

¿Es capaz la ciudadanía de deliberar y decidir en Bogotá?: el reto de la Bogotá Humana entre la legitimidad y la revocatoria

La planeación de una ciudad incluyente y menos segregadora, respetuosa de su territorio y fortalecida en lo público, es el gran reto del gobierno de Gustavo Petro, quien asumió la tarea de materializar las propuestas de su Plan de Desarrollo Bogotá Humana en el ordenamiento del territorio, todo ello, dentro de un complejo marco de acción para una administración, que intenta personificar los intereses de la izquierda y obtener legitimidad por vía de la participación ciudadana, frente a una posible revocatoria del mandato, en una ciudad traspasada por la pugnacidad de intereses.

Por: Marcela Cadena Cruz*

Juan Carlos Merchán Zuleta**

El modelo de ciudad que se quiere construir en Bogotá por el Gobierno Petro, tiene tres retos fundamentales: primero, materializar las propuestas del Plan de Desarrollo Bogotá Humana (PDD) en el ordenamiento concreto del territorio; segundo, ajustar la lenta reingeniería de la estructura administrativa distrital, lo que influiría en la resignificación de lo público y la confianza ciudadana hacia el Estado y, tercero, cumplir con la promesa consignada en el PDD, de fortalecer la democracia a través de la estrategia de planeación participativa, que permita pasar del modelo de derechos poblacionales al de capacidades ciudadanas para la deliberación y la decisión.

En relación con ello, se abordará a continuación, tras un año y tres meses de gestión de gobierno, la coyuntura sobre la participación ciudadana referida

al ordenamiento territorial y los actores determinantes de este proceso, en una ciudad traspasada por la pugnacidad de los intereses. Por tanto, se presentarán, en primer lugar, los elementos principales de la propuesta modificatoria al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (MEPOT) y, en segundo lugar, un análisis

del proceso participativo en torno a éste.

Desde hace 13 años el ordenamiento del territorio y el modelo de ciudad han estado en el centro de las discusiones entre gobiernos distritales, gremios, academia y movimientos sociales. El POT aprobado en el Decreto 619 de



Los humedales, los cerros y el control de asentamientos en áreas de amenaza por inundación y deslizamiento estarían en el centro del Plan de Ordenamiento Territorial de la Bogotá Humana.

2000, bajo la administración de Enrique Peñalosa, tuvo su primera revisión en 2003 bajo el Gobierno de Antanas Mockus y su primer intento de modificación en 2009, en el transcurso de la Alcaldía de Samuel Moreno. La actual modificación excepcional 2013, impulsada por la administración de Gustavo Petro, tiene como reto principal articularse a las directrices filosóficas del PDD.

Ahora bien, ¿qué propone hoy la Bogotá Humana a los ciudadanos en el MEPOT? Las modificaciones excepcionales al POT están referidas a la transformación de normas urbanísticas estructurales y no a su cambio total. Así, la presente modificación consta de cinco grandes apuestas: la primera, incorporación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, guardando coherencia con el segundo de los tres ejes estratégicos del PDD “Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”.

“

Las modificaciones excepcionales al POT están referidas a la transformación de normas urbanísticas estructurales y no a su cambio total.

”

De este modo, colocar en el centro de la planeación la estructura ecológica principal, conlleva incorporar nuevas áreas como suelo de protección ambiental, aumentando la ronda de los humedales y deteniendo la construcción en los cerros; así mismo, desincentivar y controlar el asentamiento en áreas de amenaza por inundación y deslizamientos, como es el caso de la zona de Campo Verde, ubicada en la margen norte de la desembocadura del río Tunjuelo en la localidad de Bosa, zona destinada por gobiernos anteriores a la construcción de vivienda de interés social (VIS).

La segunda propuesta modificatoria del MEPOT se orienta a articular la planeación urbana y la movilidad desde



el instrumento de ordenamiento, de tal manera que se integren todos los sistemas de movilidad de la ciudad y se incentive la construcción de vivienda en los principales corredores viales, reduciéndose los niveles de congestión y facilitándose el acceso a un transporte más eficiente.

La tercera propuesta es la de incentivar la oferta y facilitar el acceso a vivienda de interés prioritario-VIP en las zonas centrales de Bogotá, haciéndose posible un mayor acceso a transporte y servicios urbanos, así como una mezcla de usos del suelo, desde lo residencial hasta las diversas modalidades de comercio, lo que garantizaría mejor calidad de vida a las familias de menores ingresos.

