



Revista de Estudios Sociales | Facultad de Ciencias Sociales | Fundación Social

Revista de Estudios Sociales

ISSN: 0123-885X

res@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Rivera, Gabriel Alejandro

Una década de gestión del espacio público en Bogotá: Apreciaciones desde la perspectiva de las políticas públicas

Revista de Estudios Sociales, núm. 12, junio, 2002, pp. 92-99

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81501210>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

UNA DÉCADA DE GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ, APRECIACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Gabriel Alejandro Rivera Reyes*

Resumen

En este artículo se presentan algunas consideraciones sobre la gestión de la Administración Distrital de Bogotá, derivadas del estudio de las políticas de espacio público formuladas e implementadas durante los años 1990-2000. En primer lugar, se contextualiza el carácter y las dificultades de la gestión del Distrito, para luego plantear las dimensiones definitorias del espacio público en el modo en que la Administración Distrital abordó el asunto e identificó en él un problema. El privilegio de una intervención descompasada de la generación de procesos que fortalezcan la institucionalidad democrática local, revela cómo la gestión urbana de los últimos años ha transformado la ciudad física, mas no la ciudad política.

Abstract

In this article some considerations appear on the management of the Distrital Administration of Bogota, derived from the study of the formulated and implemented policies of public space during years 1990-2000. First the character and the difficulties of the management of the District are presented, and then the dimensions that define public space and the way in which the Distrital Administration approached the subject, identifying it as a problem, are stated. The privilege of an excessive intervention of the generation of processes that fortify the local democratic institutionality, reveals how the urban management of the last years has transformed the physical city, but not the political city.

Introducción

Durante las últimas dos décadas, ha surgido un conjunto de temáticas referidas a la especificidad de lo urbano y su gestión, que buscan establecer caminos de investigación y de acción sobre la ciudad en el nuevo siglo¹. Ello responde a que en el mundo contemporáneo las ciudades son el hábitat de la mayoría de la población y el lugar privilegiado de asiento y desarrollo del sistema económico imperante. Este fenómeno hace de la funcionalidad urbana, junto con la

apertura comercial y la integración internacional, una condición necesaria para el buen desempeño de la economía y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, lo cual ha sido asumido de diferente manera por cada país, dadas las particularidades propias de sus procesos de urbanización.

Las ciudades colombianas son el ámbito donde tienen lugar las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales de la mayor parte de nuestra sociedad, sólo que, a diferencia del conjunto de países de la región, Colombia se ha desarrollado a través del crecimiento de conglomerados urbanos, cuyas áreas de influencia exceden sus propios límites geográficos al penetrar la región circundante. Como consecuencia, el proceso de crecimiento y densificación ha precipitado la modificación de la espacialidad de las ciudades, ha ampliado el espacio urbano y originado en el espacio público el surgimiento de situaciones novedosas, las cuales han hecho de este espacio un escenario propicio para la gestión e intervención política.

Espacio Público y Espacio Urbano

La relación entre espacio urbano y espacio público (EP) tiene por referente teórico e histórico, el que la ciudad -desde su primera configuración, hasta nuestros días-, ha articulado sus elementos definitorios con base en la existencia de un espacio donde los ciudadanos expresan colectivamente, excluyendo el recurso a la violencia física, sus concepciones acerca de la forma en que deben conducirse los asuntos de la comunidad que habitan.

En tanto que incorpora los asuntos que atañen a la comunidad en su conjunto, este espacio de expresión y ejercicio de la ciudadanía ha estado caracterizado por la confluencia heterogénea y diversa de proyectos de vida individual y colectiva, es decir, lo han definido la alteridad y la pluralidad². La ciudadanía, como concepto, ha estado referida a un status jurídico y político adquirido, en el marco del Estado, no por el hecho de habitar una ciudad o adquirir una nacionalidad, sino por el deseo de hacer de la vivencia en

* Polítólogo, Magíster en Ciencia Política, Universidad de los Andes.

1 Entre otros, el manejo del suelo urbano, el ordenamiento de los servicios públicos, la vivienda en el contexto de las políticas de Estado, el espacio público como articulador urbano, el deterioro de la calidad de vida en las ciudades, la prevención y el manejo de los desastres, la seguridad ciudadana y las nuevas formas de pobreza urbana.

2 A diferencia de las implicaciones clásicas de la existencia de este espacio, bajo su acepción moderna, el espacio público ha devenido de la separación formal (legal) entre la propiedad privada urbana (expresada en el catastro y vinculada normalmente al derecho de edificar) y la propiedad pública (o dominio público por subrogación normativa o por adquisición de derecho mediante cesión) lo cual ha supuesto normalmente la reserva de áreas sin construir (excepto equipamientos colectivos y servicios públicos) que sean destinadas a los usos sociales de la vida urbana (Jordi Borja, *Ciudadanía y Espacio Público*, Barcelona, mimeo, 1998).

ella algo material y espiritualmente digno y valioso, a través de mecanismos de coordinación y cohesión social que permitan y favorezcan tanto el ejercicio de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales, como la acción colectiva, la cooperación y la reciprocidad.

