

resumen

El propósito de este artículo es presentar y evaluar una experiencia piloto de transformación de una ciudad a partir de un proceso de innovación en la gestión pública.

Se analiza el Plan "Bogotá 2000", con el cual se formuló un diagnóstico compartido y unas líneas y proyectos estratégicos, con base en un nuevo enfoque metodológico proactivo y una estrategia de comunicación y mercadeo. Los principales hallazgos revelan los procesos ocultos que posibilitaron la metamorfosis de Bogotá y que la llevaron a convertirse en referente internacional y a recibir más de una decena de distinciones por su gran transformación.

Esta experiencia, desarrollada en un laboratorio vivo en gran escala, puede tener repercusiones favorables en la gestión pública de otras ciudades de Ibero América y el mundo, de acuerdo a las condiciones concretas de cada plataforma urbana.

Palabras clave: Gestión pública. Economía pública. Planeación urbana. Economía regional. Planeación prospectiva. Desarrollo urbano.

abstract

The metamorphosis of Bogota D.C.: a region's competitive and innovative public management

The purpose of this article was to present and evaluate a pilot experience concerning how a city was transformed through a process of innovation in public management.

The "Bogotá 2000" plan was analysed as this was used for formulating a shared diagnosis and some strategic lines and projects based on a new proactive methodological approach and communication and marketing strategy. The main findings revealed the hidden process making the metamorphosis of Bogotá possible and which led to making it become an international referent and the object of receiving more than ten distinctions due to its great transformation. This experience, developed within a living large-scale laboratory could have favourable repercussions on the public management of other Iberian-American cities and around the world according to each urban platform's concrete conditions.

Key words: public management, public economics, urban planning, regional economy, prospective planning, urban development.

resumo

Metamorfose de Bogotá D.C.: Gestão pública competitiva e inovadora de uma região

O propósito deste artigo é apresentar e avaliar uma experiência piloto de transformação de uma cidade a partir de um processo de inovação na gestão pública.

Analisa-se o Plano "Bogotá 2000", com o qual se formulou um diagnóstico compartilhado e umas linhas e projetos estratégicos, com base em um novo enfoque metodológico proativo e uma estratégia de comunicação e *marketing*. As principais descobertas revelam os processos ocultos que possibilitaram a metamorfose de Bogotá e que a levaram a converter-se em referente internacional e a receber mais de uma decena de distinções por sua grande transformação.

Esta experiência, desenvolvida em um laboratório vivo em grande escala, pode ter repercussões favoráveis na gestão pública de outras cidades da Ibero-América e do mundo, de acordo com as condições concretas de cada plataforma urbana.

Palavras chave: Gestão pública. Economia pública. Planejamento urbano. Economia regional. Planejamento prospectivo. Desenvolvimento urbano

Recibido: junio de 2009 / Aprobado: julio de 2009

CORREO IMPRESO: Cra. 13 No. 32-581 Torres Gemelas No. 1, oficina 206, Centro Internacional, Bogotá, D. C., Colombia

Soler Barbosa, Yezid. 2009. Metamorfosis de Bogotá, D. C. Gestión pública competitiva e innovadora de una región. *Administración & Desarrollo* 37 (51): 21-38.

# Metamorfosis de Bogotá, D. C. Gestión pública competitiva e innovadora de una región

YEZID SOLER BARBOSA\*

Bogotá es una ciudad que ha recibido importantes reconocimientos internacionales en el lapso de la última década y media por su extraordinaria metamorfosis; y, por ello, ubicada como un punto de referencia obligado en el contexto de la gestión pública iberoamericana.

El Distrito Capital, con 6.8 millones de habitantes, se ubica en el sexto lugar de población, después de Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro y Lima. (DANE, 2005)

Los avances logrados en la última década han hecho a Bogotá merecedora del reconocimiento internacional, a través de menciones especiales. La ciudad recibió el galardón de *Plaza Mayor de la Cultura* iberoamericana de la Unión Iberoamericana de Ciudades en 1999. También ha sido acreedora de otros reconocimientos, como el de *líder en servicios médicos* especializados de la Organización Mundial de la Salud, en 2002; distinción de la Fundación Gates en el mismo año, por los *avances en informática*; y de la UNESCO en 2004 el premio "*Ciudades por la Paz*" concedido por "los múltiples y exitosos programas para reducir la inseguridad urbana; el sistema de transporte Transmilenio; la construcción y promoción de espacios urbanos y por establecer una vida cultural y cívica que han hecho a la ciudad más habitable y más humana; y en el año 2005 *Ciudad activa y saludable*, por las ciclovías. También recibió otro reconocimiento como la *Capital Mundial del Libro*, en 2007, por parte de la UNESCO.

En el año 2007, The Swiss Tourism Awards, distinción Suiza de turismo, le otorgó a Bogotá el premio en la categoría "destino por descubrir" y se suma a esta importante selección, que la ciudad fue elegida por el New York Times como uno de los destinos para viajar en el 2008.

Estas y otras distinciones internacionales recibidas por la capital evidencian que los cambios se han interiorizado y han operado transformaciones vitales en la forma de percibir y vivir la ciudad y también de proyectarse al exterior.

\* Economista y Magíster en Economía, de la Universidad Nacional de Colombia. Profesional Especializado de la Dirección del Sistema Habitacional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

CORREO-E: [ysoler@minambiente.gov.co](mailto:ysoler@minambiente.gov.co)

En esta investigación se analiza el proceso de aprendizaje con el cual Bogotá alcanzó estos méritos y, de otra parte, se señalan los logros pendientes en materia de oportunidades de empleo e ingresos, competitividad y movilidad, inteligencia urbana y general en el diseño e instrumentación de un modelo de desarrollo económico y social con calidad de vida y bienestar generalizado.

Muchos interrogantes surgen al respecto: ¿Cómo se logró que la gente se pusiera de acuerdo para un cambio de esta naturaleza? ¿Qué metodología se utilizó para identificar los escenarios? ¿Cómo hizo la ciudad para diseñar su plan prospectivamente? ¿Cómo se debe comenzar el plan? ¿Qué ocupó una mayor relevancia, lo microrregional o lo macrorregional? ¿Los procesos de planeación sectorial a corto plazo se hicieron paralelamente? ¿Cómo se organizó operativamente el proceso en Bogotá? ¿Cómo construir una confianza mutua, cuando hay una fractura entre la dirigencia privada y gremial y los agentes políticos, además de la participación popular? ¿Cuáles son las diferencias en la forma, condiciones y estilos en la planeación que se deben hacer en otras ciudades?

El objeto de este ensayo busca responder de una manera resumida a las anteriores preguntas, sin más ánimo que el de socializar una experiencia, a partir de los aspectos más relevantes del proceso.

El plan “Bogotá 2000” canalizó elementos y tendencias favorables que de tiempo atrás se encontraban dispersos y exigió abordar los problemas a un nivel superior del que se crearon para poder solucionarlos. Redujo las desconfianzas y permitió el acercamiento de una dirigencia que hasta ese entonces se encontraba fragmentada en controversias por detalles menores. Creó un sistema de planificación flexible, eficiente, accesible y sostenible para alcanzar éxito construyendo en el presente y el futuro de largo plazo.

Buena parte de los logros se explican por la construcción de una visión prospectiva, a partir del diseño y ejecución de un plan estratégico de largo plazo y su articulación con los planes de mediano plazo: El plan estratégico Bogotá 2000 es un Plan prospectivo por excelencia. Se originó a finales de 1992 frente a la necesidad formal de diseñar un plan de largo plazo para la ciudad<sup>1</sup>. En años anteriores ya se habían elaborado

planes de largo plazo, pero todos habían quedado sobre los escritorios o en los anaqueles de las entidades públicas y privadas. La pregunta que se hacía en esta nueva coyuntura, era: ¿cómo hacer para que un plan de largo plazo sea realizable?, teniendo en cuenta la diversidad de actores, la crisis profunda y la terrible imagen de la ciudad en ese entonces.

La situación de inseguridad, caos del transporte, mala educación y desarraigo ciudadano estaba muy lejos de la añorada “Atenas Suramericana” que caracterizó en antaño la culta, sabia y educada Bogotá. (Misión Bogotá 1994)<sup>2</sup>.

Para saber cómo esta metrópoli, ubicada en las cumbres de la precolombina comarca de los cóndores, se transformó en una ciudad modelo “más cerca de las estrellas”, se presenta a continuación el desarrollo del proceso en seis capítulos; el primero se refiere al tratamiento pre operativo de lo que se denominó el Plan Bogotá 2000; el segundo trata sobre la fase I de Diagnóstico y visión compartida; el tercero, sobre los proyectos estratégicos; el cuarto, sobre los logros obtenidos; el quinto sobre las tareas pendientes, y el sexto sobre nuevas líneas prospectivas. Antes de abordar los temas prácticos se presenta un marco teórico que ilustra el pensamiento que guía las acciones.

## Marco teórico

El marco teórico que guía el proceso de Bogotá contiene una mezcla de elementos de la planeación estratégica y la prospectiva, los cuales se presentan a continuación de manera resumida.

La planeación estratégica surgió desde el Estado. Históricamente, las sociedades que consolidaron Estados tuvieron la necesidad de planear procesos a largo plazo (Aristóteles 330 a.n.e., 37-130). Los ejemplos más notables de la antigüedad son los Asirios, Babilonios, Hindúes, Egipcios, Griegos, Romanos y en América, los Mayas, los Aztecas y especialmente los Incas.

