9:00 a.m y entre las 4:30 p.m. y las 7:30 p.m todos los días entre semana.	Fortalecimiento del DAMA en decisiones ambientales y adopción del Plan de Gestión Ambiental
		Compra de terrenos para construcción de parques –IDRD	Desarrollo de un esquema de sostenibilidad de parques liderado por el IDRD, con el apoyo del programa Red Social de Apoyo.
		Concertación, indemnización y compra de casetas en la restitución de espacio público ocupado pos ventas informales.	Promoción de acuerdos en la entrega de espacios ocupados indebidamente y acuerdos en la entrega de espacio ocupados indebidamente y acuerdos de sostenibilidad de espacio público con comunidades y gremios por parte de la Defensoría del espacio público y el Fondos de Ventas Populares.

Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la Cámara de Comercio de Bogotá de tres administraciones de estudio.

Los datos de la alcaldía de Luis Eduardo Garzón no se encuentran desagregadas como en las otras administraciones, por esta razón no se incluyeron en los gráficos anteriores, sin embargo se hará un análisis con los datos que se muestran en el diagnóstico del plan maestro de espacio público. Según el Instituto de Desarrollo Urbano IDU y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, en el gobierno de Garzón se generaron 5.040.168 mt<sup>2</sup> producto de proyectos urbanísticos. Se construyeron 1.304.178 mt<sup>2</sup> en la construcción de zonas duras de espacio público (andenes, separadores, alamedas). Se hizo mantenimiento en 7.199.171 en zonas duras (andenes, separadores, alamedas). Se recuperaron 489.261 mts<sup>2</sup><sup>52</sup>.

En su administración se materializó el Plan Maestro de Espacio Público, el cual establece una política de aprovechamiento económico del espacio público, el cubrimiento y accesibilidad para recuperar los cerros orientales, las rondas del río, metas concretas para incrementar espacios verdes por habitante; realizó la estrategia económica de la política de gestión del plan maestro, se ocuparon en la ciudad kioscos- módulos, el valor del proyecto fue de 5000 millones. Cada módulo tenía un valor de \$32.467.000, en total se construyeron 154 Kioscos en la ciudad.

En Bogotá podemos encontrar una clara continuidad en el discurso sobre la generación de elementos de valor en torno al espacio público, se reconoció y se incorporó en el proyecto de ciudad y en el modelo de gestión urbana para Bogotá; en la conceptualización de la planificación estratégica donde se integran las visiones sectoriales buscando la visión de largo plazo y compartido. En la alcaldía de Antanas Mockus existió la preocupación del comportamiento ciudadano en espacios comunes. Enrique Peñalosa construyó un modelo centrado en el respeto por el espacio público físico y Luis Eduardo Garzón tuvo un discurso de uso legal y productivo del espacio público como soporte de su estrategia social. Para concluir la comparación en ejecución en aspectos relacionados con el espacio público en los gráficos a continuación se relacionan los montos en algunos temas<sup>53</sup> (Ver Gráficos 12, 13, 14 y 15)

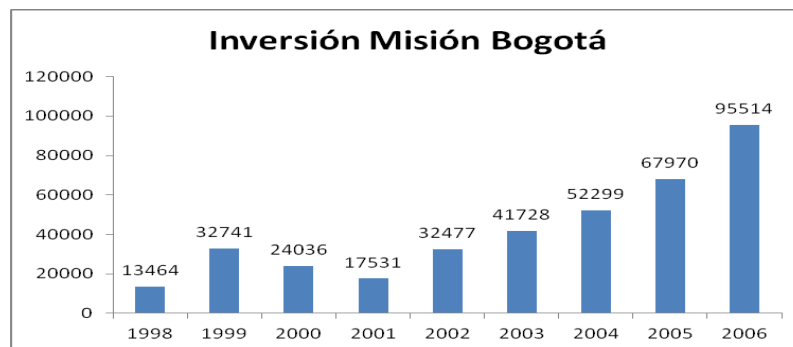
---

<sup>52</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. Tema de Búsqueda: Observatorios de la gestión urbana, 2010. Consulta electrónica.

<sup>53</sup> Nota metodológica, falta incluir dos años del periodo de estudio, los cuales no se encuentran sistematizados de la misma manera.

En la inversión del programa Misión Bogotá, modelo de inclusión económica y social y de construcción ciudadana, un eje central fue la formación de guías para ser utilizados en los espacios públicos. Esto es una fuente de trabajo para jóvenes, en el periodo que mayor ha tenido representatividad es en la alcaldía de Luis Eduardo Garzón.

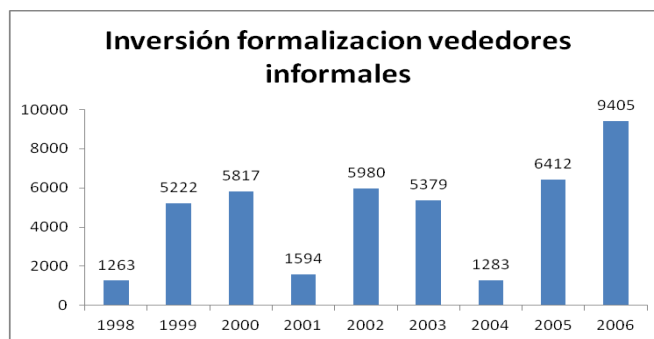
**Gráfico 12 Gasto de Misión de Bogotá**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la Secretaria de Hacienda Distrital

El punto de mayor inversión para la formalización de los vendedores fue en el último año de la administración de Luis Eduardo Garzón, pero se puede observar que en todos los gobiernos se ha mantenido un promedio de inversión.

**Gráfico 13 Gasto en la inversión para formalizar vendedores informales**

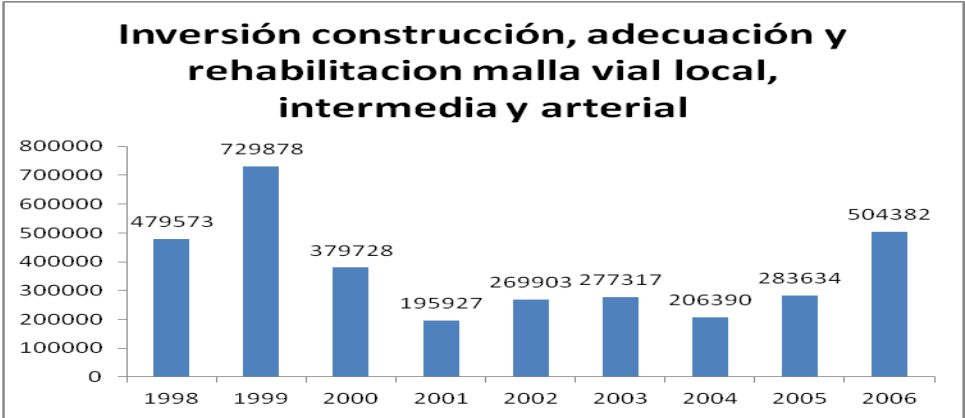


Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la Secretaria de Hacienda Distrital

La mayor inversión en la construcción, adecuación y rehabilitación de la malla vial local, intermedia y arterial fue en el gobierno de Peñalosa con el pico más alto en el año 1999 con 729.878 millones de pesos, en los siguientes años hubo un promedio de inversión

de 270.000 millones para este rubro (Ver Gráfica 14). A diferencia de la inversión, construcción, adecuación y mejoramiento en el sistema de transporte masivo en los años de estudio viene a la alza el rubro de inversión (Ver Gráfica 15).

**Gráfica 14. Inversión, construcción, adecuación y rehabilitación de la malla vial local, intermedia y arterial.**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la Secretaria de Hacienda Distrital

**Gráfica 15. Inversión, construcción, adecuación y mejoramiento del sistema de transporte masivo.**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la Secretaria de Hacienda Distrital

## **5. LA INFLUENCIA DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LOS GOBIERNOS DISTRITALES DE 1996 AL 2006.**

### **5.1. APLICACIÓN DEL MODELO TEÓRICO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS ADMINISTRACIONES DE ANTANAS MOCKUS; ENRIQUE PEÑALOSA Y LUIS EDUARDO GARZÓN REFERENTE A LAS POLÍTICAS DE ESPACIO PÚBLICO.**

Las visiones de ciudad que tenían los alcaldes Antanas Mockus, Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón generaron transformaciones de recuperación urbanística de la ciudad; permitiendo a los ciudadanos observar la capacidad en la gestión pública local con logros específicos como la recuperación y mantenimiento de espacios urbanos a escala local y urbana; un aumento en el respeto de lo colectivo.

En los planes de las cuatro administraciones prevalecen dos vertientes; la primera tiene que ver con las acciones sobre los elementos tangibles (físicos) y la segunda en los intangibles (cultura ciudadana), las diferencias se encuentran en el discurso de la administración de turno. Respondiendo a la recuperación de la estructura concreta (la infraestructura) la administración de Enrique Peñalosa hizo grandes avances en el. Mientras el discurso de Antanas Mockus en la primera administración, se reflejó el elemento intangible donde la subjetividad del individuo expresado en las creencias, los valores, los niveles de cultura cívica y la cultura ciudadana encuentran una relación del sujeto individual con el otro en los espacios públicos. En la segunda administración de Mockus se vivió una continuidad de los proyectos realizados por Peñalosa; Luis Eduardo Garzón le da una prelación al aprovechamiento económico del espacio público, a las necesidades de los vendedores informales, con una visión organizativa y regulatoria.

Los avances en el espacio público físico no pudieron ocultar los graves problemas que aquejan y aquejaban a Bogotá. Este debate fue recurrente en la administración de Luis Eduardo Garzón, donde el espacio público debía adelantarse como un programa que generara recursos para el Distrito –un aprovechamiento económico– y como soporte de la política social. Esta visión tiene implicaciones en el ciudadano que se encuentra en situación de vulnerabilidad porque la ciudad al no ofrecerle oportunidades, permite la

informalidad, la sociedad en su afán de sobrevivir recurre a la informalidad y de esta manera a la utilización del espacio público como lugar donde se desarrollan actividades económicas, pero más de fondo es la imposibilidad de la ciudad por buscar un control hacia las empresas formales que tienen grandes ganancias<sup>54</sup> al vender en el espacio público o de control de contrabando.

**5.1.1. Antanas Mockus: El discurso de lo público y la cultura ciudadana.** El alcalde Mockus fue elegido por primera vez a fines de 1994. La administración *uso la metáfora del juego como un instrumento de educación y socialización*, hecho sin precedentes. Implementó una nueva manera de concebir la política a través de un lenguaje más cercano a los ciudadanos,<sup>55</sup> por lo que trasladó el discurso al programa de gobierno involucrándolo a las seis prioridades de acción, la cultura ciudadana, el medio ambiente, el espacio público, el progreso social, la productividad urbana y la legitimidad institucional.

En la primera administración de Antanas se tiene como marco de acción el fomento de la cultura ciudadana. La propuesta de cultura ciudadana fue debatida en el concejo de la ciudad en varias oportunidades, hasta el punto de dejar bajo entera responsabilidad la ejecución de esa estrategia al alcalde<sup>56</sup>. Antanas decía que sin la formación ciudadana el plan de desarrollo no serviría.

*Es la formación ciudadana (responsabilidad compartida, cooperación y participación colectiva) y la formación de ciudad (gestión colectiva para preservar y enriquecer el patrimonio común).*<sup>57</sup> En el cual el espacio público es el escenario para construir y fomentar la política, para lograr la formación ciudadana deben cumplirse las reglas y las normas en un espacio compartido, es por ello que al educar a los individuos para la vida colectiva se hace necesaria la *socialización* del individuo en un espacio público

---

<sup>54</sup> Según el estudio que realizó UN- Hábitat y el IPES, se hizo un cálculo de las ganancias de empresas: del periódico el Tiempo, Malboro, entre otras que venden sus productos en el espacio público sin generar ningún recaudo a la ciudad. Estas empresas no brindan seguridad social, parafiscales a quien les trabajan en el espacio público. Comparar Castañeda, Alberto y García Jon. *Hábitat y espacio público. El caso de los vendedores informales en espacio público físico de Bogotá*, 2007. pp. 100-110.

<sup>55</sup> Comparar Murillo, Gabriel y Márquez Tatiana. “La redefinición del espacio público en Bogotá: eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en la última década”. En *Redefinición del espacio público*, 2005. p. 18.

<sup>56</sup> Comparar El Tiempo. “Concejo Pide definición de cultura ciudadana”, 1995. Documento electrónico.

<sup>57</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad. Documento electrónico.

donde se genere la armonía, apropiación en el mismo con espacios adecuados y a partir de un patrimonio colectivo.

Para cumplir los objetivos del plan se utilizaron diferentes acciones, como fue la regulación de las relaciones entre desconocidos (como en la propuesta *formar ciudad y ciudadanía*<sup>58</sup> que promovía el respeto a la vida, a la ley, y las normas generando un espacio público como referente para propiciar el cambio del ciudadano y como un escenario para desarrollar formas de convivencia).

La primera intervención fue ampliar y redistribuir el espacio público en el componente físico (bordes y formas); la segunda fue transformar el aspecto funcional (que permitía el uso, manejo y mantenimiento) y por último de manera estructural (la relación del espacio público con otros elementos del sistema de la ciudad, el subsistema ecológico principal, el de servicios y el valor cultural del lugar<sup>59</sup>).

La inversión fue de 393.911 millones de pesos<sup>60</sup> para gestionar el plan de 1995 a 1998 que muestran una preocupación directa por influir en la conducta del ciudadano en el espacio público, desde los comportamientos individuales como colectivos; desde dos ópticas, la primera es observar al espacio público como una estructura física<sup>61</sup> recuperarlo,

---

<sup>58</sup> En la propuesta de *formar ciudad* la política de espacio pública es concebida como prioritaria y parte de la cultura ciudadana, ya que el espacio público físico es donde el ciudadano se educa para la vida colectiva, donde disfruta del esparcimiento en comunidad. En programas como masificación de la recreación, eventos culturales multitudinarios, programas como la Ley Zanahoria, desarme de la población civil.

<sup>59</sup> Definir *los bordes de la ciudad* conformando parques metropolitanos. Recuperar las vías públicas y los parques existentes para generar nuevos espacios educativos y recreativos. Restituir los andenes y la señalización. Armonizar y dotar de amoblamiento esencial y preservar el patrimonio histórico. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad. Documento electrónico.

<sup>60</sup> Datos de inversión en Espacio Público en 1995, 1996, 1997. Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. "Aprovechamiento económico del espacio público". Presentación en Power Point, 2006, documentos de trabajo. Suministrado por el Centro de Hábitat Urbano.

<sup>61</sup> Las acciones en el espacio público como estructura física fueron básicamente dirigidas a involucrar: comunidad, localidades y al sector privado, en dos aspectos, por una parte, en la defensa y el uso del espacio público, y en el mejoramiento de la capacidad de generar y defender el espacio público. Se establecen dos campos de acción: el *mejoramiento del espacio público*, enfocado hacia la reglamentación del sistema distrital de parques y la adecuación de parques y espacios para la recreación y el deporte en barrios. La *recuperación de espacio público*, en la restitución de espacio ocupado por ventas informales y el manejo de la contaminación visual. Comparar Rivera Reyes, Gabriel Alejandro. "Una década de gestión del espacio público en Bogotá. Apreciaciones desde la perspectiva de las políticas públicas". *Revista de estudios sociales*. No12, 2002. p. 94. Documento electrónico.

mantenerlo y mejorarlo y el segundo en las acciones para la apropiación<sup>62</sup> del espacio público como parte de la formación ciudadana.

El plan de desarrollo aparte de las estrategias tenía 6 megaproyectos que se encontraban en las sugerencias del plan estratégico de Bogotá 2000: Plan integrado de transporte, Recuperación del río Bogotá, Desarrollo del borde occidental de la ciudad, Infraestructura metropolitana especial, Santa Fe I; Plan de acción social en salud, educación y empleo; y Seguridad ciudadana. Estos megaproyectos, en el plan de desarrollo son reconocidos como proyectos pluriadministrativos ya que trascendían a la administración de Antanas y debían ser adoptados por las próximas administraciones; también debían ser concertadas con la Nación y el sector privado para su ejecución ya que tienen impacto más allá del Distrito Capital.

**5.1.2. Enrique Peñalosa: Espacio público construido.** Fue elegido alcalde en las elecciones de 1997 para el periodo de 1998 – 2000 e inició sus políticas con dos temas de vital importancia para la ciudad: elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y la construcción de obras de infraestructura de acuerdo a su plan de gobierno<sup>63</sup>.

Se consolidó el plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos”, el cual quería asegurarle a los ciudadanos una nueva infraestructura, teniendo presente la supuesta igualdad de todos en la aplicación de los megaproyectos<sup>64</sup>. En el plan de desarrollo, el

---

<sup>62</sup> Programas recreativos para la buena utilización del tiempo libre ciclovías y eventos especiales (día de la bicicleta, lunadas, festival de verano). Eventos culturales, que permiten redescubrir el Centro y utilizar sus espacios públicos significativos para la diversión y el esparcimiento de forma pacífica rock, jazz y rap al parque. Mayor conciencia sobre las reglas de convivencia y su cumplimiento; a través del programa “convivencia entre conductores y peatones” se promovieron las normas de convivencia, el respeto por el bien común y por las reglas de buen comportamiento ciudadano; las acciones se desarrollaron en las principales intersecciones viales y el respeto por los pasos peatonales, la liberación de espacio público invadido por estacionamientos vehiculares, y la correcta utilización de paraderos de transporte público.

<sup>63</sup> Decreto 619 de 2000; Revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003. El POT del Distrito muestra los lineamientos, ajustes, normas que rigen el sistema de espacio público físico. Como son, la política de competitividad renovación urbana; La política de Hábitat y seguridad humana; La política de movilidad; La política de dotación de servicios públicos domiciliarios; la política sobre recuperación y manejo del espacio público. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 190 de 2004”, 2004. Documento electrónico.

<sup>64</sup> En la administración de Peñalosa se planearon y realizaron *cinco megaproyectos*, el sistema integrado de transporte masivo Transmilenio; la construcción y mantenimiento de la malla vial; el sistema distrital de parques; banco de tierras y el sistema integral de bibliotecas.

espacio público<sup>65</sup> es una pieza clave planteada como un nuevo modelo urbano y como uno de los objetivos asegurando la producción de cambios en la forma de vida urbana<sup>66</sup>.

El plan se estructuró bajo siete prioridades con objetivos definidos: 1. Desmarginalización; 2. Interés social; 3. Ciudad a escala humana (mejoramiento del espacio público)<sup>67</sup>; 4. Movilidad; 5. Urbanismo y servicios; 6. Seguridad y convivencia; 7. Eficiencia institucional.<sup>68</sup>

Las metas del plan de gobierno fueron la construcción de 350 kilómetros de acueducto, 2300 km de alcantarillado de aguas negras y lluvias, y 1100 km de pavimentos locales, diseño y arborización de más de 100 km de vías. Construir 50 parques de barrio, 50 canchas múltiples y 3.300 metros de vías peatonales y 20 hectáreas de parques barriales.

El modelo de ciudad tiene un componente importante en la estrategia de recuperación de los espacios públicos, como un modelo urbano de ciudad para peatones, en programas de adecuación de andenes, las plazas, las ciclo rutas, las alamedas y los parques. Para este programa se realizó una estrategia, primero es la recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público; segundo es la administración del espacio público y de la infraestructura recreativa y deportiva; tercero es la recuperación, mejoramiento y ampliación de parques, infraestructura recreativa y deportiva.