La cuarta propuesta está referida a articular el ordenamiento rural con las normas nacionales, en una ciudad cuya ruralidad en las localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar, Sumapaz y Suba suman un total de 122.271 hectáreas, el 74,71 % del territorio total de Bogotá.

Finalmente, la quinta propuesta alude a una simplificación normativa que ajuste y corrija vacíos y que permita implementar el ordenamiento, las políticas y los objetivos mismos del POT.

Esta modificación articulada con el PDD, resulta, sin duda, pertinente al

menos por dos razones. La primera de ellas es la respuesta a los retos del cambio climático y la necesidad de proteger el agua para preservar la vida, lo cual llama la atención a las ciudades de Colombia acerca del ordenamiento de sus territorios y la sostenibilidad de sus recursos. La segunda es la muestra de formas de planeación urbanística que propenden por la calidad de vida en clave de reducción de inequidades sociales, a través de la atención a necesidades básicas, al acceso a los bienes como expresión del derecho a la

“

Articular el ordenamiento rural con las normas nacionales, en una ciudad cuya ruralidad en las localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar, Sumapaz y Suba suman un total de 122.271 hectáreas, el 74,71 % del territorio total de Bogotá.

”

ciudad, a la combinación posible de espacios públicos y privados, a la conjunción de diferentes sectores sociales y a la disponibilidad de transporte que favorezca dicho acceso, todo esto, con

consecuencias directas en la disminución de la segregación socioespacial y la discriminación.

Ahora bien, cabe preguntarse frente a esta propuesta de ordenamiento de la vida de la ciudad, con qué capacidad administrativa y técnica cuenta el gobierno distrital para realizar de modo efectivo este conjunto de propuestas, en un contexto de señalamientos, de inercia e improvisación, que agudiza la presión de una posible revocatoria del mandato¹. Por otra parte, de qué forma el gobierno distrital puede gozar de legitimidad por parte de la ciudadanía y ante el Concejo de Bogotá, persuadiéndolos de que las apuestas de la Bogotá Humana deberían proceder, porque estructuran un modelo de ciudad pertinente a futuro.

Ante esto último, el gobierno distrital realizó, a finales de 2012, un proceso de socialización de la propuesta MEPOT con la ciudadanía en las localidades, con los gremios, el sector académico y los medios de comunicación, contando con una participación de 2.500 ciudadanos y ciudadanas del distrito ².

“

el fortalecimiento de una cultura democrática participativa y no sólo representativa en Bogotá, enfocada en capacidades ciudadanas para deliberar e incidir, parece un camino incipiente

”

Esto nos permite tres reflexiones, a saber, que la baja participación cuestiona tanto el interés ciudadano como las estrategias de convocatoria; que la brecha de porcentaje entre mujeres y hombres en los encuentros ciudadanos con el Estado, aunque no es exagerada, aún privilegia la presencia masculina y, finalmente, que la participación de los jóvenes en el Distrito no parece estar orientada a estos espacios de lo público. De modo alterno, cabría preguntarse si en una ciudad como Bogotá existe una cultura política que movilice a la



En Bogotá se debe fortalecer una cultura política que movilice a la ciudadanía a los espacios de participación.

ciudadanía a un interés de relación con el Estado, y si el tema del ordenamiento del territorio les parece de su competencia.

Posteriormente, el Gobierno Distrital esperaba radicar ante el Concejo de Bogotá la propuesta MEPOT en febrero; sin embargo, la revisión de dicho documento por el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD)³, dio un concepto negativo argumentando que, si bien se había cumplido con el requisito normativo de socialización del MEPOT, no se contaba con una “real consulta comunal (...) nada más impopular y generador de caos que la imposición del ejercicio arbitrario del poder, porque así la propuesta tenga las mejores intenciones, y creemos que las tiene, resulta impopular e ilegítima por la ausencia de consenso ciudadano” (CTPD, 2012, p.9).

Bajo este panorama, fue decisión del Alcalde aplazar tres meses la presentación de modificación del POT al Concejo de Bogotá e iniciar una segunda fase de encuentros, los “Cabildos Ciudadanos”, pretendiendo una participación más incidente, bajo un modelo de deliberación entre la ciudadanía y el Estado en torno a la propuesta MEPOT. Estos cabildos, entre marzo y abril de 2013,

se organizan ya no por localidades, sino por territorios desde la perspectiva de la estructura ecológica, priorizando problemáticas específicas y diferenciando lo rural de lo urbano.