Hablar de mecanismos de coordinación y cohesión social tiene sentido en la medida en que exista un espacio colectivo donde éstos actúen y hagan de la ciudad un lugar de convivencia, socialización y creación de la cultura. Por tanto, lo que define fundamentalmente a la ciudad y lo urbano no son tan sólo las edificaciones y el espacio que queda entre lo edificado, sino el espacio abierto y colectivo donde la socialización ciudadana tiene lugar. Bajo esta perspectiva, se trata también del conjunto de espacios donde la autoridad se juega, por excelencia, su rol cohesionador y regulador, bien sea mediante la creación de dichos espacios, o bien mediante una gestión adecuada de los ya existentes convocando el concurso de múltiples actores sociales.

En tal sentido, el espacio urbano tiene un carácter público fundado en su función de permitir la expresión de la alteridad y la realización de actividades colectivas, por ende, una primera aproximación al concepto «espacio público» podría consistir en considerarlo como un conjunto de elementos constitutivos del espacio urbano, donde se destacarían las vías de circulación, los sitios de reunión y encuentro, los espacios y edificios públicos y de patrimonio histórico, los monumentos, los servicios y equipamientos urbanos, los jardines, la secuencia de espacios y la visión serial. Sin embargo, esta angosta concepción del EP hace necesario distinguir algunos aspectos adicionales.

En primer lugar, el EP es el atributo urbano que condensa y articula los demás atributos de la ciudad (sistemas de transporte, localización de actividades económicas, servicios públicos domiciliarios, vivienda, equipamiento urbano, sistemas de planeamiento y de control y vigilancia de la autoridad). Ello implica que no sólo las acciones realizadas en materia de espacio público inciden de manera exclusiva en su forma y configuración, sino que también lo hacen las disposiciones adoptadas sobre el desarrollo de los demás atributos y sectores que son articulados por él.

En segundo lugar, el hecho de que el EP -en tanto continente de expresión de la ciudadanía- sea producido de forma colectiva y no anónima en distintos momentos de la historia de la ciudad, hace necesario diagnosticarlo considerando tanto sus formas, bordes o manifestaciones físicas y arquitectónicas, como la responsabilidad específica de diferentes actores urbanos en momentos históricos determinados. En este sentido, y en adición a su dimensión

física, el EP tiene también una dimensión socio-cultural, en tanto que constituye un conjunto de lugares de relación e identificación, de contacto entre las personas, de animación urbana y de expresión comunitaria.

Junto con su dimensión física y formal, la dinámica propia de la ciudad y los comportamientos de sus gentes crean espacios públicos que jurídicamente no lo son, o que no estaban previstos como tales (abiertos, cerrados o de paso). De esta manera el contenido jurídico-formal del EP, derivado de la creciente normatividad que ha buscado regular su uso, ha facultado a las autoridades para intervenir puntuamente en la ciudad, privilegiando la dimensión física del espacio urbano y descuidando la generación de una institucionalidad que reconozca y gestione políticamente la dimensión social y cultural del EP.

Al apreciar las dinámicas urbanas recientes, se percibe cómo diferentes fuerzas se han impuesto a los intentos de dar continuidad formal y simbólica al EP, lo que ha impedido que las múltiples rationalidades urbanas se estructuren a través de acuerdos y transacciones, por medio de los cuales se fundamenta la ciudad como ámbito preferencial de lo colectivo.

La Gestión del Espacio Público 1990-2000

Al abordar el EP desde una perspectiva que rescata su riqueza conceptual, resulta notoria la angosta noción que se impuso a lo largo de la década³. Retomando las ideas iniciales, al partir de señalamientos sobre el carácter bidimensional del concepto *espacio público*, se ha resaltado su carácter de producto físico y sociocultural en el cual se funda la razón de ser de la ciudad.

A lo largo de la década, el EP fue definido bajo diferentes grados de especificidad, significación social, relevancia temporal y complejidad técnica, y se logró expandir y difundir mediante el uso de lenguajes y símbolos culturalmente arraigados y dotados de una carga emocional profunda. El principal obstáculo subsecuente a la expansión y difusión, consistió en que se compartió una definición genérica del asunto y una línea gruesa de acción a lo largo de la década,

3 “La noción de espacio público es aplicable a la totalidad de lugares y elementos de la ciudad, de propiedad colectiva o privada, que albergan el cotidiano transcurrir de la vida colectiva, ya que enlazan y entrelazan el ámbito propio de la arquitectura con su dimensión urbana, posibilitando la vida ciudadana en la medida que son ellos los lugares de expresión y apropiación social por excelencia”. Alcaldía Mayor de Bogotá, *Cartilla del Espacio Público*, Bogotá, Alcaldía Mayor - Planeación Distrital, 1993.

acompañadas por un desacuerdo persistente sobre la composición y alcance del problema, así como las causas que lo ocasionan y la manera en que éstas debían ser abordadas. En particular, se desatendió el imperativo de la participación ciudadana en los procesos de formulación de los planes e instrumentos de modernización de la gestión de la ciudad, esto hace que diste aún de constituir un pacto colectivo en su dimensión social, cultural y política.