---

<sup>65</sup> La definición de espacio público: un *elemento tangible del entorno*, es decir, que los aspectos físicos generaban por si solos cambios en el territorio y en las actuaciones de los ciudadanos, definido como: un espacio abierto y accesible a todos los ciudadanos, sin importar su condición socioeconómica o su edad. Esta definición tuvo implicaciones en el manejo de las políticas públicas en esta época, mejorando sustancialmente la apariencia de la ciudad. Se empleó un lenguaje diferente para el espacio público físico dividido en tres elementos: Naturales Estructura ecológica principal como los cerros, las montañas, ríos, bosques; la segunda espacios construidos: áreas de circulación peatonal como puentes, calzadas, parques, escenarios deportivos; y la tercera los complementarios elementos del mobiliario urbano. Comparar Peñalosa, Enrique. "Espacio público, igualdad y civilización". *En Redefinición del espacio público*, 2005. p. 65.

<sup>66</sup> El Plan tiene dos enfoques, primacía a la idea democratizadora de la ciudad mediante la oferta de espacio público accesible a todos, una ciudad que primaran los niños y los peatones.

<sup>67</sup> Los objetivos plan son *incrementar la cantidad y calidad del espacio público para los bogotanos, recuperar el espacio público en donde se comparte socialmente la ciudad y devolver un elemento primario al hombre para que pueda iniciar un proceso de resocialización con el entorno y con sus conciudadanos*. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. "Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas. Por la Bogotá que queremos 1998-2001", 1998. pp. 1-7. Documento electrónico.

<sup>68</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. "Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas Por la Bogotá que queremos 1998-2001". pp. 1-7. Documento electrónico.

Los programas estaban orientados a proveer y ser garantes de un espacio físico para la ciudad, y se trató tangencialmente la conducta del ciudadano<sup>69</sup>. En principio el plan tenía como aspectos prioritarios: 1. ampliar, recuperar, mejorar el espacio público en las zonas marginales y en la ciudad en general. 2. apoyar al sistema de movilidad con un sistema alternativo y sostenible las ciclorutas. 3. administrar y defender el espacio público de forma eficiente. 4. fomentar el buen uso del espacio público – cultura cívica.

Los programas que cumplían los objetivos de la ciudad a escala humana se concentraban en incrementar la cantidad y calidad de espacio público como un espacio de convivencia social, sus estrategias, políticas y acciones estaban encaminadas a mejorar la calidad de espacio urbano físico que permitieran el uso bajo principios de estética urbana acorde a generar condiciones de seguridad y comodidad. El plan tenía como meta afrontar los temas vitales en cuanto a la calidad física del espacio público desde disponibilidad de andenes, parques como espacios que tienen el carácter de integrar a la ciudad desde lo ambiental y lo público, hasta las necesidades básicas humanas como la movilidad peatonal<sup>70</sup> y el esparcimiento colectivo.

El plan tenía como eje central una política de elevar la calidad de vida de la población que reside en los barrios vulnerables (con deficiencia en infraestructura, servicios sociales) por medio de las intervenciones sobre el entorno físico. Igualmente, esta administración tenía como objetivo prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos fomentando el buen uso del tiempo libre y el espacio público.

La administración tuvo una inversión de 212.000 millones de pesos<sup>71</sup>, en la adecuación de los entornos al aspecto físico del espacio público. Igualmente centró sus

---

<sup>69</sup> Es preciso adoptar medidas para el restablecimiento del espacio público de la ciudad, de los espacios para el peatón, espacios propios de la estética urbana que conforman la ciudad, espacios en los cuales se es ciudadano, en los cuales se convive y se establecen relaciones con los demás. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas Por la Bogotá que queremos 1998-2001. p. 3.

<sup>70</sup> Las políticas de movilidad eran construir y poner en funcionamiento un sistema de transporte masivo integrado, un sistema complementario, alternativo y sostenible que estuviera en redes articuladas entre parques, equipamientos y ciclorutas.

<sup>71</sup> Esta cifra es correspondiente al presupuesto de mejoramiento y construcción de espacio público, pero en este rubro no se incluye el presupuesto de Transmilenio que desbordaría la cifra. Comparar Ver Cámara de Comercio de Bogotá. “Aprovechamiento económico del espacio público”. Presentación en Power Point, documentos de trabajo. Suministrado por el Centro de Hábitat Urbano.

políticas y programas en proteger los temas inherentes al espacio público creando la Defensoría del Espacio Público; hubo una fuerte inversión pública en la creación y mejoramiento de espacios públicos físicos de calidad; concesionó el mobiliario urbano al sector privado para el mantenimiento sostenible, integración de la comunidad en la construcción de espacio público físico de manera comunitaria, con proyectos que tuvieron soporte de cooperación y financiación de ONG y el sector privado.

Los programas propuestos en el plan de desarrollo se cumplieron en especial los que hacen referencia al espacio público físico, el aumento de área verde por habitante, la cantidad de arborización por habitante. Sin embargo, no hubo programas específicos para fomentar el buen uso del espacio público, se centró únicamente en la transformación física urbana y el mejoramiento de vida urbana, local y zonal.

Uno de los hechos más importantes, donde se hizo visible la importancia que había tomado el espacio público físico y el respeto por una movilidad digna sin contaminación, entre otras razones, fue la votación afirmativa de la consulta popular para reglamentar el día sin carro<sup>72</sup>.

Finalmente, podemos observar como en la administración de Peñalosa<sup>73</sup> hubo el mayor rubro y ejecución presupuestal en inversión de las administraciones distritales de los años 1990, según la Secretaria de Hacienda Distrital (dirección distrital de presupuesto y la oficina de estudios económicos), en el año 1999 tuvo la mayor ejecución presupuestal en inversión.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 1098 del 2000, se adoptan las medidas de la consulta popular”. Documento electrónico. La propuesta, avalada en 2001 por más de 791.000 votos. Dato tomado de la revista cambio. Ver “Bogotanos olvidaron para qué fue creado el Día sin carro”, *Revista cambio*. 2008. Documento electrónico.

<sup>73</sup> El mega proyecto de espacio público *Sistema distrital de parques*, con una asignación presupuestal de \$271.785 millones de pesos de 1998, su desarrollo estaba a cargo del IDRD, el DAMA y la EAAB. Definido para la construcción de 350 parques en las 20 localidades. Ver Contraloría General de la Nación. “Análisis y comportamientos de los mega proyectos del Plan Por la Bogotá que queremos, periodo junio 1998”, 2000. pp. 13-14.

<sup>74</sup> La composición de los gastos ha cambiado a lo largo de los noventa, los gastos de funcionamiento que representaban el 45% dentro del total pasaron a 23% en 1999, mientras que los de inversión que participaban con el 40% ganaron casi 30 puntos porcentuales, situándose en 68.7% en el 2000. El servicio de la deuda disminuyó de 14.8% en 1990 a 8.3% en 2000. Comparar Gutiérrez, Javier y Guzmán Carolina. “Evolución y estado de las finanzas públicas de Bogotá en la década de los Noventa y perspectivas”, 2000. p. 14. Documento electrónico.

El plan de desarrollo considera que es necesario ampliar y recuperar para el peatón el espacio público invadido por actividades particulares, privatizándolo de facto (como en el uso del estacionamiento de vehículos). Se preocupa por la ocupación de los andenes por casetas y vendedores informales en las calles. Se integra el concepto de la seguridad de la ciudad y la mejor calidad de vida de los habitantes a partir de la recuperación, el control, el uso del espacio público y el cuidado por el mantenimiento por parte de los ciudadanos; con esta premisa el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público recuperó un millón de metros cuadrados de espacio público en la administración de Enrique Peñalosa.

En el plan de desarrollo de Enrique Peñalosa se explica el problema y la solución del espacio público:

La desacralización de lo público, la pérdida de la noción de protección del patrimonio colectivo como deber y derecho de la comunidad, la debilidad de las autoridades para hacer cumplir las normas, entre otros aspectos, han contribuido a la pérdida progresiva de nuestra identidad e imaginario colectivos, de nuestro sentido de pertenencia a la ciudad, debilitando los lazos de convivencia. Para revertir este proceso es preciso adoptar medidas para el restablecimiento del espacio público de la ciudad, de los espacios para el peatón, espacios propios de la estética urbana que conforman la ciudad, espacios en los cuales se es ciudadano, en los cuales se convive y se establecen relaciones con los demás. La ciudad se concreta en el andén -lo público. -, que es el espacio/límite entre las vías - dominio de los vehículos - y las edificaciones - dominio de lo privado.<sup>75</sup>

**5.1.3. Antanas Mockus 2001 2003 Continuidad de los proyectos de las anteriores administraciones.** El plan de desarrollo contemplaba la inversión de 13,6 billones de pesos en total<sup>76</sup>, la apuesta del plan fue el proyecto de construcción social que pasa por encima de inversión en obras de infraestructura, para centrarse en aspectos como la cultura ciudadana, la educación, la justicia social, el ambiente, la familia, la productividad y la gestión pública ejemplar. Se basa en la necesidad de hacer una ciudad

---

<sup>75</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, Por la Bogotá que queremos 1998-2000”, 1998. Documento electrónico.

<sup>76</sup> En el momento el Alcalde Mockus calculó inicialmente en 16,5 billones de pesos totales para ejecutar durante su gobierno, este presupuesto tuvo que ser recortado en 3,3 billones y los 60 programas sociales que se pensaron al comienzo quedaron reducidos a 37. El recorte más significativo fue del IDU. Ver El tiempo. “Un plan de \$13 Billones”. 2001. Documento electrónico.

igualitaria, viable para todos los ciudadanos, y competitiva atrayente a los habitantes y visitantes.

El desgaste del Mockus se dio por la pelea constante con el concejo de Bogotá con el proyecto de reforma tributaria, que generaría un cobro por el alumbrado público, un impuesto de Industria y Comercio (se esperaba recaudar 1,8 billones de pesos), el alcalde usaba la metáfora que Bogotá era como un papá de 11 hijos y necesitaba dinero para mantenerlos.

El plan de desarrollo llamado “Bogotá, para vivir todos del mismo lado” del periodo comprendido entre el 2001 al 2003, tiene como objetivo generar la capacidad del colectivo de cumplir y celebrar acuerdos desde su conciencia y armonía con la ley. Planteó para la construcción de la ciudadanía la necesidad del mantenimiento y buen uso del espacio público.

El plan de desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado, quería avanzar en una ciudad construida colectivamente, una ciudad donde lo público es sagrado. La políticas rectoras del plan eran: 1. que la ciudadana tuviera participación, 2. la descentralización orientara la gestión pública, 3. se privilegiara la inversión con beneficios sociales, construcción de mayores niveles de eficiencia en el tejido social.

La administración reconoció que Bogotá fue construida de forma avara en el espacio público (zonas verdes y áreas comunes), haciendo necesario sacralizar el espacio público. Se pretendió crear conciencia y un sentido de pertenencia en el cumplimiento de las normas de uso del suelo que respetan el espacio público para contribuir con el mejoramiento de la convivencia y una ciudadanía más responsable.

Los objetivos específicos en torno del espacio público buscaban contribuir a la recuperación, mejoramiento, ampliación y preservación del espacio público; sensibilizar a la ciudadanía en la preservación y mantenimiento del espacio público; promover la incorporación de los vendedores informales al mercado formal, incluir a los vendedores informales en capacitaciones de relaciones humanas, convivencia y corporativismo.

Un eje para lograr la recuperación de espacio público fue la consecución de pactos sociales, formalizó pacíficamente a los vendedores informales, reglas versus acuerdos

económicos. Cerca del 30% de las restituciones realizadas en el periodo de 2001 al 2003 fueron de carácter voluntario sin compensación ni indemnización alguna.

En el proceso de restitución del espacio público el 30% se realizó de manera voluntaria, la administración presentó 11 alternativas comerciales para 585 vendedores, logrando ubicar el 60% de lo esperado.

Según el director del Departamento Administrativo de Medio Ambiente DAMA, Manuel José Amaya en la administración de Antanas, los objetivos que tenían que ser cumplidos para que el espacio público fuera de calidad, eran la ordenación del territorio que garantizara la cantidad necesaria de espacio público, de carácter accesible, ordenado y bien dotado; el segundo, la optimización del transporte (procesos de movilidad de los ciudadanos); tercero facilitar las conexiones peatonales y de ciclistas para desestimular el uso de vehículos particulares y de motos; el cuarto objetivo, la consolidación de un sistema de áreas verdes (recuperar y conservar zonas verdes construidas y áreas naturales, se consideraba las áreas protegidas como ecosistemas valiosos para el disfrute público).

En la segunda administración Mockus de 2001 a 2003<sup>77</sup>, la inversión disminuyó a 238.381 mil millones de pesos utilizados para continuar con la política pública de espacio público. Se generó una gestión distrital responsable traducida en un riguroso manejo de los dineros públicos, se creó el lema *recursos públicos, recursos sagrados* y finalmente se mejoró la gestión pública con una atención adecuada a la ciudadanía.

El Plan de desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*<sup>78</sup> tuvo como meta fortalecer la cultura ciudadana incidiendo en la costumbre y las reglas mínimas que generan una convivencia urbana. Las políticas estuvieron sujetas al mejoramiento de contextos,

---

<sup>77</sup> El Plan de Desarrollo 2001-2004 *“Bogotá para vivir todos del mismo lado”*, los valores que orientan el plan son 1. Respeto por las personas, la ley y lo público; 2. Vocación de servicio; 3. Pasión por el logro dentro de la consistencia; 4. Honradez y transparencia; 5. Firmeza en la búsqueda de la armonía entre ley, moral y cultura; 6. Equidad; 7. Solidaridad. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. *“Bogotá para vivir todos del mismo lado”*, 2001. p. 5. Documento electrónico.

<sup>78</sup> “Los esfuerzos consagrados en el presente plan se dirigen a la construcción de un consenso social sobre la visión de la ciudad, en donde predomine el respeto por las personas, la ley y lo público, la equidad y la solidaridad y una búsqueda de armonía entre la ley, la moral y la cultura” [...] “El espacio público se ha constituido en el gran espacio de integración. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. *“Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001- 2004”*, 2001. p. 10. Documento electrónico.

promoviendo el cumplimiento de las reglas y adecuados comportamientos ciudadanos, a partir de las intervenciones físicas en la ciudad.

“Buscar convertir a Bogotá en un lugar donde la vida sea sagrada, donde se respete y se cuide el espacio público, donde influya más el reconocimiento de los buenos comportamientos que el castigo”<sup>79</sup>.

Las políticas y acciones públicas se centraron en fomentar la cultura cívica en los ciudadanos en el espacio público<sup>80</sup> un lugar privilegiado para construir cultura ciudadana, con un aumento de la proporción de la población que aceptó, protegió, cumplió y respetó las normas que regulan la convivencia ciudadana a través de medios pacíficos.

La unión entre la formación ciudadana y el espacio público buscó apreciar las normas y el acatamiento voluntario vinculándose en acuerdos con comunidades y gremios, en acciones como son los procedimientos para decidir<sup>81</sup> (como comunicar vida y jugar limpio<sup>82</sup>). Finalmente, el fomento del esparcimiento en el espacio fomentó la convivencia, la utilización del tiempo libre, la generación del sentido de pertenencia y un respeto y cumplimiento de las normas.

La ciudad empezó a entender el espacio público no sólo como un lugar físico, sino como un espacio de socialización, en el cual se realizaron acciones para construir ciudadanía como son los “procesos de planeación participativa; rendición de cuentas; procesos de acción colectiva y aumento del cumplimiento voluntario de normas”<sup>83</sup>.

**5.1.4. Luis Eduardo Garzón: La política pública de aprovechamiento económico del espacio público.** El plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia 2004-2008” incluye al espacio público en la parte vinculada de la equidad y la inclusión social desde un

---

<sup>79</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas “Bogotá para vivir todos del mismo lado “ 2001- 2004”. pp. 13-14. Documento electrónico.

<sup>80</sup> El espacio público en la administración de Antanas Mockus se entendía en dos sentidos el físico y no físico; el lugar privilegiado para que las personas aprendieran a auto regularse y se respetan unos con otros como personas y como receptores de derechos.

<sup>81</sup> Buscando la promoción de pactos sociales para la recuperación del espacio público; los cumplimientos de normas ambientales y la protección del patrimonio de la ciudad.

<sup>82</sup> El programa pretende fomentar el arte, la cultura y el esparcimiento de los espacios públicos para generar, potencializar las formas comunicativas de la ciudadanía en su forma de vivir y disfrutar el espacio colectivo de la ciudad.

<sup>83</sup> Ver Mockus, Antanas. “Políticas de redefinición del espacio público construcción del sentido de lo público e innovación urbana”. *Redefinición del espacio público. Eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas de Colombia*, 2005. p. 61.

planteamiento de la *Ciudad moderna y humana*. Propone conservar la estructura existente, aceptando el uso económico y reconociendo la capacidad productiva del espacio público. El tema está referenciado en el eje urbano regional, donde se hizo la formulación *armonizar los derechos de todos al espacio público con el derecho al trabajo*.

El plan de desarrollo de Garzón tiene componentes generales para el espacio público no tan relevantes como los asignados en las anteriores administraciones. Si bien el espacio público no se destaca como una política pública, en el plan se observan algunas acciones concretas para la intervención física en las estrategias y programas del eje urbano regional<sup>84</sup>.

El plan de desarrollo tenía tres ejes fundamentales: *el eje social, el urbano regional y el de reconciliación*, las políticas de espacio público se realizaron en el eje urbano regional sector hábitat. Se desarrollaron programas como Hábitat desde los barrios y las UPZ (que eran acciones sobre movilidad, reforzamiento del sistema de parques y la construcción de parques zonales); y finalmente el programa red de centralidades (facilitaban el acceso a las personas a los servicios y equipamientos de la ciudad).

Podemos concluir que la administración redujo el tratamiento del espacio público a las acciones vinculadas a otros programas como un elemento más de intervención en los mismos y no como un programa y acción de la ciudad, no tuvo facetas complementarias desde el fortalecimiento de la estructura urbana hasta el papel para formar la ciudadanía. Sin embargo, en este período ocurrió un hecho decisivo para la forma de planificación de la ciudad y fue la aprobación del Plan Maestro de Espacio Público donde se regularon las estrategias, programas, metas y proyectos relacionados en la construcción o mejoramiento del espacio público<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> El Sistema de Espacio Público forma parte de una de las estrategias para el desarrollo del Eje Urbano Regional definido como el *Aumento y consolidación del Sistema de Espacio Público a través de las acciones relacionadas con su construcción, sostenibilidad, defensa, pertenencia, disfrute y uso, teniendo en cuenta la prioridad desde inversión y aprovechamiento, así como el Plan Maestro de Espacio Público*.

<sup>85</sup> El PMP, fue aprobado mediante Decreto Distrital el 7 de julio de 2005. Su vigencia es hasta el 31 de 2019, su objetivo general es concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con el espacio público, establecer las normas generales que permitan alcanzar una regulación sistémica en cuanto a su generación, mantenimiento, recuperación, aprovechamiento económico, y apropiación social. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 215 de 2005”, 2005. Documento electrónico.

Desafortunadamente los datos de recuperación, mejoramiento y adecuación de andenes y de puentes no fueron tomados y se fracturó el indicador que era una variable medible en las anteriores administraciones.