De esta manera, las relaciones entre Distrito y CTPD al rededor del MEPOT, permiten inferir que no existe un desacuerdo sustancial sobre los contenidos de la modificación y su pertinencia, sino sobre el vínculo entre legitimidad, participación ciudadana y carácter decisorio y vinculante de ésta dada la baja convocatoria y la duda sobre la capacidad de incidencia efectiva de las opiniones ciudadanas en el Plan de Ordenamiento. Aun así, al no haber inconsistencia con la normativa que exige simplemente un proceso de socialización, tanto el CTPD insiste en la relación legitimidad-participación ciudadana, como el Distrito opta por un segundo proceso que permita deliberar y acercar más la propuesta a la ciudadanía, lo cual contribuiría a su legitimidad, facilitando quizá la aceptación por acuerdo del MEPOT en el Concejo de la Ciudad.

Una segunda inferencia pregunta por las capacidades ciudadanas en un proceso de participación para la planeación, pues el hecho de que las instancias de

participación hayan aumentado en número tras la Constitución de 1991, ello no implica necesariamente una ampliación del carácter decisorio y vinculante de éstas, ni la superación de la dificultad ciudadana para asir la complejidad técnica del MEPOT. De esta manera, el fortalecimiento de una cultura democrática participativa y no sólo representativa en Bogotá, enfocada en capacidades ciudadanas para deliberar e incidir, parece un camino incipiente para los optimistas de la democracia, un desperdicio de tiempo

y energía para quienes abogan por un proceder técnico y eficiente en la ciudad, y una oportunidad para el conflicto político, de quienes ponen la legitimidad de una propuesta en cifras de asistencia.

Finalmente, es importante acotar que las implicaciones de un proceso como éste, que involucra ordenamiento territorial y capacidades ciudadanas de deliberación con miras a la incidencia, plantea un horizonte doble en el contexto de los diálogos de paz en Colombia en relación con las posibilidades de

éxito y de fracaso de la gestión de Petro y la Bogotá Humana. En el primer caso, una Bogotá incluyente y menos segregadora, respetuosa de su territorio y fortalecida en lo público, puede acoger o contener mejor los procesos de un posconflicto nacional; en el segundo caso, el fracaso del progresismo, nutrido de apuestas de izquierda democrática, pondría en duda la oportunidad de vinculación de nuevos actores no tradicionales en el juego político de la democracia colombiana. 

* **Marcela Cadena Cruz**, Administradora Pública, miembro del Equipo Ciudadanías y Desarrollo del CINEP/Programa por la Paz.
 ** **Juan Carlos Merchán Zuleta**, Lic. en Filosofía, Magister en Estudios Políticos, miembro del Equipo Ciudadanías y Desarrollo del CINEP/Programa por la Paz.

Notas

- ¹ Para adelantar este proceso necesitarían 290.000 firmas y la validación de la Registraduría para dar paso, dos meses después, a la convocatoria de la consulta.
- ² 48% correspondió a mujeres y el 57% a hombres; la edad promedio de participación osciló alrededor de los 42 años y la participación de mujeres y hombres jóvenes entre los 14 y los 26 años no alcanzó al 5%.
- ³ Órgano consultivo para temas de planeación con representación de los gremios económicos, sectores educativo, cultural y ambiental y organizaciones comunitarias.

Referencias

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2008). Bogotá, una apuesta por Colombia, Informe de Desarrollo Humano para Bogotá.
 Consejo Territorial de Planeación Distrital (2013) Concepto sobre la Propuesta de Modificación Excepcional de Normas Urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, Bogotá D.C., CTPD.
 Secretaría Distrital de Planeación - CINEP/ Programa por la Paz, Equipo Ciudadanía y Desarrollo (2012). Informe final convenio N° 244 de 2012.
 Ardila, Laura (2013). 2013: el año de la verdad de Petro en seis desafíos clave [en línea], disponible en: La Silla Vacía, <http://www.lasillavacia.com/historia/2013-el-ano-de-la-verdad-de-petro-en-seis-desafios-clave-40812>, recuperado: 15 de enero 2013.
 Semana (2012). Bogotá: ¿Un Petro-Estado? [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/bogota-un-petroestado/267352-3>, recuperado: 4 de noviembre de 2012.
 Secretaría Distrital de Planeación (2013). POT 2020 [en línea], disponible en: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020, recuperado: 15 de marzo de 2013.
 Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016, Bogotá Humana.

Consúltela y descárguela



¡GRATIS!

Marzo a mayo de 2013



<http://www.cinep.org.co>