Estudios renombrados, que diferencian la planeación estratégica de la planeación táctica, son los de Carl von Clausewitz (Prusia 1780), que a su vez se ilustró con el estratega Chino Sun Zi, quien planteó hace 2.400 años en «El arte de la guerra» cinco factores es-

<sup>1</sup> En el Plan de Desarrollo, presentado por el Alcalde Jaime Castro, se incluyó un artículo relacionado con la formulación de un Plan Rector de largo plazo para la ciudad.

<sup>2</sup> Un análisis detallado de Bogotá y su área metropolitana, se encuentra en 15 estudios prospectivos realizados por la Misión y Corporación Bogotá Siglo XXI, bajo la coordinación del doctor Édgard Moncayo Jiménez.

tratégicos (dos internos y tres externos al Estado), así: Dao, Tian, Di, Jiang y Fa (Población, clima, territorio, autoridad y legislación) y afirmó: “Quienes los conocen plenamente alcanzarán la victoria, si los desconocen, no lograrán el triunfo” (Sun Zi 320 a.n.e, 13-14).

En la era contemporánea, la planeación de mediano plazo tomó cuerpo en los planes quinquenales instrumentados por los países socialistas a partir de 1928. En algunos países capitalistas después de la gran depresión de 1930 y en particular con el Plan Marshall para Europa en la Posguerra (Ellman 1983, 5-16).

En los años sesenta, las grandes empresas privadas comenzaron a incorporar la planeación estratégica y este paradigma se afianzó con la técnica DOFA con la que se analizan debilidades y fortalezas internas y oportunidades y amenazas externas<sup>3</sup>. La planeación estratégica es la orientación y promoción de procesos para alcanzar objetivos de largo plazo. Se trata de hacer las jugadas claves bajo la acción de una dirección general con varios equipos en distintas áreas. Se plantea un objetivo estratégico, que es la finalidad hacia la que se orientan las acciones a largo plazo y las estrategias que son los medios, las acciones y recursos para el logro de los objetivos.

En cuanto a la prospectiva, esta nació en la antigüedad desde el Estado, ante la necesidad de visualizar y construir colectivamente el futuro. En un principio fueron ideas y sueños en la mente de gobernantes creativos y luego su materialización en proyectos concretos.

En la era contemporánea se destacan dos grandes vertientes de la prospectiva, una con énfasis en lo teórico y otra con énfasis en lo pragmático. El desarrollo de la prospectiva proviene de vertientes teóricas y de vertientes prácticas y por tal motivo no puede considerarse que sean únicamente los estudios o únicamente las experiencias prácticas las que la definen. Las bases conceptuales de la prospectiva provienen de diversas fuentes teóricas: el funcionalismo y el estructuralismo que, a su vez, retroalimentan la lingüística, el organicismo, la antropología estructural y la psicología genética (Mojicas 1993).

En el ámbito teórico, se destacan: Gaston Berger y Bertrand de Jouvenel como precursores de la prospectiva en Francia, a mediados de los años sesenta.

<sup>3</sup> El DOFA surgió con el Boston Consulting Group. Ver <http://www.bcg.com/>

Gaston Berger, uno de los primeros inspiradores de la prospectiva en Francia, la define, de acuerdo a cuatro principios: “Ver lejos, ver amplio, analizar en profundidad y aventurarse, a lo que añadía pensar en el hombre” (Berger 1967). Bertrand de Jouvenel plantea que existen dos formas de ver el futuro, la primera como una realidad *única*, propia por los oráculos, profetas y adivinos. La segunda forma de ver el futuro es como una realidad *múltiple*, estos son los futuros posibles que De Jouvenel denominó *futuribles* (Jouvenel 1993). Para André Clément Decoufflé, la prospectiva “es una manera de mirar al mismo tiempo a lo lejos y de lejos una determinada situación. A lo lejos, intentando conjeturar futuros y de lejos, teniendo en cuenta todos los retrocesos del tiempo” (Decoufflé 1973, 5).

Con la teoría de la prospectiva se exploran las ciencias relacionadas para crear una visión de futuro, incorporando el tiempo de un porvenir no determinado, en el enriquecimiento del proceso actual. En palabras de Ilya Prigogine, “El hecho de que llegamos a un mundo que está abierto, donde el pasado está presente y se añade al presente, donde el presente está ahí pero el futuro no lo está, es una respuesta a la pregunta de la significación del aprendizaje y el valor moral de la ciencia. Cuando se habla de ‘aprender’, no se habla ya de aprender lo que ha sido el pasado. Se entiende por eso también *descubrir el futuro*” (Prigogine 2001).

Otra vertiente paradigmática de la prospectiva proviene de los *modelos* futuristas desarrollados a partir de técnicas econométricas, entre los que se destacan el Club de Roma, el modelo Sarum, escenario Interfutures y escenario Fast, como los más importantes. En el diseño de modelos pragmáticos en los Estados Unidos se han desarrollado aplicaciones en estrategia militar, la marina, la aviación, la NASA y en los grandes negocios (Jantsch 1967).

Uno de los ejercicios más importantes de alternativas futuras fue la investigación auspiciada por el Club de Roma, asociación compuesta por actores sociales del sector científico, empresarial y político, que publicó en marzo de 1972 el estudio “Los Límites del crecimiento”. El problema central que se planteó en el estudio es “el de la capacidad del planeta en que convivimos para hacer frente, más allá del año 2000 y bien entrado el siglo XXI, a las necesidades y modos de vida de una población siempre creciente, que utiliza, a tasa acelerada, los recursos naturales disponibles, causa daños con frecuencia irreparables al

medio ambiente y pone en peligro el equilibrio ecológico global, todo ello en aras del crecimiento económico que suele identificarse con bienestar” (Club de Roma 1972).

La prospectiva se nutre también de experiencias plasmadas en libros, de autores que visualizan megatendencias de evolución en la economía, la sociedad, la técnica y la cultura, tales como los de los esposos Toffler, los esposos Naisbbit, Italo Calvino y Lester Thurow<sup>4</sup>.

Si bien es cierto se observan estas dos tendencias teóricas y prácticas que señalan diversas preferencias, al considerar una sola, se tiene una noción incompleta del proceso que se ha desencadenado en la estructuración de la prospectiva. En la era contemporánea se busca tender puentes entre la teoría y la práctica, entre el presente y el futuro, que articulan aspectos no imaginados e incorporan a los análisis la construcción de una visión compartida de valores con una imagen-guía o Leitbild.

Hay coincidencia en definir que el objeto de estudio de la prospectiva es el futuro, entendido como el “después”, en sucesión al “antes” y el “ahora”. El antes es el pasado, el ahora es el presente y el después, el futuro. Se trata entonces de visionar y construir la historia del futuro.

En visualización y construcción de futuro participan cuatro grandes conjuntos de actores sociales: Los actores políticos, los actores empresariales, los actores académicos y los actores civiles. La adecuada articulación de los actores mediante acuerdo de voluntades es lo que permite convertir los sueños en realidades.

La prospectiva cuenta con una metodología, constituida por una caja de herramientas, que orienta adecuadamente los procesos. Esta metodología es un medio que se pone al servicio de los actores sociales para la construcción de futuro. (Godet 2000).

Según Max Weber, un elemento teórico adicional que explica la anatomía de la transformación urbana, es el surgimiento de un mediador extraño que posibilita la confluencia de fenómenos económicos, políticos, jurídicos, culturales y estamentales, en una amalgama de lógica contextual y combinatoria, que logra mezclar armónicamente lo que antes estaba separado, y convierte una colcha de retazos en un tejido integral y complejo. (Weber 1921)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ver: <http://prospectiva.blogspot.com>

<sup>5</sup> Es lo que Max Weber en “La ciudad” (1921) caracterizaba como un

Este mediador extraño logró en Bogotá una serie de arreglos institucionales, combinar la responsabilidad estatal con la responsabilidad social empresarial y la responsabilidad de la sociedad civil, extendió la circulación social del conocimiento, suprimió los muros de la desconfianza, y convirtió el discurso en realidad, posibilitando formas de pensar y actuar a largo plazo.

El mediador extraño que permitió superar los complejos problemas de la capital, complementando la lógica del corto plazo con la lógica del largo plazo, fue el plan “Bogotá 2000”, el cual fue un acuerdo de voluntades entre los principales actores de la ciudad. Este plan prospectivo es una mesa que se levantó sobre cuatro pilares, que fueron: el sector político-administrativo, el económico, el académico y el civil. Si faltaba uno de estos cuatro apoyos, el plan no habría podido resolver las grandes dificultades que aquejaban a la ciudad y que se resolvieron por consenso.

## 1. Fase preoperativa del Plan Bogotá 2000

El plan estratégico fue un conjunto de acciones que permitió pasar de una situación inicial a otra definida como deseable y posible. Se buscaba definir un proyecto simbólico de ciudad, en donde el colectivo dibuja lo que imagina que sucedería; y con un trabajo serio y eficaz realiza la conducción del cambio y la ordenación inteligente de la ciudad. Ello implicaba crear demandas colectivas en zonas de indiferencia estratégica y determinar lo que iba a ocurrir y aprovecharlo. Aprovechar lo inevitable.

Esto implicaba una reconversión mental, para superar la primera barrera de una creencia generalizada pesimista, que no veía viable una tarea de esta magnitud. También implicaba un cambio de paradigma, para comprender que el plan no era producto, sino un proceso que se construye progresivamente. Implicaba también superar el diálogo de sordos entre actores de la ciudad, vinculando agentes comunicados, que unidos podían hacer que los procesos ocurrieran. Esto significaba una ruptura en su conjunto, para crear una oportunidad histórica.