A pesar de no tener políticas de espacio público de elementos tangibles definidos tácitamente en el plan de desarrollo, la administración Garzón adelantó una participación ciudadana con programas que han fortalecido la descentralización de las instituciones y las localidades de Bogotá. Tratando de cambiar lo que se presentó en las anteriores administraciones centralistas (Peñalosa y Mockus segunda administración), en el plan de desarrollo Garzón propuso avanzar hacia un modelo propio de descentralización con autonomía jurídica de las localidades.

Finalmente, la administración Garzón se enfrentó a un gran reto, la sentencia de la Corte Constitucional T-772 de 2003, la cual la obligó a recuperar los espacios públicos ocupados siempre que se tuviera una solución laboral para los ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Aunque no hay una cifra exacta de vendedores informales, el Instituto para la Economía Social IPES tiene en su base de datos 37.901 personas.

La administración distrital, en cumplimiento de la Sentencia 772 de 2003, incorporó en el plan de desarrollo los lineamientos de los ejes social y urbano regional la formulación y la puesta en marcha de procesos para racionalizar la administración del espacio público, el establecimiento de un marco regulatorio para el aprovechamiento económico y la construcción de manera concertada de las políticas con los diferentes actores.

Garzón tuvo una concepción diferente del espacio público visto como un “servicio público”, por la contribución que debe asumir quien aprovecha este espacio. La perspectiva de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales pretendía que los bogotanos tuvieran un estatus de ciudadanos pero igualmente beneficiarios o consumidores de servicios.

En su estrategia de hábitat estableció la universalidad de acceso a un entorno adecuado, con relación al espacio público determinó como una estrategia del eje, el aumentar y consolidar el sistema de espacio público con la construcción, sostenibilidad, defensa, pertenencia, disfrute y uso, utilizando la herramienta del plan maestro de espacio público.

Se reconoció el conflicto entre el cumplimiento de preservar el espacio público y el derecho de los vendedores informales, el compromiso de darles un tratamiento de inclusión económica y social a los ciudadanos que ejercen su actividad en el espacio público. La administración manifestó que las “ventas en la calle no se podrían erradicar nunca”, lo necesario era buscar organizar, regular y racionalizar la actividad, y que se protegiera la integralidad del espacio público que tenía en definitiva una destinación de uso común.

La inversión que realizaron las administraciones distritales para atender a los vendedores informales estuvo asignada así: Peñalosa 40.009 millones de pesos, Antanas Mockus 15,563 y finalmente Luis Eduardo Garzón 119.110, según cifras de la Secretaria de Hacienda, Inversión y Desarrollo en Bogotá 2007<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Comparar Castañeda, Alberto y García, Jon. *Hábitat y espacio público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*. p. 170.

## **6. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPACIO PÚBLICO**

### **6.1. EL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO**

En el año 2005, para implementar y desarrollar el Plan de Ordenamiento Territorial, la administración realizó el plan maestro de espacio público, un instrumento que intenta establecer la política rectora de largo plazo para la ciudad. Complementa los planes de movilidad y estacionamientos, acueducto y alcantarillado, energía, gas natural, telecomunicaciones, residuos sólidos, y equipamientos de educación, bienestar social, abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria, cementerios y servicios funerarios, cultura, equipamientos de salud, deporte y recreación, culto, recintos feriales, de seguridad, defensa y justicia, espacio público (decreto 215 de 2006).

Los problemas en el espacio público del diagnóstico situacional que se formularon en el plan maestro de espacio público en el 2004 se encuentran descritos a continuación. Hoy 8 años más tarde la situación no ha cambiado, los problemas parecen tan vigentes como cuando se formuló el plan maestro de espacio público:

- Los documentos preliminares del DAPD señalan: la ciudad no ha tenido hasta ahora una política permanente y definida en cuanto a la creación, reglamentación e intervención sobre el espacio público, por lo que con el desarrollo del plan maestro se pretende dar respuesta a tales demandas.
- La estructura ecológica principal no es un parámetro para la construcción y apropiación de los espacios públicos, los procesos de urbanización se realizan en un desafortunado desarrollo aislado de los elementos naturales.
- El diagnóstico del plan está orientado a construir un proyecto urbano que consolide el entorno ambiental como referente al crecimiento urbano; los diferentes modelos de espacios públicos que Bogotá debería implementar; se hizo un marco jurídico para la definición de lo público; acercamientos a la necesidad de la apropiación social del espacio público. El diagnóstico responde a las prioridades necesarias en el entorno geográfico, regional, la construcción histórica de la ciudad y la apropiación colectiva.

- Se sugirió que existen ocupaciones indebidas del espacio público sin tener regulación de los aprovechamientos.
- No hay una coordinación institucional en las diferentes entidades.
- Ausencia de mecanismos para la generación de suelo público.
- El espacio público vecinal + zonal + metropolitano era de 3,73 m<sup>2</sup>/habitante un indicador bajo para la densidad poblacional.
- Hay desigualdades en la oferta de espacios públicos en las diferentes localidades.

El plan maestro de espacio público es un ejemplo de la proyección de un plan estratégico, ya que define la política pública del espacio público, es en otras palabras las acciones y proyectos concretos que la ciudad debía ejecutar en los años siguientes para que se logre la ciudad deseada, entrega los proyectos para consolidar al espacio público como elemento estructurante de la ciudad. La estructura del PMEP está sujeta a tres políticas: La política de gestión del espacio público (eje social)<sup>87</sup>; la política de cubrimiento y accesibilidad (eje urbano regional)<sup>88</sup> y la política de calidad<sup>89</sup>.

Unos años después de la implementación del plan maestro, las preocupaciones son las mismas que en el 2005, el gran vacío del plan se sintió desde el momento de aprobación del decreto, no es claro como se iba a organizar el aprovechamiento económico, era necesario crear instituciones fuertes, con capacidad institucional, empresarial y gerencial para enfrentar los desafíos. Un aspecto positivo del plan fue la consolidación del tema de espacio público como una agenda permanente de la ciudad, el plan tiene un aspecto positivo y es la inclusión del desarrollo de redes sociales para realizar gestión social y

---

<sup>87</sup> El eje social tiene una estrategia social de apropiación, una estrategia económica de financiamiento y la estrategia administrativa de aprovechamiento.

<sup>88</sup> En el eje urbano regional hay dos líneas de actuación; la primera es la consecución de un nuevo equilibrio espacial y ambiental en el territorio mediante la incorporación y protección activa de los recursos naturales y de patrimonio. El segundo, es la construcción orgánica de un conjunto de territorio urbano como base para la organización espacial del espacio público.

<sup>89</sup> La política de calidad, es la afirmación del espacio como referente en la lógica general y local del desarrollo urbano.

participación comunitaria; en la política pública desarrollada por el Distrito desde la creación de la planeación estratégica se llegó al punto de la reglamentación<sup>90</sup>.

Carmenza Saldías directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD exponía en el 2004, que o pagan o no se vende en la calle, quienes quieran aprovechar económicamente del espacio público deben pagar; la directora del Dapd exponía que en el caso de las grandes empresas que vendían sus productos en la calle (tarjetas, refrescos y dulces), deben organizarse y pagarle a la ciudad; uno de los diagnósticos que hizo el estudio del PMEP era la identificación de actividades altamente lucrativas y legales como la venta de mercancías al detal; combinado con mercancías ilegales altamente lucrativas. La tarea para la funcionaria del momento era ver como se legalizaban quienes usaban el espacio público y cómo desaparecían los actores ilegales a través del pago de tarifas y reconocimiento a la ciudad por el aprovechamiento de las áreas públicas<sup>91</sup>.

El plan maestro no propone entonces crear las redes exclusivas de espacio público, desarticuladas con otras redes como las de derechos humanos, control social o las de los procesos de planeación del desarrollo local. Proponía la priorización de la construcción, en cada territorio, de una gran red institucional y comunitaria que aborde los problemas del desarrollo.

## **6.2. DESCRIPCIÓN DE ACTORES EN EL ESPACIO PÚBLICO**

La responsabilidad del espacio público recae en el Alcalde Mayor, quien deberá velar por el respeto del espacio público y su destinación al uso común, delega funciones para la gestión del espacio público, a través de “los secretarios, jefes de departamentos, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria y en las juntas administradoras y los alcaldes locales”<sup>92</sup>. De allí se desprenden las 17 entidades que ejercen el control, ejecución, administración y gestión del espacio público,

---

<sup>90</sup> Comparar El Tiempo. “Se puede gobernar el plan maestro de espacio público”, 2005. Documento electrónico.

<sup>91</sup> Comparar El Tiempo. “O pagan o no venden en la calle”, 2004. Documento electrónico.

<sup>92</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 101 de 2010”, 2010. Documento electrónico.

entre las que sobresale el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), institución encargada de movilizar las demás entidades distritales.

La responsabilidad del espacio público está centrada en seis secretarías de la administración central: ambiente; integración social; cultura, recreación y deporte; gobierno; movilidad y hábitat, además de la defensoría del espacio público

La percepción inicial con la Reforma Administrativa del Distrito<sup>93</sup> es operar cuatro sectores administrativos en la coordinación, regulación, gestión, construcción, mientras que las alcaldías locales a través de la Policía ejercen la vigilancia y control del espacio público.

La defensa o protección y recuperación del espacio público que deberían ser acciones de tipo policivo competen a las alcaldías locales. La intervención en mantenimiento, la rehabilitación, la reparación y la reconstrucción de los parques, es de competencia del IDRD. La reparación y la reconstrucción, incluida la pavimentación de zonas de espacio público están a cargo del IDU. El simple mantenimiento o conservación del espacio público está en cabeza, tanto de las alcaldías locales como del IDU. Existe una gestión concebida de manera sectorial en el espacio público, el IDRD se encarga de los parques; la EAAB de los humedales; obras de movilidad el IDU, las ventas informales son reguladas por el IPES.

---

<sup>93</sup> “El Concejo de Bogotá con el Acuerdo 119 de 2004, en el cual claramente se establece el compromiso de adecuar y modernizar la estructura de la Administración Distrital e implantar un modelo propio de descentralización de manera gradual y corresponsable. La propuesta busca la reorganización de la estructura general de la administración distrital a través de la conformación de sectores administrativos y el establecimiento de un sistema de coordinación que facilite la articulación sectorial, intersectorial y transversal, como herramientas básicas de una gestión pública efectiva y orientada a la materialización de los derechos de todos los habitantes de la ciudad”. Ver Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. Tema de Búsqueda: Reforma administrativa, 2004. Consulta electrónica.

## 7. CONCLUSIONES

La monografía que aquí se presenta tenía como objetivo valorar a la luz de la planeación estrategia los diferentes enfoques que se desarrollaron en la ciudad de Bogotá en el espacio público. Si se cumplió con el conjunto de acciones que debería permitir pasar de una situación inicial a la deseable y posible, donde lo colectivo dibujaba la planeación que debíamos llevar.

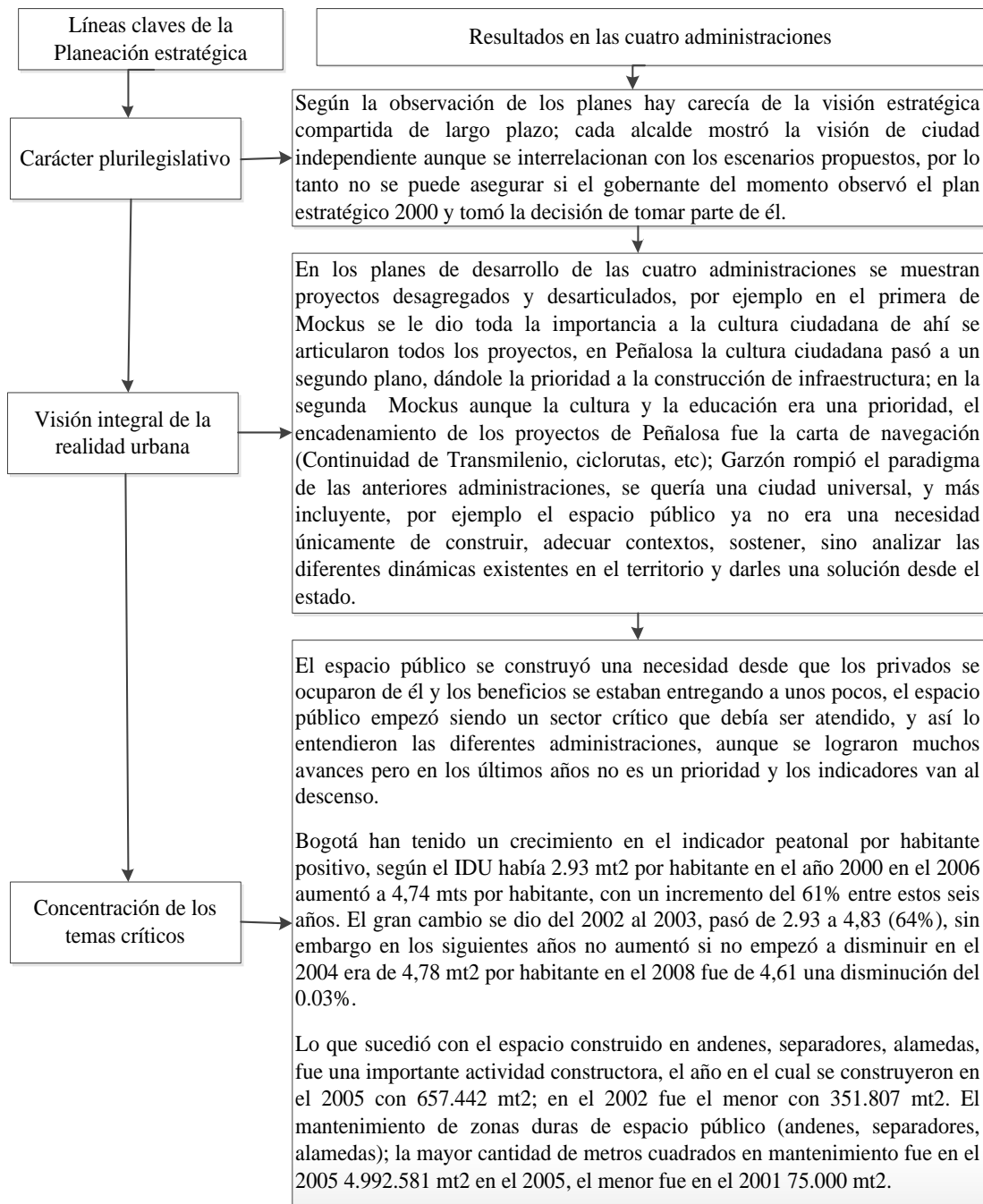
Como primera medida, el plan Bogotá 2000 fue muy exitoso en cuanto logró convocar durante dos años a técnicos y ciudadanos de organizaciones representativas, a construir unos escenarios deseados del modelo ciudad que necesitábamos. La metodología usada en el plan incluía la participación de actores urbanos de manera activa: a gremios, instituciones y ciudadanos; el plan rompió los paradigmas de participación mínima y bajo consenso de los actores sociales.

La idea del plan era trabajar con todos los representantes de la ciudad (gobierno, actores sociales y privados), el enfoque fue prospectivo generando los escenarios de donde queríamos a la ciudad en los próximos años. Las líneas estratégicas del plan fueron usadas como directrices en los planes de desarrollo de los alcaldes, en el POT de 2000; la revisión del 2003 y en el PMP. Sin embargo el gran error fue dejar atrás la participación ciudadana, que nos enseñó era posible el plan estratégico de Bogotá.

En los gráficos 10 y 11 se hace una desagregación de los resultados del plan estratégico, como dijo Octavio Fajardo (Ver Anexo 1) se creó un discurso de ciudad, y se usaron nuevos términos recurrentes, construir sobre lo construido; en definitiva ese fue el discurso en el espacio público. Lo que se propuso desde 1996 continuó, es claro que todos se dedicaron a asuntos distintos pero si se creó en definitiva un sistema funcional complejo.

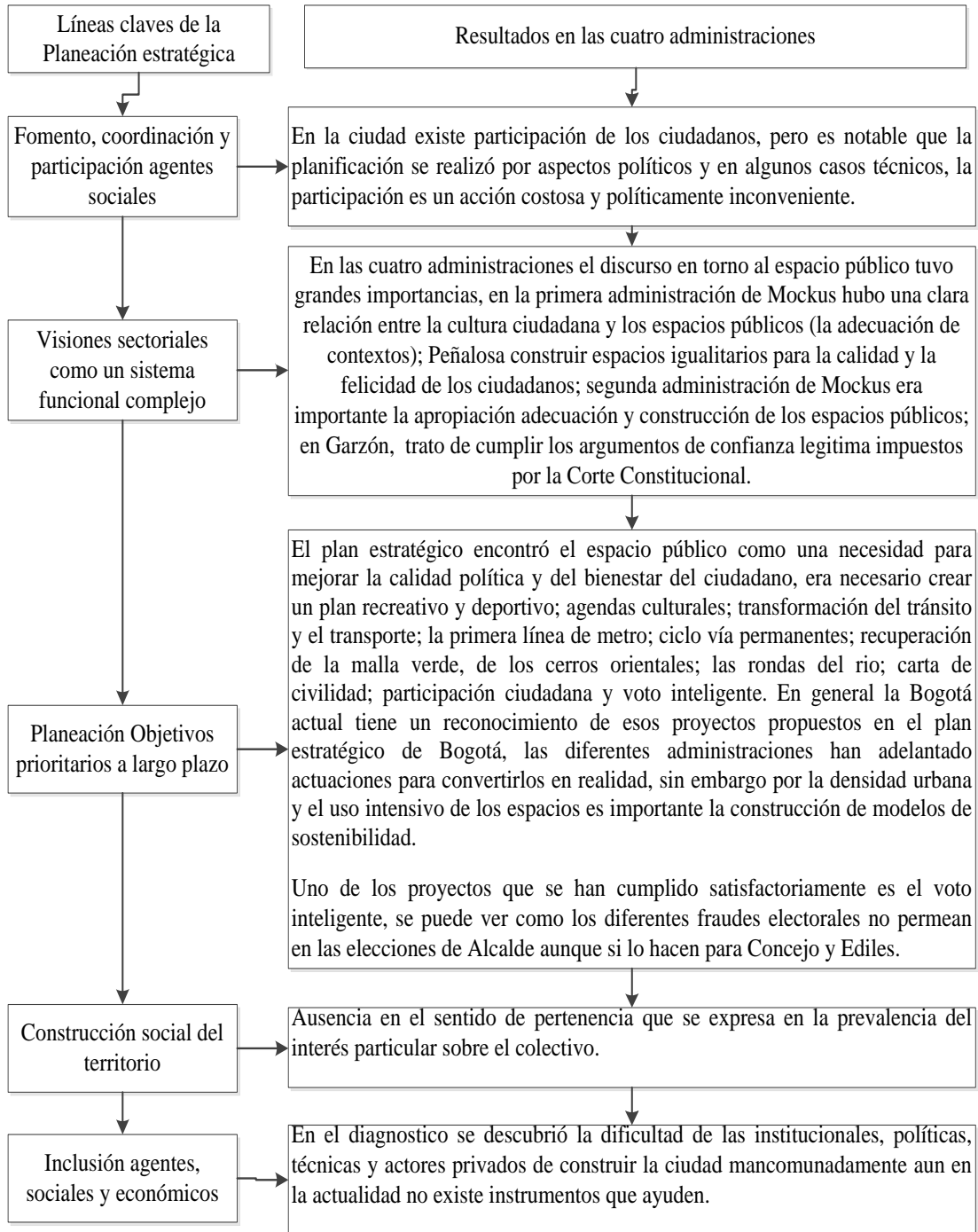
Como se ve en los gráficos a continuación, cada administración se dedicó a asuntos diferentes pero siempre buscando el derecho colectivo sobre la apropiación particular, Garzón tuvo un discurso incluyente; Peñalosa más sectorial; y Antanas en su segundo periodo de continuidad y en el primero de cultura ciudadana en el espacio.

