

**UNA APROXIMACIÓN A UNA PROPUESTA DE ESQUEMA DE ANÁLISIS DE
LA EVOLUCIÓN DE LA FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE
RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ.
ILUSTRACIÓN PARCIAL CON EL CASO DEL PROYECTO DE RENOVACIÓN
URBANA EN TORNO AL PARQUE TERCER MILENIO ENTRE 1998 Y 2015.**

DIEGO ANDRÉS CUELLO CONSTAÍN

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2017**

**UNA APROXIMACIÓN A UNA PROPUESTA DE ESQUEMA DE ANÁLISIS DE
LA EVOLUCIÓN DE LA FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE
RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ.
ILUSTRACIÓN PARCIAL CON EL CASO DEL PROYECTO DE RENOVACIÓN
URBANA EN TORNO AL PARQUE TERCER MILENIO ENTRE 1998 Y 2015.**

DIEGO ANDRÉS CUELLO CONSTAÍN

**DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO
JEAN-FRANÇOIS JOLLY**

**Economista, Experto en Planificación urbana y regional,
Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas.
Líder del Grupo de investigación interfacultades (Ciencia Política y
Arquitectura)
“Políticas urbanas”**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2017**

**UNA APROXIMACIÓN A UNA PROPUESTA DE ESQUEMA DE ANÁLISIS DE
LA EVOLUCIÓN DE LA FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE
RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ.
ILUSTRACIÓN PARCIAL CON EL CASO DEL PROYECTO DE RENOVACIÓN
URBANA EN TORNO AL PARQUE TERCER MILENIO ENTRE 1998 Y 2015.**

TRABAJO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE POLITÓLOGO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2017**

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	14
CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	18
1.1 Las políticas públicas.....	19
1.1.2 El análisis Cognitivo de las Políticas Públicas.....	21
1.1.3 Las Dimensiones de las Políticas Públicas.....	23
1.1.4 Las Políticas Públicas como elemento de la Territorialización de Monnet	24
1.2 El Deterioro Urbano y la Renovación Urbana.....	27
1.2.2 La Renovación Urbana.....	28
CAPITULO 2. HACIA UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ, D.C.....	33
2.1 Principios del Esquema	34
2.2 Dimensiones de las Políticas Públicas.....	35
2.2.1 Dimensión Cognitiva.....	37
2.2.2 Dimensión Temporal.....	37
2.2.2.1 Relaciones Diacrónicas.....	39
2.2.3 Dimensión Espacial	39
2.2.4 Dimensión Política	41
CAPITULO 3. ILUSTRACIÓN PARCIAL DEL ESQUEMA DE ANÁLISIS A PARTIR DEL CASO DEL PROYECTO EN TORNO AL PARQUE TERCER MILENIO.....	44
3.1 Enrique Peñalosa Londoño 1998 – 2000	44
3.2 Antanas Mockus 2001 – 2003.....	47
3.3 Luis Eduardo Garzón 2004 - 2008.....	50
3.4 Samuel Moreno Rojas 2008 – 2011	52
3.5 Gustavo Petro 2012 - 2015.....	54
3.6 Relaciones Diacrónicas. Continuidades y Rupturas	57
REFLEXIONES CONCLUSIVAS.....	59
Bibliografía	62

UNA APROXIMACIÓN A UNA PROPUESTA DE ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ.

Ilustración parcial con el caso del proyecto de renovación urbana en torno al Parque Tercer Milenio entre 1998 y 2015.

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos urbanos de América Latina y el Caribe tienen el desafío de responder adecuadamente a las crecientes y cada vez más complejas demandas de servicios urbanos, debido en parte al acelerado proceso de crecimiento económico y demográfico que han sufrido las ciudades en las últimas décadas. Sumado a lo anterior, el crecimiento periférico de las urbes ha estado acompañado de una incesante ocupación de nuevo suelo, con grandes exigencias administrativas y económicas para la sociedad, como ampliar el suministro de servicios públicos y responder a las necesidades de desplazamiento de las personas al interior de las ciudades. Ante los costos del crecimiento periférico, las zonas centrales de la ciudad adquieren un gran y particular interés porque aparte de su valor histórico y patrimonial, tienen bajo costo y condiciones para ampliar los servicios con lo cual se promueve su mayor densificación (Rojas , 2004).

En el caso de Bogotá, con la llegada de la segunda mitad del siglo XX la ciudad deja de estructurarse desde su Centro Histórico. A medida que la ciudad creció se empezaron a crear desarrollos discontinuos de carácter periférico, como lo es el caso de los barrios obreros y luego de los barrios residenciales. La emigración de las elites del centro y la expansión de la actividad comercial para la población de bajos ingresos, sumada a la desaparición de las actividades terciarias y el comercio de lujo provocaron la disminución del precio del suelo (Rubiano Pinilla,

2010). Estos factores terminan por desincentivar casi por completo la inversión pública y privada, generando así un proceso de deterioro en estas áreas.

Una de las zonas de Bogotá que ha sufrido más cambios a lo largo del siglo XX es la del barrio Santa Inés en la localidad de Santa Fe, que pasó de ser el hogar de la clase alta de Bogotá para convertirse en uno de los mayores focos de criminalidad e indigencia de la ciudad cuyo ejemplo más visible es la presencia del sector conocido como “El Cartucho”. Esta calle, llamada así por las plantas que crecían en los jardines, comenzó a deteriorarse y desde los años 50 sufrió un abandono que se acentuó con la demolición de la iglesia Santa Inés para la construcción de la Avenida Mazuera, hoy conocida como la Carrera Décima (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010). Desde esos años el proceso de deterioro siguió su curso y consigo atrajo una parte de la población que vio en sus calles un refugio para desarrollar actividades de todo tipo, en su mayoría ilegales. La droga, la prostitución, el comercio de artículos robados y los homicidios se convirtieron en las actividades típicas de la cuadra y la zona se convirtió en un área sin ley, que además fue ignorada por las autoridades.

Con lo anterior, es evidente la necesidad de aplicar políticas que tiendan a corregir los síntomas de deterioro y es así como cobran importancia los conceptos de mejoramiento, revitalización, rehabilitación y regeneración urbana. Como bien lo indica Hernández Bonilla, (2007), estos procesos son aplicados con el objetivo de rescatar los espacios urbanos, incrementar la calidad de vida de los habitantes a través de intervenciones físico – ambientales, acompañadas de un impacto social y económico, reintegrando una mayor habitabilidad.

La renovación urbana ha estado presente desde el siglo XIX como se explicará más adelante. Se ha convertido recientemente en una herramienta esencial en la mayoría de ciudades del mundo ya que el crecimiento de la población urbana genera dinámicas y necesidades diferentes. Con lo anterior, la renovación urbana se ha convertido en una acción multidisciplinar, donde, la economía, la

arquitectura y la ciencia política han dedicado gran variedad de estudios al fenómeno, muchas veces entrelazándose los campos.

Por el lado de la ciencia política, se puede hablar de la renovación urbana “como la respuesta del Estado a una situación considerada como socialmente problemática” (en este caso de deterioro urbano), según la definición que da Carlos Salazar (2009) de lo que es una política pública. Así se podrá hablar de “la política pública de renovación urbana” cuando se quiere hablar de las acciones públicas destinadas a contrarrestar los efectos del deterioro urbano en una ciudad determinada y, por consiguiente, aplicarle los instrumentos analíticos específicos del análisis de las políticas públicas. Ahora bien, en la medida en que la política pública de renovación urbana se concreta en unos proyectos de renovación urbana es posible aplicarles también dichos instrumentos.

Cabe señalar que son todavía escasas las investigaciones hechas en Colombia desde la ciencia política sobre la renovación urbana. De ahí nació un interés por entender la manera cómo nacen y evolucionan las ideas y los paradigmas que soportan la elaboración de los proyectos urbanos por parte de las Administraciones Distritales, cómo se evolucionan en el tiempo los instrumentos de planificación de los gobiernos para desarrollarlos y cómo cambia su perímetro físico. En esta perspectiva, este trabajo de investigación propone elaborar una primera aproximación hacia un esquema de análisis que permita determinar la evolución tanto de las representaciones de la realidad (valores) sobre las que se soportan los proyectos de renovación urbana, como de, los instrumentos de planeación y de gobierno que les dan realidad y la delimitación del espacio en el territorio

Es importante anotar que este trabajo de grado ha sido adelantado en el marco del Grupo de Investigación Interfacultades (Ciencia Política y Relaciones internacionales y Arquitectura y Diseño) “Políticas Urbanas” que desde 2010 ha desarrollado investigaciones académicas sobre políticas públicas territoriales

promoviendo así el análisis cognitivo de las políticas públicas planteado por Pierre Muller. Se inserta en la línea de investigación específica sobre política pública de renovación urbana que iniciaron en el marco de este Grupo De Los Ríos (2012), Lache (2013), Maestre (2016), Olarte (2016) y Cespedes (2016),

El **objetivo general** del trabajo de grado es formular una aproximación hacia un esquema de análisis para los proyectos de renovación urbana en Bogotá, D.C. donde sea posible determinar las rupturas y continuidades que se presentan en relación con los valores sobre los cuales se apoyan los proyectos, los instrumentos de planificación y de gobierno que los hacen realidad y la delimitación del espacio en el territorio en torno a un proyecto determinado en un periodo de tiempo específico.

En cuanto a la *propuesta metodológica*, cabe indicar que el trabajo es una *investigación cualitativa*, en cuanto no se soporta en técnicas estadísticas o econométricas, pero sí acude a la interpretación y el análisis documental, en especial de documentos existentes como los Planes Distritales de Desarrollo entre 1998 y 2016 y el Plan de Ordenamiento Territorial y sus derivados. También es de *carácter exploratorio*, ya que el problema que se va a tratar es poco estudiado y busca abrirle espacio a la discusión e investigación sobre las políticas públicas urbanas desde un enfoque multidisciplinario, lo cual se viene promoviendo desde el grupo de investigación interfacultades de Políticas Urbanas de la Universidad Javeriana. Igualmente, recurre a una metodología de *carácter descriptivo*, ya que como lo afirma Hernández (1997) estos estudios “sirven para analizar cómo es y se manifiesta un fenómeno y sus componentes”.

El trabajo se divide en tres capítulos. En el *primer capítulo*, se hace una revisión teórica y conceptual, sobre las políticas públicas y su análisis, en particular a partir de las reflexiones de Pierre Muller (2010), la renovación urbana con los trabajos de Rojas (2004) y de Rincón Avellaneda (2006) y el Sistema Socio Territorial de Monnet (2010) como manera de articular ambas., El *segundo*

capítulo presenta la propuesta de esquema de análisis, utilizando el marco teórico y conceptual presentado en el primer capítulo, en particular el trabajo desarrollado por Catalina Bejarano (2012) donde se explican las cuatro dimensiones siguientes para el análisis de los instrumentos de planificación y de acción pública: La *dimensión* cognitiva donde se presenta la construcción del referencial a partir de los instrumentos de planificación, los proyectos y los programas sectoriales; la *dimensión temporal*, donde se presentan las relaciones cronológicas en un tiempo definido; la *dimensión espacial*, la cual se basa en las intenciones de los gobiernos al integrar aspectos territoriales en los proyectos y los programas; y, por último, la *dimensión política* que resalta la participación de los actores.

En el *tercer capítulo*, se hace una *ilustración parcial* de la propuesta de esquema de análisis para los proyectos de renovación urbana en la ciudad de Bogotá, D.C. presentada en el segundo capítulo, a partir del proyecto de renovación urbana en torno al Parque Tercer Milenio, mas no un estudio detallado de este proyecto. Aquí se analiza la manera cómo han cambiado los valores sobre los cuales descansa el proyecto, cómo el área del proyecto ha ido modificándose y cómo el proyecto urbano se ha insertado en diversos instrumentos de planeación y de gobierno a través del tiempo.

CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El presente capítulo ofrece una serie de elementos conceptuales y teóricos que son fundamentales para elaborar el esquema que se busca proponer, construyendo una base sólida para el desarrollo del trabajo. Inicialmente se parte haciendo una aproximación al concepto de políticas públicas, como campo que se desarrolla dentro de la Ciencia Política, tomando como referente a Carlos Salazar. Adicionalmente, se hace alusión al enfoque de análisis cognitivo propuesto por Pierre Muller, donde será posible definir la noción del referencial. Luego, se exponen y contextualizan los elementos del Sistema Socio Territorial de Monnet,

con lo cual se abordará la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización. Por último, se introduce el concepto de renovación urbana, su desarrollo en Bogotá, y comprenderla como una Acción sobre el Territorio.

