

Introducción

La ciudad de Santiago de Cali actualmente está inmersa en un proceso de transformación, tanto física y estructural como organizacionalmente. La sanción presidencial a la Ley 1933 del 2018 convirtió al municipio en un distrito especial. Este contexto motiva la indagación sobre diversos aspectos que tienen relación con la ciudad. Adicionalmente, es necesaria la investigación sobre el *espacio público* y la *cultura ciudadana*, las *políticas públicas* que le rigen, su estado de implementación y el conocimiento que la ciudadanía tiene sobre estos temas.

El *espacio público* es un escenario colectivo donde se contrastan tanto las iniciativas privadas, como las *políticas públicas*, las aspiraciones políticas y donde, también, se visibilizan conflictos, demandas y se reivindican derechos (Burbano Arroyo, 2014). Este escenario ha sufrido una transformación con el devenir de los cambios en las instituciones culturales y tecnológicas (Segovia, 2007); la relación que existe entre el *espacio público* y las *instituciones* se abordará en apartados posteriores. En este espacio se visibilizan, por presencia o por ausencia, las disoluciones o exclusiones que surgen como efecto de las dinámicas urbanas modernas (Borja, 2011). Además, el *espacio público* facilita la evaluación de la democracia al expresar los retrocesos y avances que ésta presenta en sus dimensiones sociales políticas, culturales y religiosas (Borja, 2011, p. 40). Producto de este escenario físico, político y del desarrollo urbano surge el derecho a la *ciudad*.

El derecho a la *ciudad* es una respuesta de carácter democrático que subsume los derechos ciudadanos y los criterios urbanísticos para hacer posible su representación como *espacio público* (Borja, 2011). A su vez, la ciudad es entendida como un territorio organizado de vida

colectiva, que refleja la sociedad y está compuesto, mayormente, por el *espacio público* (Borja, 2011). En este territorio se organiza la vida colectiva y se representa la sociedad (Delgado, 2011), al punto que la ciudad es considerada una representación misma del Estado (Borja & Muxí, 2003). Esto fundamenta la necesidad de entender a la ciudad, especialmente al *espacio público*, a la asociación, la identidad y a la polis, como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos (Borja & Muxí, 2003; Delgado, 2011). El poco entendimiento de ello produce crisis en la estabilidad y manejo de dicho espacio.

Según Borja, en la actualidad, el *espacio público* sufre una crisis:

[...] resultado de las actuales pautas urbanizadoras, extensivas, difusas, excluyentes y privatizadoras. La fuerza de las actuales pautas urbanizadoras produce espacios fragmentados, lugares (o no lugares) mudos o lacónicos, tierras de nadie, guetos clasistas, zonas marcadas por el miedo o la marginación. El espacio público en estas extensas zonas de urbanización discontinua y de baja densidad prácticamente desaparece, los ciudadanos quedan reducidos a habitantes atomizados y a clientes dependientes de múltiples servicios con tendencia a privatizarse (2011, p. 30).

Por lo anterior, los entes territoriales gestionan la relación entre *espacio público* y *ciudad*. Por esto, la administración municipal de Santiago de Cali debe emplear recursos económicos y físicos, la norma, la fuerza pública y demás organizaciones del Estado para promover el uso del *espacio público* propio, seguro, de convivencia, de participación, de cuidado y conservación. Por todo esto surge la necesidad de preguntarse acerca de la representación que la administración del municipio de Santiago de Cali tiene de la cultura en el *espacio público*.

Por otro lado, al ser el *espacio público* de la ciudad un territorio en el que confluyen las personas se hace pertinente indagar acerca de

sus actitudes y comportamientos frente a este. Para dicho propósito es ideal el estudio de la *cultura ciudadana*. Esta subdivisión de la cultura permite entender el comportamiento de las personas en las ciudades.

Los temas de *espacio público* se encuentran dentro de las prioridades actuales de las administraciones del orden nacional y municipal. Temas como la renovación de las ciudades, la preparación de los municipios que emergen como futuras urbes y la transformación social y económica del país son un motivante para ello (Herrera Gómez & Acosta Zapata, 2019). En este sentido, entender como son las dinámicas de cambio respecto a las políticas públicas de *espacio público* se convierte en una prioridad para la academia.