Formulación de las Políticas Públicas de Espacio Público

Por formulación se entiende, generalmente, el proceso mediante el cual se proponen opciones de solución a los problemas dentro del Gobierno. La inserción de un problema o asunto en la agenda de gobierno se contempla como el momento de origen de una política pública, ya que está referida a la etapa en la cual los gobiernos prestan atención a los problemas públicos y los definen, lo que lleva a buscar alternativas de acción gubernamental en una materia determinada.

Pese a no contar en la etapa de formulación con una participación amplia de sectores sociales diversos, el plan «Prioridad Social», de Jaime Castro, inauguró políticas de saneamiento fiscal, de incorporación de la problemática ambiental y de descentralización político-administrativa que marcarían el rumbo de las administraciones sucesivas. Aislado y enfrentado a los medios de comunicación y a los representantes de la forma tradicional de hacer política en Bogotá (ámbito desde el cual él mismo provenía), adoptó instrumentos que revolucionarían el escenario de acceso a las instituciones representativas de la ciudad. Todo ello se consideró como una suerte de suicidio político, lo cual contrasta con el perfil y los planes de gobierno de sus sucesores, quienes con un tinte anti-político (anti-politiquero) emprendieron transformaciones que marcharían en contra de las expectativas generadas por sus propios planes y formas de gobierno.

El gobierno Mockus-Bromberg, abanderado del cambio de comportamiento de la ciudadanía, dispuso prioritariamente instrumentos pedagógicos (simbólicos) con los que se lograra una convivencia pacífica y tolerante. Bajo este esquema, en la formulación de la política se convocó la participación del Consejo Territorial de Planeación, las JAL y las comunidades, para detectar las necesidades «sentidas» de la población e incorporar la ciudadanía al proceso de planeación de la gestión distrital⁴. Durante este proceso, el diagnóstico

realizado sobre el EP condujo a que su gestión fuera definida en términos de la *recuperación de los espacios en que se es ciudadano*. Se adujo que la falta de cultura ciudadana generaba una apreciación laxa sobre la reglamentación, distribución y mantenimiento de los espacios colectivos, lo que hace de ellos *tierra de nadie erosionada por todos*. Ello fue percibido como producto de la falta de acatamiento - por parte de autoridades y ciudadanos- de aquellas normas que conducían al respeto y valoración del EP. En consecuencia, según lo establecido en la ley 9^a de 1989, la estrategia derivada de tal postulado se orientó a la ampliación, redistribución y cuidado de los espacios colectivos. La política de EP se formuló a través de una propuesta de intervención en tres niveles. En el primero, a *nivel de toda la ciudad*, se propuso la consolidación de la estructura ambiental (cerros, río Bogotá y quebradas que los unen); en el segundo, a *nivel de sectores urbanos*, se propuso la definición de los bordes de la ciudad y la conformación de grandes parques metropolitanos; en el tercero y último, a *nivel de las localidades*, se propuso la recuperación de parques existentes, generación de espacios recreativos, restitución de andenes, señalización, amoblamiento urbano, arborización y preservación del patrimonio histórico.

Definido el carácter de la intervención en materia de EP, el plan pasó a ser adoptado mediante decreto⁵ una vez se venció el plazo para ser modificado por el Concejo Distrital. Las fallas de la formulación consistieron principalmente en la falta de compromisos susceptibles de medición y la incorporación de conceptos (líneas de acción, sector, megaproyectos) cuya operacionalización era difícil, dado que no se definían competencias institucionales o asignaciones presupuestales.

Partiendo de un diagnóstico similar al de la administración anterior (Mockus-Bromberg), el plan de desarrollo «Por la Bogotá que queremos», de E. Peñalosa, enfatizó el carácter y propósito de la necesaria *recuperación* del EP. Se adujo que una ciudad más humana requería incrementar la calidad y cantidad de los espacios donde ésta es compartida socialmente, y que el civismo, la pertenencia y la seguridad se estimulan mediante la creación de espacios colectivos y recreativos.