**Gráfico 16. Resultados de las cuatro administraciones respecto al Plan estratégico de Bogotá (primera parte)**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de los planes de desarrollo de las cuatro administraciones.

**Gráfico 17. Resultados de las cuatro administraciones respecto al Plan estratégico de Bogotá (segunda parte)**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de los planes de desarrollo de las cuatro administraciones.

El plan estratégico nos dejó grandes enseñanzas como el compromiso que asumieron los sectores representativos de la ciudad para trabajar unidos en los acuerdos y soluciones de la ciudad región. En las administraciones de estudio se ve una clara continuación en los objetivos, estrategias y proyectos; pero la ruptura se da por la ausencia de los actores sociales en la planeación y en la toma de decisiones (Ver gráficos 16 y 17).

Una de las debilidades mayores es que las administraciones siguientes realizaron encuentros ciudadanos pero para las decisiones locales, no para los asuntos distritales (se preguntaron asuntos sencillos sobre aspectos de las localidades, pero no como en plan estratégico que consultó a los ciudadanos temas transversales de planeación)<sup>94</sup>, se propiciaron espacios y existen procesos interesantes en participación ciudadana, pero aún no hemos podido construir una ciudadanía informada, y que afecte las decisiones de las políticas públicas.

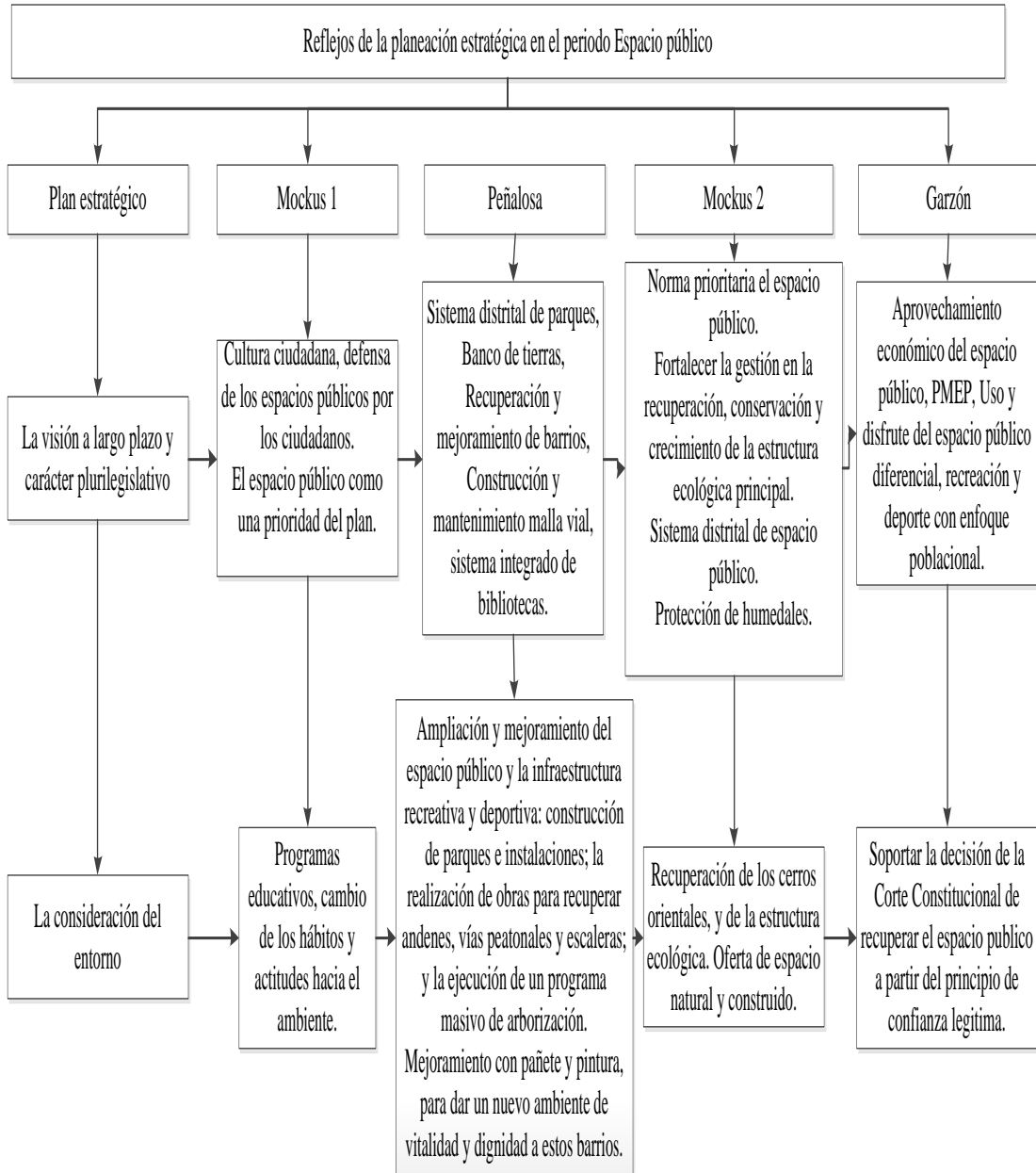
El espacio público ha tenido grandes avances como se puede observar en el transcurso de la investigación, inicialmente en los modelos de ciudad tomados desde 1940 donde había proyectos, pero eran desagregados, de corto plazo. Hasta la llegada del plan estratégico que muestra los escenarios propuestos y se trabaja sobre ellos. La ciudad empieza a pensar en proyectos plurianuales no tan sectoriales (Transmilenio), los recursos son mucho más representativos (la mayoría de los ingresos provienen de ingresos corrientes lo que muestra sostenibilidad en la ciudad), hay una centralidad en la administración (se pasa a una sola administración que coordina y ejecuta).

Sin embargo, no hemos podido lograr trabajar concienzudamente en lo que nos dice la Corte Constitucional, que ha reconocido los beneficios de los espacio públicos en la calidad de vida de los colombianos, a partir de 117 conceptos emitidos donde expone la función social del suelo; los principios de confianza legítima, la igualdad en temas de desalojo, la destinación al uso común, conocer la realidad social a la hora de recuperarlo; es notable la línea constitucional acerca de la reubicación y la confianza legítima a la hora de realizar dichos procesos. La Corte Constitucional reconoce todos los intereses que están en el espacio público, por ello es necesario hacer preservar el uso igualitario y legítimo.

---

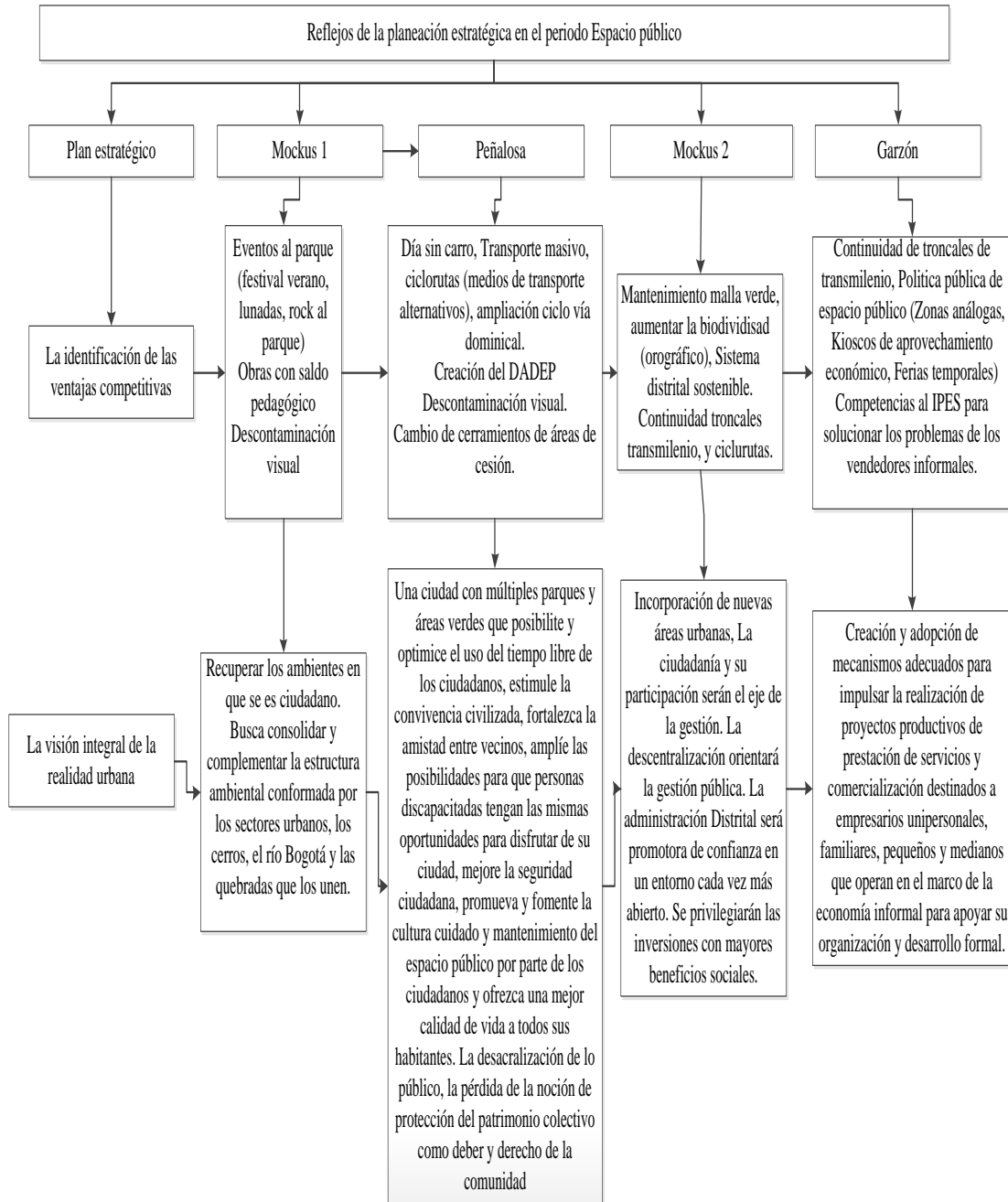
<sup>94</sup> Ver Entrevista Octavio Fajardo, director técnico del plan estratégico Bogotá 2000. Realizada el martes 12 de junio de 2012.

**Gráfico 18. Planes de desarrollo de las cuatro administraciones respecto al Plan estratégico de Bogotá (primera parte)**



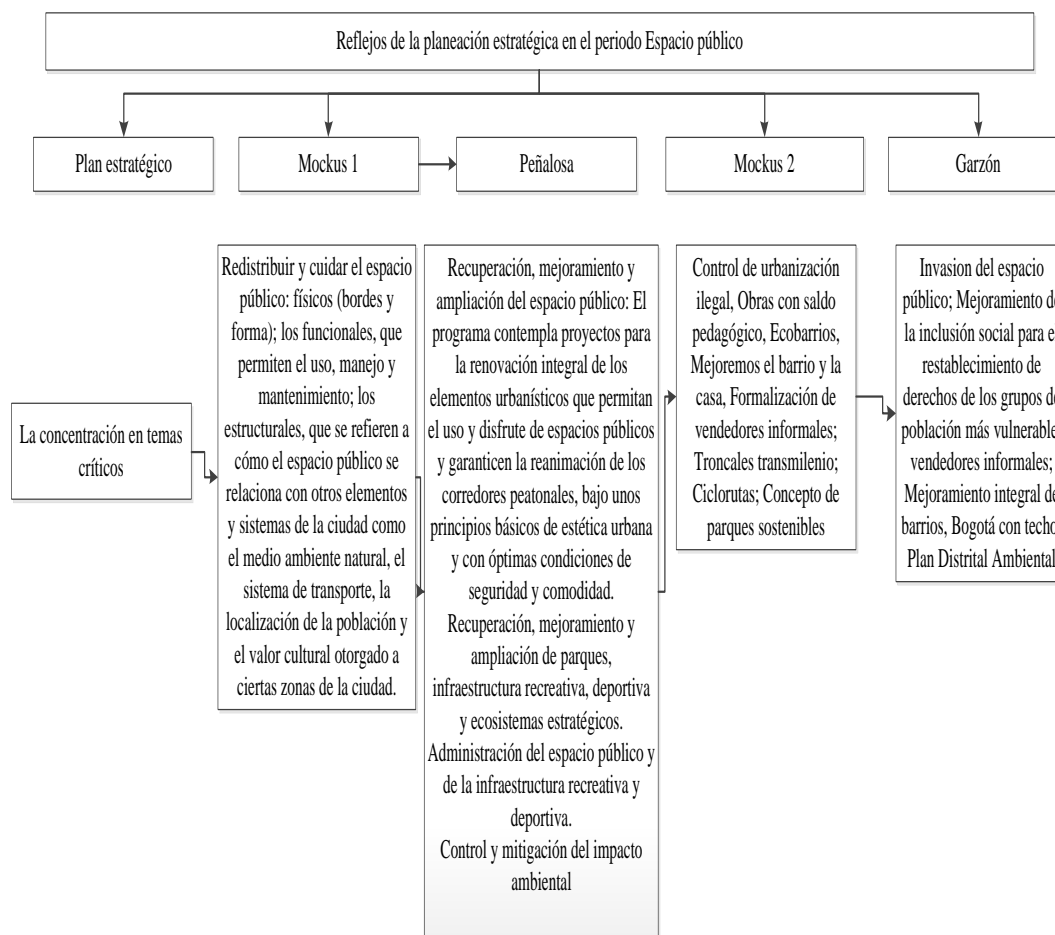
Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de los planes de desarrollo de las cuatro administraciones.

**Gráfico 19. Planes de desarrollo de las cuatro administraciones respecto al Plan estratégico de Bogotá (segunda parte)**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de los planes de desarrollo de las cuatro administraciones.

**Gráfico 20. Planes de desarrollo de las cuatro administraciones respecto al Plan estratégico de Bogotá (tercera parte)**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de los planes de desarrollo de las cuatro administraciones.

La participación de los diferentes actores que se encuentran en el territorio es en conclusión la mejor manera de apropiación y de planificación, sin embargo no hemos encontrado la fórmula para que la participación generara cambios en las decisiones del administrador de turno. Cada alcaldía mostró el desinterés real político en el plan estratégico, la visión de ciudad de cada gobernante; un error que nos ha costado el estancamiento en la planificación del espacio público en Bogotá. Las entidades distritales no articulan la gestión, y se quedan en los límites sectoriales de la misma. Es importante que las entidades distritales articulen la gestión, para disminuir los costos de las entidades.

## 7. RECOMENDACIONES

El plan estratégico no fue exitoso en términos reales<sup>95</sup>, porque no logró articular las necesidades de los ciudadanos con los proyectos de los gobernantes; sí los mandatarios de turno hubieran seguido los escenarios deseados del territorio como la hoja de ruta, la construcción de la ciudad sería positiva porque todos estaríamos caminando hacia ese plan de largo plazo que fue proyectado. Es claro como se pudo observar en las conclusiones que el plan fue tomado en algunos aspectos, pero por voluntad política fue dejado en el camino.

En la ciudad actual se pueden observar todos los problemas descubiertos en el diagnóstico del plan estratégico 2000 y aún no ha habido solución sistemática y complementaria de los mismos, aunque claro la situación del espacio público no es tan crítica como hace 20 años, gracias a la apropiación de los derechos constitucionales y la gestión de las administraciones que tomaron en algo ese trabajo de construcción del territorio.

Una de las preguntas que debe contestarse la ciudad de hoy, es ¿cómo hacer para que la gente participe más? seguramente no hay una fórmula mágica, pero lo que nos enseñó el plan estratégico es que los ciudadanos participan cuando observan que son temas de la administración central, en las administraciones de turno existió la participación local (ver anexo 5), pero el éxito del plan fue preguntarle a los ciudadanos de los temas cruciales de la ciudad su posible solución y la construcción de escenario deseado.

Una recomendación para los mandatarios es que como se puede ver en los anexos (3 y 4), en las administraciones que fueron sujetas de estudio por la presente monografía terminaron en picos altos de calificación por parte de los bogotanos, esto debería sugerir que el próximo administrador de la ciudad debe realizar una continuidad de lo que realizó bien el anterior mandatario, eso es políticamente positivo, puede generar incentivos electorales y por otra parte, la ciudad necesita continuidad de las actuaciones y proyectos exitosos.

Una recomendación que surge de la descripción de actores es que el IDU debería tener a su cargo la conservación y el mantenimiento de las zonas de espacio público de

---

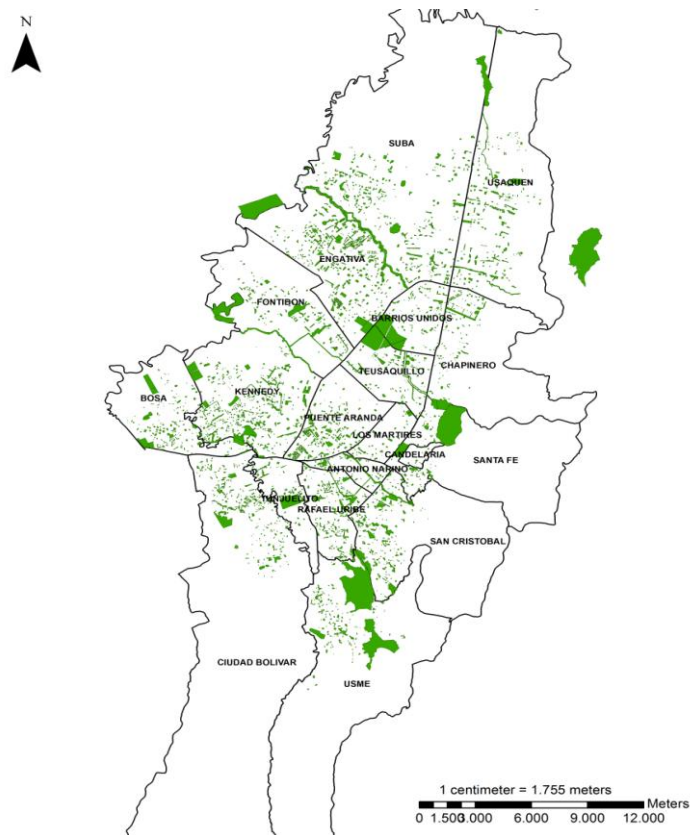
<sup>95</sup> Aunque se menciona el éxito en las conclusiones, aquí se analiza desde un punto de vista más global

impacto urbano, es decir de las originadas como urbanismo primario o que correspondan a la infraestructura primaria de la ciudad y las alcaldías locales el de las zonas de impacto local o secundario.