En este sentido, el Consejo Nacional de Política Económica y Social 3305 de 2004, presentó un diagnóstico general sobre los centros urbanos del país en la actualidad. Adicionalmente, realizó un análisis de la Política de Desarrollo y de los principales atributos urbanos y su evaluación, propuso estrategias para mejorar la gestión del desarrollo urbano en Colombia. En este sentido, y de conformidad con la Política de Calidad de Vida Urbana definida en el Plan Nacional de Desarrollo, el Conpes presenta una serie de lineamientos encaminados a la consolidación de ciudades más compactas, sostenibles, equitativas y con capacidad para gestionar y financiar su propio desarrollo. En este sentido se presentan desde la Ley algunas definiciones y regulaciones para el espacio público en Colombia.

En el país, el *espacio público*, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas, se regula a partir de la cantidad de metros cuadrado por habitante, disponibles en cada ciudad. A pesar de esto, las ciudades han crecido de forma desordenada y sin planificación; la ocupación ilegal y la apropiación generaron escasez de *espacio público* en las ciudades. Sin embargo, esto es un tema al que día a día se le presta mayor importancia, no solo desde las

administraciones de las ciudades, sino desde la misma ciudadanía; Santiago de Cali no es ajena a ello.

Existe un interés en el aumento de la calidad y cantidad de *espacio público* en busca de una ciudad compacta e incluyente para sus habitantes. Todo ello a partir de los estándares planteados por la Ley de desarrollo territorial (Ley 388 de 1997), el Decreto 1504 de 1998, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, y el Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali, en el que se establece un indicador de 15 . metros cuadrados por habitante. Todo ello va en consonancia con los estándares internacionales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) fomenta, a nivel internacional, las zonas verdes alrededor de las viviendas y el impulso de vías peatonales que mejoran la calidad del aire y estimulan la actividad física, al mismo tiempo que reducen las lesiones, las enfermedades somáticas y los efectos de lo que se denomina, isla de calor urbana. De ahí que esta esta organización recomienda a las ciudades tener entre 10 a 15 metros cuadrados por habitante de *espacio público* para que amortigüen los impactos generados por la contaminación de las ciudades. A partir de lo precedente, se articulan algunas de las posturas y políticas del gobierno.

Por lo anterior el Conpes No. 3718 de 2012 estableció la *Política Nacional de Espacio Público* respecto a cuatro ejes problemáticos: i) dificultades institucionales para el financiamiento, asistencia técnica, gestión, información y control del espacio público; ii) imprecisión en los conceptos y normas asociadas con el espacio público; iii) debilidades en la aplicación de los instrumentos para planear, ordenar y diseñar el espacio público en las entidades territoriales y autoridades ambientales, y iv) falta de apropiación colectiva de los espacios públicos y dificultades para conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público. En ese sentido, se requiere de un *espacio público* para el desarrollo social.

El *espacio público* es una inversión social necesaria para mejorar la calidad de vida y las condiciones de habitabilidad. Con él se ofrece a los habitantes de las ciudades, espacios de relación social, expresión cultural, disfrute paisajístico y ambiental, diversión y ocio. Ello se logra a través del mejoramiento de los barrios mediante de la inversión en obras que regeneran la calidad del *espacio público* existente; de estrategias que generan la apropiación colectiva de este, y del disfrute de estos lugares de encuentro, bajo la seguridad, cuidado y mejoramiento del espacio.

El espacio público contribuye en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que habitan las ciudades (Alguacil Gómez, 2006). Por esta razón es necesario generar sentido de apropiación de la ciudad (Sanabria Pulido & Rodríguez Caporalli, 2017). Este, debe estar encaminado hacia la exigencia de reformas necesarias que busquen el aumento de la oferta de espacio público por parte de la administración municipal de Santiago de Cali (Sanabria Pulido & Rodríguez Caporalli, 2017). Por ese motivo en este trabajo se analizarán las políticas públicas respecto al *espacio público* y a la *cultura ciudadana* en el periodo comprendido entre el año 2001 y el año 2019. Este periodo se justifica dado que, como se verá en otras líneas de este documento, es en este tiempo cuando comienzan a tener en cuenta el *espacio público* y la *cultura ciudadana* en las políticas de planeación de la ciudad.

Precisamente el indicador de *espacio público* en Santiago de Cali se encuentra, según citaron Sanabria Pulido & Gómez Chamorro (2017), entre 2.4 y 3.8 metros cuadrados por ciudadano. Muy por debajo lo establecido en la Ley de desarrollo territorial (Ley 388 1997) y el Plan de Ordenamiento Territorial donde se dictó que este indicador debería aumentarse hasta unos 15 metros cuadrados por habitante. Las cifras que citan (Sanabria Pulido & Gómez Chamorro, 2017) también se encuentran por debajo de lo dictado por la Organización Mundial de la Salud, en adelante OMS.