Si bien la formulación del plan de desarrollo de la mencionada administración había recogido lo aportado en

4 Esta práctica se efectuó también en la elaboración de los Planes Locales de Desarrollo.

5 Se trata del Decreto 295 de 1995, "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santafé de Bogotá D.C: 1995-1998 - Formar Ciudad-"

procesos incipientes de participación, el plan de E. Peñalosa no contó con el concurso del Concejo Territorial de Planeación, ni planteó instancias de concertación que articularan los planes locales. La totalidad de programas estipulados para la prioridad *Ciudad a escala humana* serían ejecutados por la Defensoría del Espacio Público, entidad creada en 1999 tras la fusión de la Procuraduría de Bienes del Distrito y el Fondo de Ventas Populares. El propósito principal de esta entidad se expuso en términos de ser la garante del uso y defensa del EP según la normatividad y regulación existentes.

A diferencia de la administración anterior, cuyos principales proyectos buscaron la readecuación de los contextos físicos donde se expresaba y potenciaba la cultura de quienes habitaban la ciudad, la última administración de la década enfatizó la necesidad de apropiar todos los bienes inmuebles del Distrito y del EP de la ciudad, supervisar el cumplimiento de las normas de planeación, reglamentar y hacer cumplir las disposiciones referentes a vallas y avisos, y apoyar las localidades en cuanto al control y cumplimiento de las normas de planeación de la ciudad.

El cuello de botella de la formulación de la política de EP durante la administración Peñalosa, consistió en considerar que la *escala humana* de una ciudad se obtenía mediante la «recuperación» de andenes o la «ampliación» de parques, ya que se planteó la gestión del EP como un conjunto de acciones impuestas a los ciudadanos, a través de la expedición de normas que dieran significado a espacios donde se regulara el comportamiento de quienes los ocupaban. En contraste con la formulación de la administración precedente, que carecía de indicadores de logro o de progreso, la gestión Peñalosa formuló una estrategia que concretó y redujo el concepto de EP a medidas de áreas, distancias entre bolardos y tiempos-trayectos recorridos en ausencia de vehículos particulares.

El diagnóstico compartido sobre el precario estado de los espacios colectivos sirvió de plataforma a la elaboración de discursos sobre lo público que, en nombre del mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, dieron lugar a un tipo de gestión inclinada a la intervención física y la regulación normativa.

A partir de la segunda mitad de la década, la planeación territorial tendría un nuevo marco institucional con el cual se dejarían atrás las épocas en que los planes de los distintos sectores carecían de una base territorial que los integrara y les diera coherencia. La infraestructura urbana dejó de estar en manos de las empresas de servicios públicos y del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), el equipamiento social salió de las

manos de secretarías e institutos respectivos, surgieron agencias responsables por la política de uso del suelo y el tema del EP dejó de estar distribuido en dependencias heterogéneas.

En perspectiva, no obstante la formulación de las políticas de EP señalaría progresivamente la realización de grandes proyectos de infraestructura urbana como objeto primordial de intervención sobre la ciudad. Estas intervenciones transformarían sustancialmente la ciudad física, pero su elemento esencial -los ciudadanos y los espacios en que éstos deciden y deliberan sobre el futuro de la ciudad- no serían un objeto primordial de atención. Las consecuencias de la no complementariedad entre la obtención de resultados y la generación de procesos, se expresan aún hoy en los ámbitos locales y sus cuerpos representativos, donde las decisiones sobre la destinación de recursos responde a lógicas de apropiación con fines electorales, lo que da lugar a una participación ciudadana discursiva y sin desarrollos institucionales que la incentiven.

Espacio Público y Gestión Urbana

Al comenzar la década de los noventa, el diseño macroinstitucional señaló, no obstante, diferentes tipos de exigencias a la administración distrital. La competitividad de la ciudad, entre otros, surgió como objetivo condicionado por la funcionalidad del sistema urbano, para lo cual se requería la eficiencia de los servicios, la seguridad ambiental, la calidad de los recursos físicos y humanos, y la integración cultural de quienes viven y usan la ciudad. Estos requerimientos serían asumidos de forma decidida -aunque heterogénea- por la administración distrital, a través de la formulación e implementación de estrategias que buscaron reivindicar el estatuto público de *lo público* en la ciudad. El discurso que inauguró la propuesta de esa reivindicación, hacia mediados de la década, se inició con un diagnóstico en el que se aceptaba la notoria debilidad y usurpación de lo público como la causa de los problemas urbanos. Al hacerlo, implícitamente se reconocía la debilidad de la institucionalidad democrática y ciudadana. Sin embargo, las acciones realizadas a lo largo de la década evidenciarían un tipo de gestión guiado por la obtención de resultados, sin orientar la generación de procesos a través de los cuales se buscara el fortalecimiento institucional. Esto se aprecia en la forma como empezaron a ser presentados los logros obtenidos por las sucesivas intervenciones de *recuperación* del EP, donde poco o nada se dice con respecto a los impactos producidos en las zonas recuperadas, las dinámicas

sociales posteriores o la situación de quienes habían sido afectados por la intervención.⁶