En el mapa 1, se puede encontrar la cobertura de parques hasta la finalización del estudio, si la comparamos con la cobertura actual las cosas no han cambiado mucho, ni en crecimiento por hectáreas de parques, ni en el mantenimiento de los mismos. Es necesario realizar una consulta, o una encuesta, o cualquier instrumento de recolección para saber la opinión de los ciudadanos sobre su ciudad, que esperan de ella: más parques o la sostenibilidad de los mismos.

En definitiva, la recomendación de mayor importancia es que el territorio no se puede construir, ni planificar sin quienes los componen, los ciudadanos.

**Mapa 1. Cobertura de parques hasta el 2006.**



Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la cobertura del IDRD.

## BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá. *La Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana 1998-2000*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000.

Augé, Marc. *Los no lugares, espacios del anonimato*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Caracterización de las estrategias de gestión público privadas para la recuperación de centros urbanos*. Bogotá: Centro Hábitat Urbano, Departamento de publicaciones Cámara de Comercio de Bogotá, 2005.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Efecto de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá*. Universidad de los Andes - Centro de estudios sobre el desarrollo económico CEDE -. Bogotá: Horizontes Gráficos S.ENC.S. Departamento de publicaciones Cámara de Comercio de Bogotá, 2005.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Espacio público y ciudad. Memorias Foro Internacional*. Bogotá: Alvi impresores LTDA. Departamento de publicaciones Cámara de Comercio de Bogotá, 2005.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Planeación estratégica de Bogotá*: Cámara de Comercio de Bogotá, 1997.

Jordi, Borja. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

Camagni, Roberto. *Economía Urbana*. Barcelona: Antonio Bosh S.A, 2005.

Castañeda, Alberto y García, Jon. *Hábitat y espacio público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*. Bogotá: Fundación Cultural Javeriana de Artes Graficas JAVEGRAF, 2007.

Giraldo, Fabio. *Ciudad y Crisis*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1999.

\_\_\_\_\_. *Pensar la ciudad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996.

Gehl, Jan y Gemzoe, Lars. *Nuevos espacios urbanos*. Barcelona: Editorial Gustavo Gill S.A, 2002.

Fernández, Güell. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Reverté, 2006.

Herrera, Martha y Bernardete, Agueda (eds.). *Política, intelectuales y espacio público en las sociedades contemporáneas*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, 2007.

Paramo, Pablo. *El significado de los lugares público para la gente de Bogotá*. Bogotá: Fondo editorial Universidad Pedagógica Nacional, 2007.

Leonel, Francisco. *Del derecho a la ciudad y su sentido dentro del espacio público como experiencia vivencial, reflexiones para una conversación democrática universal*. Bogotá: Editorial Escala, 2005.

Salazar, Camilo y Ruiz, Diana (comps.). *Bogotá y lo público*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Arquitectura, 2003.

Zambrano, Fabio y Bernard, Olivier. *Ciudad y territorio: el proceso de poblamiento en Colombia*. Bogotá: Academia de Historia de Bogotá, 1993.

#### **Capítulos o artículos en libros:**

Carrión, Fernando. “Espacio público: punto de partida para la alteridad”. En: Segovia, Olga (ed.). *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2007. 79-97.

Corboz, André. “El territorio como palimpsesto”. En: Ramos, Ángel (ed.). *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Ediciones UPC Ediciones de la Universidad Politécnica, 2004. 25-35.

Mockus, Antanas. “Políticas de redefinición del espacio público: construcción del sentido de lo público e innovación urbana”. En: Murillo, Gabriel y Gómez Victoria (comp.) *Redefinición del espacio público, eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia*. Universidad de los Andes – Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política – Woodrow

*Wilson Center for International Scholars – Programa Latinoamericano* -. Bogotá: Ediciones UniAndes, 2005. 39-63.

Murillo, Gabriel y Márquez Tatiana. “La redefinición del espacio público en Bogotá: eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas”. En: Murillo, Gabriel y Gómez Victoria (comp.) *Redefinición del espacio público, eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia. Universidad de los Andes – Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política – Woodrow Wilson Center for International Scholars – Programa Latinoamericano* -. Bogotá: Ediciones UniAndes, 2005. 1-39.

Peñalosa, Enrique. “Espacio público, igualdad y civilización”. En: Murillo, Gabriel y Gómez Victoria (comp.) *Redefinición del espacio público, eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia. Universidad de los Andes – Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política – Woodrow Wilson Center for International Scholars – Programa Latinoamericano* -. Bogotá: Ediciones UniAndes, 2005. 63-99.

Pereira, José. “Ciudad, comunicación y construcción de lo público”. En: Yory, Carlos (et al). *Espacio público y formación de ciudadanía. Desafíos y propuestas para la construcción de un proyecto concertado de ciudadanía apto para la ciudad latinoamericana a partir de la apropiación responsable del espacio público*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2007. 75-95.

Sánchez, Alfonso. “Gestión social, sujeto y participación”. En: Yory, Carlos (et al). *Espacio público y formación de ciudadanía. Desafíos y propuestas para la construcción de un proyecto concertado de ciudadanía apto para la ciudad*

*latinoamericana a partir de la apropiación responsable del espacio público.*  
Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2007. 45-75.

Yory, Carlos. “Ciudad, ciudadanía y espacio público, una aproximación a la noción de espacio público en el marco de la emergencia ciudadana que supone las relaciones entre lo local y global”. En: Yory, Carlos (et al). *Espacio público y formación de ciudadanía. Desafíos y propuestas para la construcción de un proyecto concertado de ciudadanía apto para la ciudad latinoamericana a partir de la apropiación responsable del espacio público.* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2007. 25-45.

#### **Artículos en publicaciones periódicas académicas:**

Albá, Jose. “Las centralidades del POT de Santafé de Bogotá”. *Bitacora*. No. 1, Vol. 1. (Se, 2000): 26- 32. Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web:

[http://www.facartes.unal.edu.co/portal/publicaciones/bitacoraut/4/articulos/centralidades\\_del\\_pot\\_santafe\\_bogota.pdf](http://www.facartes.unal.edu.co/portal/publicaciones/bitacoraut/4/articulos/centralidades_del_pot_santafe_bogota.pdf)

Albán Conto, María Carolina. “El comportamiento de los peatones en el espacio público una aproximación sociológica al caso de Bogotá”. *Territorios*. No. 13. (Agosto 2004- enero 2005): 99-114. Consulta realizada el 11 julio de 2012. Disponible en la

página web:  
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35711618007>

Alguacil, Julio. “Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación”. *PH Cuadernos*. Vol. 22, Consejería de Cultura - Junta de Andalucía. (2008): 167-185. Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30502011>

Cortés Solano. “Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1990 – 1990) esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato. *Revista bitácora urbano territorial*, enero-diciembre. Vol. 1. No 011. Universidad Nacional de Colombia. p.p. 160-213. Consulta realizada el 4 de octubre del 2012. Disponible en la página web: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/748/74811111.pdf>

Gallopín, Gilberto. “Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico”. CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. Impreso en Naciones Unidas. 2003. Chile. Consulta realizada el 4 de octubre del 2012. Disponible en la página web: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/14256/lc11864p.pdf>

Gallegos, Franklin. “El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*. Issue 32, (2008): 61-73. Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=50903207>

Gómez Buendía, Hernando. “Pacto colectivo y gobernabilidad de la ciudad colombiana”. *Revista Foro*. No. 25, (1994): 42 – 53.

Mumford, Eric. "The CIAM discourse on urbanism 1928-1960". *The American Historical Review*. Vol.107, No. 3 (June 2002). pp. 850 -851. Consulta realizada el 4 de octubre de 2012. Disponible en la página web: <http://www.jstor.org/discover/10.1086/532504?uid=3737808&uid=2&uid=4&sid=21101235426631>

Rivera, Gabriel. "Una década de gestión del espacio público en Bogotá, apreciaciones desde la perspectiva de las políticas públicas". *Revista de Estudios Sociales*. No. 12. (Junio 2002): 90-97.

Salazar, José. "¿Expansión o Densificación? Reflexiones en torno al caso Bogotá". *Bitacora*. Vol. 5. (2 Semestre 2001). Consulta realizada el 11 julio de 2012. Disponible en la página Web: <http://www.facartes.unal.edu.co/portal/publicaciones/bitacoraut/5/dossier/expansion.pdf>

Vidal, Rodrigo. "Del medio ambiente al espacio público. *Precisiones conceptuales*". *Theoría: Ciencia, Arte y Humanidades*. Vol. 16, Issue 1. (2007): 63-76. Consulta realizada en el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: [http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/299/Resumenes/29916108\\_Resumen\\_1.pdf](http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/299/Resumenes/29916108_Resumen_1.pdf)

#### **Artículos en publicaciones periódicas no académicas:**

"Bogotanos olvidaron para qué fue creado el Día sin carro". *Revista cambio*, (7 de febrero de 2008). Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web:

[http://www.cambio.com.co/paiscambio/762/ARTICULO-PRINTER\\_FRIENDLY-PRINTER\\_FRIENDLY\\_CAMBIO-3948271.html](http://www.cambio.com.co/paiscambio/762/ARTICULO-PRINTER_FRIENDLY-PRINTER_FRIENDLY_CAMBIO-3948271.html)

“Bogotá ya tiene plan de desarrollo”. *El Tiempo*, (27 de mayo de 1998). Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-742487> 11 de abril del 2012.

“Concejo pide definición de cultura ciudadana”. *El Tiempo*, (23 de mayo de 1995). Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-330524>

“El concejo aprobó el plan”. *El Tiempo*, (31 de mayo de 1998). Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-806538>

“O pagan o no venden en la calle”, *El Tiempo*, (14 de noviembre de 2004). Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1588943>

“Plan Estratégico Entrega 40 propuesta a la ciudad”. *El Tiempo*, (24 de junio de 1996). Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-456080>

“Un plan de \$13 billones”. *El Tiempo*, (28 de febrero de 2001). Consulta realizada el 9 de octubre del 2012. Disponible en la página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-602364>

“Proyecto articulador”. *El Tiempo*, (25 de noviembre de 1990). Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-22569>

“Se puede gobernar el plan maestro de espacio público”. *El Tiempo*, (16 de julio de 2005). Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1958624>

### **Otros documentos:**

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad”, 1995. Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2393#1>

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, Por la Bogotá que queremos 1998-2000”, 1998. Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535#1>

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001- 2004”, 2001. Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787#0>

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, Bogotá sin indiferencia 2004-2008”, 2004. Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607#0>

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 215 de 2005, (Julio 7), Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”, 2005. Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16984>

Presidente de la Republica. “Ley 88 de 1947”. Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones. Consulta realizada el 9 de octubre del 2012. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8226>

Cámara de Comercio de Bogotá. “Aprovechamiento económico del espacio público”. Presentación en Power Point, documentos de trabajo. Suministrado por el Centro de Hábitat Urbano de la Cámara de Comercio de Bogotá. Inédito.

Cámara de Comercio de Bogotá. “Estudio sobre el espacio público en Bogotá, contrato No. 4600001004/2004 Suscrito con la Cámara de Comercio de Bogotá con Jose Salazar y Juan del Castillo”, 2005. Suministrado por el Centro de Hábitat Urbano de la Cámara de Comercio de Bogotá. Inédito.

Cámara de Comercio de Bogotá. “Observatorio de las finanzas públicas de Bogotá, balance de ingresos y gastos y tendencia de inversión en Bogotá 1998-2000”, 2000. Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?catID=86&conID=888>

Cámara de Comercio de Bogotá. “Observatorio de espacio público”, 2006. Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: [http://www.ccb.org.co/documentos/4486\\_observatorio\\_del\\_espacio\\_publico\\_de\\_bogota\\_no.\\_1.pdf](http://www.ccb.org.co/documentos/4486_observatorio_del_espacio_publico_de_bogota_no._1.pdf)

Cámara de Comercio de Bogotá. “Observatorio de finanzas públicas de Bogotá”, 2005. Consulta realizada el 9 de octubre de 2012. Disponible en la página web: [http://www.shd.gov.co/images/internet/siec200805/BIBLIOTECA/OBSERVATORIO\\_FINANZAS\\_PUBLICAS/OBSERVATORIO\\_4.pdf](http://www.shd.gov.co/images/internet/siec200805/BIBLIOTECA/OBSERVATORIO_FINANZAS_PUBLICAS/OBSERVATORIO_4.pdf)

Contraloría General de la Nación. “Análisis y comportamientos de los mega proyectos del Plan Por la Bogotá que queremos, periodo junio 1998- diciembre 2000”, Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Obligatorios/Presupuesto/2000/Distrito-Dic2000/Cert-Finanzas/Megaproyectos/ANALISIS.rtf>

Cubaque, Catalina, Apuntes de Clase. En: Acosta, Patricia. “*Planificación*”. *Cátedra de Planificación urbana. Apuntes de Clase, Instrumentos de la planificación urbana*. II Semestre de 2009. Apuntes de Clase.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia - DANE. “Proyección poblacional Bogotá”, 2005. Consulta realizada el 11 Julio de 2012. Disponible en la [página web: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=75&Itemid=72](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=72)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia - DANE. “Resultados de la encuesta de Hogares, sobre la calidad de vida, resultados de 2003 y 2007”, 2007. Consulta realizada el 11 de julio de 2012. Disponible en la página Web: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=274&Itemid=66](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=274&Itemid=66)

Días Cortés, Fabia. “Lucha antifranquista, violencia xenófoba, vida cotidiana y espacio público: La Placa de ca n´anglada de Terrassa”, 2002. Consulta realizada el 11 de julio de 2012. Disponible en la página Web: <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/zainak/23/04750486.pdf>

Gutiérrez, Javier Alberto y Guzmán Carolina. “Evolución y estado de las finanzas públicas de Bogotá en la década de los noventa y perspectivas”, 2000. Consulta realizada el 11 de julio de 2012. Disponible en la página Web: [http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet\\_sdh/publicaciones/Est\\_fis\\_pub/econoyciudad\\_est\\_pub/ESTUDIO14\\_DEE\\_0.pdf](http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/publicaciones/Est_fis_pub/econoyciudad_est_pub/ESTUDIO14_DEE_0.pdf)

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Gestión ambiental”, 2008. Consulta realizada el 11 de julio de 2012. Disponible en la página Web: [http://www.minambiente.gov.co/documentos/politica\\_de\\_gestion\\_ambiental\\_urbana.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/politica_de_gestion_ambiental_urbana.pdf)

Mockus Sivickas, Anatanas. “La cultura ciudadana en la sostenibilidad de parques y espacios públicos”. Memorias, En 3 foro internacional de espacio público: uso y sostenibilidad de parques, junio 22, 23, 24 y 25 de 2002. Notas de ponencia. Inédito.

Rodríguez, Ana María. “Bogotá 2600 mts más cerca a las estrellas: hacia una lectura de la relación entre la comunidad política y la política de administración de comunes en la gestión de Enrique Peñalosa”. Tesis de grado para obtener el título de politólogo de la Universidad Javeriana de Bogotá, 2005. Consulta realizada el 11 de julio de 2012. Disponible en la página Web: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis36.pdf>

Rojas, Alexandra y Gutiérrez Javier Alberto. “Descentralización fiscal y financiamiento de la inversión, Descentralización fiscal y financiamiento de la inversión en Santa fe de Bogotá 1990-2001”, 2001. Consulta realizada el 11 julio de 2012. Disponible en la página Web: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/231476/LoperaGutierrez.pdf>

Salmona, Rogelio. “La importancia del espacio público, invitación a participar en el foro Espacio público, espacio de todos en la Universidad Jorge Tadeo Lozano”, 2000. Documento suministrado por David Buitrago asesor de UN-Hábitat. Memorias Foro. Inédito.

Zambrano, Fabio. “Influencia de la dinámica cultural en los procesos de apropiación del espacio público en Bogotá”. Memorias, En 3 foro internacional de espacio público: uso y sostenibilidad de parques, junio 22, 23, 24 y 25 de 2002. Notas de ponencia. Inédito.

## **Entrevistas**

Fajardo, Antonio, Director técnico del plan estratégico de Bogotá 2000, Martes 12 de junio de 2012.

## **Anexo 1. Entrevista. Octavio Fajardo**

*Octavio Fajardo (OF): Director técnico del plan estratégico de Bogotá*

*Catalina Cubaque Barrera (CCB): Esta es una investigación, que se encuentra en el marco de mi segunda carrera Gestión y Desarrollo Urbanos- Ekistica, estoy analizando el plan estratégico de Bogotá, todo el esfuerzo ciudadano para hacer un modelo de ciudad. Entiendo que el plan estratégico tuvo dos etapas una de expertos y otra con la ciudadanía es decir lo que hizo Pedro Santana en la corporación Viva la ciudad, pero no se si me equivoco.*

*Octavio Fajardo (O.F): Si las cosas fueron un poco diferentes, la documentación se ha perdido que en la biblioteca de planeación habían abierto uno carpetas con lo que produjimos, incluso de fichas de proyectos, hubo gente que me pregunto cosas a partir de fichas que estaban en planeación, pero podrías buscar, a mi me parece que en la cámara de comercio se perdieron cosas, yo tenia un archivo digital pero me quedo en una cita que esta descontinuada (tecnología no existe), entonces no es mucho lo que pudimos rescatar, además los planes estratégicos no producen muchos documentos, en los planes estratégicos es mas lo que se debate que lo que se escribe, realmente quedan los diagnósticos que son súper telegráficos, nadie que no haya participado en eso entiende después.*

Digamos que para tu memoria hubo dos cosas distintas, dos momentos. Una cosa fue Bogotá siglo XXI que fue una cosa previa al plan estratégico, pero no se puede decir que fue el mismo proceso estrictamente hablando lo que pasa es que fueron muy próximos y nos apoyamos mucho en esos estudios que produjo Bogotá siglo xxi.

*CCB: ¿Bogotá siglo XXI fue lo que se denomina el estudio de Monitor?*

*(O.F): No, Bogotá siglo XXI es una cosa anterior que se hace en el gobierno de Caicedo Ferrer, no se si alcance al principio de Jaime Casto, no estoy seguro. Produjeron 35 documentos, no todos publicados que todavía están en las bibliotecas que se pudieron publicar, hubo problema porque no le pagaron a los constructores, entonces algunos documentos muy buenos de dinámica*

urbana no se pudieron publicar, pero esos estudios de Bogotá siglo XXI era una muy buena base técnica para arrancar un proceso como el plan estratégico.

El plan estratégico es otra lógica, es una lógica de concertación de actores relevantes desde el principio. Mientras que Bogotá siglo XXI que además se volvió corporación un tiempo coordinada por Moncayo (no el rector de la nacional, sino un economista que ha sido como reconocido en los temas de desarrollo regional). El plan estratégico que era en últimas una apuesta por seguir la tendencia que en ese momento, tenía fama en América Latina e Iberoamérica por los modelos que en ese momento se estaban haciendo en las ciudades mediterráneas, que después se hizo en unas ciudades de Inglaterra y Alemania. En el tercio final apareció Monitor y eso fue otra cosa, si miras en detalle supuestamente Monitor tiene un carácter consultivo, es más una cosa de un grupo de expertos que analiza datos y proponen temas para validarlos con la gente, entonces realmente son tres cosas distintas.

Durante Caicedo Ferrer Bogotá siglo XXI, Jaime Castro muy al final empieza el plan estratégico y en realidad se desarrolla en la primera Alcaldía de Mockus y al final de Antanas aparece Monitor, donde además la cámara de comercio se casa con esa metodología, eso hace mucho ruido porque la Cámara es el socio privado más importante.