Los lineamientos de la OMS señalan que contar con menos de 10 metros cuadrados por habitante de espacio público en las ciudades se considera déficit y es perjudicial para la salud de las personas (Organización Mundial de la Salud, 2010). Esta misma organización indicó que el ideal de espacio público por persona debería ser de 16 metros cuadrados.

El *espacio público* en Santiago de Cali no fue considerado un tema estratégico hasta el año 2010 (Rodríguez Caporalli, 2016), mismo periodo en que se comentó la política de cultura ciudadana en la ciudad. Sin embargo, su importancia distaba mucho de temas como seguridad y manejo del presupuesto público. Estos últimos eran considerados los dos temas de mayor importancia para la ciudad en aquella época (Rodríguez Caporalli, 2016).

El *espacio público* es un lugar de convivencia y de construcción de ciudadanía desde el cual los habitantes de la ciudad participan en la construcción de calidad de vida y en la revisión y veeduría de la labor de la administración municipal (Rodríguez Caporalli, 2016). Adicionalmente, es en este espacio donde se erige la *cultura ciudadana* como pilar fundamental.

Que la administración municipal promueva la apropiación del *espacio público* por parte de la ciudadanía ayudaría a mejorar la calidad de vida de las personas. Por esta razón, ejercer un control mancomunado entre administración y ciudadanos al cumplimiento y aplicación de las normas del *espacio público* en la ciudad debería ser un prioridad (Rodríguez Caporalli, 2016). Todo ello se puede lograr a través de las veedurías, la participación y el control ciudadano que muchas veces no es el adecuado. De esta manera, se podría garantizar que las intervenciones que se realizan al *espacio público* y la nueva oferta que se genere sean de calidad (Rodríguez Caporalli, 2016).

Impactar al *espacio público* es un mecanismo para generar efectos positivos en la ciudad. Entre estos se pueden destacar las mejoras en el medio ambiente, en la economía, en la explotación del uso del suelo y en lo que respecta al arte, la recreación, la cultura y las actividades e industrias en el marco de la Economía Creativa¹.

Los objetivos propuestos para el *espacio público* y la *cultura ciudadana* desde la política pública discrepan de los objetivos prospectivos planteados en el libro *Visión Cali 2036. Un Diálogo Ciudadano* (Universidad del Valle, 2010), en el informe Cali Cómo Vamos (2015), Rodríguez Caporalli (2016) y el Decreto 516 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2016b).

En la visión prospectiva existe una visión del *espacio público* pensado en términos de movilidad del ciudadano. La *política pública* por su parte enfatiza en la infraestructura de movilidad de automóviles. Es decir, se piensa en términos de déficit espacial para los vehículos que no integra las necesidades de movilidad del peatón y las otras necesidades del ciudadano en el *espacio público* (Sanabria Pulido & Rodríguez Caporalli, 2017). Se sigue la línea de pensamiento positivista utilitarista del espacio público descrita por Salcedo Serna (2010d) y se echa en falta un enfoque conductual que analice el uso y la relación habitantes / espacio público.

Es por ello por lo que se justifica revisar el enfoque que la Administración Municipal tiene para la preservación y desarrollo del *espacio público* y su coherencia con las necesidades actuales de

¹ En esta investigación se prefiere el uso de Economía Creativa en lugar del término de moda Economía naranja dado que esta última acepción terminológica se refiere, según la revisión de Hernández Madroñero, Ospina Díaz, Londoño-Cardozo, & Tello-Castrillón (2019), a un nuevo nombre para un tipo de economía, establecido en 2013, que ya había sido identificado y definido por John Howkins (2001). Adicionalmente, a nivel internacional se prefiere, tanto académica como gubernamentalmente, el vocablo Economía Creativa en español y Creative Economy en inglés.

los ciudadanos, entiéndase espacios de participación, de trabajo y ocio. Además, por otro lado, es importante verificar la importancia que juega el espacio público para la ciudadanía caleña; enfoque conductual. Para todo lo anterior es importante tener en contexto el periodo comprendido entre el año 2001 y el año 2019. Esto principalmente porque en este periodo es cuando se comienza formalmente la política de *cultura ciudadana* en la ciudad. Por ello se fundamenta este periodo como el foco del análisis de la investigación.

Es por ello por lo que, con este documento, se busca presentar un insumo que podría sentar bases para que desde la administración de la ciudad de Santiago de Cali se tomen medidas y se adelanten iniciativas que permitan mejorar, no solo los indicadores de *espacio público* por persona, sino, el uso y la aceptación que este espacio tiene por parte del ciudadano. En consonancia con esto, durante la investigación de la que da cuenta este libro se identificó que el comportamiento del ciudadano y su interacción con el *espacio público* están relacionados directamente con la *cultura ciudadana*.