1.1 Las políticas públicas

Como bien lo expone Salazar (2009), en la actualidad hay un gran número de definiciones de política pública

más con el ánimo de simplificar que de complicar tanto el panorama como <el estado del arte> de este novedoso campo y sencillamente porque con la propuesta de definición que se presenta a continuación se conciben, entienden y comprenden las políticas públicas en forma bastante operacionalizable, muy asequible, casi tangible se propone entenderlas como *el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*. (p.45)

Para explicar esta definición, el autor señala que, por un lado, se refiere a un conjunto de respuestas del Estado, ya que generalmente no hay una sola acción o decisión por parte de los funcionarios, sino que la política pública involucra varias respuestas, las cuales en algunos casos implica no hacer nada, tomar posición al no tomar posición. Luego, en la definición se explica que la política pública se aplica frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas, lo cual quiere decir que, al ser el Estado incapaz de enfrentar todos los problemas que hay en una sociedad este debe priorizar aquellos que generan una mayor presión social o tienen mayor incidencia (Salazar, 2009).

Adicionalmente, Salazar (2009) identifica tres elementos básicos de las políticas públicas:

- Un elemento de *predicción*, ya que es indispensable para transformar una realidad poder tener como referente un futuro esperado. Se trata por lo tanto de acercarse a un ideal de sociedad.

- Un elemento de *decisión*, ya que la formulación de políticas públicas no es otra cosa que decidir, lo cual implica escoger entre dos o más alternativas, involucrando un proceso de racionalidad y otro de voluntad. En relación a este segundo elemento Muller (2000) define cuatro círculos en los que se insertan los actores, con lo cual es posible determinar el nivel de influencia de cada uno frente al proceso. Cada uno lo define de la siguiente manera:
 - El primer círculo: es aquel por el cual transitan todas las decisiones sin excepción. En este se encuentran el presidente y su gabinete, gobernadores y alcaldes.
 - El segundo círculo: lo compone el conjunto de los administradores sectoriales. Su función es poner los intereses sectoriales sobre las exigencias globales.
 - El tercer círculo: son los socios externos al Estado. En este se encuentran los sindicatos, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas e incluso los medios de comunicación.
 - El cuarto círculo: es el conjunto de órganos políticos (Parlamento) y jurisdiccionales (Corte Constitucional). Generalmente inciden al final de la decisión para modificar o aprobar la política, o en algunos casos devolverla. (p.114).

- El tercer elemento es la *acción*, lo cual representa la diferencia entre un discurso y una política pública. Lo que caracteriza a la política pública es la acción, la ejecución o la materialización en acciones concretas.

De esta manera, las respuestas a las que hace referencia Salazar las toma Muller (2010) como acciones “sobre un campo de la sociedad, a veces para retrasar su evolución y, lo más frecuentemente, transformarla o adaptarla” (p.112). A partir de la definición de objetivos se desarrollan esas acciones, objetivos que a su vez son establecidos desde la “representación del problema, de sus consecuencias y de las soluciones posibles para resolverlo” (Muller, 2010, pág. 113).

Los actores desarrollan estrategias y movilizan recursos para que al final las decisiones que tomaron traigan como consecuencia alcanzar los objetivos propuestos.

A partir de esto se generan una variedad de enfoques para el análisis de las políticas públicas, el cual Roth (2007) explica que se trata de “examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos” (p.28). Uno de los enfoques para el análisis de políticas públicas es el *enfoque cognitivo*, para el cual las políticas públicas no son simplemente procesos en los que las autoridades toman una decisión, sino que se constituyen como

el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo. Por consiguiente, las políticas públicas deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real, tal como ella lo percibe. (Muller, 2010, pág. 113)

1.1.2 El análisis Cognitivo de las Políticas Públicas

Pierre Muller explica que este enfoque se caracteriza por destacar el papel de las ideas en el estudio de las políticas públicas, las cuales se configuran como “una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción” (Muller, 2010, pág. 115).

De esta manera tenemos la definición de lo que Muller llama el referencial de la política pública, siendo aquel conjunto de imágenes, y generando la visión del papel que tiene un sector en la sociedad. Este referencial contiene prescripciones que definen los criterios de selección y los procesos para la designación de los objetivos, lo cual le da sentido al programa político. Se constituye como una operación de decodificación de lo real y una de recodificación de lo real, siendo la primera un mecanismo que tiene como fin disminuir el carácter opaco del mundo, y la segunda un mecanismo para definir un programa de acción política (Muller, 2010).

El referencial de una política pública se articula cuatro niveles de percepción del mundo: *unos valores, unas normas, unos algoritmos y unas imágenes*. He aquí la definición de lo que Muller llama “el referencial de la política pública”, siendo aquel conjunto de imágenes, y generando la visión del papel que tiene un sector en la sociedad. Este referencial contiene prescripciones que definen. Muller (2010) los explica de la siguiente manera:

-Los valores son las representaciones más fundamentales sobre lo que es bien y lo que es mal, lo deseable o lo que está por descartar. El debate entre equidad versus igualdad es, típicamente, un debate sobre los valores como lo era el debate sobre “el crecimiento” o la preservación del ecosistema.

-Las normas definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores: “la agricultura debe modernizarse”; “hay que satisfacer las necesidades del mercado”; “hay que disminuirle el costo de los gastos en salud”; “las empresas francesas deben estar expuestas a la competencia”.

-Los algoritmos son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Pueden expresarse bajo la forma de “si..., entonces”: “si el gobierno no le pone tanto cuidado a la moneda, entonces las empresas ganarán competitividad”; “si yo cedo al chantaje de los secuestradores, entonces ellos harán otros secuestros”; “si transfiero las políticas de lucha contra la exclusión social del Estado hacia las entidades locales, entonces las políticas públicas serán más eficaces porque están más cercanas a los interesados”.

-Las imágenes (“el joven agricultor dinámico y moderno”; “Airbus supera a Boeing”; “las tropas estadounidenses tumban la estatua del dictador”) son unos vectores implícitos de valores, de normas y aún de algoritmos. Son unos “atajos cognitivos” que le dan significación inmediata a lo que se hace. (p.117)

Además de estos cuatro niveles desde los que se articula el referencial de una política pública, también es posible descomponerlo en tres elementos: *el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción* que ayudan a establecer la relación global – sectorial. El primero corresponde a “una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales” (Muller, 2010, pág. 118). Este contiene

una variedad de valores que funcionan como base de las creencias de una sociedad, definiendo de una manera la relación de una sociedad con el mundo desde la creación de una representación específica.

Por otra parte, el referencial sectorial se constituye como “la representación del sector, la disciplina o de la profesión” (Muller, 2010, pág. 122). En este se delimitan las fronteras del sector y en cierto modo ayuda a configurarlo y a definir su lugar en la sociedad.

Por último, los operadores de transacción corresponden a los algoritmos previamente explicados y establecen las relaciones entre el referencial global y el referencial sectorial (Muller, 2010).

1.1.3 Las Dimensiones de las Políticas Públicas

Para desarrollar el análisis de los instrumentos de planificación y de acción pública es necesario remitirse a lo expuesto por Bejarano citado por Fontecha (2015, pág. 22) quien identifica cuatro dimensiones de la siguiente manera:

La dimensión cognitiva permite construir el referencial de cada instrumento de acción pública, la dimensión temporal permite elaborar las trayectorias del referencial, la dimensión espacial permite ubicar el referencial en un territorio y la dimensión política permite el acercamiento a los actores y a los mediadores que inciden en la construcción del referencial.

Finalmente, como lo plantea (Salazar, 2009) para el análisis de las políticas públicas es necesario tener en cuenta cinco características específicas:

1. Tomar la política pública como unidad de análisis, considerándola como un todo. Se observa desde el momento en el que empieza la política pública y el momento en el que se analiza.
2. Hay una ambición explicativa en el análisis de política pública, donde se pretende no solo contar lo que sucedió sino explicar por qué paso y qué fue lo que pasó.

3. El análisis de la política apela al análisis diacrónico, lo cual implica un análisis histórico.
4. A través del análisis de política pública es posible realizar un corte transversal relacionando el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social, de manera que logra abordar la relación Estado – Sociedad en la que se prioriza lo que se denomina el momento estatal administrativo.
5. El análisis de política pública trabaja considerando al Estado como una organización muy compleja, la cual posee conflictos y contradicciones.

1.1.4 Las Políticas Públicas como elemento de la Territorialización de Monnet

Esta investigación se basa en la importancia de la acción humana como causa de la transformación social y física en el entorno urbano. Dichas transformaciones se configuran dentro del sistema de inter-determinación entre *territorio, territorialidad y territorialización que plantea* Monnet (2010) o Sistema Socioterritorial. Dicho sistema permite realizar una aproximación a lo que representa la elaboración y aplicación de políticas públicas en el entorno urbano.

A continuación, se procederá en explicar los tres elementos que conforman el Sistema Socioterritorial de Monnet: *el territorio, la territorialidad y la territorialización* en la ciudad desde las políticas públicas.

Como Bejarano (2012, pág 9) lo expone, cuando se habla de la ciudad como territorio es necesario definirla como “aquel espacio físico donde se materializan las acciones de forma repetitiva, sobre el cual se construyen valores que le dan significado e igualmente como el espacio que condiciona las acciones sobre la misma”. En palabras de Monnet (2013, pág 5), el territorio es el “espacio concreto, área o red materializados por el ejercicio de una acción humana repetitiva, la territorialidad como los valores asignados a un territorio y la territorialización como aquellas acciones sobre el espacio material motivadas por una territorialidad”.

Como lo plantea Bejarano (2012)

la territorialización o la acción sobre el territorio, supone el engranaje de por lo menos 3 piñones: las políticas públicas, la planificación y el gobierno, que actúan conjuntamente sobre el territorio. La imagen del engranaje supone la necesidad de establecer procesos de coordinación y de sincronización para el direccionamiento de las partes hacia un fin común sobre el territorio o una acción intencionalmente deseada. De lo contrario, se corre el riesgo de generar acciones aisladas, contradictorias y conflictivas, que ponen en riesgo las facultades de cada uno de los piñones, reduciendo su campo de gestión sobre el territorio y limitando la capacidad y la eficacia de los instrumentos. (p.57)

Figura 1 Interdeterminación entre Territorio, Territorialidad y Territorialización



Fuente: Roa (2011, 19) adaptado de Monnet (2010, 94).

A partir de las políticas públicas se intenta intervenir para solucionar una situación considerada como problemática. Se configura entonces como elemento de la territorialización al ser una respuesta, una acción sobre el territorio.

Por su parte, la planificación se puede explicar cómo la toma de decisiones previa a la acción sobre el territorio. Es donde se reúnen los instrumentos de predicción para determinar que se puede hacer sobre el territorio, esto a través de la implementación de instrumentos de planificación para el cálculo de situaciones futuras (Bejarano, 2012).

Por último, el tercer elemento de la *territorialización* se refiere el gobierno, el cual se considera como la acción concluyente del proceso de predicción, desarrollado desde las políticas públicas y los instrumentos de planeación. Los instrumentos de gobierno se convierten en parte esencial para materialización de los proyectos en el territorio (Bejarano, 2012).

Es así como se configuran las decisiones en relación con los cambios a realizar en el territorio, decisiones que se encuentran a su vez condicionadas por los diferentes actores que intervienen y los intereses, valores e ideas que los guían.

Con lo expuesto, es posible aclarar la forma cómo se relacionan los elementos del Sistema Socio Territorial de Monnet expuesto anteriormente. Estos tres conceptos interactúan entre sí y cambian dependiendo de las condiciones del entorno. Por un lado, el territorio materializa los valores que crean la territorialidad, la cual a su vez estructura las representaciones y los significados del territorio. Por su parte la territorialización produce y define el territorio, y este a su vez condiciona materialmente las acciones. Y por último la territorialidad condiciona socialmente las acciones de la territorialización, la cual actualiza los valores de la territorialidad (Monnet, 2013).