Lo anterior requería preparar un esquema ágil y dinámico en la construcción del plan. Para ello, en la

---

mediador, porque reúne los polos de una contradicción histórica y extraña, al aglutinar en un principio único y coherente lo que hasta entonces estaba separado. Concepto que aquí se aplica no al nacimiento, sino al renacimiento de una ciudad.

fase pre operativa del Plan Bogotá 2000 se definieron, preliminarmente en 1993, la metodología, los objetivos y las áreas de trabajo, que comprendían: 1. El pre diagnóstico, 2. la visión y las líneas estratégicas, 3. Los proyectos estratégicos y, 4. Comunicación y mercadeo.

### 1.1. Enfoque metodológico

El compromiso y el reto eran muy grandes, porque se requería aplicar una metodología que no condujera al callejón sin salida de un documento o un acuerdo que se quedara en los anaqueles de las bibliotecas, como había sucedido en el pasado. Se exploraron varias experiencias de ciudades en el mundo y se llegó a la conclusión que debía trabajarse con un enfoque estratégico prospectivo<sup>6</sup>. Más que un plan documental, se requería un plan vivencial. Por eso los criterios que caracterizaron este enfoque fueron:

1. Participación activa de los actores urbanos en el proceso de planeación.
2. Simultaneidad en el desarrollo de varios frentes de trabajo.
3. Potencialización de las fortalezas de la ciudad y reducción de restricciones.
4. Anticipación de los cambios internos y en el entorno.
5. Difusión del proceso y transparencia en los resultados.
6. Análisis de mediano y largo plazo.
7. El Plan, de no es de partidos políticos, es de la ciudad.

Lo anterior significaba una ruptura frente a los planes anteriores, caracterizados por:

- a) Participación mínima y bajo consenso de los actores sociales;
- b) Secuencialidad en las etapas de trabajo;
- c) Iniciación a partir de un listado amplio de problemas;
- d) Difusión de los resultados al final y en forma de documento;
- e) Enfoque a corto plazo, un solo periodo de gobierno;
- f) El documento del plan o la norma que lo adopta es el final del proceso.

<sup>6</sup> La doctora María Eugenia Avendaño, Coordinadora del PNUD en la Alcaldía Mayor, comisionó a los consultores Álvaro Suárez Zúñiga y Yezid Soler Barbosa, para adelantar la investigación, contactos y metodología del plan.

Debe anotarse que este plan no se planteaba como un plan de *gobierno*, que de por sí ya estaba aprobado por el Concejo, sino un plan de *ciudad*. Para garantizar continuidad, era necesario trabajar con todos los representantes de la ciudad y aunque al Gobierno Distrital le incumbía participar, no se debía depender de él. No involucrarlo mucho. Esto implicaba, en primer lugar, una ruptura con los tradicionales “borrón y cuenta nueva” de las antiguas administraciones y, en segundo lugar, que independientemente de quien estuviera gobernando, el plan continuaría creciendo como una bola de nieve.

Con un enfoque prospectivo<sup>7</sup> se replanteó la forma de abordar el plan y se formularon inicialmente los objetivos, áreas de trabajo y estructura organizativa, que se presentan a continuación.

### 1.2. Objetivos

Según la nueva concepción, el objetivo que se planteó inicialmente fue construir de manera prospectiva la ciudad deseada y posible. (PNUD 1994, 2-10).

Ello requería conseguir también unos objetivos específicos como son:

- Conocer la percepción de los actores urbanos sobre las fortalezas y debilidades de la ciudad.
- Identificar las estrategias centrales que podría desarrollar la ciudad.
- Construir diversos escenarios prospectivos para la ciudad.
- Identificar acciones y proyectos estratégicos que se requerían.

El Plan estratégico de Bogotá se proyectó a mediano y largo plazo con el desarrollo de varias etapas. En la primera fase se propuso:

- Conformar cuatro organismos del Plan: El Consejo Directivo, el Consejo Consultivo, la Junta técnica y el equipo técnico.
- Promover la participación activa de los actores de la ciudad.
- Asegurar un liderazgo compartido de los principales actores de la ciudad.
- Impulsar una estrategia de comunicación que promoviera el diálogo y el posicionamiento de la ciudad.

<sup>7</sup> Una ampliación del tema de la prospectiva se encuentra en: <http://prospectiva.blogspot.com>

- Revisar la información existente en los estudios y planes sobre la ciudad.
- Elaborar el diagnóstico de la ciudad con participación de los actores.
- Analizar proyectos en la agenda de la ciudad.

### 1.3. Áreas de trabajo

Se desarrollaron cuatro áreas de trabajo: diagnóstico, visión y líneas estratégicas, proyectos estratégicos y ejecución. Lo anterior, complementado con la participación de los actores sociales y una estrategia de comunicación y mercadeo.

#### 1.3.1. *Diagnóstico compartido*

En el diagnóstico se analizaron los aspectos relevantes del entorno que afectaban o brindaban oportunidades, se estudiaron las capacidades y los problemas de la ciudad y se identificaron las tendencias sobre los futuros más probables.

Para alcanzar los resultados, fue necesario sustituir el enfoque predominante atado a los problemas, por un enfoque proactivo que incluyera los aspectos positivos para generar una dinámica constructiva: la idea era llegar a una visión precisa de la situación de la ciudad, de los antecedentes de los temas estratégicos, de las interrelaciones dinámicas de los elementos del sistema urbano y de las fuerzas, oportunidades y amenazas del entorno, al igual que las tendencias de sus elementos estructurales.

Este diagnóstico debía establecer las bases para los diversos futuros alternativos que podrían ser construidos como deseables y factibles y buscar la coincidencia entre la ciudad deseada y las tendencias existentes.

Inicialmente se elaboró un pre diagnóstico utilizando las técnicas de entrevistas, mesas de trabajo y encuestas institucionales, para identificar la visión predominante y promover la participación del Consejo Directivo del Plan y de grupos cualificados.

Esta primera definición sobre la ciudad, sirvió para realizar un análisis estructural o de relaciones de causalidad entre los elementos del sistema urbano. Se fueron filtrando las diversas debilidades y tendencias desfavorables para seleccionar los temas críticos o problemas básicos y sus efectos positivos o negativos sobre los actores involucrados.

El resultado del pre diagnóstico se estructuró con un análisis profundo, riguroso y detallado, en el que se incrementaron los análisis cuantitativos y la participación de los actores. Se consultaron los principales estudios sobre la ciudad para identificación de tendencias, revisión de los resultados y adaptación a los propósitos del Plan.

Se amplió la encuesta institucional a todos los miembros del Consejo Consultivo, con un cuestionario sencillo, para disponer de una visión más precisa sobre la ciudad, sus tendencias y su capacidad de competir internacionalmente.

El Consejo consultivo se agrupó en varias comisiones, para trabajar sobre las líneas estratégicas identificadas en el diagnóstico y permitió una amplia participación ciudadana en esta etapa del Plan, mediante la aplicación de las herramientas de la prospectiva.

En estudio del entorno y de la forma como condiciona o potencia el desarrollo de la capital se desarrolló superando el ámbito internacional, nacional y regional.

A escala internacional se identificaron tres áreas, las principales fuerzas de cambio, el papel de las grandes ciudades y la orientación del escenario de tendencias favorables y desfavorables para Bogotá.

En el entorno nacional se identificaron ventajas comparativas frente a otras ciudades del país, así como los cambios institucionales y empresariales necesarios para potenciarlas. Para el efecto, miembros del Plan participaron en el “Estudio de Competitividad de ciudades” que promovió el Ministerio de Desarrollo y lo complementó con las políticas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.

En la región se ubicó la situación y tendencias en el marco de la Sabana y de Cundinamarca para llegar a un manejo metropolitano en las interrelaciones de mercados y movilidad de bienes, servicios y personas.

#### 1.3.2. *Visión y líneas estratégicas*

El propósito central del Plan era plantear la visión de futuro compartido, la imagen de la ciudad región deseada y factible.

Las líneas estratégicas definían los cursos de acción que permiten pasar de la ciudad existente a la ciudad futura, subsanando las debilidades internas, neutralizando las amenazas externas, aprovechando las oportunidades del entorno y potenciando las fortalezas competitivas de la ciudad.

Mientras el propósito central expresaba el imaginario colectivo capaz de movilizar las energías sociales hacia su concreción, las líneas estratégicas enmarcaban las políticas que orientarían las acciones concretas que materializaran los objetivos.

### 1.3.3. Acciones y proyectos estratégicos

La orientación del Plan hacia la acción implicó la búsqueda de acuerdos para adelantar las acciones y proyectos estratégicos, que lo convirtieran en una mesa de negociaciones, superando el análisis de los problemas, para pasar a las soluciones.

Este cambio de paradigma implicó la convocatoria amplia a las fuerzas sociales y económicas involucradas y afectadas, para tratar de negociar las condiciones en que los proyectos se convertirían de deseables en factibles, o postergarlos sin distraer los esfuerzos colectivos.

La participación de las organizaciones urbanas se entendió como un proceso dinámico e integral a través del cual los actores tomaron parte e influyeron en las decisiones y gestión de los asuntos de la ciudad.

### 1.4. Actores urbanos

La selección de personas, entidades y niveles de responsabilidad directiva se realizó teniendo en cuenta que debían ser representativos de máximo nivel del sector económico, sector político, sector académico y sociedad civil, de manera que pudieran asumir y desarrollar las estrategias. También se vincularon personalidades de la ciudad.

