



MIRAR LA CALLE

2016

MEMORIAS SEMINARIO
DE ESPACIO PÚBLICO





MIRAR LA CALLE

2016

MEMORIAS SEMINARIO
DE ESPACIO PÚBLICO

Alcaldía Mayor de Bogotá

Enrique Peñalosa Londoño
Alcalde Mayor de Bogotá

Miguel Uribe Turbay
Secretario de Gobierno

Defensoría del Espacio Público

Nadime Yaver Licht
Directora

Guillermo Ávila Barragán
Arquitecto urbanista
Subdirector de Registro Inmobiliario

Germán Hernández Pietro
Arquitecto urbanista
Asesor

Diana Valencia Montealegre
Arquitecta urbanista
Coordinadora de Observatorio del Espacio Público de Bogotá

Laura Arzayús Correa
Socióloga
Supervisora de Contenido Académico

Andrés Gómez Rangel
Edición

Natalia Vargas Trujillo. Manivela, estudio de comunicación gráfica
Diseño y diagramación

Xpress, estudio gráfico y digital
Impresión

Primera edición del Seminario de Espacio Público "Mirar la Calle".
Bogotá, noviembre de 2016.
ISSN: 0000-0000 (en trámite)
© Todos los Derechos Reservados

Sociedad Colombiana de Arquitectos *Junta Directiva 2015-2017*

Arq. Eduardo Rocha Tamayo
Presidente

Arq. Mauricio Rojas Vera
Vicepresidente

Arq. Beatriz Estrada de Nova
Arq. Kornard Brunner Von Lehenstein
Arq. Claudia Marcela Ponce Pérez
Vocales Principales

Arq. María Andrea Rozo Medina
Arq. Brianda Reniz Caballero
Arq. Ruben Dario Utria
Arq. Harry Luis Child Williamson
Arq. Plutarco Elías Cortés Triana
Arq. René Javier Daniels Ayala
Vocales Suplentes

Arq. Manuel Jiménez Castro
Junta Anterior Principal

Arq. Jorge Hernández
Arq. Camilo Santamaría Gamboa
Junta Anterior Suplente

Arq. Juan José Márquez Osorio
Procurador

Arq. José Vicente Gil Moreno
Procurador Suplente

Jorge Cardona Méndez
Revisor Fiscal

Arq. Álvaro Suárez Zúñiga
Director Ejecutivo

Sharon Figueroa Jaimes
Arquitecta urbanista
Coordinadora Académica del Seminario de Espacio Público "Mirar la Calle"



ÍNDICE

MÓDULO 1

PLANEAMIENTO Y GENERACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO

27 Mirar la calle

Fabio Zambrano

33 Nuevos instrumentos de gestión pública: esquemas asociativos de entidades territoriales, alianzas público privadas, contratos plan y generación de espacio público

Enrique Borda y Angélica Díaz

47 Instrumentos normativos y competencias para la generación de espacio público

Octavio Fajardo

MÓDULO 2

APROVECHAMIENTO ECONÓMICO Y APROPIACIÓN SOCIAL DEL ESPACIO PÚBLICO

63 Mirar las territorialidades urbano-rurales en la ciudad contemporánea: perspectivas para una justicia espacial

Manuel Pérez

69 Aprovechamiento económico del espacio público – norma y discusión

Cristhian Ortega

79 El proyecto colectivo cebras por la vida: acciones para la apropiación social del espacio público en Bogotá

Germán Sarmiento

89 Entre prácticas de regularización y apropiación irregular: el espacio público de la villa 31 en Buenos Aires

Sophie Naue

MÓDULO 3

MEDICIÓN Y VALORACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

97 Mercado de ventas en la calle en Bogotá

Óscar Nupia

117 Programa Global de Espacio Público ONU-Habitat

Sara Thabit

127 Índices de Bío potencialidad territorial –BTC– con énfasis en el valor ecológico

Anna María Cereghino

135 Una mirada integral al espacio público

CAMACOL

141 La importancia de medir el espacio público

Plinio Alejandro Bernal

La Defensoría del Espacio Público de Bogotá (DADEP) es una entidad que tiene entre sus funciones actuar como centro de reflexión y acopio de experiencias sobre espacio público en torno a su protección, recuperación, administración y sostenibilidad. En este sentido, la Defensoría del Espacio Público, en convenio con la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Bogotá D.C y Cundinamarca aunó esfuerzos entre el sector público, privado y academia con el fin de intercambiar conocimiento y desarrollar actividades conjuntas enfocadas a construir una nueva cultura de espacio público y estimular la participación comunitaria.