1.2 El Deterioro Urbano y la Renovación Urbana

A partir de la aproximación al concepto de política pública, es posible hablar de deterioro urbano como una “situación socialmente considerada como problemática” retomando la definición de Salazar (2009), lo cual, como ya se ha visto es sujeto a la aplicación de una respuesta por parte del Estado. A continuación, se presenta una aproximación al concepto de deterioro urbano como una introducción al concepto de renovación urbana que constituye la respuesta al éste.

1.2.1 El Deterioro Urbano

Para empezar, es posible decir que hay un proceso de deterioro cuando...

... hay un detrimento en los materiales, mal estado de la construcción y deficiencia en espacios para andenes, zonas verdes, espacio público; presencia de basuras y desechos; altas concentraciones de ruido y contaminación atmosférica; falta de permeabilidad y difícil accesibilidad; insuficiencia de la infraestructura de servicios públicos; incompatibilidad de usos; hacinamiento y disminución de los precios de la finca raíz. (citado en Rodríguez, Niño, & Jolly, 2004, pág. 11).

El desarrollo sostenible y, en algunos casos, la cohesión social se ve amenazada por las áreas deterioradas al interior de las ciudades, y muchas veces no se señala el problema en toda su magnitud y, al contrario, se tiende a simplificarlo y a reducirlo a un problema de pobreza (Schiappacasse & Müller, 2008). Es cada vez más claro que el deterioro se produce por una serie de factores que incluyen pobreza, pero además están ligados a un proceso de desarrollo específico y a unas dinámicas determinadas. Como Rojas citado por Rodríguez et al. (2004, pág. 20) lo explica, “la decadencia de las zonas céntricas sigue patrones generales de obsolescencia funcional, física o económica de los edificios y la infraestructura”,

En el caso de Bogotá, a medida que la ciudad crece, se crean desarrollos discontinuos de carácter periférico, como lo es el caso de los barrios obreros y luego de los barrios residenciales. La emigración de las elites del centro y la expansión de la actividad comercial para la población de bajos ingresos, sumada a la desaparición de las actividades terciarias y el comercio de lujo provocaron la disminución del precio del suelo (Rubiano Pinilla, 2010). Estos factores terminan por desincentivar casi por completo la inversión pública y privada, generando así un proceso de deterioro en estas áreas.

Como bien lo señala Rojas citado por Rodríguez et al. (2004, pág. 20),

... la ciudad experimenta un antieconómico proceso de expansión periférica y deterioro de las zonas céntricas. Mientras el primero consume tierras e infraestructura, incrementando el costo de vida y de producción, el segundo subutiliza los activos situados en el centro.

La recuperación de estas zonas se vuelve fundamental para el desarrollo de la ciudad y la renovación urbana se convierte en un eje central para atraer capital privado y población que de otra manera se establecería en la periferia.

1.2.2 La Renovación Urbana

Con el objetivo de tener una imagen clara sobre el concepto de renovación urbana, y cómo se encuadra este en el área de la gestión pública, y en general, en el campo de la Ciencia Política, es importante acudir en un principio, a varias interpretaciones en relación con el concepto, las cuales aportan elementos importantes para su definición y la forma en la que se desarrolla tanto global como localmente.

Para empezar, es preciso remitirse al siglo XIX, donde las ciudades industriales demandaban cambios estructurales para resolver los problemas de hacinamiento e insalubridad, característicos de los barrios obreros. Se busca entonces convertir la ciudad medieval de calles angostas, poca conectividad e ineficiencia propias de la visión monárquica a una ciudad de mentalidad burguesa, donde se busca mejorar la productividad. Esta se basó en el concepto clásico de renovación

urbana en el que predomina el desplazamiento de la población, “el recambio de estructuras obsoletas y saneamiento u operación bulldócer” (Rincón Avellaneda, 2006, pág. 32).

Es desde ese momento que empiezan a replicarse este tipo de intervenciones en varias ciudades de Europa y América, bajo el concepto de tabula rasa, donde se da la demolición de estructuras para ser reemplazadas por una nueva construcción. Estos procesos, generalmente acompañados de cambios sociales y económicos, trajeron consigo un aumento considerable en los niveles de productividad.

Como lo marca Rincón Avellaneda (2006), es a partir de los años 70 que el concepto de renovación urbana se transforma y comienza a ser una herramienta para permitir transformaciones al interior de las sociedades post industriales, a estar ligada al proceso de democratización de la toma de decisiones y a promover la recualificación de áreas de vivienda en malas condiciones, dejando de promover además el desplazamiento de población.

A partir de esta aproximación, es posible delimitar algunos conceptos que generalmente se usan a la par con el de renovación urbana. Algunos de estos son mejoramiento urbano, rehabilitación urbana, regeneración urbana, revitalización urbana y recuperación urbana. Rojas (2004) explica al respecto que:

...haciendo énfasis en las dimensiones económicas o físicas del proceso de desarrollo urbano, los términos mejoramiento y renovación tienen una fuerte connotación física por cuanto ponen el acento en acciones sobre el entorno construido. Por otra parte, rehabilitación, revitalización, regeneración y recuperación son términos que tienen una connotación económica y social de mayor peso, aunque sin descartar la dimensión física de las intervenciones. Cuando se centra la atención en la naturaleza de las transformaciones físicas en las áreas objeto de intervención, se observa que al hablar de mejoramiento y rehabilitación urbana se pone énfasis en la preservación de las estructuras físicas existentes, en tanto que regeneración, revitalización, renovación y recuperación urbana denotan una combinación más liberal de acciones de preservación de las estructuras viejas, con demolición de algunas de ellas y recuperación de otras. (p.17)

Al final lo que se busca es lograr transformaciones en el área social, económica y física de las zonas urbanas a partir de la acción de actores públicos y privados, logrando modificar la imagen de deterioro y consigo atraer nuevos usuarios (Rojas, 2004). Para efectos del presente trabajo se tomará entonces el concepto de renovación urbana expuesto en la investigación de Maestre (2016) el cual dice que es "...la variedad de intervenciones que un gobierno puede emprender para mejorar, preservar e intensificar las condiciones de las estructuras físicas existentes. El uso de una zona urbana y las acciones de preservación de las estructuras viejas, con demolición de algunas de ellas y recuperación de otras...". (p.20)

Para hablar de América Latina, las grandes intervenciones de renovación urbana han tenido lugar en la segunda mitad del siglo XX, donde, a partir del aumento de la población en las grandes ciudades los gobiernos se ven obligados a expandir, muchas veces sin planificación, las urbes haciendo que grandes áreas centrales se vean descuidadas y comiencen un proceso de deterioro que generalmente desencadena en crisis sociales, económicas y políticas. Rojas (2004) presenta el caso de dos ciudades con alto desarrollo como lo son Buenos Aires y Santiago de Chile, y una ciudad con un desarrollo menor como lo es Quito. Estos casos, cada uno con características particulares, permiten acercarse un poco a lo que ha sido la aplicación de políticas de renovación urbana en Suramérica, destacando su fuente de financiación, las herramientas de gestión y el impacto que se logró.

En el caso de Bogotá, es posible hablar de cuatro olas de transformación urbana que han tenido lugar en el centro de la ciudad y que tuvieron inicio alrededor de la mitad del siglo XX. Por un lado, es posible hablar de una reconstrucción modernista la cual tuvo lugar entre 1930 y 1950, caracterizada por generar formas de desplazamiento y destrucción, lo cual estaba estrechamente ligado con procesos violentos. La segunda ola se puede nombrar como la reconquista inmobiliaria, y se caracteriza especialmente por promover el repoblamiento del centro de Bogotá. Tuvo lugar entre 1960 y 1980, aproximadamente. Una tercera

ola tiene lugar en la década de 1990 y se caracteriza principalmente por buscar la recuperación del espacio público. Por último, es posible hablar de una serie de intentos por generar lo que se podría llamar gentrificación incluyente, donde, a partir de procesos participativos e inclusivos se busca generar proyectos de redesarrollo¹ (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. , 2015).

Una de las intervenciones más grandes y polémicas fue la de la calle “El Cartucho”, la cual se presenta como una transformación física en la que se eliminan estructuras obsoletas para dar paso a la creación de espacio público, específicamente en un parque. A través del Decreto 880 de 1998, durante la Administración de Enrique Peñalosa, se presenta el Programa de Renovación Urbana para la recuperación del sector comprendido por los barrios San Bernardo y Santa Inés y su área de influencia. El Decreto proyectaba aprovechar el área para realizar una intervención a gran escala, creando espacio público y mejorando la seguridad en el sector.

1.2.3 El Proyecto Territorial de Renovación Urbana

Para la construcción del concepto de Proyecto de Renovación Urbana se parte de lo desarrollado por De los Ríos (2012) en relación a los Contextos y Proyectos Territoriales.

A partir del Sistema Socio Territorial de Monnet presentado anteriormente permite ver como las acciones sobre el territorio, en especial aquellas de planificación, producen o transforman el territorio de manera sustancial, generando al igual un cambio en los valores de la territorialidad y creando de esta manera un proceso dinámico e interdeterminado. Es en esa perspectiva que Mauricio De los Ríos define los conceptos de Contextos y Proyectos Territoriales a ser relevantes, con el objetivo de poder llamar a los territorios con unas condiciones especiales y particulares (Contexto Territorial) y por otro lado para denominar al conjunto de

¹ En este contexto se entiende redesarrollo como una categoría analítica para describir procesos de transformación urbana impulsados por agentes públicos y privados (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. , 2015).

decisiones públicas condicionadas por los valores del territorio que permitan territorializar las políticas públicas sobre los mismos (Proyecto Territorial) (De los Ríos, 2012).

En palabras de Mauricio de los Ríos (2012) el Proyecto Territorial y el Contexto Territorial se define como "...acciones públicas de planificación y de gestión con objetivos y metas precisos dirigidos a un territorio en particular por el reconocimiento de sus valores". (p.33)

En la investigación de De los Ríos (2012) encontramos también lo que él llama Proyectos Territoriales de Revitalización, A primera vista se podría utilizar de manera análoga el concepto haciendo una aclaración importante en relación con el concepto de Revitalización. En el texto la Revitalización se toma como una "...transformación de zonas consolidadas manteniendo los residentes originales y la integración de nuevos habitantes hasta ahora conminados a las periferias..."². (p.43)

Por lo tanto, se toma la definición de Proyecto Territorial de Revitalización como "las acciones públicas de planificación y de gestión que buscan la transformación o intervención de los *contextos territoriales*³ objeto de revitalizar por concepto de sus valores físicos, sociales o económicos". (De los Ríos, 2012, pág. 47)

Con lo anterior, es posible tomar esa definición y proponer una en relación a la Renovación propiamente, extrapolando la definición de De los Ríos (2012) y complementándola con la definición que se proporciona en la sección 1.2.2 de este trabajo. De esta manera, los Proyectos Territoriales de Renovación Urbana son acciones públicas de planificación o de gestión que tienen como objetivo mejorar, preservar e intensificar las condiciones de las estructuras físicas existentes de los *contextos territoriales*.

² Esta definición de Revitalización la toma De los Ríos (2012) del Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá Humana" (2012 – 2016).

³ Cursivas de este trabajo.

Por último, al definir los conceptos de renovación urbana y políticas públicas, se encuentra que son temas que influyen directamente en el bienestar de las personas y en la transformación de sus realidades, lo cual desde procesos como el análisis cognitivo de políticas públicas de Muller y el desarrollo del Sistema Socio Territorial de Monnet es posible formular una aproximación hacia un esquema de análisis para los proyectos de Renovación Urbana, donde se identifiquen las transformaciones desde los valores, la delimitación del espacio y las acciones sobre el territorio de las diferentes Administraciones Distritales desde 1998 hasta 2015.

CAPITULO 2. HACIA UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ, D.C.

En el capítulo anterior se presentaron los conceptos fundamentales para poder elaborar un esquema de análisis de los proyectos de renovación urbana en la ciudad de Bogotá. Se definió el concepto de políticas públicas y se logró identificar la manera en la que el análisis cognitivo nos permite construir la trayectoria del referencial del proyecto de renovación urbana, para luego explicar el sistema de inter-determinación entre territorio, territorialidad y territorialización de Monnet, lo cual nos aproximó a la forma en la que se elaboran y se aplican las políticas públicas urbanas. Por último, se abordó el concepto de deterioro urbano y renovación urbana para poder tener una imagen más amplia en torno al problema objeto de estudio.