Para generalizar, el Plan debía cambiar la concepción de monoactor a multiactores, incorporando todas las culturas, inscribiendo todas las empresas y asociaciones que quisieran participar y aceptaran la metodología. Creando redes de personas, organizando ciclos de consultas y estableciendo mecanismos adecuados de comunicación. Ello implicaba elaborar listados de

entidades por sectores, para ver los grados de responsabilidad en este proceso democrático complicado. Se trataba de combinar la eficiencia con la participación, para lograr la ilusión ciudadana, de un proyecto realista de ciudad.

Mediante la concertación y para crear nuevo marco de relaciones sociales, durante la Administración Distrital de 1992, la cooperación público-privada se definió en tres instancias que incorporaron los distintos actores de la ciudad, así:

#### Consejo directivo

Organismo rector del Plan, integrado por representantes de entidades económicas, políticas, civiles, educativas y de comunicación responsables de gestionar las acciones para ejecutar los proyectos acordados. Integrado por una treintena de entidades de los cuatro grupos de actores distritales y nacionales, y presidido por el alcalde. Su función era liderar y garantizar la continuidad del plan.

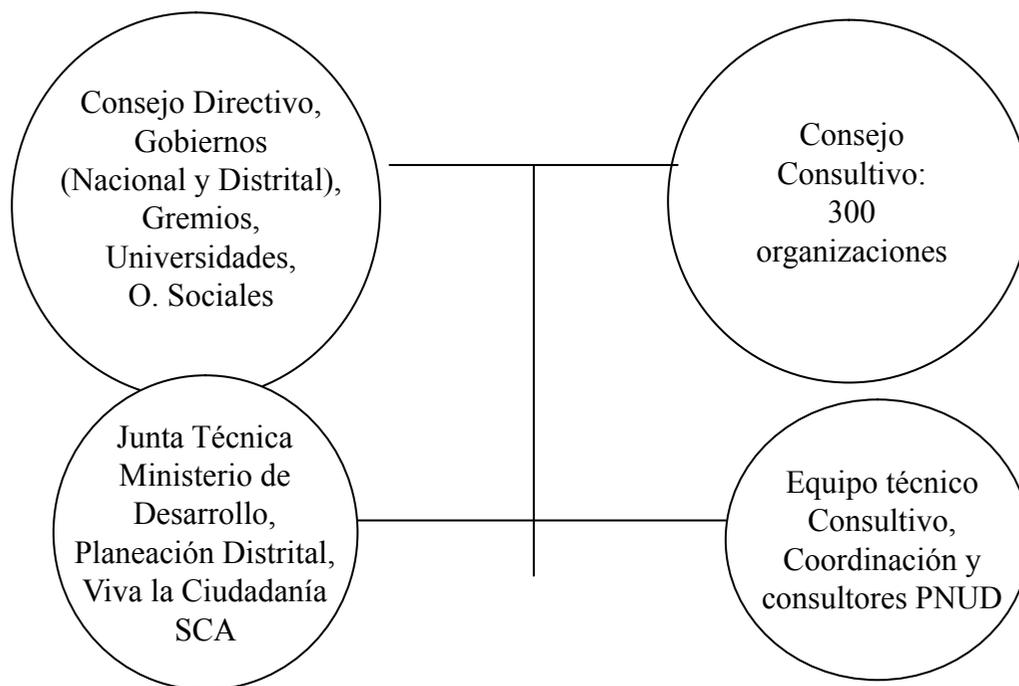
#### Consejo Consultivo

El Consejo *Consultivo* fue el instrumento canalizador de una amplia participación de los diferentes sectores de la población, con el propósito de lograr consenso en las acciones a realizar, posicionar el Plan ante la opinión pública, formular propuestas, crear ámbitos de discusión y asumir compromisos para la acción.

Conformado por cerca de 300 organizaciones de segundo nivel, interesadas en el plan y en la ciudad, con capacidad de convocatoria y representativas de las fuerzas que actúan en la ciudad.

El Consejo Consultivo se organizó inicialmente en seis comisiones de tipo multisectorial correspondientes a las estrategias formuladas en la fase preliminar, cada una con una mesa de trabajo y articuladas a un comité coordinador.

## ORGANIGRAMA DEL PLAN BOGOTÁ 2000



Las comisiones sesionaron mensualmente y el Consejo Consultivo en su instalación y al finalizar la segunda fase del Plan con la entrega del diagnóstico. Las características de las instancias organizadoras eran las siguientes:

### Junta Técnica

Organismo asesor cuya función central era coordinar todas las acciones que demandara la elaboración del plan. La presidía el Coordinador del PNUD en la Alcaldía, el jefe de Planeación Distrital, un representante de la SCA, uno de la Cámara de Comercio, uno del Ministerio de Hacienda y uno de Viva la Ciudadanía.

### Equipo Técnico

Integrado por consultores del Programa de Naciones Unidas que asesoró a la Alcaldía Mayor y su función principal era la de ofrecer el apoyo técnico y logístico que requerían los Consejos Directivo y Consultivo.

Las acciones y proyectos cuya negociación fue avalada para ingresar al Plan estratégico, fueron objeto de seguimiento y evaluación posterior para retroalimentación y ajustes. La orientación del Plan es que este proceso se diera permanentemente.

### 1.5. Comunicación

La comunicación acompañó las diversas áreas de trabajo para recuperar la credibilidad, generar un liderazgo compartido y modificar las conductas ciudadanas con base en la pedagogía de la acción.

Los criterios operativos fueron:

1. Motivar a los actores urbanos para que se apropiaran de la ciudad.
2. Estimular procesos y acciones de participación.
3. Transmitir optimismo y esperanza a Bogotá.
4. Mostrar los nuevos líderes de este proceso.
5. Divulgar ampliamente las decisiones del Plan.

#### Mecanismos internos de comunicación

Se buscó crear mecanismos fluidos de comunicación formal e informal en el ámbito interno y externo para lograr un debate productivo y la concertación en torno a la selección y solución de problemas.

#### Mecanismos externos de comunicación

Los más importantes fueron:

- a) Divulgar el Plan, no solo con mensajes emotivos, sino poniendo en marcha una campaña ambientadora, que iniciara el proceso de educación y apropiación del Plan.
- b) Campaña de liderazgo compartido. La magnitud de los problemas y la anarquía urbana no permitía que un sector aislado sacara adelante soluciones. Se propuso el nuevo enfoque de liderazgo compartido, amplio y representativo.
- c) Campaña sobre las ventajas de Bogotá. La ciudad era conocida hasta antes de los noventa solo por sus problemas de tránsito, inseguridad e ineficiencia, cuya fuerza sepultaba las capacidades. Una realidad que llevaba a los ciudadanos a asumir una actitud pesimista y desinteresada. Este reto planteaba propiciar una mirada más amable sobre Bogotá. Se esbozó una campaña en el ámbito de los medios con participación de la ciudadanía.
- a) Campaña para fortalecer la participación de los actores urbanos. Se abrieron canales para que la gente opinara sobre el Plan Bogotá 2000. Apertura de buzones y de columnas de opinión en los diarios y selección de lugares que son ejemplo.

## 2. Fase I del Plan Bogotá 2000

Bogotá 2000 fue un compromiso que asumieron los sectores más representativos de la ciudad para trabajar unidos en la búsqueda de acuerdos sobre las soluciones y las oportunidades que la ciudad región necesitaba para resolver sus problemas y anticipar un mejor futuro.

Es un Plan Estratégico prospectivo que le permitió a las fuerzas vivas de la capital de Colombia definir y acordar los derroteros que se requerían para transformar la ciudad en una metrópoli emprendedora y en la que todos sus ciudadanos encontraran el espacio para una mejor convivencia y bienestar.

### 2.1. Objetivos del Plan Bogotá 2000

Los actores sociales más representativos priorizaron los siguientes objetivos:

- Promover un liderazgo compartido entre todos los representantes de los sectores de Bogotá para trabajar por un proyecto común de ciudad.
- Recuperar la credibilidad y la solidaridad ciudadana.

- Planear la ciudad con visión de futuro y con una participación activa de todos sus estamentos políticos, económicos y sociales.
- Optimizar la inversión pública y privada en la ciudad para definir y gestionar proyectos estratégicos de interés común.

### 2.2. Qué pretendía Bogotá 2000

El Plan buscaba fortalecer el liderazgo de la capital en el país y en nuevos escenarios internacionales para:

- Construir una nueva gobernabilidad basada en los principios de la concertación, la cooperación y la descentralización.
- Consolidar a Bogotá como eje del desarrollo equilibrado de la región metropolitana a partir de un marco de cooperación con los municipios vecinos.
- Consolidar a Bogotá como metrópoli económicamente vigorosa y competitiva frente a otras ciudades y en especial las latinoamericanas.
- Transformar a Bogotá en una ciudad moderna y con mejor calidad de vida.

### 2.3. La ciudad deseada

En agosto de 1994, el Consejo Consultivo, de acuerdo con los parámetros establecidos por la prospectiva estratégica, definió la estructura del documento orientador. (Plan 2000, 1994).

La idea era transformar las expectativas ciudadanas en objetivos concretos, debidamente seleccionados y priorizados, así como definir y jerarquizar las líneas estratégicas generales y los proyectos estructurantes. El Objetivo inicial del Plan era definir la imagen futura de ciudad deseable y factible.