Esta iniciativa, que surge a través del Observatorio del Espacio Público de Bogotá, pretende divulgar estudios e investigaciones sobre espacio público y se concreta puntualmente con un primer Seminario denominado: “Mirar a la calle”; que propone el intercambio entre diversos actores y el debate de múltiples visiones, ópticas y experiencias.

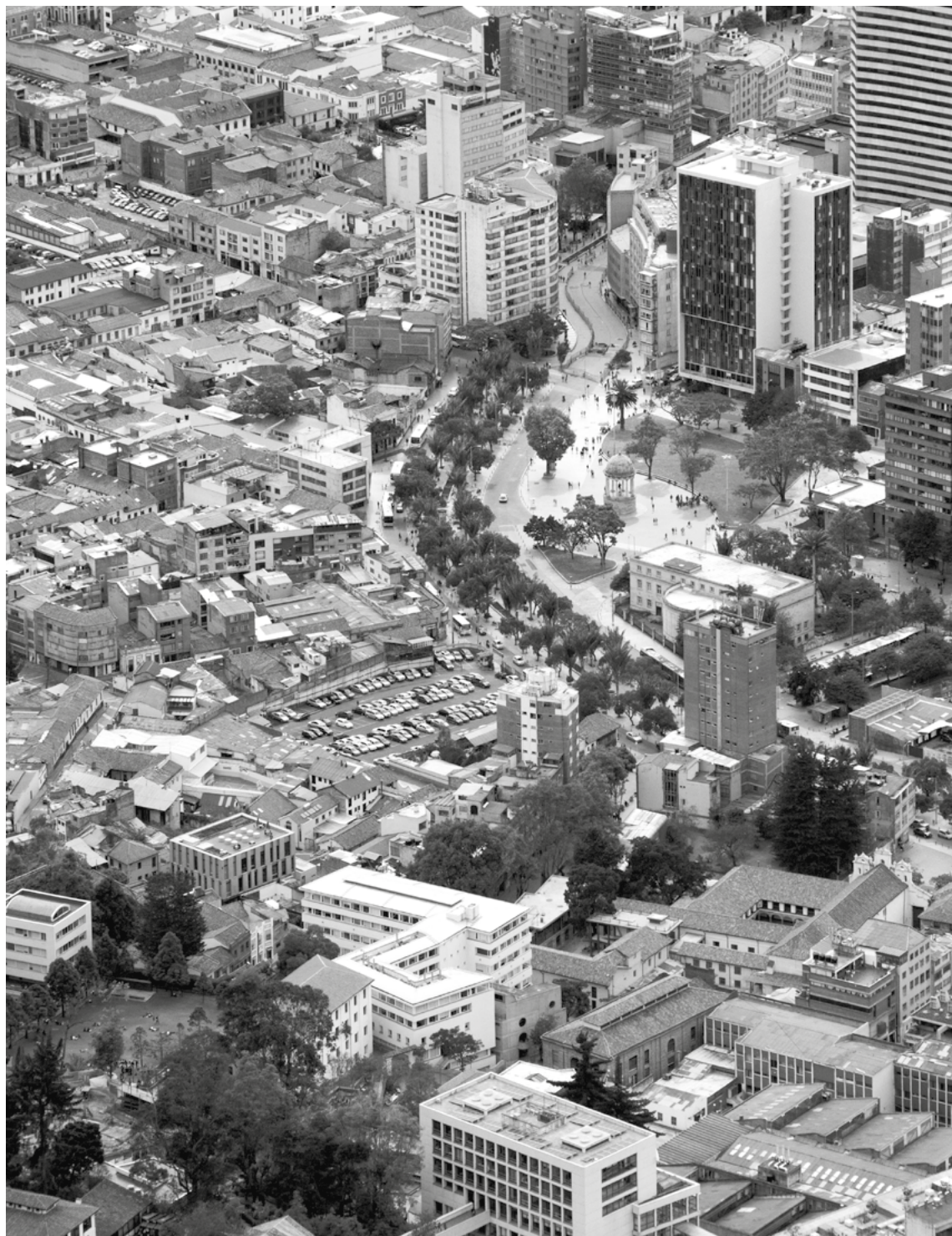
Este tipo de eventos, con un abordaje integral de las visiones del espacio público, permite generar un pensamiento crítico de nuestra ciudad y entender cuáles son las problemáticas, retos a los que nos enfrentamos y las posibles soluciones que podemos proponer y construir juntos desde todos los sectores.