En este capítulo se explicará la manera en la que se va a desarrollar el análisis, a partir de una exposición del esquema que se busca proponer. La segunda parte se enfocará en identificar los instrumentos de planeación y de gobierno en la ciudad de Bogotá, relacionados con el proyecto de renovación urbana en torno al Parque Tercer Milenio, con el objetivo de resolver la dimensión cognitiva para el análisis

del referencial en cada uno de ellos y aplicar la relación diacrónica para la dimensión temporal. De esta manera será posible llevar a cabo la construcción de las trayectorias del referencial del proyecto urbano. Y, por último, la tercera parte desarrolla la dimensión espacial como elemento de territorialización y la dimensión política donde se resalta la importancia de la intervención de los actores. Al final se busca poder contextualizar los conflictos, las continuidades y las rupturas que se sacan del análisis cognitivo y temporal.

2.1 Principios del Esquema

Al analizar la trayectoria de un proyecto al interior de la política pública de renovación urbana de la ciudad de Bogotá en un espacio y periodo de tiempo definidos, es necesario enunciar los principios básicos del esquema de análisis que orientan su desarrollo. Lo anterior tomando como base la investigación de Catalina Bejarano (2012), donde a partir del Sistema Socio Territorial de Monnet (2010) interpretado por Roa (2011) se lograrán identificar los cambios que se producen desde el territorio, los valores y las acciones a partir del análisis de cada administración distrital desde 1998 hasta el 2016. A continuación, se presentan algunos principios que servirán de base para formular el esquema.

- Por un lado, los instrumentos de acción pública pueden ser usados como unidad de análisis de la territorialización de las políticas públicas urbanas. Esto debido a que, retomando a Monnet (2010), “se entiende el territorio como la ciudad y sus relaciones internas y externas, la territorialidad como el referencial de las políticas públicas, y la territorialización como el engranaje de la acción pública⁴ (Bejarano, 2012).
- A partir de la aplicación del análisis cognitivo a los principales instrumentos de planeación y de gobierno en cada una de las administraciones que se van a tomar en cuenta, es posible construir el referencial y sus trayectorias. Para la construcción del referencial es necesario tomar por lo menos uno de

⁴ Se entiende por instrumentos de acción pública al conjunto articulado de políticas públicas e instrumentos de planificación y del gobierno (Bejarano 2012).

los cuatro niveles de percepción. Para la ilustración del esquema que se va a desarrollar en el capítulo 3 se va a tomar los valores como nivel de percepción.

- Para construir el referencial global es necesario remitirse a los Planes Distritales de Desarrollo y al Plan de Ordenamiento Territorial, mientras que para la construcción del Referencial Sectorial hay que tomar los Programas, Proyectos y los derivados del POT en relación con la renovación urbana en Bogotá.
- Para determinar la forma en la que se relacionan el Referencial Global y el Referencial Sectorial es necesario remitirse a los actores que toman las decisiones. Adicionalmente tienen un rol fundamental para que se den relaciones de coordinación en los instrumentos.
- La territorialización requiere de un mínimo de coordinación en los instrumentos a corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de evitar acciones aisladas en el territorio.
- Para resolver la dimensión temporal de los Proyectos de Renovación Urbana, se escoge un caso particular y un periodo de tiempo específico con lo cual se podrán construir argumentos y explicaciones sobre las relaciones temporales y cognitivas identificadas en los instrumentos de planeación y de gobierno en el periodo establecido.

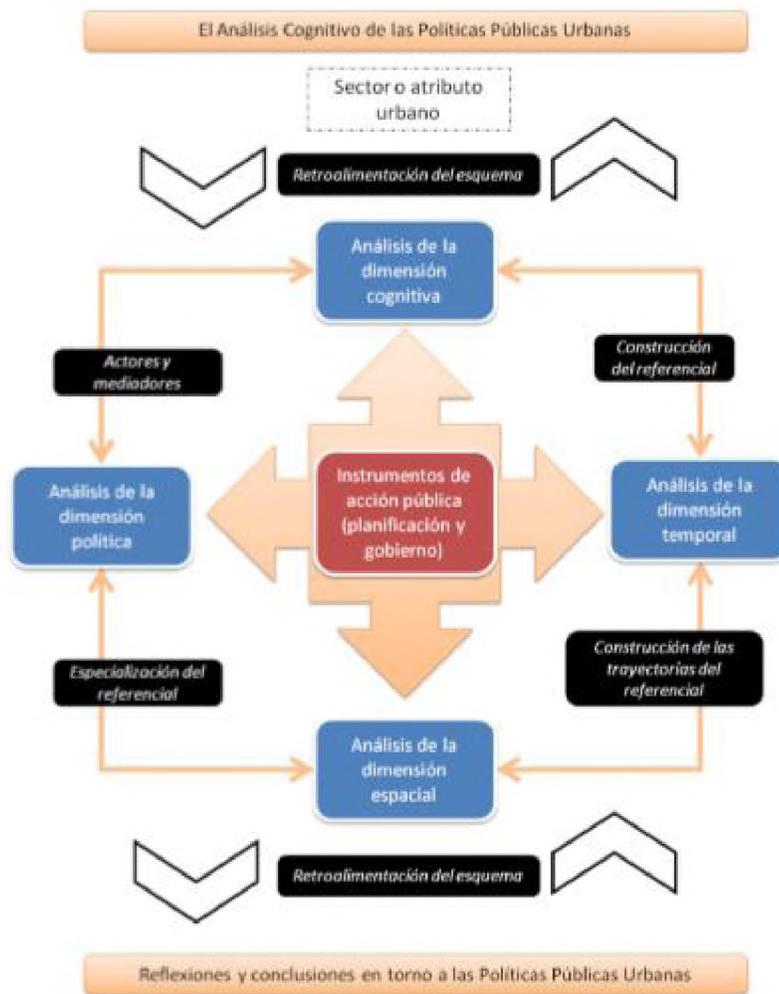
2.2 Dimensiones de las Políticas Públicas

A continuación, se presenta un esquema elaborado por Bejarano (2012) donde ilustra la manera como se relacionan las diferentes dimensiones de las políticas públicas con la construcción del referencial a partir de los instrumentos de acción pública.

A pesar de que el presente trabajo no se basa en la perspectiva exclusiva de los instrumentos de acción pública, resulta útil por la manera en la que ilustra la dinámica de las dimensiones de las políticas públicas para la construcción del referencial y el análisis temporal que se realiza para identificar las continuidades y

rupturas que se presentan en el tiempo, lo cual permite introducir la aproximación a cada dimensión de la aproximación al esquema que se propone en el presente trabajo

Figura 2. esquema de análisis de la construcción del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública



Fuente: Bejarano (2012)

2.2.1 Dimensión Cognitiva

Para la construcción del referencial es necesario caracterizar uno de los cuatro niveles de percepción del referencial en cada uno de los instrumentos a analizar. Se necesita identificar valores, normas, algoritmos o imágenes creadas por los instrumentos que soportan las acciones.

Luego, se busca analizar cada instrumento de planeación y gobierno desde la dimensión cognitiva, la cual tiene como objetivo organizar la información para identificar los valores y las normas, y construir los algoritmos y las imágenes de cada uno de los instrumentos, para ser comparados en un periodo de tiempo específico. Para el caso que se va a usar para ilustrar el esquema de análisis en el capítulo 3 se va a utilizar solo los valores como nivel de percepción para la construcción del referencial.

Al realizar el ejercicio de organización y sistematización de la información es posible identificar los elementos del referencial de los instrumentos de planeación y de gobierno utilizados, lo cual permitirá resaltar las similitudes y diferencias en cada uno. Como lo expone Bejarano (2012) este proceso presenta “la posibilidad de identificar los procesos cognitivos de cada uno de los instrumentos, específicamente en la manera como se definen, se abordan, se discuten y se toman decisiones sobre los problemas y las acciones” (p.76), en nuestro caso en relación a la zona definida en el Programa de Renovación Urbana Parque Tercer Milenio.

A partir del desarrollo de este proceso es posible entonces elaborar las trayectorias del referencial desde la dimensión temporal.

2.2.2 Dimensión Temporal

Para obtener una máxima efectividad en la ejecución de las políticas públicas es, por lo menos, deseable que las visiones entorno a la problemática tratada y las acciones alrededor tengan un mínimo de continuidad. Para ello es necesario evitar las rupturas que se puedan presentar, las cuales arrojarían obstáculos a la hora de

hacer un seguimiento de resultados y dificultaría la evaluación del programa o política tratada. El análisis de la dimensión temporal busca desarrollar una reconstrucción de las trayectorias que permitan identificar esas continuidades o rupturas durante los procesos de decisión. Desde la perspectiva del Sistema Socio Territorial de Monnet, el esquema que se propone tiene como objetivo analizar la temporalidad de las acciones y las decisiones en el territorio, que para efectos de este estudio será desde una visión diacrónica.

A partir del esquema elaborado por Roa (2011) desde la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de Monnet, es posible explicar la manera en la que se construyen, se adoptan y se cambian los instrumentos de planeación y de gobierno, así como la forma en la que los valores que se atribuyen al territorio se modifican, generando las acciones que lo definirán. Como lo expresa Jolly (2012)

las políticas públicas territoriales pueden ser entendidas como una territorialización, es decir, como el conjunto de acciones que se ejercen sobre un espacio material (territorio) y actualizan el sistema de valores que las fundamentan (territorialidad), sistema que, a su vez, estructura las representaciones y significados de este territorio, el cual, in fine, condiciona materialmente las acciones que se pueden ejercer sobre él, es decir, la territorialización. (p.8)

y a su vez “las políticas públicas territoriales “producen y definen” el territorio, el cual, a su vez, materializa los valores (capital territorial) base de la territorialidad que van a condicionar socialmente las acciones que se puede ejercer sobre éste”.

Para entender las relaciones horizontales del referencial del proyecto de renovación urbana en un momento y periodo establecido, es necesario aplicar un análisis diacrónico, estableciendo límites temporales. Para el desarrollo de la investigación se ha procedido a limitar el análisis a las últimas seis administraciones. Esto debido a que se consideran fundamentales para entender

el desarrollo y los cambios producidos en el área de estudio. Como se menciona en el Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial de Renovación Urbana San Bernardo Tercer Milenio (2015)

los decretos 462 y 680 de 1998 asignaron el tratamiento especial de Renovación Urbana al sector comprendido por los barrios de San Bernardo y Santa Inés y su área de influencia para que posteriormente, el Decreto Distrital 880 de 1998, adoptara el programa de Renovación Urbana para la recuperación de dicho sector y se establecieron, además, normas específicas para algunos de los sectores dentro del área de Renovación Urbana (p.7)

por lo cual es desde esta época donde se empieza a gestionar respuestas frente a la problemática de deterioro urbano en la zona del Parque Tercer Milenio, y teniendo en cuenta que hay actualmente un Plan Parcial de Renovación Urbana en el territorio entonces se justifica la escogencia de los límites en el tiempo escogidos.