Para el efecto, era fundamental identificar qué pensaban los diferentes actores de la ciudad, lo cual se hizo mediante la organización de ocho mesas de trabajo con líderes a quienes se les presentó los siguientes interrogantes para resolver: ¿Qué es Bogotá? ¿Cuáles son sus capacidades y debilidades? ¿Cuáles son los cambios deseables? y ¿Cuáles los Proyectos prioritarios?<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Jordi Borja planteaba en ese entonces que las ciudades Iberoamericanas tenían tres grandes retos: Mejoramiento de la infraestructura urbana, adecuar el marco institucional y fortalecer la integración socioeconómica. (1994, 69).

Los problemas encontrados fueron:

- Falta de solidaridad ciudadana y sentido de pertenencia.
- Congestión y lentitud en el tránsito.
- Alta criminalidad.
- Falta de autoridad y credibilidad del gobierno distrital.
- Sector privado fragmentado.
- Desinterés de la Nación por la ciudad.
- Creciente contaminación ambiental.
- Altos índices de pobreza.
- Deficiente infraestructura física.
- Insuficiencia de equipamiento comunitario.
- Ausencia de gestión metropolitana.

Las capacidades

- Ser capital política de Colombia.
- Ciudad cosmopolita.
- Topografía y climas propicios.
- Capital económica de Colombia.
- El mejor recurso humano del país.
- Una gran fuente de empleo.
- Centro financiero.
- Buena capacidad empresarial.
- Convergencia de culturas.

La síntesis del diagnóstico fue la siguiente: “Bogotá es percibida como la capital de las oportunidades de Colombia, centro expresión y símbolo del país, metrópoli dinámica de contrastes, donde prima la apropiación de lo individual sobre lo colectivo, por lo cual es una urbe insegura, congestionada y sin mayor credibilidad en lo político-administrativo” (Plan 2000, 1994).

En la ciudad, el escenario prospectivo, que fuera al mismo tiempo deseable y posible, se planteó así:

- Ciudad segura.
- Ciudad transitable.
- Con espacios públicos de encuentro.
- Respetuosa de su entorno.
- Con mayor gasto social.
- Con infraestructura adecuada a la economía global.

Los aspectos iniciales a transformar eran los siguientes:

Temas críticos	Líneas estratégicas
Social y ambiental	Promover igualdad social con desarrollo sustentable
Económico	Transformar a Bogotá en competitiva y próspera
Convivencia	Convertir a Bogotá en ciudad de todos
Político-administrativo	Construir una nueva gobernabilidad
Integración regional	Asumir la realidad.

Con la participación de los actores, los cinco temas se convirtieron en siete.

#### 2.4. Síntesis del diagnóstico

El diagnóstico colectivo llegó a siete temas críticos que se enuncian a continuación:

1. Las personas y calidad de vida
  - Formación y empleo
  - Medio ambiente
  - Vivienda y entorno
  - Servicios sociales.
2. Convivencia y seguridad
  - Estructuración de la sociedad civil
  - Seguridad ciudadana
  - Convivencia y respeto
  - Integración del tejido social
  - Uso de la ciudad.
3. Cooperación pública y privada
  - La administración pública
  - La cooperación.
4. Estructura urbana
  - Instrumentos de planeación y gestión
  - Viejas y nuevas centralidades
  - Tratamiento del espacio público
  - Ejes de transporte urbano.
5. Accesibilidad y movilidad
  - Movilidad urbana
  - Accesibilidad externa.
6. Sectores productivos
  - Instrumentos de soporte
  - Innovación y acceso a la tecnología
  - Modernización del sector productivo
  - Atractivo económico.

- 7. Atractivo e imagen de la ciudad
  - Eventos
  - Turismo
  - Marketing de la ciudad.

### 3. Fase II del plan estratégico Bogotá 2000

En 1995 se posesionó el nuevo Alcalde y, como es natural, hay incertidumbre con la nueva administración, sobre el rumbo por seguir. Al fin y al cabo un plan de la ciudad sin participación del Alcalde no tiene sentido. También se dio un pulso de fuerzas entre el Concejo y el Alcalde de la ciudad, en el que, el primero no adopta el Plan de Desarrollo presentado y el segundo lo aprueba unilateralmente mediante decreto. Sin embargo, estos hechos pasan a un segundo plano, ya que hay un consenso en la mayor parte de los actores sociales y se logra un acoplamiento que permite continuar la segunda fase del plan estratégico Bogotá 2000, en donde se definió las líneas estratégicas y los proyectos por seguir.

#### Principales líneas del Plan estratégico Bogotá 2000

Con relación al Plan de largo plazo “Bogotá 2000”, después de dos años de trabajo concertado con los actores más representativos de la ciudad, se concluyó en 1996 la fase II, con la formulación del planteamiento prospectivo, que se sintetizó en las siguientes cinco líneas estratégicas:

Oportunidades para todas las personas. El enfoque es el Desarrollo personal que favorece el entendimiento, la autonomía, la participación, la identidad y el crecimiento personal a través de la pertenencia a una comunidad pedagógica.

Ciudad habitable y estructurada. Enfoque: La habitabilidad, como conocimiento y manejo equilibrado del entorno vital

Legitimidad y gobernabilidad. Enfoque: Concentrar a la administración en labores de planeación y control, antes que ejecución. Descentralización, participación y simplificación de trámites.

Accesibilidad y movilidad. Enfoque: La movilidad urbana demanda la articulación de la red vial principal con los accesos metropolitanos y utilización intensiva de telecomunicaciones avanzadas.

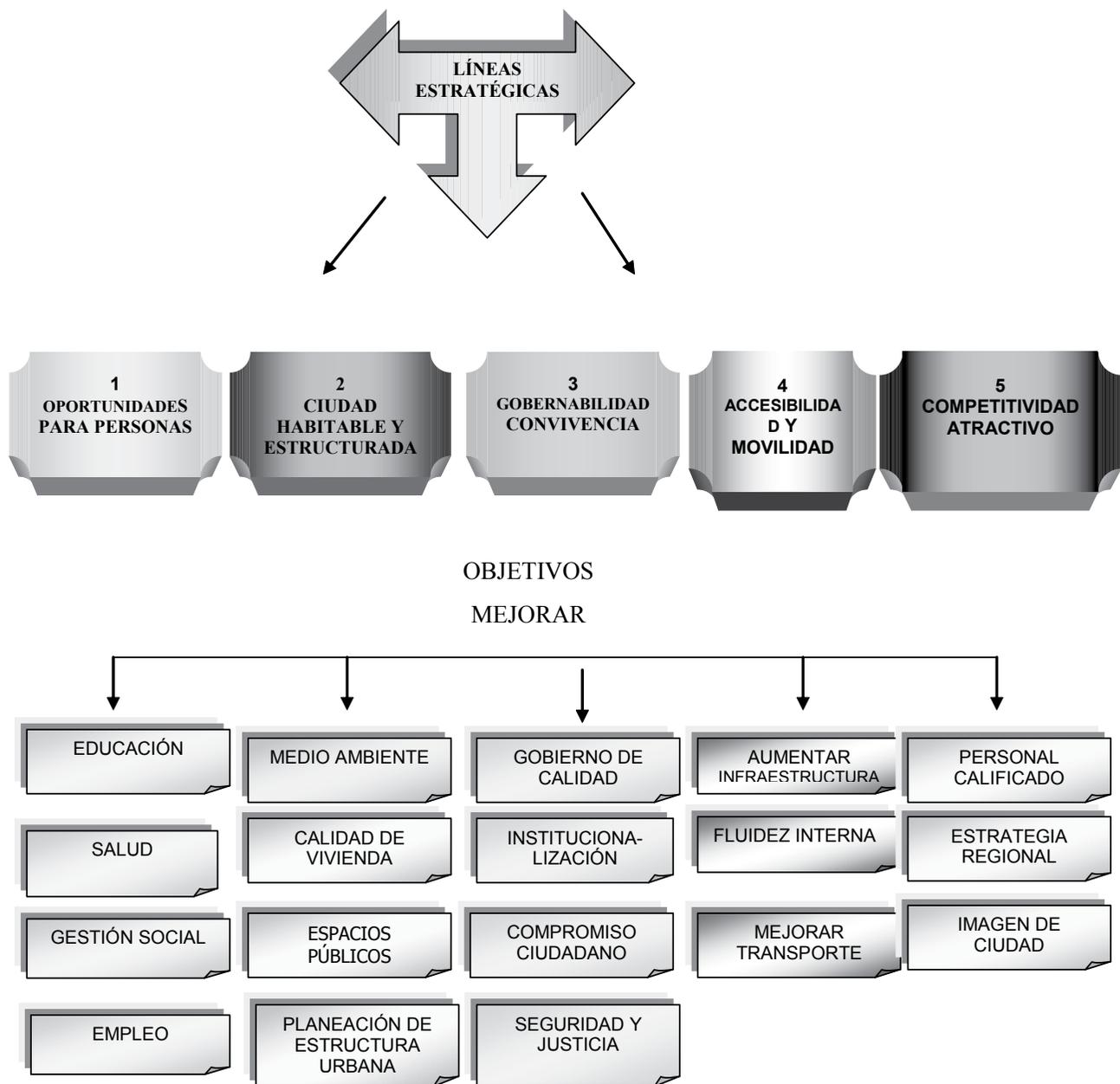
Competitividad y atractivo de la ciudad. Enfoque: La competitividad se construye en la óptica de una estructura social de acumulación.

Frente a los siete temas del diagnóstico planteados dos años atrás en el Plan Bogotá 2000, se llega a las siguientes estrategias:

Diagnóstico	Estrategia
Calidad de vida	Oportunidades para las personas
Cooperación público-privada	Legitimidad y gobernabilidad
Estructura urbana	Ciudad habitable y estructurada
Movilidad	Accesibilidad y movilidad
Sectores productivos	Competitividad y atractivo.