Desde la Defensoría del Espacio Público estamos trabajando en la generación de procesos que incentiven una nueva cultura en torno al espacio público como expresión del uso común y la participación comunitaria. Queremos proyectarnos a 2020 como un referente distrital, nacional e internacional en la defensa efectiva del espacio público, convirtiéndonos en una entidad articuladora en pro de la defensa y respeto del interés colectivo, garantizando un proceso de aprendizaje que nos lleve a disfrutar de nuestra ciudad.

Nadime Yaver Licht

Directora

Defensoría del Espacio Público



Para la Sociedad Colombiana de Arquitectos Bogotá D. C. y Cundinamarca son de gran importancia todos los temas de arquitectura, sostenibilidad, patrimonio, urbanismo, ciudad y región. El espacio público, uno de los factores que más incidencia tiene sobre la calidad de vida de los ciudadanos es, por supuesto, punto de gran relevancia para nuestras actividades. “Mirar la calle” es sólo una parte de los objetivos de nuestra sociedad, que en este caso pretende, entre otras cosas, concientizar a los arquitectos, urbanistas y público en general de la importancia del espacio público para todos los aspectos de la vida ciudadana.

Sea esta la oportunidad para agradecer al DADEP, la directora Nadime Yaver Licht y al arquitecto sub director de Registro Inmobiliario Guillermo Ávila por depositar en la SCA Bogotá D.C. y Cundinamarca la confianza para desarrollar conjuntamente este Seminario sobre la creación del espacio público en nuestras ciudades.

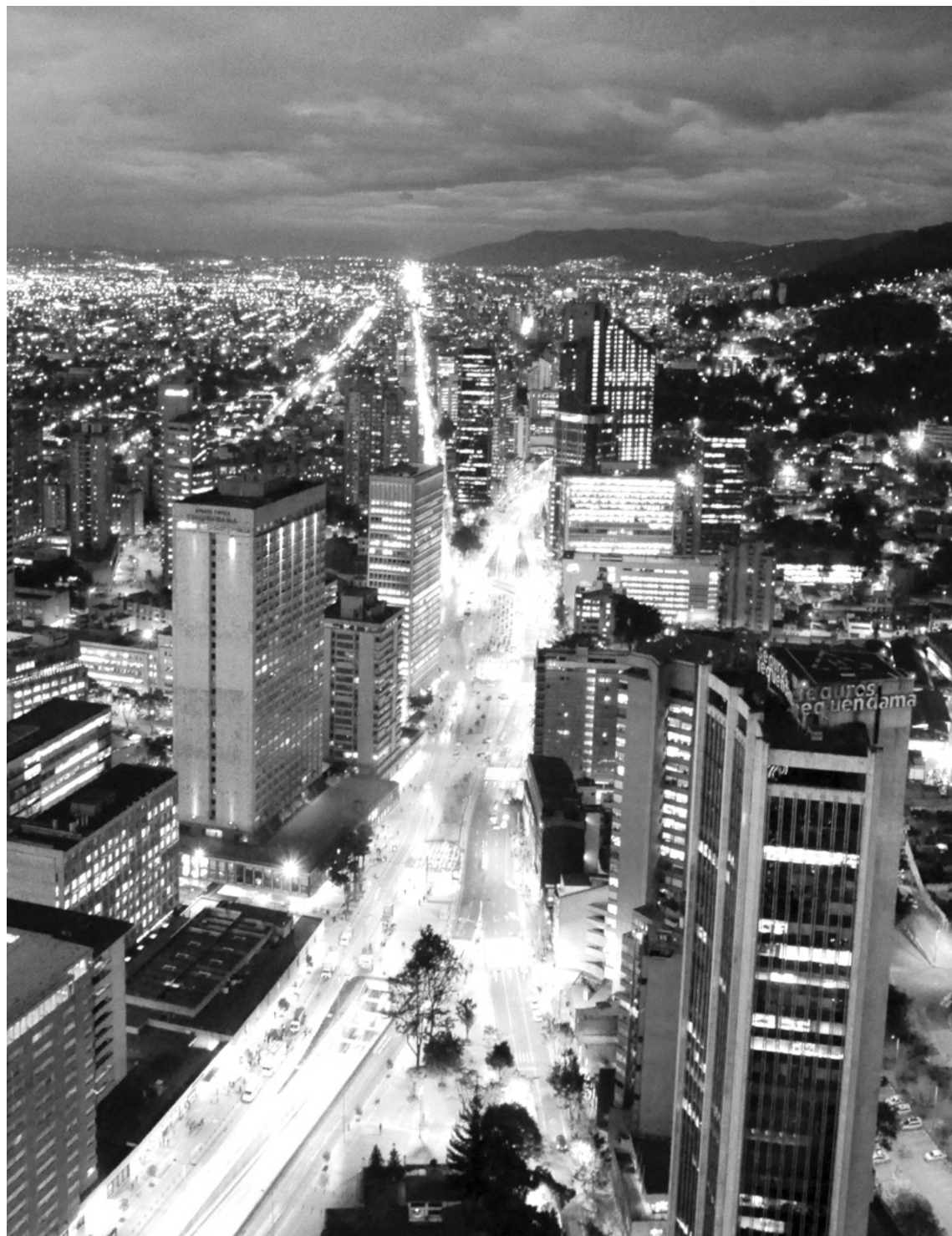
Continuaremos en nuestro esfuerzo de apoyar y generar sinergias a través de convenios interinstitucionales con el DADEP y otros organismos distritales para contribuir con el mejoramiento de nuestra ciudad y región.