En este sentido, los logros presentados por la Administración Distrital con respecto a la política de EP evidenciaron y resaltaron cada vez más los resultados físicos de las intervenciones, en lugar de la puesta en marcha de procesos incluyentes y participativos a través de los cuales se generara y consolidara una institucionalidad democrática de acceso al EP en los ámbitos local y barrial. En su lugar, los esquemas de gestión urbana identificaron y diagnosticaron los múltiples obstáculos que producía el desencuentro entre las dinámicas de desarrollo y la marginalidad imperante, lo cual se manifestaba en la provisión de infraestructuras deficientes y equipamientos básicos deficitarios para amplios sectores sociales. El nivel de concentración de ingresos y recursos políticos y económicos, junto con los procesos de segregación, continuaron expresándose en el acceso diferenciado a los servicios y bienes urbanos colectivos. Los criterios eficientistas de la última administración de la década elevarían a un nivel mayor de abstracción la forma de interpretar las consecuencias sociales y políticas de la intervención física del territorio. Ello terminó por demostrar cómo la racionalidad administrativa ha estado enfrentada a la racionalidad política dominante en los ámbitos locales, en la que la política continúa teniendo por referente el uso persistente de las instituciones representativas en favor de intereses políticos informales, esto es, reales, en tanto expresan un tipo de apropiación del EP cuya manifestación espacial es microterritorial y «en concreto».

A partir de esta última mención, se hace relevante entrar a considerar las características de la participación ciudadana y la forma en que ésta ha sido mediada en cuanto a la selección de proyectos prioritarios y la adopción de criterios de asignación de recursos entre localidades, los cuales no han podido reflejar realmente el tipo de demandas que de ellas surgen⁷.

Lo público y el Espacio Público

En el ámbito jurídico, lo público es entendido como cualquier servicio destinado a satisfacer las necesidades comunes e

imprescindibles de los asociados, mientras que desde el ámbito económico, este se define como un bien o servicio que el libre mercado no puede proporcionar, por lo cual «lo público» incluye básicamente: el suministro de los bienes y servicios, y la deliberación y toma de decisiones con respecto a dichos bienes y servicios.

Es con respecto a este segundo elemento que lo *público* se convierte en lo *político*, y donde la ciudad deja de ser una simple estructura física, para que las decisiones públicas obedezcan a una racionalidad colectiva, en lugar de obedecer a la racionalidad de quienes construyen la ciudad. El usufructo rentable extraído por los actores políticos del nivel local se obtiene de los recursos públicos, la gestión de los servicios y, en general, del conjunto de decisiones que tienen que ver con la vida diaria de los ciudadanos, quienes pasan a depender de núcleos cerrados de poder. La apropiación del EP de parte de tales actores, se da a medida que, privatizando la institucionalidad estatal, se cierra el acceso a la esfera pública-pública (JAL, Concejo Distrital), es decir, el ámbito de dominio público donde la sociedad discute y concertá la acción por seguir en pro del bien común (como quiera que ésta lo defina). A pesar de la apertura formal efectiva de las instancias mediadoras para la construcción del proyecto colectivo de ciudad (como lo son los ámbitos de participación y decisión local), su función, que consiste en el reconocimiento de la existencia de intereses diversos articulados en torno a partidos o movimientos políticos efectivamente representados, evidencian una forma de privatización de lo público ante la cual no se han instrumentalizado propuestas que *construyan o amplíen* el EP como continente de la deliberación y participación ciudadanas. A este respecto, los índices de sobre-representación de los sectores que tienen a la ciudad como fuente de lucro, han conducido al establecimiento de poderes públicos indolentes frente a la segregación social del espacio urbano y la situación precaria en que viven millones de habitantes carentes de servicios públicos y sociales y con bajos niveles de organización social.

Adicionalmente, la ciudad marginal, donde los fenómenos de apropiación se manifiestan de forma rampante, ha sido objeto de intervención sobre áreas muchas veces ya en desuso, lo cual dificulta las posibilidades financieras y de gestión para construir espacios públicos⁸. La ausencia de

6 “En diciembre pasado, el Plan Centro dijo que la recuperación era de 8.500 metros cuadrados de andenes, y que se habían puesto 84 protectores de árboles, 24 canecas de basura, 225 bolardos, 78 materas, 37 luminarias, se sembraron 40 árboles y se mantuvieron 38 existentes”. *El Tiempo*, marzo 9 de 1995, pág. 1B.

7 La asignación global se distribuye por las JAL de acuerdo con el plan de desarrollo, la consulta de los índices de NBI y los criterios de planeación participativa, para lo cual deben escucharse las comunidades organizadas.