Tal como se concibió desde el inicio, el Plan Bogotá 2000 se divulgó de manera masiva y con una gran economía de palabras, en un plegable de solo cuatro hojas. Se avanzó en un nuevo tema como es el del atractivo, el cual se amplía en una visión multidimensional no muy desarrollada hasta entonces. Para el efecto se impulsó la campaña “Bogotá linda Contigo”, la cual responde a la necesidad de articular un plan de acciones restauradoras de *identidad*, carácter y sentido de ciudad, liderado y ejecutado por los más destacados actores de la sociedad civil.

## PLAN PROSPECTIVO DEL DISTRITO CAPITAL BOGOTÁ 2000



Diseño: CIM.

“La Frase institucional de campaña, describe al *lin-dar* como fenómeno constitutivo de la vida de ciudad, convirtiéndolo así en un factor determinante para la identificación y formulación de más de un centenar de actividades... Es una campaña independiente y permanente de imagen de ciudad, destinada a difundir la imagen de ciudad y la pertinencia del Plan Estratégico, articulada alrededor de acciones previamente reconocidas como prioritarias y de gran incidencia para el crecimiento y desarrollo fu-

turo de la ciudad... invita a todos los actores de ciudad para que se sumen a este propósito conjunto de trabajar por su recuperación, auspiciando acciones permanentes de embellecimiento, mantenimiento y adopción, que la conviertan en el mediano tiempo, en una ciudad propia, más amable, acogedora, productiva” (Plan Bogotá 2000, 1996). Por su parte el Alcalde promocionó la ciudad con la campaña “Bogotá coqueta”.

## 4. Logros

Después del recorrido adelantado en década y media de transformaciones, vale la pena hacer un recuento estructural de los principales logros y aspectos pendientes de la ciudad. Y para ello, nada mejor que hacer un balance de acuerdo a las cinco líneas estratégicas acordadas en el plan Bogotá 2000.

### 4.1. Línea de ciudad habitable y estructurada

La ciudad se dotó de una infraestructura acorde con la economía global al construir puentes, avenidas y anillos viales, para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades de un sistema económico cada vez más exigente.

Los Bogotanos comenzaron a disfrutar más espacio públicos, sobre todo en los barrios más pobres (Bosa, Ciudad Bolívar, El Tunal, San Cristóbal y Usme). Millones de familias de escasos recursos visitan los parques, las alamedas y las bibliotecas. En los tres años comprendidos entre 1998 y 2001, la Administración pública construyó y restauró, con participación ciudadana, 1.100 parques y alamedas, se gestionó la siembra de 100.000 árboles y edificó tres enormes bibliotecas: La Virgilio Barco, cerca del parque central Salitre; la de El Tunal, en el sur, y la de El Tintal, al suroeste de la ciudad, que reciben 7.000 visitantes y tienen capacidad para 170.000 volúmenes.

Se rescató los cuerpos de agua o humedales, tratamiento de las alamedas, construcción de parques y recuperación paisajística e hidráulica de los principales efluentes de la sociedad.

Los parques, las alamedas y bibliotecas se convirtieron en lugares muy visitados por los habitantes de todas las edades, donde vive la mayoría de gente de escasos recursos; y que gracias a la labor institucional ahora tienen acceso a beneficios con los que no contaban antes.

Los programas de recuperación y cuidado de parques en la capital, la construcción de bibliotecas públicas, las ciclorrutas y otras actividades complementarias, hicieron que los habitantes de Bogotá tengan un abanico de opciones para la cultura, la educación, el deporte y el entretenimiento. Se convirtió en una ciudad con espacios públicos de encuentro.

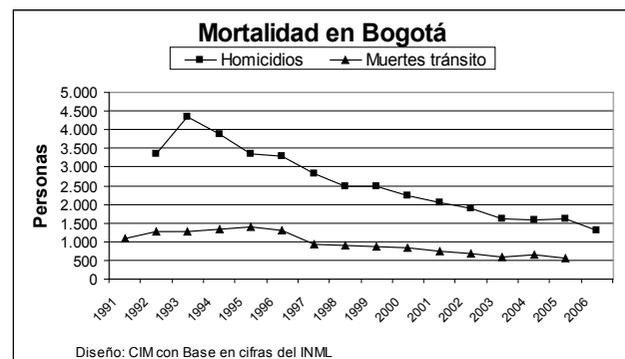
De igual forma, se dió un avance muy importante en la dotación de infraestructura para la ciudad en materia de servicios públicos. Mientras en 1993 la em-

presa de acueducto no podía atender los intereses de la deuda y los paros por atraso en los pagos laborales eran frecuentes, al terminar el año 2003, los servicios de alcantarillado llegaban a 1.284.980 usuarios; en 2005, las redes de acueducto estaban conectadas a 1.490.476 usuarios, la tubería de gas a 1.354.062, el cableado de energía llegaba a 1.912.202 y las líneas de la Empresa de Teléfonos de Bogotá a 2.347.767 usuarios residenciales y comerciales e industriales. Todos con una cobertura cercana al 100%.

### 4.2. Línea de legitimidad, gobernabilidad y convivencia

El sentido de pertenencia ha sido significativo en la última década. Antes, la capital era una ciudad de todos y de nadie. Ahora, las personas han tomado conciencia y con esto aportan un granito de arena para que la ciudad se vea más organizada, ya que la convivencia entre los ciudadanos y el trato con la ciudad, por ejemplo en aseo, es más solidario y amable. Campañas como “Quítese los guantes”, “Bogotá Linda o Coqueta”, entre otras, funcionaron en el subconsciente de la gente y convirtió a Bogotá en una ciudad de todos.

En los últimos años los índices de delitos cometidos en la capital disminuyeron significativamente. Las medidas que se tomaron como la “Ley zanahoria”, “La vida es sagrada” y los controles implementados por las autoridades, hicieron que la ciudadanía sienta que su ciudad es más segura. Los hogares víctimas de hechos de violencia disminuyeron del 25% en 1997, al 17% en 2006.



Bogotá, con una adecuada planeación prospectiva, que impulsó la cultura ciudadana, la recuperación de los espacios públicos y la seguridad, se convirtió en la metrópoli con la que soñaron sus actores sociales una década antes. Pero lo más importante de todo es,

que, independientemente de los cambios físicos, se transformó en una ciudad más amigable y más humana, en una ciudad que vale la pena ser habitada.

Especialmente, mejoró la inteligencia emocional de la ciudad, entendida como la interacción de la capacidad para entenderse a sí misma y entender a los demás. Esto se refleja en la disminución en los índices de conflictos y en el aumento de los niveles de cooperación intersocial e intrasocial, en todos los espacios microsociales y macrosociales.

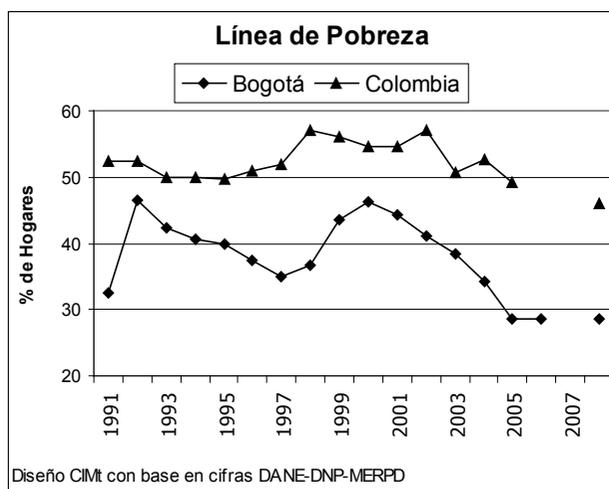
En materia de cooperación entre los actores públicos y privados, Bogotá ocupa el cuarto lugar en el contexto de América Latina.

#### 4.3. Línea de oportunidades para las personas

En materia de oportunidades para las personas, desde que se instrumentó el Plan de Ciudad se presentó un aumento en la cobertura que redujo los niveles de pobreza.

Entre 1995 y 2006, la línea de pobreza, medida como el porcentaje de personas que no tienen acceso a la canasta familiar, pasó de 40% a 23,8%, porcentaje inferior al 28,5% de la meta fijada por la Cumbre del Milenio para 2015.

En el mismo periodo, Bogotá redujo su pobreza extrema, medida con la línea de indigencia de personas que no pueden acceder a una canasta de alimentos, al pasar de 10% a 3,4%, porcentaje inferior al indicador mundial de 8,8%. La meta de suministrar alimentos gratuitos aumentó a 700.000 personas diarias en 2009.



La percepción que los Bogotanos tienen sobre las oportunidades que brinda la ciudad se reflejan en la

Encuesta de calidad de vida. Mientras en el año 2003 el 46.9% de los jefes de hogar o sus cónyuges se consideraban pobres, en el año 2008 este porcentaje disminuyó al 27.3% (DANE, 2008).

Al desagregar los resultados, se encuentra que mientras en 2003 el 30% de los jefes de hogar declaraban no tener ingresos para cubrir los gastos mínimos en 2008 esta proporción se redujo a 20.8%. El 57% de los hogares manifestaron, en los dos periodos, que los ingresos solo alcanzan para cubrir los gastos mínimos, en tanto que los jefes de hogar que manifestaron que los ingresos cubren más que los gastos mínimos aumentaron de 12% a 21% entre 2003 y 2008.