En consecuencia, la investigación gira entorno a estas dos temáticas. Todo ello, desde la perspectiva de la *administración pública* hacia el *espacio público* y la *cultura ciudadana*. Para ello, se realizó una aproximación conceptual a estos términos y a la teoría institucional. Justamente esta última aparece como el eje transversal de la investigación.

Las instituciones son las que limitan el accionar de la administración pública, sesgan las políticas públicas y las actitudes de las personas frente a su entorno. Por este motivo entender las instituciones y sus dinámicas es interesante para abordar este tema.

Por todo lo anterior, este libro está dividido en dos partes que agrupan los seis capítulos. En la primera parte, denominada Sustento teórico

y metodológico, se abordan del Capítulo 1 al Capítulo 3. El primero corresponde a la exposición del proceso metodológico. En este se hace una descripción de las fuentes empleadas y las categorías diseñadas para el análisis de la información. En general, se emplearon fuentes secundarias y primarias de información.

Las fuentes secundarias fueron los artículos, libros y demás documentos del orden académico y legal que sustentan la teoría de la investigación. Las fuentes primarias fueron las entrevistas y los derechos de petición solicitados. Ambos fueron los instrumentos seleccionados para recopilar información sobre los temas de la investigación desde la administración municipal.

Las categorías de análisis identificadas corresponden con el estudio efectuado sobre la teoría. Estas categorías agrupan tanto subcategorías de *espacio público* como política, lugar o la usabilidad y subcategorías referidas a la *cultura ciudadana*.

El Capítulo 2 corresponde al contexto del estudio. En este, se presenta el marco de referencia en los antecedentes de la investigación. En este apartado se abordan los documentos que han tratado el tema del espacio público a nivel académico desde diferentes disciplinas.

El capítulo termina con la presentación de los casos de intervención del espacio en Colombia. Se hace especial énfasis en el caso de la ciudad de Santiago de Cali y los abordajes académicos de cada uno de estos. Para el caso de Santiago de Cali, se presentan los resultados y análisis de la encuesta *Cali Cómo Vamos*.

Adicionalmente, se reseñan documentos e investigaciones nacionales e internacionales sobre intervenciones en el espacio público en ciudades emblemáticas como Medellín, Cartagena, Quito, o algunos municipios españoles.

El Capítulo 3 presenta el sustento teórico. El capítulo inicia con el tema de las instituciones como entes sociales reguladores y su incidencia en el tejido social. Para este propósito el documento da cuenta de las diferentes acepciones conceptuales sobre las instituciones desde el neoinstitucionalismo al tomar como referentes a autores como North (1984, 1992, 2006), Castoriadis (2013) y Tello-Castrillón (2009). Estos autores consideraron a la institución como las normas que rigen o influyen en la conducta de las personas dentro de una sociedad. Estas instituciones tienen una dinámica de cambio que influye en las mismas instituciones y en las personas sobre las que tienen incidencia.

En este contexto, el documento aborda los tipos de instituciones descritos por Veblen (interpretado por Ekelund & Hébert, 1991) y Douglas North y argumenta sobre las diferencias institucionales entre un Estado y otro. Por tal motivo, es interesante entender las dinámicas de cambio institucional que el documento aborda a continuación en el mismo capítulo.

En el apartado del cambio institucional, se entienden las dinámicas de choque entre los diferentes tipos de instituciones que generan un cambio sobre las mismas, se abordan algunas de las nuevas formas institucionales, como es el caso de la *Economía Colaborativa* y sus modelos de intercambio trabajada por Acosta B. (2017, 2020) y Ospina Díaz, Cifuentes Leiton, Gaitán Vera, & Londoño-Cardozo (2019). Finalmente, el apartado de las instituciones aborda la relación entre el imaginario social, la sociedad, las leyes y las instituciones como motivantes de las posturas y dinámicas de las políticas públicas.

Las instituciones, y su entramado, se convierten en la forma en que las organizaciones, los sectores sociales y los agentes de mercado buscan representar sus derechos (Acosta Zapata, 2017) y alcanzar las metas propuestas. La teoría institucional es la base sobre la que se soporta la investigación y desde la cual, en el siguiente apartado del Capítulo 2, se entienden las políticas públicas.

Ya en la segunda parte, se abordan conceptualmente las *políticas públicas*, la *innovación en la gestión pública* y el concepto de *espacio público*. Para dichos propósitos se abordan autores como Müller (1998, 2010), Mitchell (1991) y Mariñez-Navarro (2016), entre otros. Posteriormente se aborda conceptualmente la cultura ciudadana.