*CCB: Hubo una gran reunión internacional, donde hubo muchas noticias, vino mucho gente con Jordi Borja, eso fue en el 1994 en esa reunión se decidieron los temas que trabajaría el plan estratégico.*

(O.F): No se desarrollaron en esa reunión, lo que sucede es que el plan estratégico como tal arranca a mediados de 1994, yo todavía no estaba ahí, yo entre muy al final de 1994. Empezó haciéndose todo lo que la metodología recomienda, copiar la información de la ciudad que existe y eso fue Bogotá siglo XXI, identificar los actores relevantes de la región, hace consultas previas con los actores relevantes y con los representantes de la comunidad, eso está perdido. Se hicieron como unas 15 mesas y como un montón de encuestas, encuestas directas y mesas de trabajo; esas encuestas directas fueron por ahí 100 y las mesas no me acuerdo cuantas fueron. De hecho yo entré al plan así, a mi me citaron a una mesa como consultores a hacernos unas preguntas que ellos tenían ahí en su metodología básica y es el resultado de eso, y de que se conformo un equipo técnico del plan que hace el primer esqueleto básico de cómo hacer la estructura del

debate del plan, lo que se acuerda allí es el enfoque y una metodología y un árbol temático por los ejes, al principio había una cierta cantidad de ejes y unos sub temas por la cantidad de ejes.

Todo esto lo definió el equipo de trabajo del plan, a partir de la teoría general de que es la gestión estratégica de las ciudades y las profundizaciones temáticas de cada área (unos eran expertos en diferentes temas: en ambiente, otros en seguridad, etc), se iban armando unos paquetes de ejes temáticos y también lo que sale con la consulta de las mesas porque salen varias cosas; primero se levanta cual es la percepción general que todos los actores tienen sobre la ciudad y sus problemas; segundo, se construye también el árbol temático que tiene la gente en la cabeza, y muy importante también, y tercero, los proyectos que la gente tiene en la cabeza; con esas tres cosas se convoca el arranque formal del proceso del plan. Donde mete la mano el consejo directivo, se conforma un consejo directivo público – privado, y todos esos actores terminan diciendo así es como vamos a discutir.

El evento que tu dices, es una de las actividades del plan, porque la metodología, nos asesoraron los barceloneses, incluye varios momentos de visibilización del debate, la idea es que los planes estratégicos solo se hacen por una de dos razones: la primera porque el territorio está en la re olla y hay que hacer algo; y la segunda, que hay un agente muy visionaria que dice estamos bien pero debemos pensar a largo plazo, esa segunda nunca ocurre; en general los planes estratégicos se hacen porque las ciudades están en la re olla.

*CCB: ¿Qué pasaba en Bogotá para que denominemos que hicimos el plan, por estar en la “re-olla”?*

(O.F): La crisis de Bogotá era total, para empezar teníamos a Caicedo Ferrer en la cárcel, se habían acabado los contratos con el IDU para recoger la basura, la ciudad estaba embargada en temas financieros. Por eso ahora se dice, Jaime Castro nadie se acuerda pero él fue quien recuperó las finanzas de Bogotá, entonces Bogotá se mete en el plan estratégico porque no podíamos caer mas bajo, ese evento que mencionas es una de las cosas que se empezamos hacer, como vega discutimos que pasa con esta ciudad, entonces se trae a esos señores que eran figuras del tema y es un evento muy exitoso en términos de asistencia, los auditorios estuvieron repletos, nos dio cubrimiento la televisión, pero eso fue mas como para sacudir la ciudad mire hay un evento, hay gente debatiendo el tema. Obviamente en ese momento, es muy claro que la ciudad

carece de la masa crítica de sociedad civil necesaria para que los planes estratégicos tengan un éxito total, parte de la dificultad durante finales de 1993 y primer semestre de 1994 tengo entendido fue encontrar interlocutores, porque en general los gremios aquí, no estaban pensando la ciudad, eran gremios pensados hacia lo nacional, eso es de las cosas que ha mejorado mucho desde esas épocas tan remotas a hoy, ahora sí actores sociales pensando la ciudad, desde el mundo empresarial porque en ese momento no encontramos, lo mismo nos paso con las universidades, todas las investigaciones que se hacía en Bogotá, se llevaban el 50% o mas de la mitad del dinero de Colciencias, las hacían las universidades de Bogotá pero no estudiaban la ciudad, realmente esos eventos era para decir mire este territorio debe ser objeto de reflexión, investigación, cual es su posición, usted que papel juega como industrial (del plástico); que se juega como artista, como deportista en Bogotá. En ese momento no había el nivel de información ni de reflexión que hoy tenemos sobre la ciudad, sobretodo de información no había nada, nada es nada no salvaba u poco la cara que se habían hecho los documentos de Bogotá siglo XXI, que eran unos documentos de consultoría en su mayoría muy buenos.

*(CCB): Entonces el diagnostico inicial que pide los planes estratégicos, ¿Cómo se hizo?*

(O.F): Lo que se hizo fue una síntesis de los documentos de Bogotá siglo XXI, el equipo del plan se metió a leer todo eso y produjeron unas síntesis, no todas muy afortunadas, le agregamos la consulta de mesas y actores previa que se hizo en agosto y octubre de 1994, más la opinión de la gente que asistía al consejo directivo. Todo eso configuro como un cuerpo de diagnostico de trabajo provisional del tema, y con eso arranca el trabajo propiamente dicho del plan que era armar las comisiones y las mesas de trabajo para realmente debatir con todas las organizaciones que se pudieron subir ahí, ustedes que piensan sobre este diagnostico; para donde vamos; ahí se fue el siguiente año y medio, debatir con las mesas donde íbamos.

*CCB: ¿Entonces se construyó el diagnóstico, y después una mesa de trabajo y hubo sociedad civil?*

(O.F): Si claro que hubo.

*CCB: ¿Usted sabría cuantas personas participaron?*

(O.F): La verdad yo no me acuerdo cuantos eran, eso debe estar en los documentos.

*CCB: En los documentos se mencionan 400, pero yo no creo que sean tan pocas.*

(O.F): Si, 400 fue un heroísmo que hubiera ido, no había organizaciones. Y eso no ha mejorado de a mucho hoy en día, uno de los grandes problemas de Bogotá es que las organizaciones ciudadanas tienen muy baja representación del ciudadano promedio, si tu miras las encuestas del observatorio de cultura y la encuesta de ¿Bogotá cómo vamos? Tu vez que en los últimos quince años en el mejor de los casos si quitas las iglesias, no más del 8% de la población tiene algún grado de pertenencia alguna organización, si pones a las iglesias llega al 15%, pero realmente pertenecer a una iglesia no es pertenecer a alguna organización, porque tu dices que tu perteneces a la iglesia tal pero es simplemente porque vas a un culto el fin de semana, pero eso no te articula en el tema del ciudadano.

Entonces eso es así, esas 400 costo mucho que fueran de manera regular y permanente, y además nos costó mucho trabajo contarlas porque no fuimos lo suficientemente juiciosos para llevar el registro, después de un tiempo fue que dijimos venga recuperemos las actas para contar, eso fue muy avanzado el plan que una persona se puso hacer esa cuenta y a tratar de eliminar las dobles contabilidades, pero no eran mas, 400 eran contando de pronto en octubre de 94 y diciembre de 95 o junio del 96, era organizaciones que fueron cinco veces y no vinieron, u otras fueron 10 veces y no volvieron y así sumando todas esas nos dio 400.

Pero no eran mas organizaciones, y su representatividad de la ciudadanía bogotana era muy cuestionable, pero era lo que quisieron ir eso es parte de los planes estratégicos, usted invita pero si la gente no le cree, o no se entera, mucho tiempo después yo hice muchas charlas, muchas conferencias y la gente decía y yo porque no me entere, porque no me di cuenta y a pesar que nos dieron cubrimiento de medios, cubrimiento en televisión, la prensa sacaba constantemente, tanto así que si empezó Bogotá Cómo vamos?, es un hijo del plan estratégico de Bogotá y Bogotá Cómo vamos? Tenia una cobertura del diario el tiempo muy intensa y sin embargo la gente, en una ciudad como Bogotá, es muy fácil no enterarse precisamente por la naturaleza de las organizaciones ciudadanas, la organizaciones ciudadanas típica en Bogotá es minúscula muy

centrada en lo barrial, como muchos sublocal, y las organizaciones gremiales pues esas si mas o menos se enteran pero no todas están interesadas en debates de ese tipo, hay organizaciones gremiales que están pensando en otras agendas, es normal que estén en otras agendas; este tipo de iniciativas les interesa a la Cámara, a Fenalco, a la ANDI y eso que a regañadientes, y a una que otra organización empresarial intermedia pero no a todas.

*CCB: Los resultados de las charlas con agentes gremiales, ciudadanos, técnicos, las instituciones, ¿cual fue la consecuencia, unos escenarios de para donde debería ir la ciudad?*

(O.F): Nos demoramos demasiado en parte por la situación de las organizaciones ciudadanas, porque los grupos que asistieron o eran poco representativos, tenían poca capacidad operativa, y los gremios, los grandes con excepción de la Cámara y Fenalco no tenían un discurso de la ciudad. Todo el mundo fue aprendiendo, si para algo sirvió el plan es para que se conocieran entre los que tenían algún nivel de organización, lo mejor de plan fue que se posicionó un discurso sobre la naturaleza de la crisis de la ciudad y alternativas de futuro, que no todo el mundo estaba de acuerdo, porque como es lógico, de un equipo tan grande el consejo directivo era como 30 personas que representaban a la administración distrital y a los privados, ahí la ganancia fue posicionar el tema que la ciudad se podía gestionar estratégicamente, darle a conocer a la gente que había mucho investigación sobre la ciudad que nadie conocía y que había una alternativas que debían ser pensar en las que había que amarrase la botas para poder hacer esas cosas realidad y que todo el mundo debía revisar sus agendas para medirle el aceite para ver que le estaba pasando a la ciudad.

Sin embargo, la propuesta final no fue acogida por aclamación porque como ya estaba el ruido del Monitor, el plan fue perdiendo importancia, cuando ya se cerró el plan en algún momento en 1997 ya éramos irrelevantes, ya no estábamos influenciando en el contexto de la ciudad, ya ese protagonismo y relevancia lo tenía la Cámara de Comercio de Bogotá con Monitor.

*CCB: Monitor tomó todo lo que ustedes habían hecho con el plan estratégico:*

(O.F): No, Monitor hizo su propio cuento, ellos tenían los mismos instrumentos de recolección de información, y su manera de interpretar, coincidíamos en algunas cosas claro porque eran cosas de bulto que era imposible no estar de acuerdo, pero en realidad era, que Monitor tenía vida propia, plata propia, y con una consulta de actores más centrada en actores económicos que en actores sociales, obviamente Monitor considera los actores políticos (a la administración, a los concejales), pero no es el tipo de consulta necesaria de un plan estratégico.

*CCB: ¿Cuál era el objetivo del plan estratégico, lo que he podido leer del plan es que se quería volver a Bogotá productiva y competitiva, que tan cierto es esto?*

(O.F): Esa fue una discusión muy importante dentro del plan, ahí el equipo técnico se empezó a tropezar con las resistencias del consejo directivo, porque el equipo técnico estaba muy sensibilizado por la asesoría de Barcelona, pues que en últimas era un equipo técnico de un gobierno socialista mientras que el equipo técnico del consejo directivo era gremial, entonces ellos hacían mucha fuerza con lo competitivo con lo que el equipo técnico estaba de acuerdo pero insistía con lo social, por eso es que al final del plan los logos decía competitividad con equidad, se le debía pegar a ambas cosas, no era que la equidad fuera un adorno de la competitividad, sino era con equidad la competitividad no iba a sacarse a la ciudad al otro lado, entonces el discurso del plan tenía que ver con que era necesario gestionar la plataforma de la ciudad de manera conjunta entre el gobierno y los privados, de tal manera que posicionar a Bogotá con figuración internacional a partir de la productividad de sus actividades, pero también de políticas públicas que fueran incluyentes (lenguaje que hoy está de moda), era una pelea, de si hagámosle todo lo que quieren modernización tecnológica pero en condiciones de inclusión social, en últimas, en ese tiempo no hablábamos en esos términos, pero si me pongo a pensarlo ese era el discurso, necesitamos unas políticas que al tiempo que garanticen desarrollo productivo con condiciones de competitividad sean igualmente generadoras de bienestar no como un subproducto sino de algo que se busca prioritariamente.

*CCB: Mi tesis es analizar el plan estratégico pero en el espacio público, se puede percibir que desde los años 40 estamos hablando de espacio público pero en el plan estratégico se le dio mayor importancia, no se si es un sesgo mío o realmente sucedió.*

(O.F): No es un sesgo, porque los planes estratégicos recogen el mejor saber dominante de su momento, entonces allí, es que la fuerza del espacio público más que dársela el plan se la dio Antanas Mockus, él heredó el plan estratégico, y como él es un señor muy coherente con sus cosas, el dudo mucho que hacer con el plan estratégico, se subió al bus, lo apoyo como su primer plan de gobierno eran tan fuerte en el tema de lo público en el sentido general pues el manejo del espacio público era un componente estratégico de las estrategias ambientales, el plan tuvo un muy buen partner en ese tema en otras cosas no, había una cosa débil y un problema, si a uno le tocará volver hacer el plan, es que en realidad la agenda de la administración distrital iba en paralelo con el plan, yo no siento que nosotros tuviéramos capacidad de afectar la agenda de las secretarias, claro las secretarias traían sus grandes proyectos a las mesas del plan para que convencer a los privados del tema, y al equipo técnico del plan pero estrictamente hablando yo no siento que nosotros hubiéramos afectado la agenda de Antanas, mas bien nos sirvió mucho la agenda de Mockus, porque era una agenda tan novedosa, venga que hay que cambiar los valores, y eso si coincidimos con los miembros del consejo directivo.

Los resultados de las primeras encuestas (lastima eso no quedo registrado), todos los actores que se consultaron decían que el problema de la cultura ciudadana era un problema critico, no tan elaborado como lo tenia Antanas pero si todos los actores, todos los que tenían algún nivel de reflexión que pasará por el barrio, tenían claro que había un problema de valores en la ciudad. Es por eso que el discurso de Antanas cae tan bien, no debe convencer a nadie porque para todo el mundo era evidente que teníamos un serio problema de convivencia, de respeto por el ambiente, por lo público, eso ya estaba madurito, no había uno solo de los gremios, de los consultores, de los académicos que no mencionará que había que trabajarle a los cultural, entonces casa muy bien con Antanas. Pero él se gana todos los créditos, porque el si lo tenía elaborado, los actores del plan estratégico no lo tenían tan bien pensado como él y además con un gran merito él lo pone acción, es que una cosa es hablar carreta sobre los valores, pero eso como se come en el andén, en la calle.

Entonces el plan sirvió como un escenario para que la ciudad y la ciudadanía pensaré la ciudad pero no fue mas allá, porque la capacidad transformadora lo tenia mas el alcalde, el plan era un buen escenario para debatir, pero uno después hablando con la gente, la gente le iba contando lo que pensaban y en ese momento los funcionarios veían al plan como una especie de

espacio de los gremios para metérsele a la puerta de atrás a la administración, no lo veían como lo veíamos nosotros en el equipo técnico como un espacio bisagra, sino como algo malintencionado, estratégico en el mal sentido de la palabra de los privados para afectar la agenda pública, entonces eso seguramente influyo en por qué el plan no logró influir mas, en la ciudad en su momento. Aunque, en el núcleo de los que se piensa la ciudad fueron relevantes, el plan lograba posicionar temas, expertos internacionales, hacíamos foros conjuntos con otra gente.

Yo no digo que no fue importante, yo creo que visibilizo la necesidad de un cierto discurso de la ciudad, pero esa fractura la desconfianza entre los dos grandes lados, entre lo público y lo privado afecto mucho lo que se podía hacer.

*CCB: Yo pensaba que el plan estratégico había ayudado a construir el plan de desarrollo de Antanas, como fue el primer plan de desarrollo y pareciera tener una lógica.*

(O.F): No lo que pasa es que los discursos si son coincidentes, pero seria mentira decir que nosotros influenciarnos en el plan de Antanas, realmente no, yo no creo, yo no conocía la ciudad tan bien como en este momento, y me perdí de muchos enlaces, discusiones y cosas que debieron tener informalmente, pero no, Antanas arrancó con un discurso muy articulado, y él no eran tan permeable de lo que le decían afuera.

*CCB: ¿Antanas tomo a la ciudadanía para construir el plan de desarrollo?*

(O.F): Antanas tomo la ciudadanía no por el plan estratégico sino por convicción de él, seguramente mis colegas me matan cuando oigan la grabación, pero a mi me parece que es así, seguramente Pedro Santana no estará de acuerdo con esto, de hecho cuando se hizo este documento, fue la primera vez que se hizo el Consejo territorial de Bogotá, como debía ser, parte del consejo fue muy critico de Antanas, pero muy critico, porque consideraba que Antanas estaba trabajando de manera desequilibrada los temas de la cultura, no se podía trabajar solamente lo ideológico, sino incluir las plataformas físicas donde la gente concurría y es verdad, esa critica era acertada pero Antanas mal que bien, creía en oí a la gente, entonces nunca faltaba al consejo directivo del plan mandaba a los funcionarios a las mesas, y después el hizo unos de los primeros intentos de encuentros ciudadanos organizados, formales con compromiso de invertir a partir de

lo que salía de esos encuentros, Antanas al margen del plan estratégico, armo unas consultas ciudadanas que hoy nos parecen súper precarias, pero eso nunca se había hecho (de pronto en el sector salud), por ejemplo un programa llamado “de habitantes al ciudadano” en la localidad de Ciudad Bolívar, nunca se había hecho ir localidad por localidad a oír las necesidades.

La diferencia con Peñalosa es que Antanas si oía a la gente, hay que reconocer también que Peñalosa, hizo encuentros de otra estirpe pero los hizo, porque le toco, porque la ley lo obligo, él si hizo consultas locales pero no creía en eso.

Yo me acuerdo que yo fui con Jordi, a entrevistarlo cuando Peñalosa era candidato, fuimos a preguntarle si el quedaba alcalde seguía con el plan estratégico, y con diplomacia y todo nos dijo que esta ciudad lo que necesitaba era autoridad, y eso fue lo que hizo cuando realmente gano. El hizo encuentros ciudadanos, pero para las decisiones distritales ahí si olvídense, no hablaba con nadie, para lo local si hacia encuentros.

*CCB: Yo veía al plan estratégico como un modelo ciudad, si será que puede considerarse como tal.*

(O.F): Lo que pasa con los planes estratégicos que tienen de poderoso, son una metodología para recoger la multiplicidad de opinión relevante, no es toda, lo crucialmente relevante en esa coyuntura, y de todos esos destila lo que parece ser de consenso y coincide con la visión que se tiene el equipo que lo lidera. Porque nosotros teníamos una concepción de ciudad que no era la de Peñalosa, si tu ves que la ciudad hizo cosas que el plan estratégico propuso en parte si fue porque el debate del plan maduro ideas, permeo gente, por eso digo que el resultado mas importante del plan estratégico es que obligo a pensar en la ciudad, entre comillas a unos dos mil que tenían la formación, el tiempo, la representación política y la capacidad técnica para entender eso.