Con respecto a las oportunidades para aumentar el patrimonio familiar, en cuanto a electrodomésticos, la Encuesta de Calidad de Vida reveló que entre 2003 y 2008 el número de hogares que posee horno microondas pasó de 17% a 28%; horno eléctrico o a gas, de 35% a 39%; lavadora, de 45.3% a 62.7%; nevera, de 76% a 83%; DVD, de 6% a 67%, y televisor a color, de 92% a 97%.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Bogotá aumentó de 81.3 en el año 2003 a 83, en el año 2006 y se mantuvo por encima del de Colombia 76.6 y 79, respectivamente. La esperanza de vida subió de 73,2 a 74,5 años, por encima de la nacional (72 y 73 años), lo que significa que en la capital se tiene mejor salud y se vive más que en el resto del país. (ONU – Hábitat 2009).

El coeficiente de Gini que determina la concentración del ingreso disminuyó de 0,57 a 0,53, lo que representa una reducción de la desigualdad.

En materia de acceso y democratización del espacio público, con medidas como la sustracción del 40% del flujo vehicular en las horas pico mediante el “Pico y placa”, el día sin carro y el impulso a la bicicleta como medio alternativo de transporte, contribuyeron a mejorar la calidad del aire y, por ende, la salud de los Bogotanos. Cada domingo se cierra a los vehículos 120 kilómetros de avenidas, para dar paso a un millón y medio de ciclistas, patinadores, caminadores y trotadores que disfrutan, durante 7 horas de las principales vías de la ciudad.

En materia de mortalidad, de 1994 a 2007, el índice de homicidios en la capital colombiana bajó de 81% por cada 100.000 habitantes a 27%. Esto, independientemente de la severa crisis que afectó al país, especialmente en 1999. Y teniendo en cuenta un vio-

lento contexto nacional, con la convergencia del fuego cruzado en torno al narcotráfico de tres agentes armados del conflicto, como han sido los paramilitares, la mafia y la guerrilla.

Con relación a la calidad de la educación, elemento clave en la era del conocimiento, se realizó importantes esfuerzos en la secundaria para desarrollar las competencias argumentativas, interpretativas y propositivas de los estudiantes y de extender las ventajas pedagógicas y didácticas de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a las aulas, mediante el impulso de estrategias para su apropiación significativa por parte de docentes y estudiantes.

Sin embargo, el peso del pasado y la gradualidad de este tipo de transformaciones, no señalan resultados representativos a juzgar por los resultados de las pruebas de competencias en matemáticas y lenguaje en secundaria y de los ECAES en algunas carreras universitarias, con lo cual se confirma que aún no se encuentran los caminos para ascender adecuada y rápidamente del pensamiento nocional, al conceptual y al categorial.

#### 4.4. Línea de accesibilidad y movilidad

Tres componentes cambiaron la forma de movilizarse en Bogotá: El TransMilenio, las ciclorrutas y el pico y placa.

*El TransMilenio.* En el año 2000, se estrenó un nuevo sistema de transporte público, el TransMilenio (TM). Después de analizar cerca de 60 alternativas, TransMilenio fue la respuesta para el deficiente servicio público de transporte. Antes, unos 22.000 autobuses, con más de 30 años de uso saturaban los 35 kilómetros cuadrados de la capital. Trasladaban al 78% de la población bogotana (unos 5.5 millones), y un recorrido promedio de 6.6 kilómetros entre los barrios y los centros de empleo tardaba hasta dos horas y media. TransMilenio, con un sistema de buses rojos articulados, con capacidad para 140 pasajeros, redujo los tiempos de transporte hasta 45 minutos con una tarifa de US\$0.75 por recorrido (\$0.50 €), que a diario moviliza a un millón de habitantes. Este proyecto ya tiene diseñadas, con visión prospectiva, las rutas que se van a construir por etapas hasta el año 2016. Ha sido ejemplo a nivel internacional de un buen sistema de transporte masivo, motivo por el cual ganó premio internacional.

*Las ciclorrutas.* Otra obra que llama la atención de la ciudad, son 320 kilómetros de ciclorrutas, la más

extensa de Iberoamérica, que les ha permitido a los habitantes desplazarse por diversas rutas en bicicleta. Gracias a esta iniciativa, el uso de bicicletas subió de un 0.3 a un 5% de los ciudadanos con cerca de 400.000 personas. Este proyecto creó nuevas fuentes de recursos y beneficios a la comunidad, promoviendo igualdad social con un desarrollo sostenible y con más posibilidades de transportarse no solo los domingos, sino todos los días, con más espacios de encuentro en los parques de la ciudad.

*El Pico y Placa.* En la transformación, Bogotá libró una batalla con los automóviles al impedir el tránsito de vehículos según su número de placa y hora del día. Con el nombre de “Pico y Placa”, los Bogotanos aprendieron a restringir el uso de vehículos particulares de lunes a viernes. Se dispuso que un 40% de los autos particulares salgan de circulación en las horas pico. Esto obliga a algunos conductores a prescindir de su carro durante todo el día y a viajar en otro medio de transporte público.

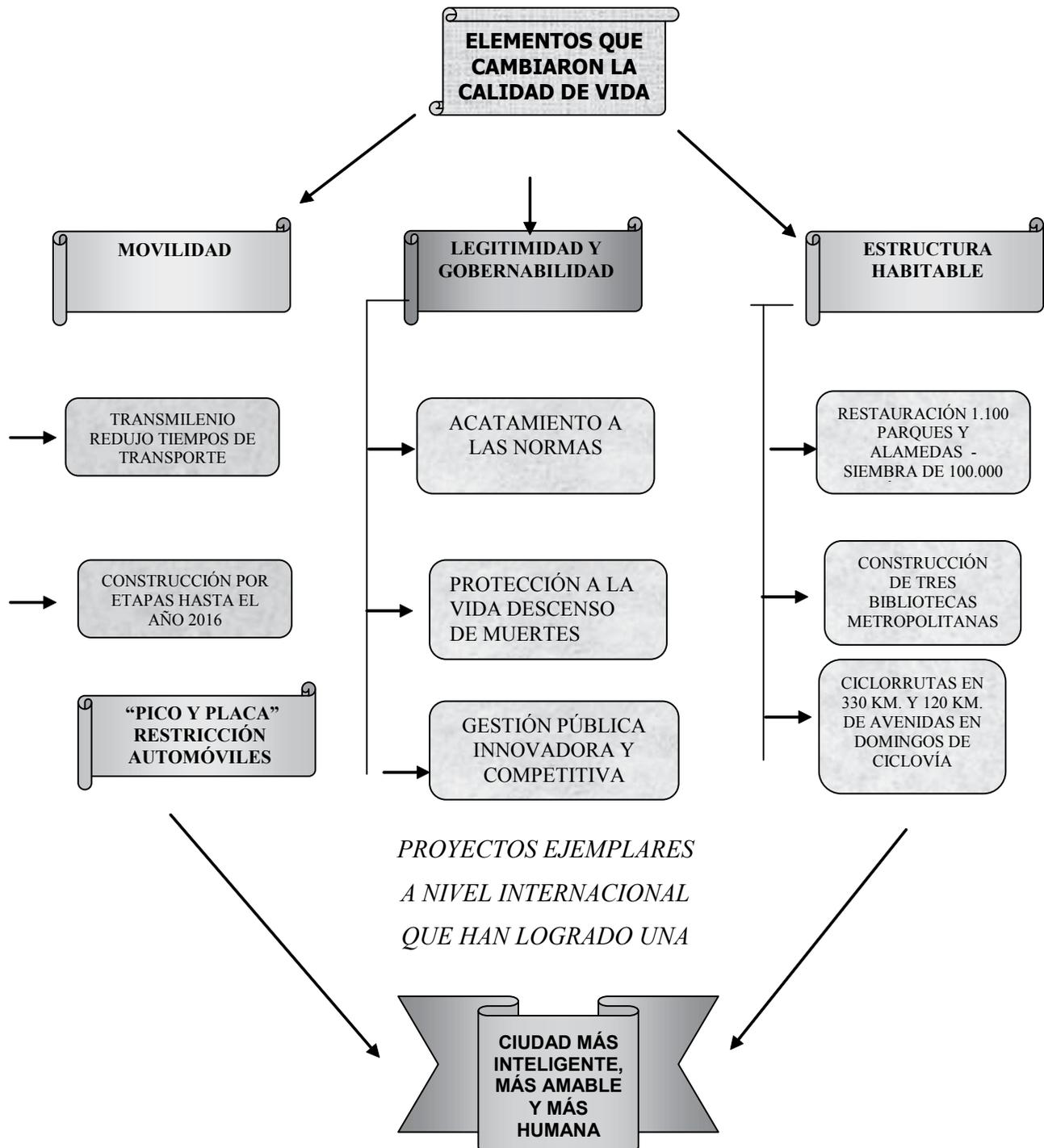
#### 4.5. Línea de competitividad y atractivo

En esta línea estratégica se adelantó el estudio de competitividad de la región, que arrojó un primer diagnóstico sobre cadenas productivas y ventajas competitivas. Con la mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca instalada en febrero de 2001, se realizó talleres en 116 municipios de Cundinamarca y 9 localidades de Bogotá, con los cuales se construyó confianza en el proceso de conformación de una región más integrada, equilibrada, equitativa, competitiva y sostenible ambientalmente.