La cultura ciudadana se aborda en primer lugar desde el concepto de cultura con los aportes de las revisiones de Ospina Díaz & Tello-Castrillón (2017, 2019) y Ospina Díaz, Tello-Castrillón & Hernández Madroñero (2020). Posteriormente se presentan los aportes específicos respecto a cultura ciudadana a partir los trabajos de Mockus Sivickas (2003) y Mockus Sivickas & Murrain Knudson (2017).

De esta forma termina la primera parte del libro, la segunda parte de este documento, llamada Estudio sobre el Espacio público y la Cultura ciudadana en Santiago de Cali, aborda los hallazgos de la investigación y plantea las conclusiones y discusiones pertinentes. Esta parte subsume los capítulos 4, 5 y 6.

El Capítulo 4 aborda al *espacio público* y a la cultura ciudadana desde lo jurídico. En esta sección se presentan los conceptos de espacio público en la legislación colombiana; se empieza enunciando desde la legislación lo que se entiende por espacio público y los bienes que le componen. Aquí se abordan tanto los bienes de interés cultural como aquellos que se consideran esenciales y los complementarios. Adicionalmente, aquí se analizan el plan de ordenamiento territorial, POT, de la ciudad y los mecanismos establecidos para la participación ciudadana.

En los planes de ordenamiento se pudo ver un marcado cambio hacia el incremento del espacio público por habitante y la priorización de construcción y establecimiento de este. Gracias a los últimos dos POT de la ciudad, se han creado herramientas para la gestión del espacio público de Santiago de Cali. Entre estos se encuentran el Manual de

Diseño y Construcción de los Elementos Constitutivos del Espacio Público (MECEP) y el Manual de Elementos Complementarios del Espacio Público de Santiago de Cali (MECoEP) (Alcaldía de Santiago de Cali, 2017a, 2017b).

El Capítulo 5 por su parte, aborda los resultados de los instrumentos de investigación planteados. En el primer apartado se presentan las respuestas de los diferentes organismos a los derechos de petición enviados. En esta parte se denota una postura que no entiende la participación del ciudadano como parte esencial del *espacio público*, principalmente al entender este espacio como un lugar únicamente y no como el sitio de interacción de los ciudadanos con su entorno, donde confluyen diferentes necesidades, costumbres y culturas.

Adicionalmente, en las respuestas a los derechos de petición no se identifica una postura que permita la canalización de los esfuerzos de todos los organismos de la Alcaldía frente al tema del espacio público. De igual forma, solo una de las respuestas relaciona a la cultura ciudadana y los esfuerzos de la administración con el espacio público. Esto es algo diferente a lo hallado mediante las entrevistas.

Los resultados de las entrevistas contrastan con los de los derechos de petición. En primer lugar, según lo afirmado por los sujetos, pareciera que se está en busca de una sinergia entre los diferentes organismos de la Alcaldía para la formulación y ejecución de las políticas públicas sobre el *espacio público*. Adicionalmente, es evidente que la cultura ciudadana comienza a posicionarse como un eje fundamental en la relación ciudadano / ciudad y es parte inherente a las políticas públicas de espacio público.

Sin embargo, aunque lo anterior es una clara muestra de la labor de la alcaldía de Santiago de Cali, aún se encuentra en etapas tempranas donde cada organismo lleva a cabo sus funciones, respecto a espacio público, de forma independiente, aunque coordinada con

los demás. En general, se debe buscar lo óptimo en que se tenga una sola instancia encargada que lidere el tema del espacio público y coadministre los recursos conjuntos de los organismos. Sin embargo, esto es un proceso complejo dadas las características de las organizaciones públicas.

El Capítulo 6 pretende encontrar la intercepción entre la norma y la representación de la administración pública del espacio público y la cultura ciudadana. Todo lo anterior con ocasión de las entrevistas y las respuestas de los derechos de petición a partir de las categorías análisis del espacio público y la cultura ciudadana.

Finalmente, se concluye que, aunque la visión y la labor de la administración pública de la ciudad frente a estos temas está encaminada hacia el lugar correcto, aun se debe llegar a una sinergia inter-organismos. La administración debe entender las particularidades sociales y culturales de los habitantes de la ciudad para establecer las políticas públicas frente al espacio público. La falencia de este tipo de espacios en Santiago de Cali se puede suplir con una postura que abarque todos los aspectos ambientales, técnicos, de recursos y principalmente de usabilidad y necesidad de las personas..