8 Este desuso se da en la medida en que los procesos de construcción de la ciudad marginal propios de los últimos 50 años (parcelación-construcción-urbanización), en contravía con la lógica moderna (urbanización-parcelación-construcción), posibilitan espacios públicos 20 ó 30 años después de realizados los asentamientos (DAPD, 2000).

discursos públicos que enfrenten problemas como la marginalidad, la pobreza y la ineficiencia ejecutoria del nivel local, ha cedido el lugar a la gestión privada, la construcción de una infraestructura de transporte y amoblamiento urbano que ha traducido el concepto de ciudadano como cliente o usuario. La administración distrital se ha orientado así a la intervención física de estos espacios cuando ya los agentes políticos han entrado en escena, de ahí que el gran vacío de la planificación y cultura urbanas durante los años noventa haya consistido en la pretensión de construir proyectos colectivos, partiendo del desconocimiento de los intereses concretos de los ciudadanos, agentes locales y los pobladores de los sectores marginales.

Su consecuencia más notoria es la descalificación de la ciudadanía como agente crítico de la gestión, dado que la misma formulación de planes y estrategias se ha abrogado el derecho de conocer, discernir y construir «lo público», desconociendo la importancia de generar en los ciudadanos procesos a través de los cuales adquieran habilidades y elementos de juicio para evaluar las propuestas de construcción de la ciudad en los ámbitos más cercanos a ellos. El resultado ha sido la apropiación del discurso sobre lo público, de parte de cualquier agente que vea en ello una fuente potencial de lucro o prestigio, manteniéndose dentro de los cauces tradicionales del ejercicio político en Bogotá. El balance que arroja la propuesta institucional de la administración distrital durante los noventa, señala que, si bien, hoy se cuenta con un EP de cierta calidad formal (continuidad del diseño urbano y la facultad ordenadora del mismo, la generosidad de sus formas, de su imagen y de sus materiales y la adaptabilidad a usos diversos a través del tiempo), en su dimensión cultural es deficitaria por cuanto los ciudadanos no participan -y no son incentivados a participar- de forma efectiva en la planeación desde el ámbito local que es el más próximo a ellos.

Participación, Recuperación y Negociación del Espacio Público

A lo largo de los años noventa, la administración distrital ha adelantado programas donde existe un proceso de oferta estructurada de recursos, canalizados según procedimientos determinados por el nivel central. Las prioridades y programas relativos a la gestión del EP llegan al nivel local y se exponen a las redes clientelares, las cuales se han apropiado de las instancias de toma de decisión lo que hace de la autonomía un ideal prácticamente inexistente y colmado de obstáculos. El EP se debate así entre una condición de bien público que hay que recuperar y una de mercancía para ser negociada al

retal, en los ámbitos locales. A mitad de camino entre el carácter que le da el manejo político como un bien que se obtiene tras una transacción asimétrica, y el discurso recuperatorio impuesto a la ciudadanía desde la administración central, el EP ha continuado siendo un producto residual, impuesto y apropiado marginalmente por una ciudadanía que poco o nada influye en su construcción. Los individuos con sus derechos legítimos o adquiridos (legales o de facto), enfrentados por un poder de decisión que aísla a la ciudadanía de su rol dentro de la construcción del proyecto colectivo de ciudad, han movilizado fuerzas y recursos políticos que reducen el espectro reivindicativo y redistributivo de las políticas públicas de EP, y a la vez dinamizan modalidades complementarias de exclusión política, económica y social de la ciudadanía. Ello en la medida en que la implementación de las políticas está mediada por las preferencias del poder político local que busca efectos inmediatos, a través de intervenciones no planificadas que responden a situaciones de emergencia y canalizan los recursos hacia intervenciones puntuales, improvisadas y no coordinadas.

Una enseñanza importante de la gestión adelantada por la Alcaldía Mayor durante los años noventa, es que la ciudad es un escenario siempre oportuno para la innovación política por la complejidad de las políticas públicas que en ella deben integrarse y por la relación más directa que se establece con la población. En tal sentido, la gestión política local requiere multiplicar la información, la comunicación y socializar las potencialidades de las nuevas y viejas generaciones. Los ámbitos de la gestión local exigen formas de participación, a veces genéricas, a veces específicas (consejos, comités ad hoc, consulta popular, etc). Todo esto busca indicar que la autonomía de la sociedad civil es fundamental en la obtención de resultados y generación de procesos sociales, no sólo técnicos o urbanísticos. De ahí que ella deba expresarse en capacidad de organización y articulación con otros actores, y en conocimientos y capacidad técnica para responder ante la necesidad de levantar propuestas justificadas y presupuestadas, y enfrentar mejor los procesos de negociación. Esto constituye un eficaz modo de evitar que la participación dependa de la voluntad política de las autoridades.