2.2.2.1 Relaciones Diacrónicas

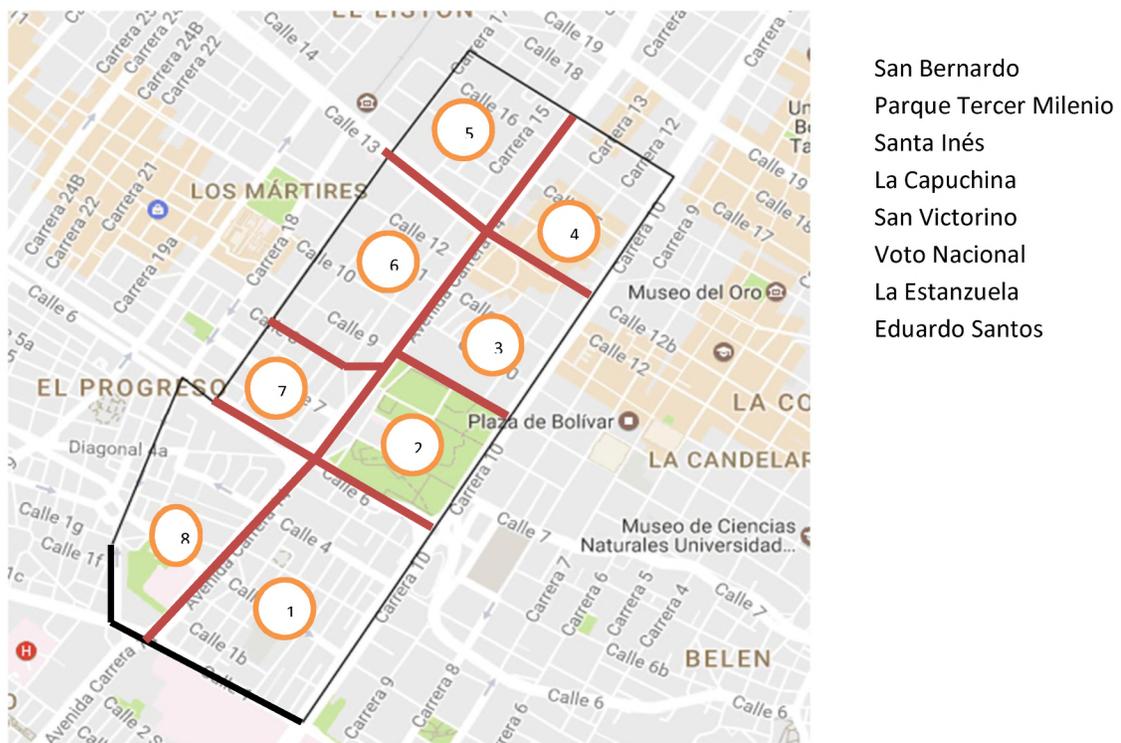
Estas relaciones sugieren una coordinación en el desarrollo de algunos hechos a través del tiempo, lo cual quiere decir que identifica una verdadera unión de esfuerzos desde varias herramientas para lograr un objetivo común. Esto se percibe al lograr comparar la construcción de los referenciales a lo largo del tiempo. A partir de ese proceso se pueden resaltar los puntos donde hay continuidad y aquellos donde hay inflexiones con respecto a los objetivos planteados al inicio del programa o la política. En la presente investigación esta relación se materializa como un análisis horizontal de los instrumentos de planificación y de gobierno en 6 periodos de gobierno (figura).

2.2.3 Dimensión Espacial

Como ya se ha explicado anteriormente, es necesario delimitar el espacio que se va a estudiar, identificando una acción específica sobre este, con lo cual va a ser

posible elaborar explicaciones desde las relaciones cognitivas y temporales. Siguiendo el planteamiento de Bejarano (2012) y las características que propone para identificar un elemento espacial específico⁵, se va a tomar lo definido en el Decreto 880 de 1998. Este tenía como objetivo la recuperación del sector comprendido por los barrios San Bernardo y Santa Inés y su área de influencia.

Figura 3. Perímetro del Decreto 880 de 1998



Fuente: Elaboración propia desde el Decreto 880 de 1998

Como se muestra en la gráfica, el Decreto 880 de 1998 delimitó el perímetro del programa de Renovación Urbana de la siguiente manera: Desde la carrera 10 al oriente hasta la carrera 17 al occidente y de la calle 17 al norte hasta la calle 1 al

⁵ En este caso no se cumple con una de las características que propone Bejarano (2012) al no integrar dos o más escalas territoriales.

sur⁶. Con lo anterior se establecen los límites también del Proyecto Parque Tercer Milenio, identificado en la gráfica con el número dos.

De esta manera es posible contribuir a la elaboración de argumentos sobre las relaciones cognitivas y temporales desde el análisis de los instrumentos de planeación y de gobierno desde 1998 hasta el 2016. Durante el desarrollo del análisis será posible determinar los cambios que se producen desde los instrumentos de planeación y de gobierno en relación con la delimitación del espacio base que se ha definido.

Por último, a partir de los cambios que se presentan en cada administración será posible identificar modificaciones en la figura de Roa (2011) desde Monnet (2010).

2.2.4 Dimensión Política

Esta parte del esquema se centra en la relación entre los actores, la negociación que hay entre ellos. Como lo explica Muller (2010) los actores se convierten en protagonistas fundamentales a la hora de analizar los procesos de decisión para la construcción del referencial.

Es posible identificar 3 grupos de actores, los cuales permiten establecer un análisis de las relaciones de los agentes sociales (nota) en torno a los procesos de construcción de ciudad. Estos grupos los explica Bejarano (2012) de la siguiente manera:

- **La comunidad:** es decir la población organizada que se encuentra presente como actor fundamental de la construcción de la ciudad, generando una estructura social y urbana.
- **El Estado:** que corresponde a la estructura político – jurídica o la suma de organizaciones del país, que actúan a través de políticas públicas en todos los sectores de la sociedad, incidiendo permanentemente en las acciones. En el

⁶ El Decreto 880 de 1998 no reglamenta, con normas específicas, los sectores de La Capuchina, San Victorino, Voto Nacional, La Estanzuela y Eduardo Santos. Estos se reglamentan posteriormente en el Decreto 653 de 1999.

Estado se encuentran los diferentes entes territoriales desde el nivel nacional hasta el local.

- **La iniciativa privada:** es decir la acción llevada a cabo de manera particular a través de la propiedad privada y de empresas en los diferentes sectores de la economía. Adicionalmente, en este grupo se reconocen las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las fundaciones y las corporaciones. (p.93)

A partir de la identificación de los actores es posible determinar el tipo de relaciones entre estos para posicionar ciertas ideas e intereses en los procesos de toma de decisión de la ciudad. Para la identificación de los actores se propone utilizar los círculos de decisión de Muller (2010) definidos en el primer capítulo, con los cuales es posible determinar en gran parte el nivel de influencia de los actores en torno a la puesta en marcha del proyecto.

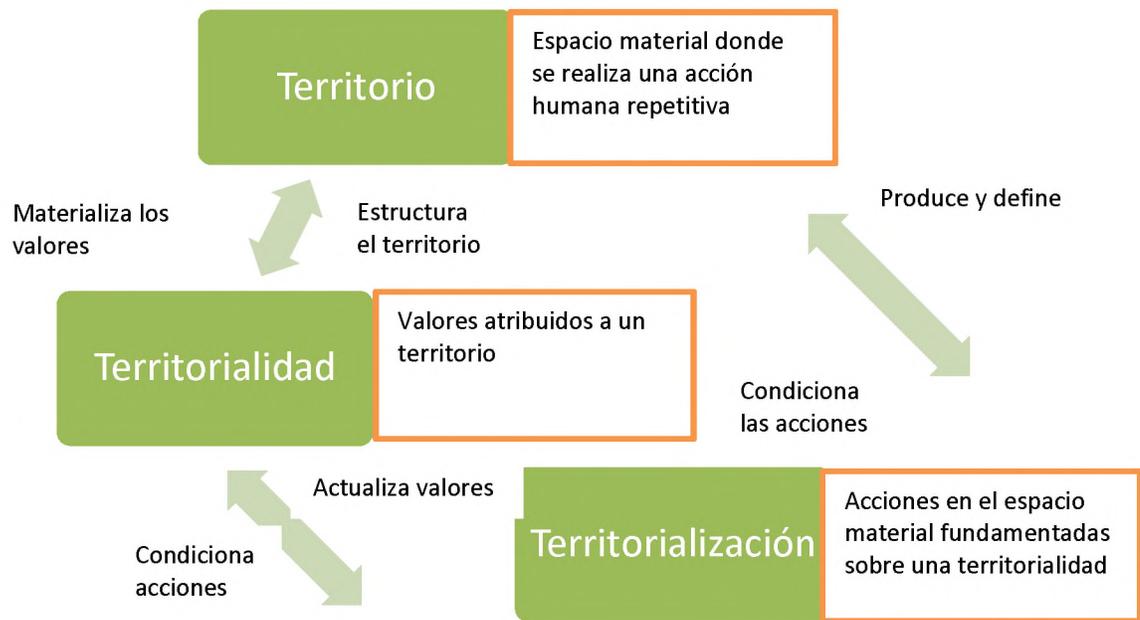
Dentro del grupo de actores que hay en el proceso de decisión hay unos con mayor capacidad de gestión que se encargan de posicionar las ideas más dominantes, los cuales Muller llama los mediadores. Estos se encargan de construir el referencial, “formulan el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión”. (Bejarano, 2012, pág. 95)

A partir de esto es posible determinar el papel que cada mediador jugó en la discusión para el desarrollo de cada instrumento de acción pública.

Con lo expuesto en este capítulo, a modo de síntesis, el esquema que se propone consiste, en primera instancia, en utilizar el análisis cognitivo de Muller para los instrumentos de planeación y de gobierno para cada Administración Distrital. De esa manera se toman los resultados del análisis y se aplican a la interpretación de Roa (2011) sobre el Sistema Socio Territorial de Monnet (2010), para el análisis de un proyecto en concreto. Se busca utilizar dicha interpretación de Monnet (2010) en cada una de las administraciones desde 1998 hasta 2015, de manera que cada uno de los elementos del sistema evidencie los cambios o las continuidades y así exponer la manera en la que se ha transformado el referencial, la delimitación del

espacio y los instrumentos de planificación y de gobierno para finalmente poder aportar unas conclusiones en relación con la implementación del programa.

Figura 4. Interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización según Monnet aplicado a la planificación por medio de los Proyectos Territoriales.



Fuente: Elaboración propia a partir de Monnet (2010)



Fuente: De los Rios (2012)

CAPITULO 3. ILUSTRACIÓN PARCIAL DEL ESQUEMA DE ANÁLISIS A PARTIR DEL CASO DEL PROYECTO EN TORNO AL PARQUE TERCER MILENIO

En este capítulo se busca aplicar el esquema de análisis propuesto en el capítulo 2, donde, a partir del desarrollo de las cuatro dimensiones de políticas públicas en cada administración distrital desde 1998 hasta 2016 desde la aplicación del Sistema Socio Territorial de Monnet (2010) interpretado por Roa (2011) es posible identificar los cambios en la trayectoria del referencial. Con lo anterior se busca determinar entonces la forma en la que el Proyecto del Parque Tercer Milenio ha ido modificándose y se ha insertado en diversos instrumentos de planeación y de gobierno a través del tiempo. Para ello se busca construir el referencial global y sectorial de varios de los instrumentos de acción pública a partir de los valores en cada administración, con lo cual es posible posteriormente identificar los cambios o rupturas y continuidades en el territorio, la territorialidad y la territorialización entre 1998 y 2016, las cuales son resultado de los cambios producidos en el espacio delimitado, en los valores de cada administración distrital y en los instrumentos de planificación y de gobierno.

3.1 Enrique Peñalosa Londoño 1998 – 2000

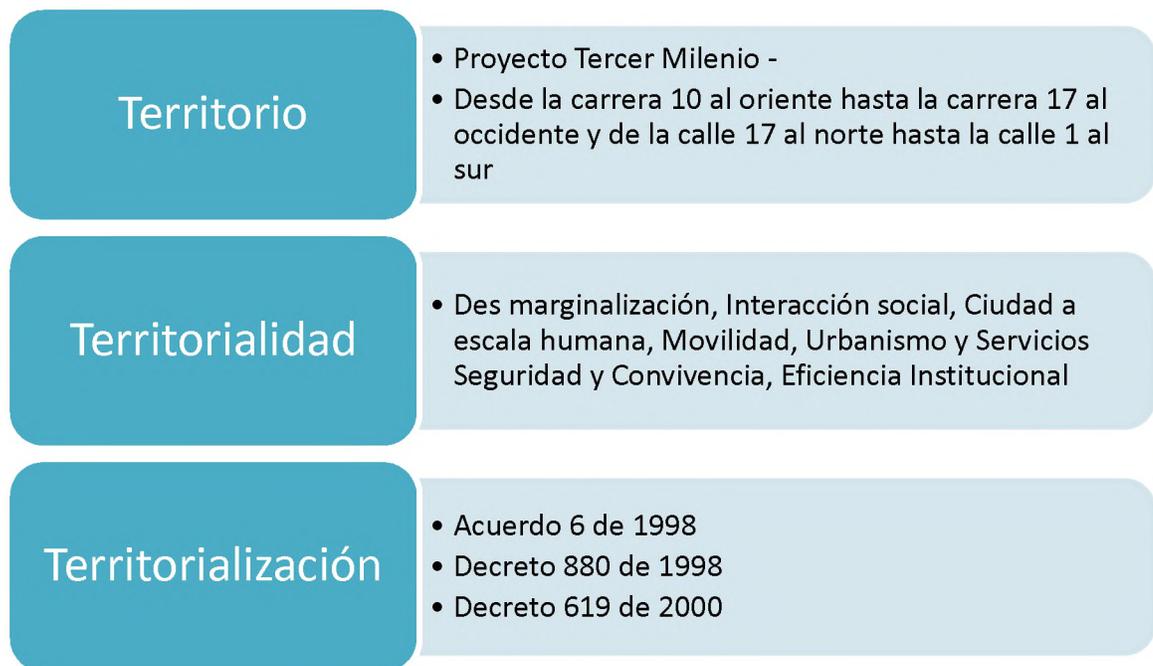
El análisis comienza por la primera administración de Enrique Peñalosa, la cual comienza el 1 de enero de 1998 y termina el 31 de diciembre del 2000. Mediante el acuerdo 6 de 1998 se adopta el “Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C 1998 – 2001 Por la Bogotá que Queremos” a partir del cual se presentan una serie de valores o pilares sobre los cuales se guían las acciones llevadas a cabo durante los dos años de gestión.