El proyecto asistido por el PNUD avanzó en tres fases de investigación, capacitación y ejecución. En la primera fase de fortalecimiento institucional se realizó inventarios analíticos, talleres y un plan de acción institucional. En la segunda fase de visión compartida, se elaboró la agenda común, talleres y las directrices del Plan Estratégico Regional y en la tercera fase de desarrollo de proyectos, el diseño de los módulos temáticos, talleres y el Plan Estratégico Regional de Desarrollo. (Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca 2004).

El Plan estratégico Bogotá 2000 derivó hacia el fortalecimiento del “Consejo Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca (CRC)” cuya visión es “ser una de las cinco primeras regiones de América Latina por su calidad de vida”. Para el efecto se plantean cinco objetivos estratégicos (CRCBC 2005, 5-10).

# METAMORFOSIS DE BOGOTÁ EN EL PERIODO 1992-2008



Diseño: CIM.

1. Incrementar las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca
2. Posicionar a Bogotá (Cundinamarca) como una de los mejores destinos de inversión
3. Fortalecer el desarrollo económico mediante cadenas productivas
4. Convertir el recurso humano, la ciencia y la tecnología en los principales factores generadores de desarrollo
5. Construir la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía regional.

El CRC es una red conformada por 1.800 organizaciones del sector público, empresarial, académico y cívico-social de la ciudad de Bogotá y el departamento de Cundinamarca. El proceso de articulación, continuó con el plan de desarrollo de Bogotá y el plan de desarrollo de Cundinamarca, para la ejecución de 44 proyectos de interés general.

De esta manera, el Distrito Capital de Bogotá se ubicó, en el año 2003, en el contexto de América Latina, como la segunda ciudad, después de Monterrey, con buena actitud de las personas hacia las empresas emprendedoras; la cuarta ciudad por su capacidad de emprendimiento, y la sexta ciudad por la capacidad de innovación y de adaptación de los empresarios. (Proteus, 2004).

En el año 2008 ocupó el octavo lugar en el *ranking* de competitividad de América Latina, según la encuesta realizada a ejecutivos por América Economía Intelligence. Ocupa el cuarto lugar como mejor combinación en Latinoamérica en calidad de vida, potencial de negocios y desarrollo profesional. (Cámara de Comercio de Bogotá 2009).

Los elementos de mayor impacto han sido el mejoramiento de la movilidad, con un sistema integrado de transporte, la consolidación de una ciudad con un espacio público estructurado y una mayor gobernabilidad y convivencia, con la revolución cultural de los Bogotanos.

## 5. Tareas pendientes y conclusiones

Las tareas pendientes se pueden verificar con un análisis de los proyectos estratégicos que no han cumplido las metas planteadas dentro del Plan Estratégico de la ciudad y de los planes de las Administraciones Distritales.

Como se podrá deducir, de los cinco ejes analizados en el capítulo anterior, se han obtenido logros importantes en tres de ellos referidos a la planeación física,

la gobernabilidad y la movilidad. Quedan tareas importantes por cumplir en los otros dos ejes de competitividad y de oportunidades para las personas.

En la evaluación de los cambios en la calidad de vida en Bogotá, realizada por el Observatorio, Bogotá, en abril de 2009, se plantearon las siguientes conclusiones sobre la gestión pública de 2008:

Después de la reforma administrativa que agrupó las entidades Distritales en Secretarías, existen sectores donde continúa la descoordinación entre las entidades por lo que es necesario fortalecer su articulación intrasectorial y la ejecución de políticas entre Secretarías mediante el fortalecimiento intersectorial. Según los reportes de los organismos de control, varias entidades presentaron retrasos en la ejecución de los recursos que les fueron asignados en el 2008 y en la planta de personal del Distrito, el 49% de los servidores públicos son contratistas, aunque cada una de las entidades debería tener claro el número de funcionarios con que debe contar. (Observatorio como vamos 2009).

Los elementos presentados dan respuesta a la mayoría de los interrogantes planteados al principio, de cómo hizo Bogotá para diseñar su Plan prospectivamente, cómo se logró que la gente se pusiera de acuerdo para un cambio de esta naturaleza y qué metodología se utilizó para identificar y construir los escenarios. Se vio que fue necesario cambiar la manera de pensar en torno a los procesos de planeación y en la actitud frente a la problemática de la ciudad. Un factor determinante fue el diseño y ejecución de un plan estratégico, el Plan Bogotá 2000 que contribuyó, de una manera prospectiva, a la metamorfosis positiva de la ciudad.

Una pregunta que surge es si estas metas se hubieran logrado sólo con un plan de Gobierno, sin un plan estratégico; la respuesta es No, porque los problemas son tan grandes que se requirió el esfuerzo concertado de todos los actores de la ciudad. Otra pregunta final es si las transformaciones de la ciudad obedecieron exclusivamente al papel de las personalidades, en este caso los Alcaldes; la respuesta es NO, ya que concurrieron fuerzas sociales que crearon las condiciones, para que independientemente de los conflictos entre los Alcaldes y los opositores, la ciudad fuera avanzando. O si no, habría que preguntarse por qué los Alcaldes exitosos de Bogotá que se lanzaron para candidatos a la Presidencia no han logrado posicionamiento nacional.

REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor. 2002. La ciudad región – Hacia un nuevo contrato social. Memorias de los talleres del Milenio. Bogotá, D. C.
- Alcaldía Mayor. 2001. Bogotá para vivir todos del mismo lado. Decreto 440 de junio 1 de 2001. Bogotá, D. C.
- Aristóteles. 1873. *La política*. Madrid: Editores Imprenta de la Biblioteca de Instrucción y Recreo.
- Berger G. 1967. *Etapas de la prospective*. PUF.
- Borja Jordi. 1994. Tres grandes retos de las ciudades Iberoamericanas. *Revista Cámara de Comercio* No. 89 (enero).
- Concejo Distrital. 2004. Plan Bogotá Sin indiferencia. Acuerdo 119 de junio 3. Bogotá, D. C.
- Concejo de Bogotá. 1998. Plan aprobado mediante Acuerdo de junio 8. Bogotá, D. C. 1998. [http://www.dapd.gov.co/www/resources/mgp\\_pd\\_1998\\_2001\\_pbqq\\_estructura\\_general.pdf](http://www.dapd.gov.co/www/resources/mgp_pd_1998_2001_pbqq_estructura_general.pdf)
- CRCBC. 2005. *Hacia una región competitiva*. Bogotá, D. C. <http://www.bogotacompete.org.co>
- Cámara de Comercio. 2004. *Mejores ciudades para hacer negocios*. Observatorio de Competitividad No. 1 enero. Proteus Consultores.
- Cámara de Comercio de Bogotá. 2009. Brechas de competitividad de Bogotá en el contexto de América Latina 2008. Bogotá, D. C.
- Club de Roma. 1972. *Los límites del crecimiento*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Misión Bogotá Siglo XXI. 1994. *Estudios prospectivos de Bogotá*. Bogotá, D. C.: Banco Uconal.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2008. Encuesta de calidad de vida. Bogotá, D. C.
- Decouffé. 1974. *La prospectiva*. España: Oikos Ediciones.
- Ellman Michael. 1983. *La planificación socialista*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Garay, Luis Jorge. 2002. *Lo público, la ciudadanía y la convivencia*. Investigación dirigida y expuesta en foro sobre la ciudad región: Hacia un nuevo contrato social. Secretaría de Planeación. Bogotá, D. C. Secretaría de Planeación.
- Godet por Michel. 2000. *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. París: Librairie des Arts et Métiers.
- González, César. 2002. ¿Qué Estado queremos? Intervención en la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. *Revista* 60-69.
- Jantsch, Erich. 1967. *La prevision tecnologiquie*. OCDE.
- Jouvenel, H. (de) 1993. Sur la methode prospective: un bref guide methodologique. *Futuribles* N.º 179.
- Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. 2004. *Un espacio para unir voluntades*. Bogotá: Ed. La Silueta.
- Mojica, Francisco. 1993. *La prospectiva*. Bogotá: Ed. Legis S. A.
- Naciones Unidas. Declaración del Milenio. 2000. Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Sede de las Naciones Unidas. Nueva York. USA.
- Observatorio Bogotá Cómo Vamos. 2009. Evaluación de los cambios en la calidad de vida en Bogotá durante 2008. Sector gestión pública.
- Organización de las Naciones Unidas. 2009. *Hábitat. Urbanización para el desarrollo humano*. Bogotá, D. C.
- Prigogine, Ilya. 1997. *El fin de las certidumbres*. Madrid: Santillana Ediciones.
- Plan Bogotá 2000. 1993. *La ciudad actual y la ciudad deseada*. Bogotá, D. C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1994. Metodología del Plan estratégico. Julio 27. Bogotá, D. C.
- Rhode Island School of Design, RISGD. 1977. *Desarrollo regional, entre la competitividad y el ordenamiento territorial*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Soler B., Yezid. 1991. Bogotá en el contexto de las megatendencias del siglo XXI. *Revista Ensayos Universitarios de la Escuela Administración Negocios*.
- SUN, Zi. (320 a.n.e). 1994. *El arte de la guerra*. Beijing: Talleres Gráficos en Lenguas Extranjeras.
- Weber, Max. 1987. *La ciudad*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Soler Barbosa, Yezid. 2009. Metamorfosis de Bogotá, D. C. Gestión pública competitiva e innovadora de una región. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 37 (51): 21-38.	Soler Barbosa, Y. (2009). Metamorfosis de Bogotá, D. C. Gestión pública competitiva e innovadora de una región. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 37 (51), 21-38.	Soler Barbosa, Yezid. "Metamorfosis de Bogotá, D. C. Gestión pública competitiva e innovadora de una región." <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 37.51 (2009): 21-38.