No es porque el plan dijera cosas que a nadie se le habían ocurrido, unas cosas si fueron solo del plan, pero en su mayoría, los grandes ejes estamos recogiendo las mejores ideas, otro resultado positivo es que el plan le muestra a cada especialista, que su tema esta interrelacionado con otros, por eso el plan era multidimensional, no podemos hablar de las vías sin hablar del medio ambiente, no podemos hablar de los niños si no hablamos de las finanzas públicas, en definitiva la gente aprendió, cuando digo gente era unas personas muy calificadas, los representantes de lo mas organizado que había en la ciudad. No es correcto vender que el informe

final oriento la ciudad, eso no es verdad, ayudo a que la gente que la gente tuviera una visión de la ciudad, pero tan no es verdad que el siguiente personaje que ganó (Peñalosa) dijo yo tengo mi programa y punto.

*CCB: ¿El POT no recoge las ideas del plan, fue una reunión con otros actores?*

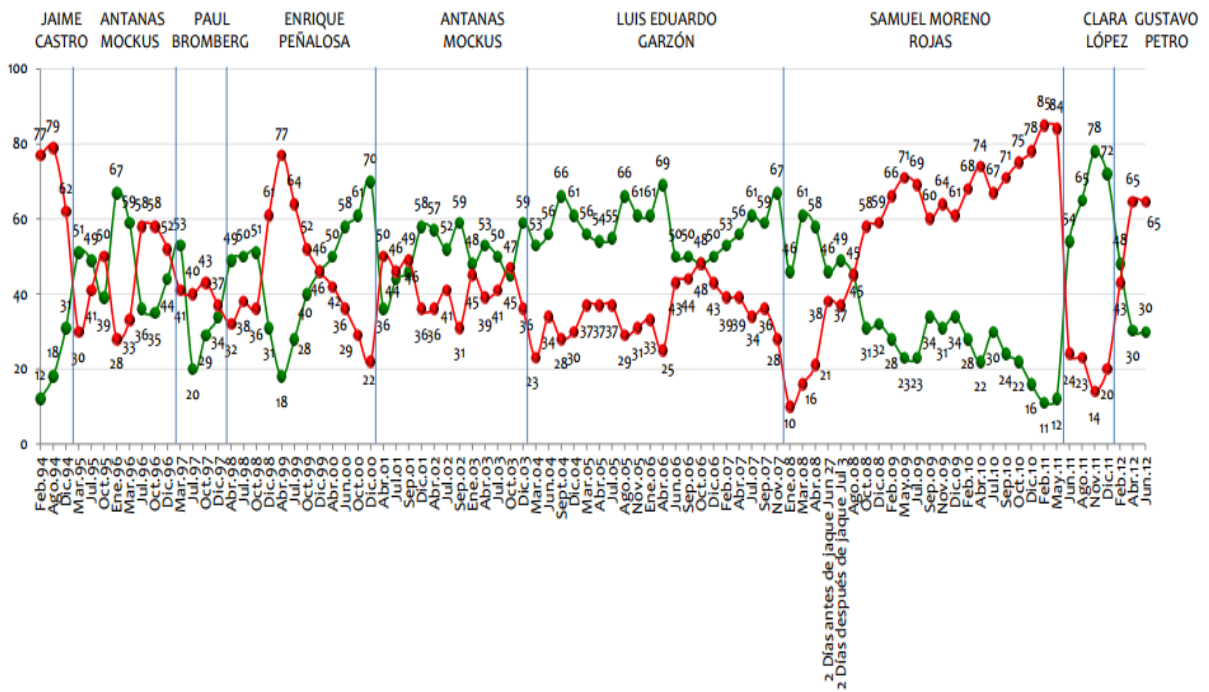
(O.F): Lo que pasa es que la gente que participo en la discusión del plan de ordenamiento territorial, venían de la discusión del plan y seguramente se beneficiaron de la idea transversal del plan. No se podía discutir el POT con otra gente que con esa, la gente que nosotros citamos a nuestras mesas del tema de desarrollo urbano esa era la gente que había, igual cuando planeación abre la discusión del primer POT, es que no había otros, es como si hoy los viniéramos a citar, son los mismos son: La sociedad colombiana de arquitectos, la sociedad colombiana de ingenieros, Camacol, cámara de comercio, facultades de arquitectura, post grados de urbanismo, con quien mas vas a discutir el tema ahora?, el plan estratégico tenia grandes celebridades en la mesa de desarrollo urbano estaba desde Salmona hasta abajo, estaba la gente que pensaba la ciudad, uno podía decir que estaban los que eran y porque no se invitaba a los presidentes de las JAL porque no tenían nada que decir, si hubieran querido hubieran estado. Es lógico que el discurso de parezca en el POT porque habíamos discutido los acuerdos.

**Anexo 2. Gráfico de la encuesta GALLUP. Aprueba o desaprueba la forma como se ha desempeñado en su labor.**

**En general, ¿usted aprueba o desaprueba la forma como se está desempeñando en su labor ?**

BASE: 400 ENTREVISTADOS, ERROR 5%

**Alcalde de Bogotá**

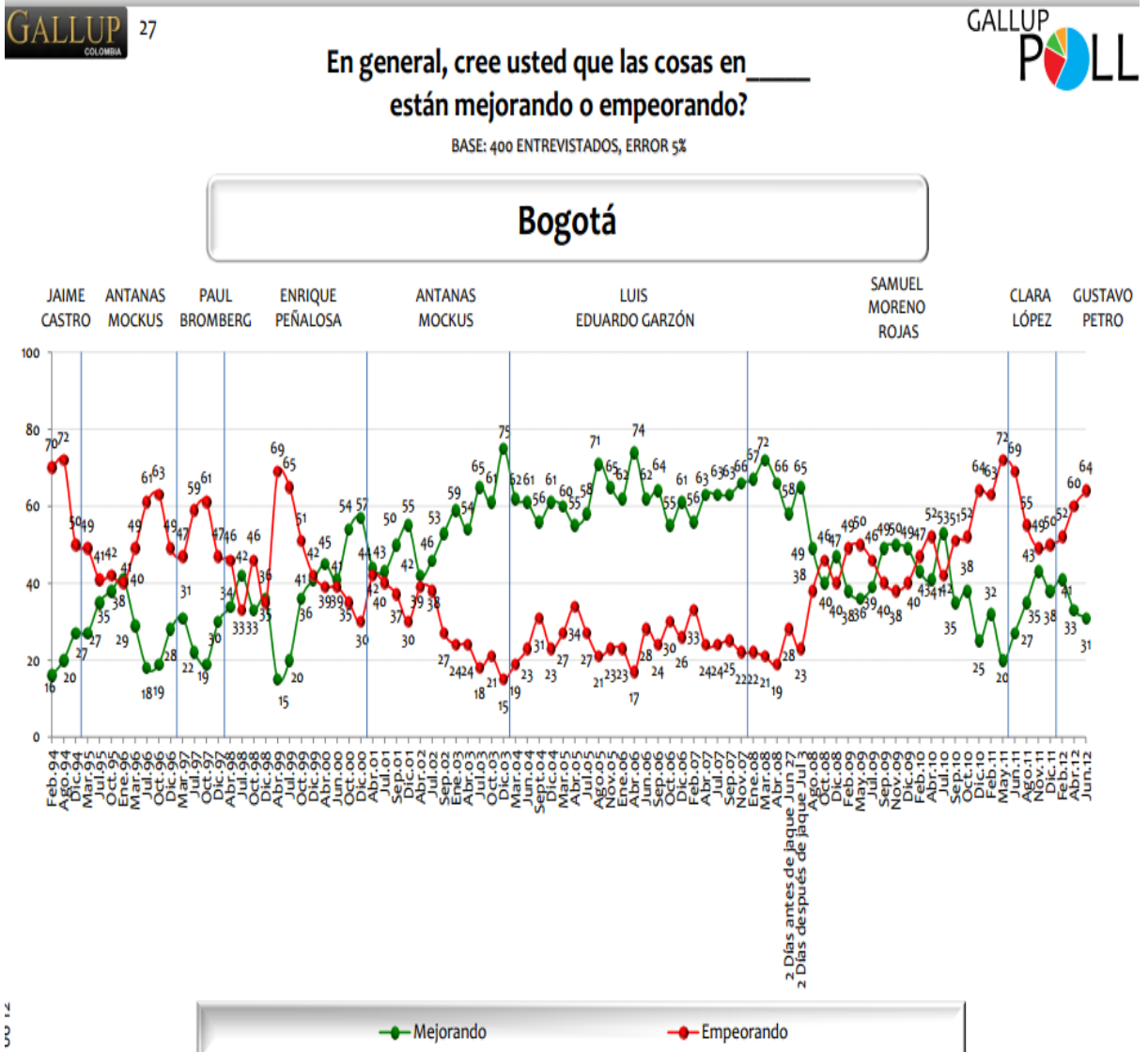


NOTA: LAS CIFRAS ESTÁN EXPRESADAS EN PORCENTAJE

C 259 06 12

Fuente: Encuesta GALLUP, “Colombia, Junio 2012”. 2012. Consulta electrónica.

### Anexo 3. Gráfico de la encuesta de GALLUP. Aprobación o desaprobación de la labor del Alcalde de Bogotá.

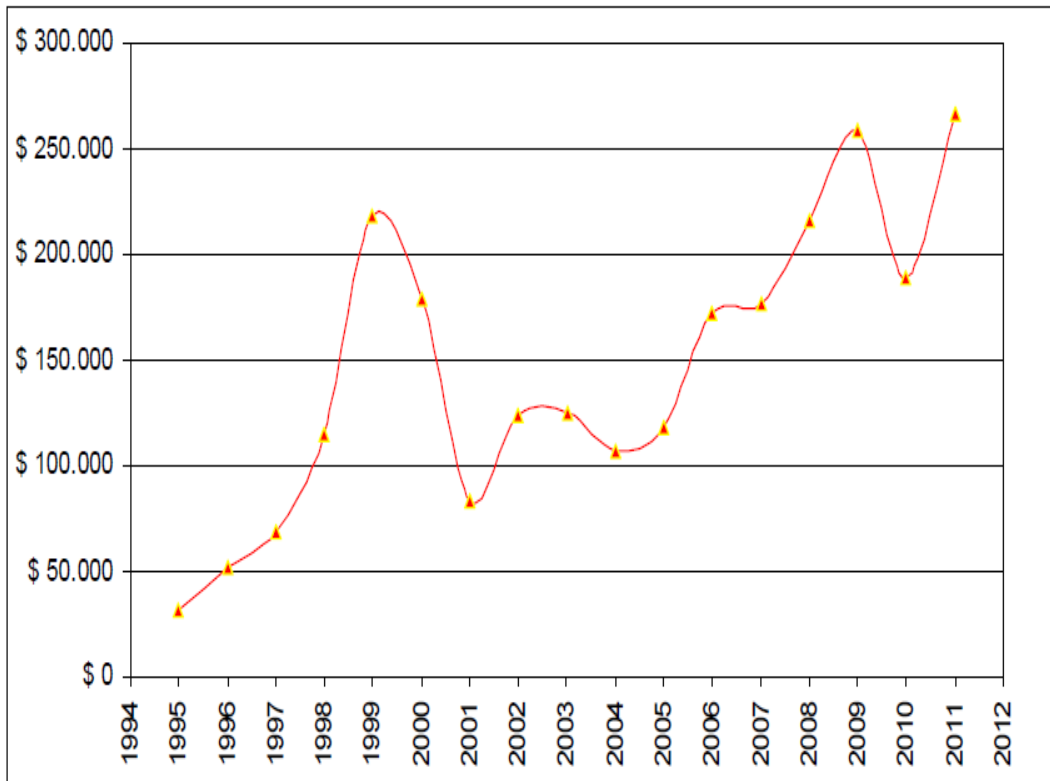


Fuente: Encuesta GALLUP, “Colombia, Junio 2012”. 2012. Consulta electrónica.

**Anexo 4. Inversión por habitante en cifras en millones de pesos, en el periodo de 1994 a 2012**

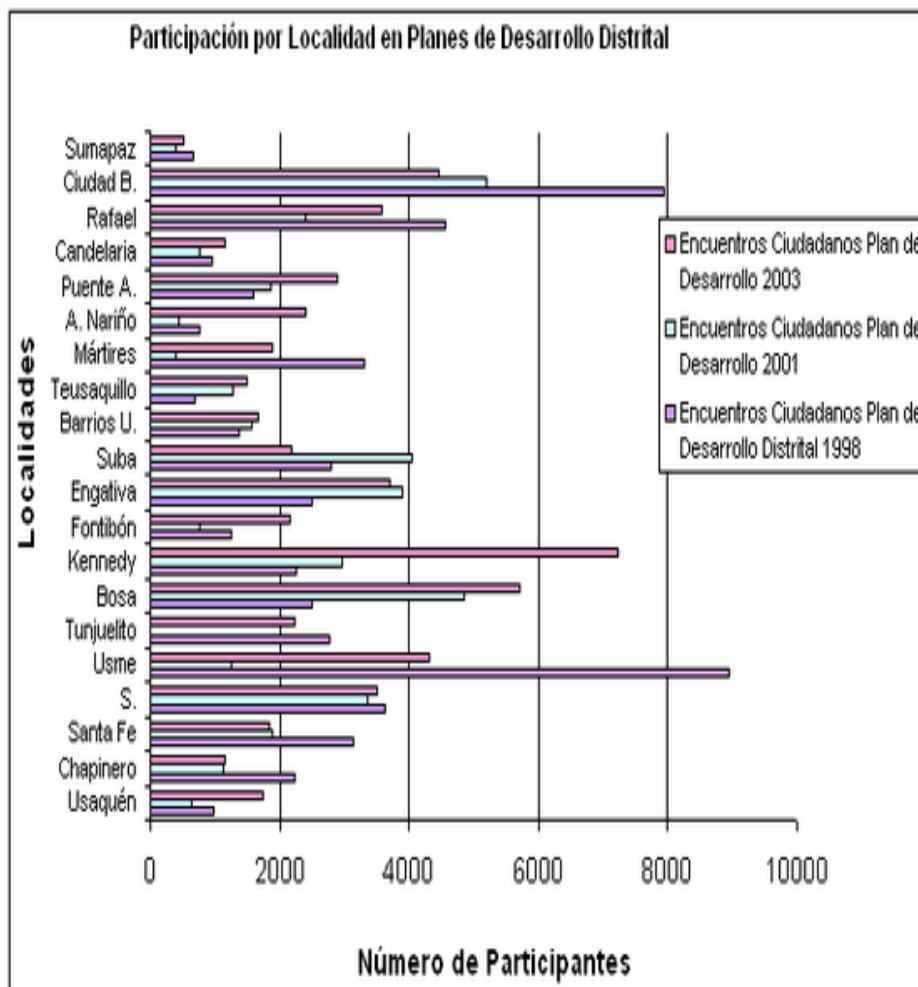
MOVILIDAD  
Instituto de Desarrollo Urbano

**Figura 1-5 Inversión por habitante (cifras en millones de pesos)**



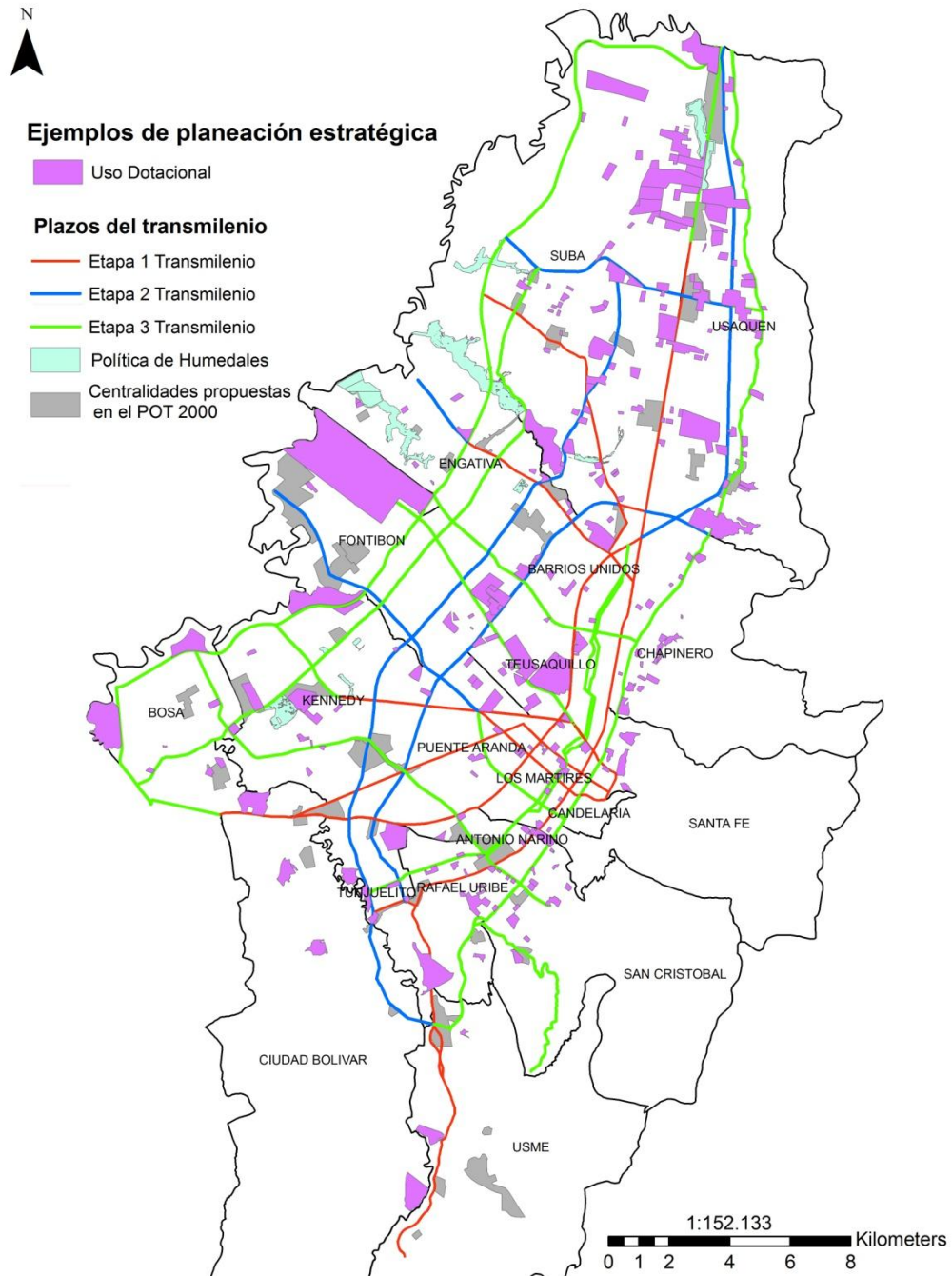
Fuente: Informe de gestión, “Colombia, Junio 2012”. 2012. Consulta electrónica.