Adicionalmente el Plan de Desarrollo Distrital de Peñalosa se presenta como complemento al Plan de Desarrollo Distrital de Antanas Mockus de 1995 – 1997 “Formar Ciudad”, en el cual la cultura ciudadana, la seguridad ciudadana, el espacio público, el progreso social, el urbanismo y la productividad y la legitimidad

y la eficiencia institucional fueron ejes fundamentales. Como lo presenta la gráfica, los valores que se presentan en la administración de Peñalosa son evidentemente similares a los de Mockus. En los dos periodos se le otorga una mayor importancia al espacio público, siendo la recuperación del mismo, un objetivo fundamental.

Con Enrique Peñalosa se da inicio a un proceso en el cual se intervienen lugares deteriorados y se da paso a la creación de parques, andenes, ciclorrutas y plazas. Teniendo como referencia el caso de Nueva York y sus políticas de “cero tolerancia” y “ventanas rotas”, la administración de Peñalosa se concentró en crear ambientes más limpios e intervenir lugares deteriorados, lo cual en la teoría haría que los problemas de criminalidad se resolvieran más fácil (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. , 2015).

Figura 5.



Fuente: Elaboración propia

Es a partir de la definición de esos valores que la administración construye el Plan de Desarrollo Distrital “Por la Bogotá que Queremos”, adoptado en el Acuerdo 6

de 1998, y crea siete ejes sobre los cuales se trabajan todas las acciones sobre el territorio. Puntos como “Ciudad a escala humana”, “Des marginalización”, “Movilidad”, “Urbanismo y Servicios” y “Seguridad y Convivencia” condensan los valores explicados anteriormente y relacionados con la intervención del Proyecto Tercer Milenio.

De esta manera se evidencia la forma como los valores de la territorialidad condicionan socialmente las acciones representadas en este caso en el Plan de Desarrollo, el cual a su vez actualiza esos valores. Al definir dichos valores se crea el Decreto 880 de 1998, “por el cual se adopta el programa de Renovación Urbana para la recuperación del sector comprendido por los barrios San Bernardo y Santa Inés y su área de influencia y se establecen normas específicas para algunos de los sectores dentro del área de Renovación Urbana” (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 1998).

Con esta acción se planea una intervención sobre el territorio, la cual originalmente constaba de proyectos de espacio público, de espacio privado y una propuesta de desarrollo social como se evidencia en el anexo (tabla). Se propuso tomar el sector comercial de San Victorino para renovarlo y consolidarlo, generar el espacio público del Parque Santa Inés, hacer en San Bernardo un proceso de desarrollo de vivienda y frente al parque generar un desarrollo institucional, al borde de la Carrera Decima (Carrizosa, 2007).

Teniendo en cuenta los elementos presentados es preciso señalar la manera como se identifican los valores desde los instrumentos de planeación y de gobierno contenidos en la territorialización, resolviendo así la dimensión cognitiva como se presenta en el anexo. (tabla) Ahí se logra identificar el Acuerdo 6 de 1998, al igual que el Decreto 619 de 2000 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial, como herramientas para construir el referencial global a partir de valores como niveles de percepción del referencial. De la misma manera se identifica el Decreto 880 de 1998 como instrumento para construir el

Referencial Sectorial, teniendo como punto de partida los valores como nivel de percepción del referencial.

Finalmente, los mediadores que relacionan el Referencial Global y el Referencial Sectorial, y que representan los actores que intervienen en el proceso de decisión se logran exponer en el anexo (tabla), donde se evidencia el lugar de cada actor en cada uno de los círculos de decisión expuestos en el capítulo 1.

Con lo anterior se logra exponer la forma como se aplica parte de la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de Monnet (2010) para el Proyecto Tercer Milenio y así resolver la dimensión cognitiva (desde los valores), la dimensión política (anexo), la dimensión espacial, y a medida que se completa el proceso en cada administración se podrá resolver la dimensión temporal.

3.2 Antanas Mockus 2001 – 2003

La siguiente administración que se analiza en esta investigación es la de Antanas Mockus Šivickas, la cual en su segunda oportunidad fue desde el 01 de enero de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2003. Por medio del Decreto 440 de 2001 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2001 – 2004 “BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado” se establecen las prioridades del gobierno distrital, las cuales se complementan y continúan en la línea de las dos administraciones pasadas. Temas como la reconstrucción de la ciudadanía, medio ambiente y gestión pública “admirable” se ubican en la tendencia que surgió desde la primera administración de Antanas Mockus (1995 – 1997) y continuó con la de Enrique Peñalosa (1998 – 2000) (anexo) (Martin & Ceballos, 2004).

Es posible entonces ver cómo, de manera similar a la anterior administración, los valores con los que se venía trabajando desde cinco años antes van a ser los que se usan para construir el Plan de Desarrollo. La novedad en este gobierno es la aplicación del Decreto 619 de 2000 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, herramienta que, como se ha

señalado antes, define unas pautas para que los municipios hagan un ejercicio de planificación acorde con las necesidades y cambios que se presentan.

De esta manera tenemos, por un lado, el Plan de Desarrollo Distrital y el Plan de Ordenamiento Territorial como instrumentos para la construcción del Referencial Global y por el otro la ejecución del Decreto 880 de 1998, el cual se sigue utilizando para la construcción del Referencial Sectorial. Adicionalmente en el 2003 se presenta el Decreto 035 “por el cual se asigna el desarrollo del componente comercial del Proyecto Tercer Milenio a la Empresa Metrovivienda” y el Decreto 213 “por el cual se dictan normas en relación con el Proyecto de Renovación Urbana Tercer Milenio contenido en el Decreto 880 de 1998”⁷.

Como señala el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” el objetivo general para el periodo de gobierno es “avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley” (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2001), lo cual más adelante se traduce en el desarrollo de algunos ejes estratégicos como se evidencia en la (grafica) como elementos de la territorialidad.

⁷ Los Decretos 035 y 213 de 2003 son utilizados para desarrollar la relación diacrónica de la dimensión temporal al final del presente capítulo.

Figura 6.



Fuente: Elaboración propia

Como lo expone la gráfica, las herramientas de territorialización que se aplican en este gobierno son el Decreto 440 de 2001 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo y el Decreto 619 de 2000 que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial. Desde el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” es posible condensar los valores que a su vez guían las acciones en el territorio. Específicamente para el tema de espacio público esta administración se encarga de consolidar las intervenciones que se llevaron a cabo en el gobierno de Peñalosa y desde una dimensión ambiental se propuso

mejorar en forma socialmente sostenible los factores ambientales de la ciudad que inciden en la salud de las personas, la sostenibilidad de los ecosistemas y la productividad en el Distrito y arraigar culturalmente comportamientos de respeto por el medio natural y construido hacia una nueva relación sociedad ambiente. (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2001)

Adicionalmente, se enfoca en la recuperación, conservación y crecimiento del sistema distrital de espacio público. En general se les da seguimiento y cumplimiento a las acciones realizadas en la administración anterior. Es así como, a partir de la construcción del Referencial General y del Referencial Sectorial, desde los valores, se logra apreciar una continuidad en las dos administraciones analizadas. De igual manera se aprecia desde la gráfica que el territorio no sufre cambios y simplemente se mantiene lo definido en el Decreto 880 de 1998, dejando al Parque Tercer Milenio su ejecución normal.

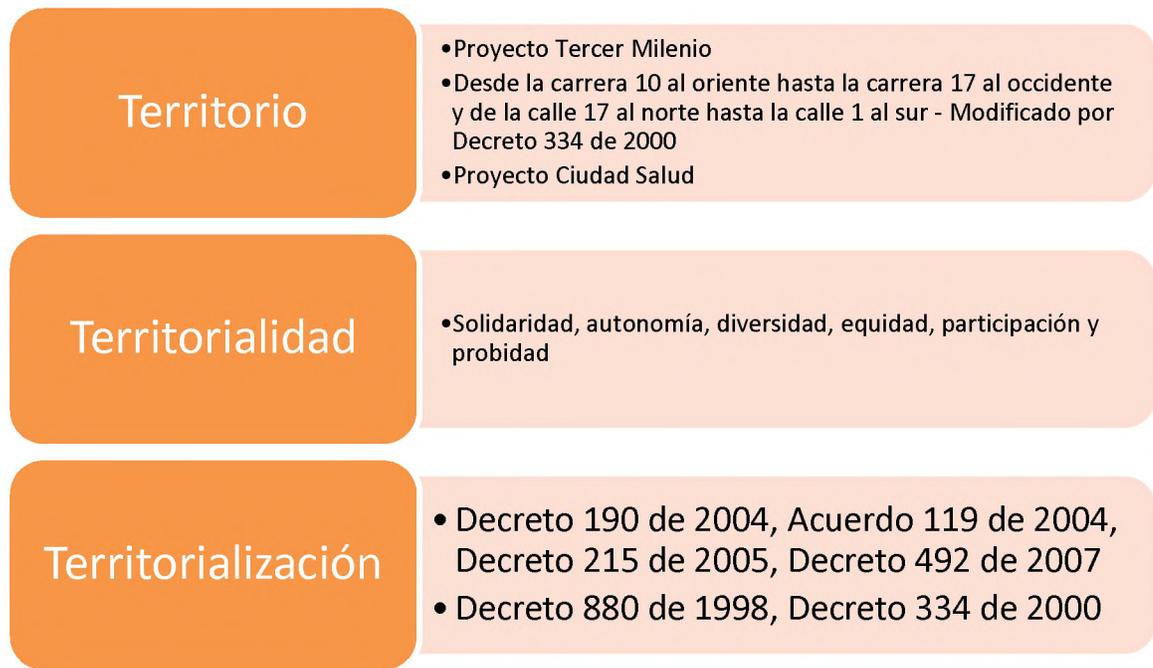
3.3 Luis Eduardo Garzón 2004 - 2008

Para la alcaldía de Luis Eduardo Garzón se presenta un viraje, por lo menos en las prioridades, desde las cuales se trabajó durante los cuatro años de gestión. Por medio del Acuerdo 119 de 2004 se adopta el Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” el gobierno distrital se enfocó en atacar la pobreza, promover la redistribución de la riqueza y en general como el mismo plan lo describe

se fundamenta en la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales, establecidos en el pacto constitucional y en los convenios e instrumentos internacionales y con énfasis en la búsqueda de la pronta efectividad de los niveles básicos de tales derechos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2004)

Al igual que las otras administraciones, está también tiene como pilares o ejes unos temas específicos. En este gobierno esos ejes son: eje social, eje urbano regional y un eje de reconciliación, los cuales a su vez integran una serie de estrategias y programas para desarrollar en el territorio. Adicionalmente esos ejes se guían por valores o principios, que como lo describe el Plan de Desarrollo se agrupan en seis valores esenciales: solidaridad, autonomía, diversidad, equidad, participación y probidad. Estos a su vez conforman el elemento de la territorialidad el cual se expone en la gráfica.

Figura 7.



Fuente: Elaboración propia

Como se muestra en la gráfica, es necesario señalar que los valores que conforman el elemento de la territorialidad se complementan también con lo establecido en las siguientes normas: Decreto 492 de 2007 “por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo”, en el Decreto 190 de 2004 el cual compila las normas de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C. y por último, el Decreto 215 de 2005 por el cual se adopta el Plan Maestro de espacio público para Bogotá.