Complementando lo anterior, la inexistencia de una cultura de participación y articulación de la sociedad civil impide que los espacios de participación sean apropiados adecuadamente, por lo que es necesario fortalecer las instancias municipales de participación local. A este respecto puede considerarse que la institucionalidad actual no es, pese a todo, el fruto de una

confabulación contra la participación de los ciudadanos; es importante revisar estos argumentos, atendiendo también la forma en que nuestra sociedad da soluciones subóptimas a sus dilemas de acción colectiva. No es sólo el diseño o rediseño de instituciones el que va a proporcionar los frutos que sólo se alcanzan mediante la cooperación.

En este sentido, la ciudadanía debe asumir el desafío político de conquistar la capacidad legal y operativa de hacer valer su estatuto político-jurídico, y también adquirir las competencias y los recursos necesarios para desarrollar las políticas públicas que hagan posible el ejercicio y la protección de los derechos y deberes ciudadanos. Del mismo modo, debe asumir el desafío social de promover las políticas públicas que afronten las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía: empleo, situación de vulnerabilidad (por ej. niños), marginación cultural, etc.; y por último, siguiendo a Borja, debe asumir un desafío específicamente urbano: hacer de la ciudad (sus centralidades y monumentalidad, de la movilidad y accesibilidad generalizadas, de la calidad y visibilidad de sus barrios, de la fuerza de integración de sus espacios públicos, de la autoestima de sus habitantes) una productora de sentido a la vida cotidiana.

La política en la ciudad no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones. Hay otro espacio, el de la sociedad política que es el que crean y ocupan todos los organismos y formas de acción colectiva cuando van más allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas, propuestas, deberes y responsabilidades para criticar y ofrecer alternativas, pero también para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad.

Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos y la sociedad tiene el derecho y el deber de exigir que se tomen en cuenta, se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus propuestas. Esta es, tal vez, la única manera como los proyectos urbanos ciudadanos formarán parte de un proyecto de ciudad, dotado de legitimidad normativa, política y sociocultural. Es decir, una base legal (planes, leyes específicas, presupuestos, ordenanzas o reglamentos, etc.), un acuerdo político (más exactamente un conjunto de acuerdos contractuales) y un consenso ciudadano básico con diversos actores urbanos (empresariales, sociales, profesionales, intelectuales, medios de comunicación). En ellos, la consideración de los espacios públicos emerge como el factor clave de su capacidad creadora de ciudad, en

la medida en que su potencial relacional sea confirmado por el diseño y luego verificado y desarrollado por el uso. No obstante, la posición adecuada frente a los problemas de EP consiste en entender que la población entera tiene un conocimiento concreto sobre la ciudad que no está al alcance de la técnica ni de la ciencia, que bordea más bien los confines de la fantasía y del arte. Conocer esos ritmos, sonidos, problemas y lenguajes cotidianos puede proporcionar razones sobre la manera imperceptible y silenciosa en que el EP es apropiado, pero también puede arrojar luz sobre la forma en que se renuncia o accede a él. Formular e implementar políticas de EP implica, en el futuro, tener en cuenta las nuevas generaciones y los valores generados en su interior, pues en la medida en que las dinámicas globales presentan una realidad fragmentada, es necesario atender los nuevos discursos y lenguajes con que se está expresando la plural y heterogénea vivencia de lo urbano. La continuidad y amplitud del EP, asumido bidimensionalmente, es una condición de visibilidad y de accesibilidad para cada uno de los fragmentos urbanos y un factor esencial de integración política y cultural. No es desatinado afirmar a modo de resumen, que el EP es el atributo urbano que en el futuro inmediato contribuirá con mayor fuerza a proporcionar sentido a nuestra vida urbana.

Bibliografía.

Alcaldía Mayor de Bogotá, *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1992-1994: Prioridad Social*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 1992.

Alcaldía Mayor de Bogotá, *Cartilla del Espacio Público*, Bogotá, Alcaldía Mayor - Planeación Distrital, 1993.

Alcaldía Mayor de Bogotá, *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1995-1997: Formar Ciudad*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 1995.

Alcaldía Mayor de Bogotá, *Gestión local y descentralización: Santafé de Bogotá, 1995-1997*, Santafé de Bogotá, Alcaldía Mayor, 1997.

Alcaldía Mayor de Bogotá, *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1998-2000: Por la Bogotá que Queremos*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 1998.

Arango, S. y Salmona, R., "La Arquitectura en la Ciudad" en *La Ciudad: Hábitat de diversidad y complejidad*, Bogotá, Universidad Nacional, 2000.

Borja, Jordi, *Ciudadanía y Espacio Público*, Barcelona, mimeo, 1998.

Borja, J. y Castells, M., *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Estambul, United Nations Center For Human Settlements, Habitat II, 1996.

Castro, Jaime, *Tres Años de Soledad*, Bogotá, Op Gráficas, 1994.

Dávila, A. y García M., "Control Político y Control Ciudadano en Bogotá" en Fainboim, Israel et al (ed.) *Servicio Civil y Mecanismos de Control*, Bogotá, Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Secretaría de Hacienda del Distrito, No. 4, 2000.