## Anexo 5. Participación por localidad en los planes de desarrollo distrital



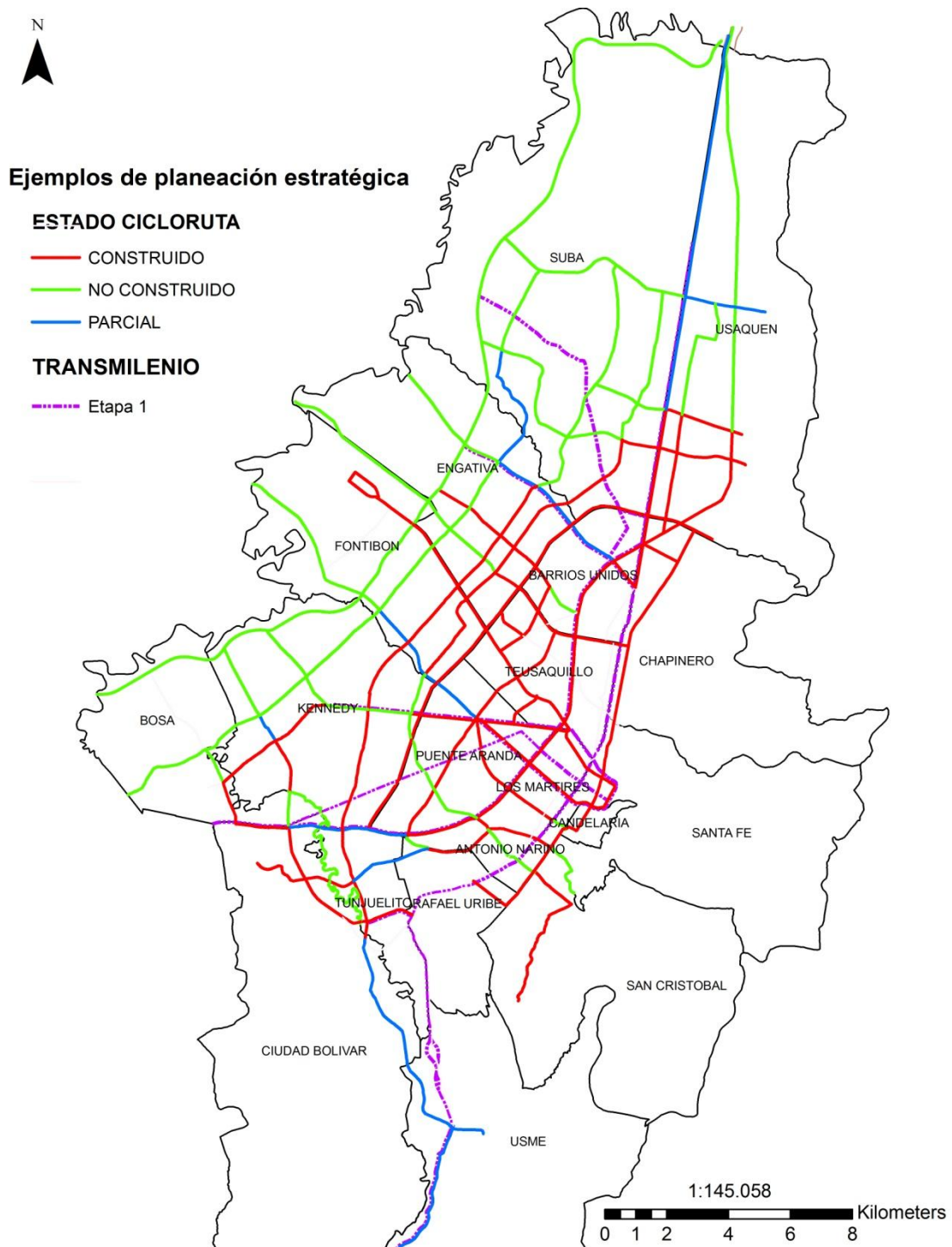
Fuente: Subsecretaria de asuntos locales, “Dirección de participación ciudadana”. 2004. Consulta electrónica.

## Anexo 6. Mapa de ejemplos de planeación estratégica. Plazos del Transmilenio, política de humedales y centralidades propuestas en el POT del 2000.



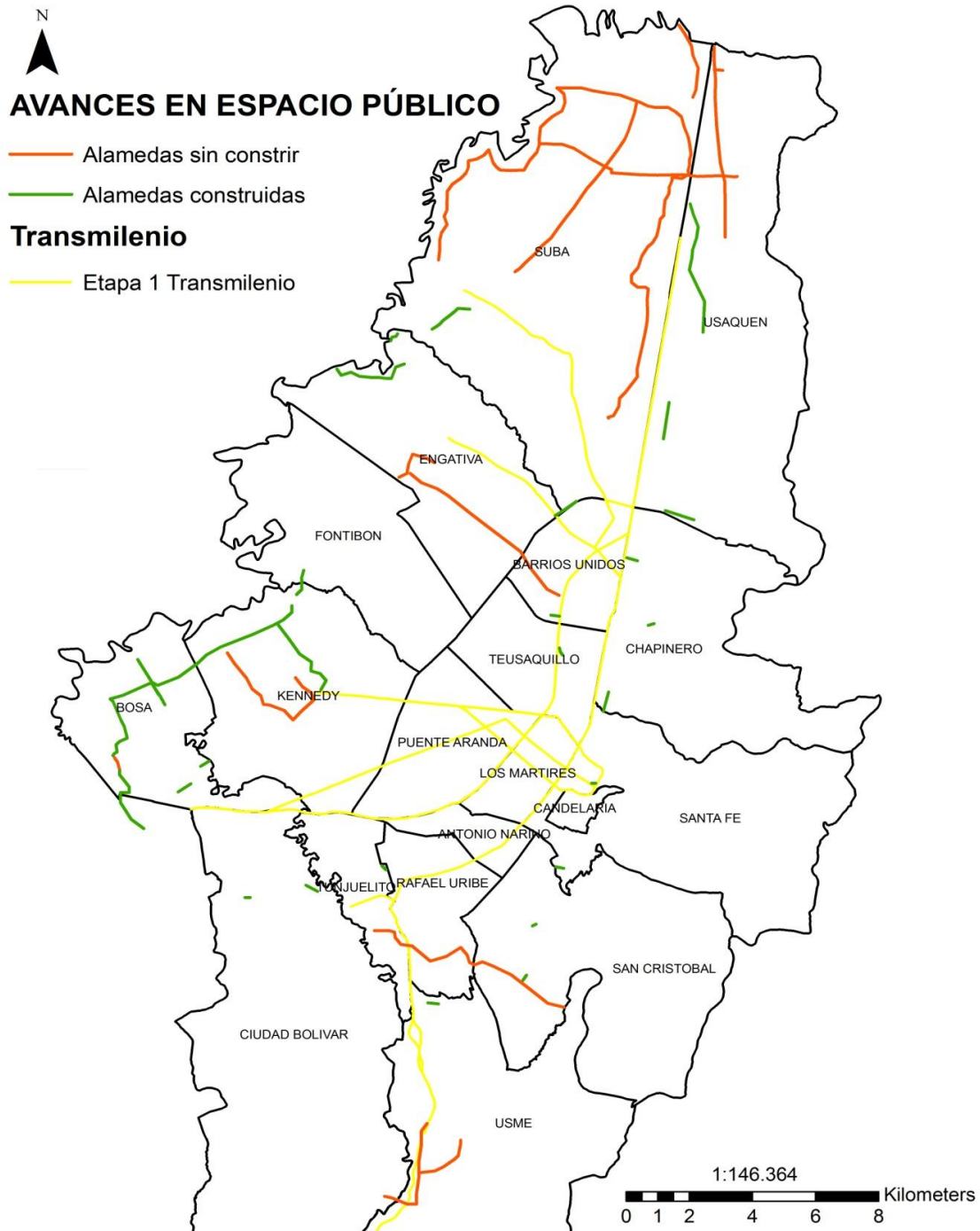
Fuente: Mapa elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la cobertura SDP.

## Anexo 7. Ruptura en la planeación estratégica. Estado de la ciclo ruta.



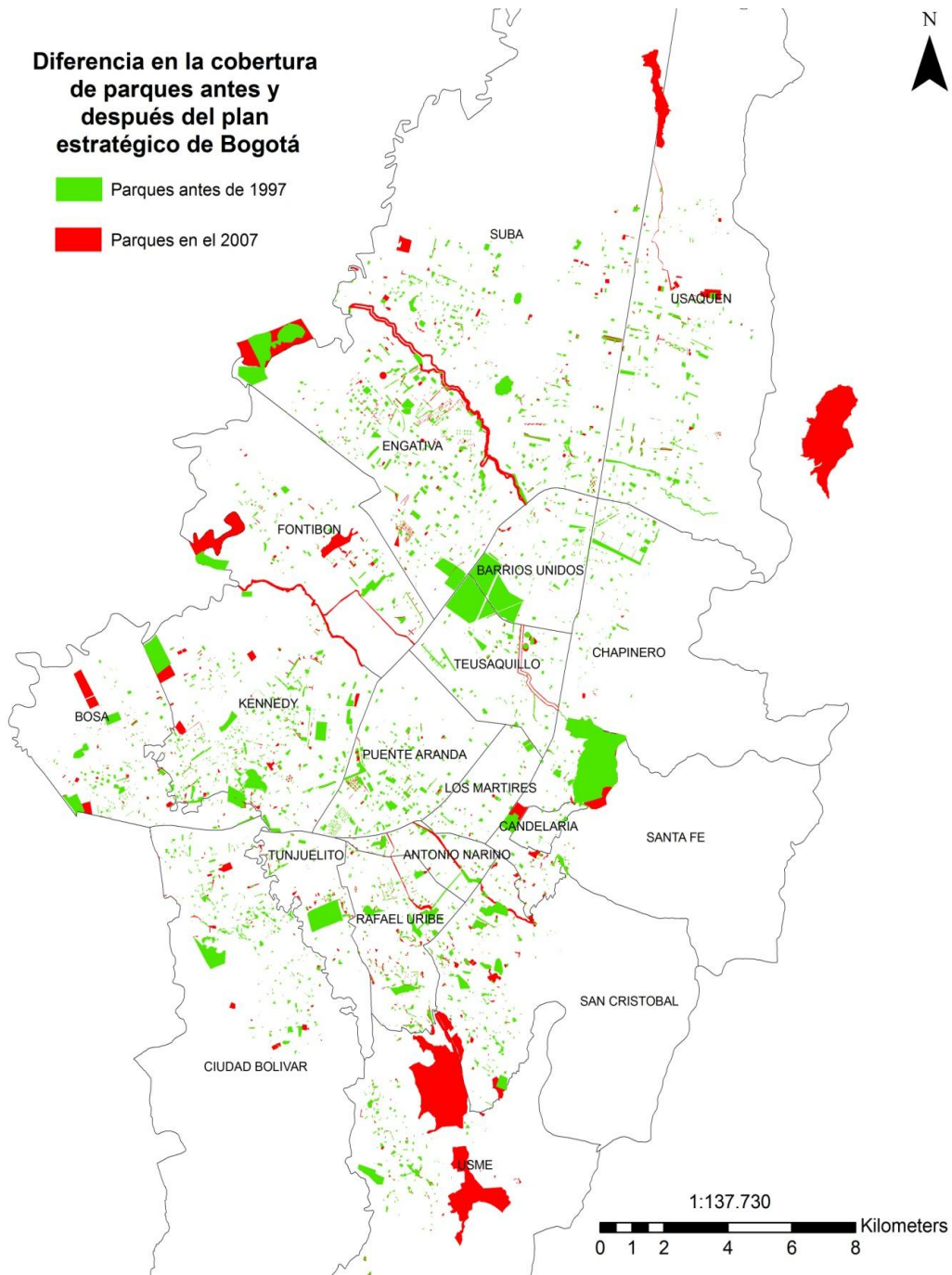
Fuente: Mapa elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la cobertura SDP.

## Anexo 8. Ruptura en la planeación estratégica. Estado de construcción de las alamedas en Bogotá.



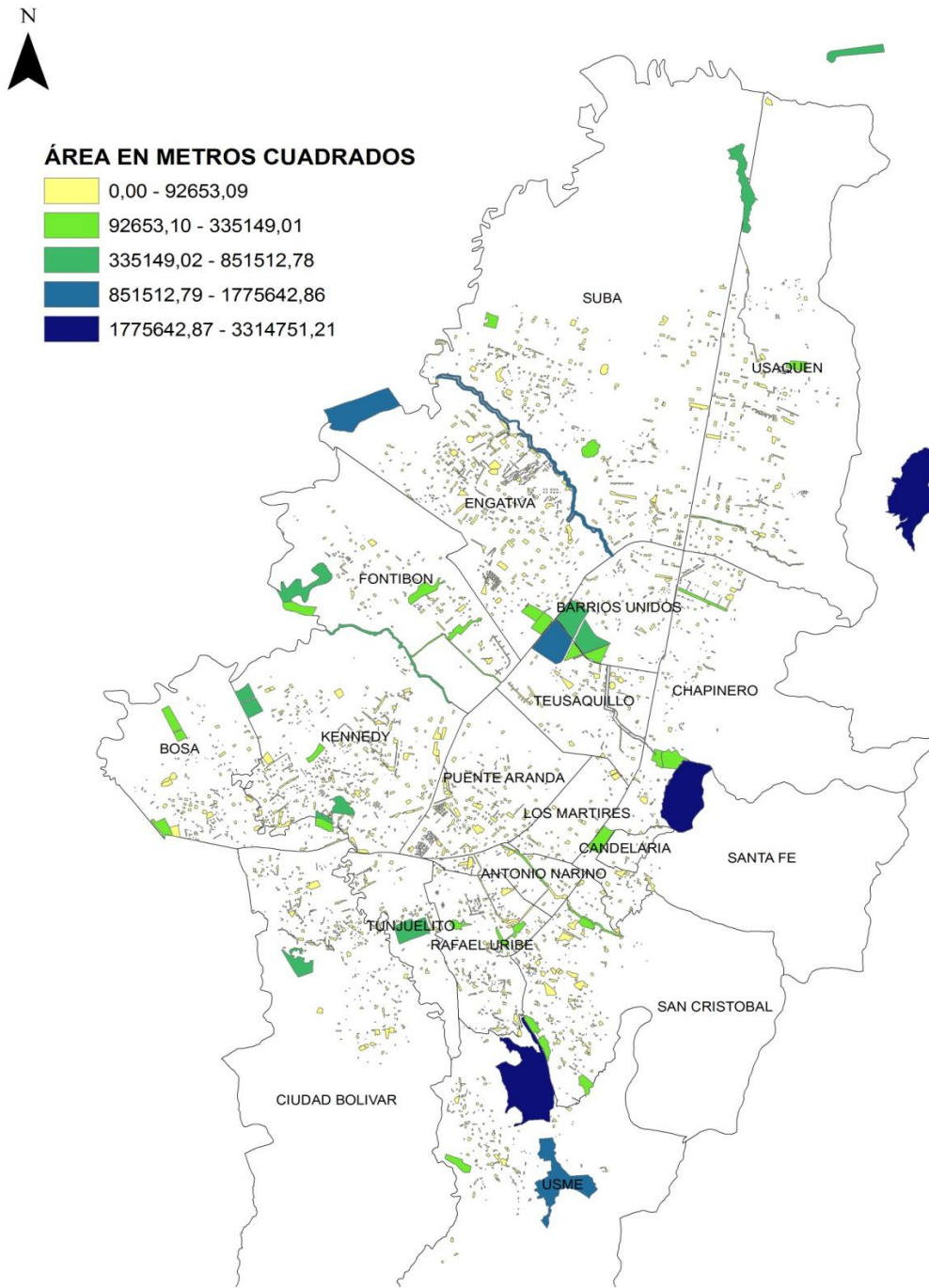
Fuente: Mapa elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la cobertura SDP.

## Anexo 9. Diferencia en la cobertura de parques antes y después del plan estratégico Bogotá 2000.



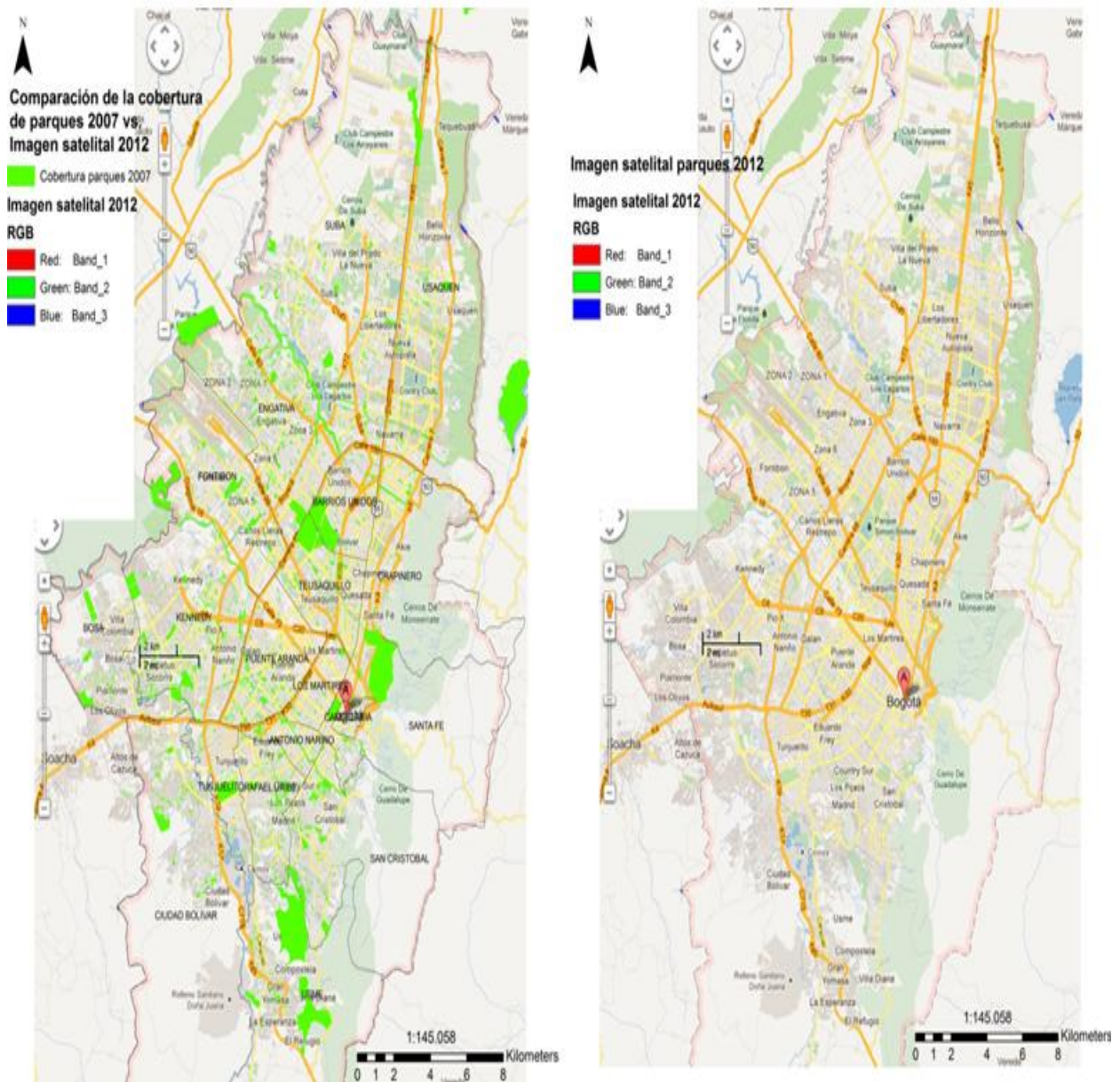
Fuente: Mapa elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la cobertura SDP.

## Anexo 10. Área en metros cuadrados de los espacios públicos en Bogotá.



Fuente: Mapa elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la cobertura SDP.

## Anexo 11. Comparación cobertura de parques 2007 vs. Imagen satelital 2012



Fuente: Mapa elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la cobertura SDP.