Esos valores contenidos en el elemento de territorialidad generan decisiones para planificar acciones sobre el territorio, tal como se plantea en el Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia” al tener como meta dentro del eje urbano regional el Proyecto Ciudad Salud. Este igualmente se soporta sobre la Operación

Estratégica Centro y en las políticas de competitividad y desarrollo territorial del POT (Ramírez, 2012).

El Proyecto Ciudad Salud es relevante para la presente investigación ya que está planteado como un complejo hospitalario y un parque lineal que conecta con el Parque Tercer Milenio, lo cual modifica el territorio e interviene en el diseño inicial del Decreto 880 de 1998. Este proyecto tiene como objetivo mejorar la provisión de servicios hospitalarios en el centro de Bogotá a través de la creación de un clúster de servicios de salud unido a un proyecto de renovación urbana generando una sinergia entre el mejoramiento del servicio de salud y el mejoramiento de las condiciones generales del entorno (Ramírez, 2012). Anexo.

Es acá donde se identifica la forma en la que el parque se empieza a insertar en diferentes planes, lo cual permitirá evidenciar los cambios que se producen en la relación diacrónica al final de este capítulo.

3.4 Samuel Moreno Rojas 2008 – 2011

Al igual que la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón, este gobierno se enfocó principalmente en temas sociales, donde la reducción de la pobreza y la educación se convirtieron en temas prioritarios. Esto dentro del marco que proponía el Acuerdo 308 de 2008 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008 – 2012 “Bogotá Positiva para vivir mejor”, donde se tiene como objetivo general

afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2008)

Este Plan de Desarrollo consta de una serie de objetivos, propósitos, estrategias y programas con sus respectivas metas. Los objetivos o pilares sobre los cuales se

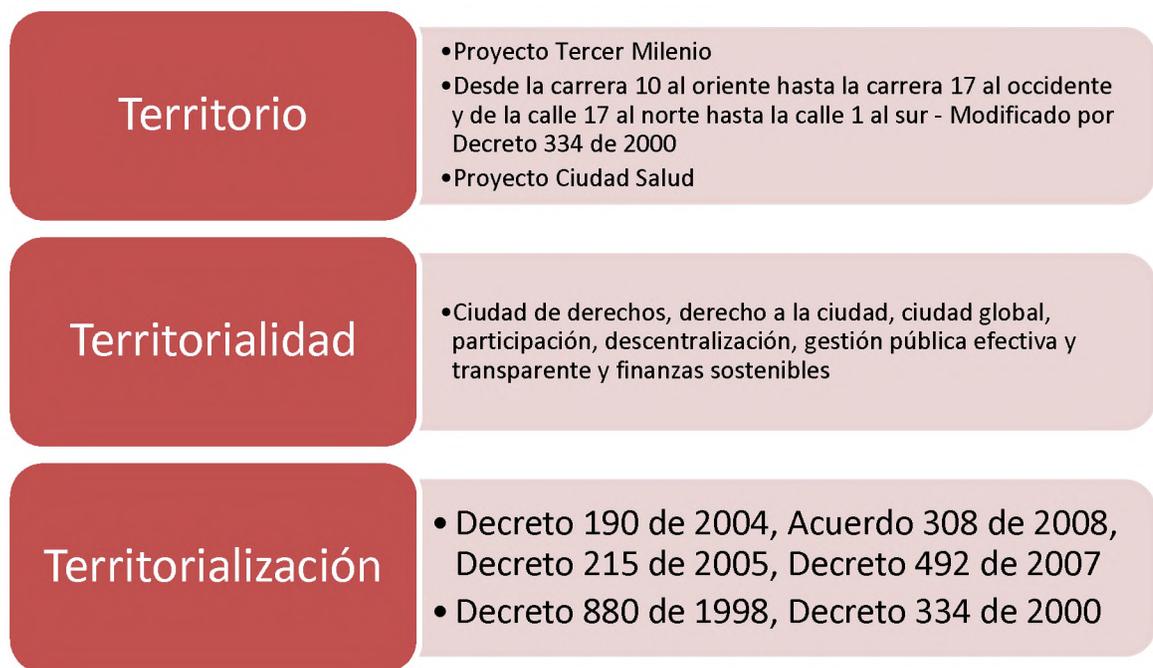
desarrollan las acciones son: ciudad de derechos, derecho a la ciudad, ciudad global, participación, descentralización, gestión pública efectiva y transparente y finanzas sostenibles. Estos objetivos se crean en torno a la intensión de la administración por tener una continuidad con el gobierno de su antecesor. Se busca por lo tanto crear acciones alrededor de la garantía efectiva de los derechos, lo cual se materializa con políticas de bienestar y calidad de vida en la población.

En cuanto a las acciones relacionadas o relevantes con la zona del Parque Tercer Milenio es necesario resaltar la presencia por cerca de cuatro meses de 1.939 desplazados provenientes del Chocó, Huila y Meta en el parque. Luego de llegar a acuerdos en materia de vivienda, reubicación en el campo y seguridad los manifestantes desalojaron el lugar (El Colombiano, 2009). Adicionalmente es importante señalar el carácter social que se le asigna a la renovación urbana, identificándola como herramienta para desarrollar proyectos de vivienda de interés social.

Por otra parte, como acción relevante se resalta la instalación en la parroquia del Voto Nacional, el Comité de Intervención, un programa de la Alcaldía de Bogotá. Este proyecto buscaba desarrollar actividades integrales, por ejemplo: la recuperación del espacio público, aumentar la participación del sector comercial, mejorar la calidad de vida de los habitantes del sector, reducir el número de delitos e inclusive incentivar a más personas a asistir a la iglesia. De manera similar la Secretaría Distrital buscó articular su trabajo con la ayuda de ciudadanos, la Policía Metropolitana y la actuación de la Secretaría de Salud en los temas de prevención y tratamiento de a drogodependientes el apoyo de entidades públicas como el ICBF en la atención a menores, la Secretaría de Integración Social para los temas de resocialización y rehabilitación del HDC; y las entidades del Distrito encargadas de la reconstrucción de infraestructura, vías y parques (Muñoz, 2009).

Como se ve en la gráfica, los instrumentos de planificación y de gobierno durante este gobierno no tuvieron mayor modificación, lo único que cambia es el Plan de Desarrollo. Esto se debe también a que una gran parte de la administración de Samuel Moreno se presentó una crisis política en la ciudad, en la que el propio alcalde terminó señalado de haber estado involucrado en delitos de corrupción en la contratación de obras de infraestructura (Semana, 2011).

Figura 8.



Fuente: Elaboración propia

3.5 Gustavo Petro 2012 - 2015

La última administración que se analiza en esta investigación es la de Gustavo Petro, la cual desde el Acuerdo 489 de 2012, por el que se adopta el Plan de Desarrollo 2012- 2016 “Bogotá humana”, plantea una serie de objetivos, metas, estrategias y políticas encaminadas a elevar las condiciones de bienestar de la ciudadanía y eliminar la segregación e inequidad relacionados con las capacidades de las personas (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2012).

Los ejes fundamentales de este gobierno fueron: la superación de la segregación social, adaptación de la ciudad al cambio climático y fortalecimiento de lo público. En relación al primer eje se busca reducir las condiciones de desigualdad que persisten en la ciudad, reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que son la base de la segregación en la ciudad. Para ello se enfocó en desarrollar estrategias para la garantía de los derechos, en especial de personas en condición de vulnerabilidad. Por otro lado, el segundo eje se enfoca en crear políticas que vayan en armonía con el medio ambiente y acabar con la tendencia de modelo de ciudad depredador de la naturaleza. Por último, el tercer eje tiene como propósito promover la movilización, la organización, la deliberación y la toma de decisiones de la ciudadanía en la gestión, fortaleciendo la democracia, trabajando por la construcción de paz, generando un enfoque de seguridad y convivencia, impulsando el uso transparente y responsable del patrimonio y los recursos de la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2012).

Para efectos de la presente investigación este análisis resalta la importancia del primer eje, en el cual se enmarca el Plan Parcial de Renovación Urbana “San Bernardo – Tercer Milenio” y tiene como propósito

Construir un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad. La distribución de redes estructurantes –acueducto y alcantarillado, malla vial, redes de energía y gas –, los equipamientos educativos, de salud, culturales, deportivos, administrativos, la cobertura de los sistemas de transporte y la localización de sus puntos de acceso, la ubicación de la vivienda y los centros de atención social y de justicia, deben contribuir a la reducción de la segregación, facilitando el acceso a toda la población sin importar sus niveles de ingreso, la ubicación de su residencia, edad, condición física o identidad. (Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, 2015)

Dentro del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” este Plan Parcial se enmarca dentro del programa de revitalización del centro ampliado y el programa de vivienda y hábitat humanos. Adicionalmente en el mismo eje y en el programa de revitalización del centro ampliado se encuentra señalada como intervención urbana priorizada el Proyecto Ciudad Salud Región, incluyendo el hospital San Juan de Dios (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2012), con lo cual podemos afirmar que se da una continuidad por lo menos superficial a los proyectos que se han establecido en administraciones pasadas y a los valores que guiaron dichos proyectos. De acuerdo a lo expuesto, el modelo presenta cambios en el territorio, en la territorialidad y en la territorialización. Por un lado, el territorio percibe algunas modificaciones ocasionadas por el Plan Parcial de Renovación Urbana San Bernardo (PPSB), el cual se promueve desde el Plan Zonal Centro y este a su vez se enmarca en el POT. El PPSB coincide con la zona 1 de lo reglamentado por el Decreto 334 de 2000, el cual modifico el Decreto 880 de 1998 al reducir a tres el número de proyectos residenciales, como se expone en el plano anexo.

Figura 9



Fuente: Elaboración propia

A partir de la figura se ve la manera en la que el territorio empieza a tener varias delimitaciones del espacio diferentes, ya sea por el Proyecto Ciudad Salud o por el Plan Parcial San Bernardo – Tercer Milenio. Estos a su vez vienen soportados en el Plan Zonal Centro, el cual queda contenido en el POT. Es así como identificamos la manera en la que los instrumentos de acción pública de la territorialización definen el espacio del territorio y los valores de la territorialidad, los cuales a su vez también representan los valores que se sustraen del territorio.

3.6 Relaciones Diacrónicas. Continuidades y Rupturas

A continuación, se desarrolla la relación diacrónica para resolver la dimensión temporal a partir de la identificación de los elementos del territorio, la territorialidad y la territorialización que se desarrolló en cada una de las administraciones distritales desde 1998 hasta 2016.

Tomando el análisis realizado se puede concluir que el referencial global se mantuvo en los dos primeros gobiernos distritales, ya que hay una serie de elementos, especialmente valores, que se resaltan como fundamentales como el espacio público, siendo la recuperación del mismo, un objetivo fundamental. Es evidente también la importancia que se le otorga a elementos como la reconstrucción de la ciudadanía, el medio ambiente y el buen gobierno. Los valores que se presentan en los dos gobiernos y que guían las acciones durante 5 años⁸ están estrechamente ligados con la educación cívica y con el mejoramiento de las condiciones físicas de la ciudad para lograr aumentar la calidad de vida de las personas.

En cuanto a los elementos del territorio la tendencia es la misma ya que el espacio delimitado en el Decreto 880 de 1998 no se modificó en su totalidad, solo a partir del Decreto 334 de 2000 se reduce un poco la intervención del proyecto en la zona

⁸ Tomando la primera administración de Antanas Mockus (1995 – 1997) son 8 años.

de San Bernardo, pero no se da un cambio sustancial que tenga influencia en el Proyecto Parque Tercer Milenio, iniciando su ejecución normal en la administración de Antanas Mockus.

Por parte de los elementos de la territorialización hay también una continuidad, con la diferencia de que aparece el Decreto 619 de 2000 por el que se adopta el POT, lo cual no genera cambios aún, pero si plantea unos objetivos, estrategias y metas que posteriormente si generarán modificaciones.

Para el periodo de Luis Eduardo Garzón se presenta la primera ruptura, por lo menos en los valores desde los que se construye el Plan de Desarrollo. En esta Administración ya no se busca una reconstrucción de la ciudadanía o una mejora física de las zonas de la ciudad como lo planteaban antes, sino que ahora el enfoque está en la garantía de los derechos humanos, sobre todo de las poblaciones vulnerables, empezando por un enfoque de redistribución de la riqueza y así poder atacar la pobreza y la exclusión. Como valores fundamentales se nombran seis: solidaridad, autonomía, diversidad, equidad, participación y probidad. En torno a estos valores se presentan políticas enfocadas en reducir la desnutrición, ampliar la cobertura educativa y desarrollo de viviendas de interés social.