Dávila, A. y Gutiérrez, F., "Paleontólogos o polítólogos: ¿qué podemos decir hoy sobre los dinosaurios?", *Revista de Estudios Sociales*, No. 6, Mayo 2000, págs. 39-49.

Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público, *Espacio Público Cartilla para el Defensor*, Bogotá, Alcaldía Mayor - Imprenta Distrital, sin fecha.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital, *Información Social Básica de Bogotá*, Bogotá, Alcaldía Mayor - Imprenta Distrital, 2001a.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital, *Inversión Pública en las Localidades*, Bogotá, Alcaldía Mayor - Imprenta Distrital, 2001b.

El Tiempo, Marzo 9 de 1995.

Fainboim, Israel et. al. (ed.), *Planeación Urbana e Instituciones Presupuestales*, Bogotá, Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Secretaría de Hacienda del Distrito, No. 1, 2000a.

Fainboim, Israel et. al. (ed.), *Servicio Civil y Mecanismos de Control*, Bogotá, Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Secretaría de Hacienda del Distrito, No. 4, 2000b.

García, Martha y Zamudio, José (comp.), *Bajo la lupa: descentralización en Bogotá 1992-1996*, Bogotá, Cinep, 1997.

Giraldo, Fabio (ed.), *Reforma Urbana y Desarrollo Social*, Bogotá, Presencia, 1989.

Giraldo, Fabio, "Ciudad y comunicación", *Ensayo y Error*, Vol. 1, No. 1, Bogotá, 1996.

Gouzeset, Viçens, *Bogotá: Nacimiento de una metrópolis*, Bogotá, Tercer Mundo, Observatorio de Cultura Urbana, 1995.

Gutiérrez, Francisco, "Tendencias de cambio en el sistema de partidos: el caso de Bogotá", *Análisis Político*, Bogotá, Universidad Nacional - IEPRI, No. 24, 1995.

Gutiérrez, Francisco, *La ciudad representada: política y conflicto en Bogotá*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1998.

Leal F y Dávila, A., *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores - IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

Ley 9^a de 1989 "De Reforma Urbana", Decreto Reglamentario y Jurisprudencia. Bogotá: Imprenta Nacional, 1997.

Ministerio de Desarrollo Económico, *La Política Urbana del Salto Social*, Bogotá, Ministerio de Desarrollo Económico, 1995.

Montezuma, Ricardo (ed.), *El Transporte Urbano: Un desafío para el próximo milenio*, Seminario Sistemas de Transporte para las grandes ciudades, Bogotá, CEJA, 1996.

Montezuma, Ricardo (ed.), *Presente y Futuro de la Movilidad Urbana en Bogotá: Retos y Realidades*, Bogotá, Veeduría Distrital, 2000.

Prada, Fernando, "La Estrategia Económica de las Ciudades", en Brand, P. (comp.), *Trayectorias Urbanas en la modernización del Estado*, Bogotá, UNAL, Sede Medellín, 2001.

Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.

Soja, Edward, *Postmetropolis, Critical studies of cities and regions*. Great Britain: Blackwell Publishers, 2000.

Stren, Richard, *An Urban Problematique: The challenge of urbanization for Development assistance*, Toronto, CIDA - University of Toronto Press, 1992.

Torres C. et. al. (comp). *La Ciudad: Hábitat de diversidad y complejidad*, Bogotá, Universidad Nacional, 2000.

Viviescas M., Fernando, "Espacio Público - Imaginación y Planeación Urbana", en *La Calle: lo ajeno, lo público y lo imaginado*, Bogotá, Barrio Taller, 1997a.

Viviescas M., Fernando, "Espacio Público: La Imaginación de la Ciudad", en *Foro Económico, Regional y Urbano*, No. 7. Bogotá, Contraloría de Santafé de Bogotá, 1997b.

Viviescas M., Fernando, *El Programa de "Cultura Ciudadana" en las Encrucijadas del Futuro de la Capital*, Bogotá, Mimeo, 1998.

Viviescas M., Fernando, "La Planeación Urbana y El Estado: Entre la Connivencia y la Complicidad" en Brand, P. (comp.), *Trayectorias Urbanas en la modernización del Estado en Colombia*, Bogotá, UNAL, Sede Medellín, 2001.

Wills, Eduardo, "Autonomía Local: descentralización y corrupción en Colombia", en AA.VV *La Corrupción en Colombia, Conceptos, Instituciones y Legislación*, Bogotá, Red de Solidaridad Social, 1997.

Zamudio, José V., "Las JAL en Bogotá: Comportamiento Electoral", en AA.VV *La Investigación Regional y Urbana en Colombia*, Bogotá, DNP - ACIUR - Carlos Valencia Ed, 1998.