En cuanto a los elementos de la territorialización vemos que aparecen algunos instrumentos de acción pública como el Decreto 190 de 2004 donde se compilan las normas que conforman el POT, el cual a su vez plantea como propósito desarrollar el centro desde unas directrices específicas por lo que se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- mediante el Decreto 492 de 2007. Por último, a partir del artículo 46 del Decreto 190 de 2004 se promueve el Decreto 215 de 2005 por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público. Con estos instrumentos el Proyecto del Parque Tercer Milenio

se inserta en diferentes planes, creando nuevos objetivos y diferentes dinámicas al interior del territorio.

Por otra parte, a partir de la Operación Estratégica del Centro de Bogotá y el Plan Zonal Centro se formula el Proyecto Ciudad Salud el cual como se evidencia en el anexo, genera mutaciones en la delimitación del espacio, lo cual crea cambios en el territorio.

Siguiendo con la Administración de Samuel Moreno, podemos resaltar que se presenta continuidades, tanto en los valores como en los instrumentos de planeación y de gobierno, lo cual deja intacto los elementos del territorio. Al igual que en el anterior gobierno aca también hay un enfoque hacia la garantía de los derechos generando condiciones de igualdad, en su mayoría desde políticas sociales.

Por último, la Administración de Gustavo Petro no presenta tampoco mayor alteración frente a los últimos dos gobiernos, por lo menos en lo que se refiere a los valores integrados en el elemento de la territorialidad. Se continúa atacando la pobreza y la exclusión y se promueve el cuidado del medio ambiente y el fortalecimiento de lo público.

Desde la territorialización aparece un nuevo elemento que es el Plan Parcial de Renovación Urbana San Bernardo – Tercer Milenio, el cual toma las modificaciones hechas al Decreto 880 de 1998 desde el Decreto 334 de 2000 y formula el proyecto de vivienda tomando como referencia únicamente la zona 1 del Decreto 334. Esto a su vez genera un nuevo cambio en los planes sobre el territorio y la manera como el Parque Tercer Milenio se relaciona con la zona.

REFLEXIONES CONCLUSIVAS

El presente trabajo de investigación gira en torno a la posibilidad de proponer un esquema de análisis desde el cual sea posible identificar las relaciones entre los

instrumentos de planificación, los valores y las acciones sobre el territorio a través del tiempo, con lo cual poder lograr resaltar las continuidades y rupturas a lo largo de un periodo determinado.

El esquema es una primera aproximación a lo que podría ser un modelo más amplio y en un primer momento está diseñado para analizar las trayectorias del referencial y los cambios en la planeación espacial del territorio en relación con el Proyecto en torno al Parque Tercer Milenio, esto, debido a la importancia que tiene al ser una de las primeras intervenciones de renovación urbana en la ciudad de Bogotá y quizás la de mayor extensión.

Para desarrollar la presente sección de *reflexiones conclusivas* es necesario dividirla en dos partes, por un lado, una reflexión en cuanto al esquema que se propone y por otro, la parte relacionada con la ilustración de ese esquema y los resultados que arroja en primera instancia.

Para el esquema, se trata de una propuesta sometida a discusión, la cual se inserta en la línea de investigación específica sobre política pública de renovación urbana, soportada en los trabajos iniciales de De los Ríos (2012), Llache (2013), Maestre (2016), Olarte (2016) y Céspedes (2016) en el marco del Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas”.

La aproximación al esquema propuesto descansa en el análisis de documentos oficiales del Distrito, por lo cual un complemento que proporcionaría más insumos para el análisis sería la elaboración de entrevistas con los actores clave en la formulación de estos proyectos. Esto le daría al análisis una base mucho más amplia para trabajar y enriquecería el debate al interior del grupo de investigación, para que en futuras investigaciones se pueda llegar a elaborar estudios más completos.

En cuanto a la ilustración del esquema, una primera prueba se desarrolló teniendo como base el Proyecto en torno al Parque Tercer Milenio, con el cual se buscó

señalar la forma en la que con el tiempo se insertó en diferentes instrumentos de planificación y cómo se vio afectado por las rupturas o continuidades en los valores de cada Administración analizada.

Por un lado, se identificaron continuidades claras en los dos primeros periodos de gobiernos distritales, encabezados por Enrique Peñalosa (1998 – 2000) y Antanas Mockus (2001 – 2003), en los cuales los conceptos de reconstrucción de ciudadanía, recuperación de espacio público fueron fundamentales y promovieron la creación del Programa de Renovación Urbana del Decreto 880 de 1998. Por otro lado, se evidenció una ruptura en los valores representados en los instrumentos de planeación desde la alcaldía de Luis Eduardo Garzón. Esos valores pasaron a tener un mayor contenido social y los conceptos de redistribución de la riqueza y erradicación de la exclusión y la pobreza se volvieron recurrentes, tanto así que hasta la alcaldía de Gustavo Petro se usaron.

Por último, lo que se concluye con el ejercicio de coordinación diacrónica es que a pesar de las rupturas que se presentaron el Proyecto del Parque Tercer Milenio tuvo apoyo y continuidad por parte de las Administraciones, incluso con la aplicación del POT se integró a diversos planes. Por los valores que se identificaron en los últimos tres gobiernos es posible entender la forma en la que se fueron creando los Decretos en los que se encontraba de alguna manera integrado el parque. El complejo hospitalario y los proyectos de vivienda son propuestas que se entienden a la luz de las relaciones que se presentan entre el territorio, la territorialidad y la territorialización.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2005). *Plan Maestro de Espacio Público*. Bogotá, D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Del Barrio Santa Inés al Callejón de la Muerte*. Bogotá D.C.: Secretaría de Integración Social.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. . (2015). *De la Renovación a la Revitalización: Desafíos para Bogotá*. Bogotá, D.C.: Secretaría Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (1998). *Decreto 880 de 1998*. Bogotá, D.C.: Registro Distrital 1764 DE Octubre 21 de 1998.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2001). *Decreto 440 de 2001*. Bogotá, D.C.: Registro Distrital No. 2403 del 01de junio de 2001.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2001). *Decreto 440 de 2001*. Bogotá, D.C.: Registro Distrital No. 2403 del 01de junio de 2001.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2004). *Acuerdo 119 de 2004*. Bogotá, D.C.: Registro Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2008). *Acuerdo 308 de 2008*. Bogotá, D.C.: REGISTRO DISTRITAL 3995.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2012). *Acuerdo 489 de 2012*. Bogotá, D.C.: Anales del Concejo.
- Bejarano, C. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las Políticas Públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública* . Bogotá.
- Borja, J., & Muxi, Z. (2003). *El Espacio Público: ciudad y ciudadanía*. Electa.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f.). Recuperado el 19 de abril de 2017, de <http://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Gestion-Urbana/Ordenamiento-territorial/Plan-de-Ordenamiento-Territorial>
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2010). *Avances y Retos de la Gestión Pública Ordenamiento Territorial, Renovación Urbana y Espacio Público*. Bogotá, D.C.: Observatorio de la Gestión Urbana.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f.). *Cámara de Comercio de Bogotá*. Recuperado el 18 de abril de 2017, de <http://www.ccb.org.co/Preguntas-frecuentes/Investigaciones-Bogota-Region-Seguridad-Ciudadana/Desarrollo-Urbano-y-Regional>
- Carrizosa, C. (2007). *El Proyecto Urbano Parque Tercer Milenio*. Bogotá, D.C.: DEARQ: Revista de Arquitectura de la Universidad de los Andes.

- Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). *Ley 388 de 1997*. Diario Oficial No. 43.091.
- De los Rios, M. (2012). *Contextos Territoriales y Proyectos Territoriales de Revitalización. Los Instrumentos de Planificación como una Necesidad para la Implementación de la Política Pública de Revitalización de los Territorios*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- El Colombiano. (31 de Julio de 2009). *El colombiano*. Obtenido de http://www.elcolombiano.com/historico/el_domingo_salen_desplazados_que_se_tomaron_parque_en_bogota-BIEC_53651
- Empresa de Renovación Urbana de Bogotá. (2015). *Plan Parcial de Renovación Urbana San Bernardo Tercer Milenio*. Bogotá, D.C.
- Fontecha, M. C. (2015). *Análisis Cognitivo De La Política Pública De Vivienda A Partir De Los Instrumentos De Planificación Y De Gobierno Identificando Continuidades Y Rupturas En El Periodo 2002 - 2014*. Bogotá, D.C.
- Garzón, C. (2012). *El reto de articular los instrumentos de planificación y ordenamiento en las entidades territoriales*. Recuperado el 06 de abril de 2017, de Instituto Geografico Agustin Codazzi:
<http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/ecb142804d4eee0996659773ebaeba48/CARLOS+ALBERTO+GARZON.pdf?MOD=AJPERES>
- Hernández Bonilla, M. (2007). *Participación ciudadana y el rescate de la ciudad*. Santiago: Revista INVI.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (1997). *Metodología de la Investigación*. México: McGRAW - HILL INTERAMERICANA DE MÉXICO.
- Jolly, J.-F. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012*, (pág. 8). Bogotá, D.C.
- M. D., & D. M. (2007). El espacio público como ideología. *Jornadas Marx siglo XXI, Universidad de la Rioja* (págs. 1-2). Logroño: Universitat de Barcelona.
- Martin, G., & Ceballos, M. (2004). *Bogotá Anatomía de una Transformación: Políticas de seguridad ciudadana 1995 - 2003*. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Monnet, J. (22 de agosto de 2013). *El territorio reticular*. Obtenido de HAL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00533584/document>

- Muller, P. (enero - junio de 2000). Los círculos de decisión en las políticas públicas. *INNOVAR Revista de ciencias administrativas y sociales*(15), 114.
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado.
- Muñoz, L. (22 de Febrero de 2009). *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso120443-el-destino-del-bronx>
- Ramírez, A. P. (2012). *Proyecto Ciudad Salud – Bogotá, D.C. - Como Nodo Urbano Articulador: Análisis Desde La Prospectiva Territorial*. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rincón Avellaneda, P. (2006). *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo: Análisis de los procesos de re-densificación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roa, L. P. (2011). *La Territorialidad de los Derechos Humanos. La Planeación del Desarrollo Territorial, un Instrumento para su Territorialización*. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez, R., Niño, A., & Jolly, J.-F. (2004). *Causas e indicadores del deterioro urbano* . Bogotá, D.C.: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
- Rojas , E. (2004). *Volver al Centro Recuperación de áreas urbanas centrales* . Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roth, A.-N. (2007). *Políticas públicas: formulación, plementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Rubiano Pinilla, E. (2010). *Renovación y conservación en el centro de Bogotá*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Opera*, 23-51.
- Salazar, C. (2009). *Políticas Públicas & Think Tanks*. Colombia: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Schiappacasse, P., & Müller, B. (2008). El Deterioro Urbano En Grandes Areas Urbanas Europeas Aproximaciones Teóricas Y MetodologicaS. *Urbano*, 82-91.
- Semana. (05 de Marzo de 2011). *Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/suspension-samuel-moreno-debacle-del-polo-democratico/239272-3>
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.

Anexos

Figura 10 Elementos de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de Salazar (2009)

Figura 11 Ilustración del referencial global "Por la Bogotá que queremos"

Referencial Global		
Plan de Desarrollo Distrital 1998 - 2001 "Por la Bogotá que queremos"		
Valores	Desmarginalización	Elevar la calidad de vida de la población residente en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales
	Interacción Social	Mejorar significativamente los niveles de calidad y cobertura en la oferta de los servicios sociales
	Ciudad a escala humana	Incrementar la cantidad y calidad del espacio público para los bogotanos
	Movilidad	Establecer sistemas de transporte que aseguren una disminución en los tiempos de viaje y proporcionen un servicio digno, confortable y eficiente, con respeto por el entorno urbano y el ambiente.
	Urbanismo y Servicios	Ordenar el crecimiento de la ciudad para armonizar el proceso de urbanización y renovación urbana, propiciando soluciones de vivienda digna en ambientes amables.
	Seguridad y Convivencia	Prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos
	Eficiencia Institucional	Establecer una gestión pública que en todas sus instancias promueva una administración eficiente y respetuosa del ciudadano

Fuente: Elaboración propia