Cordialmente,

Eduardo Rocha Tamayo

Presidente

**Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional
Bogotá D.C. y Cundinamarca**



PRÓLOGO

El Seminario de Espacio Público “Mirar la calle” se estructuró en tres módulos de conferencias, donde su enfoque se centró en la necesidad de generar un debate constructivo al vincular ponentes de la Administración Distrital, el sector académico y los gremios. A su vez, se buscó promover una discusión en torno a las diversas visiones disciplinares que existen sobre el espacio público de Bogotá.

En este sentido, cada uno de los módulos tuvo un énfasis específico: divulgar estudios, investigaciones o experiencias en torno a espacio público. El primer módulo se centró en generación; el segundo en aprovechamiento económico y social; y el tercero, en la evaluación y seguimiento del espacio público.

Por lo tanto, la multiplicidad de visiones derivadas de la interdisciplinariedad de los diferentes ponentes invitados a cada uno de los módulos, permitió generar discusiones constructivas alrededor del espacio público, de su noción y de las problemáticas que actualmente se presentan.

Por su parte, los asistentes a las diferentes sesiones del Seminario pudieron observar e identificar diversos puntos de vista en el abordaje de las temáticas relacionadas con el espacio público de la ciudad, lo que permitió enriquecer el discurso alrededor de lo público.

Guillermo Ávila Barragán

Subdirección de Registro Inmobiliario
Defensoría del Espacio Público



PRÓLOGO

Mirar para observar, observar para comprender

Conversar, escuchar, volver a “mirar la calle”, la plaza, los peatones, las fachadas, las diferencias, la escuela, los niños, el jardín, las flores, la autopista, los anuncios, las arboledas, “mirar” ese paisaje donde transcurre la mayor parte de la vida de nuestro mundo rural y urbano, es la motivación de éste seminario, a fin de ir transformando acuerdos, tejiendo equipos, divulgando acciones, fundando soluciones para poder disfrutar de más y mejores lugares de vida cotidiana y colectiva. “Mirar la calle” fue y sigue siendo una invitación a observar una calle que le pertenece a todos los conocimientos y es escenario de todas las expresiones e innovaciones humanas.

“Mirar la calle”, para observar cómo se genera y planea, cómo se usa y disfruta, y cómo se observa hoy, desde diversos ejercicios profesionales el espacio público; y fortalecer así el naciente Observatorio del Espacio Público y su acción por una “Bogotá mejor para todos”.

Mirar para observar, observar para conocer y comprender las cosas como son a fin de orientar la acción, de gobierno, de profesionales de la arquitectura y de todos los saberes, de quienes lo disfrutaran que somos todos. Es éste el norte de ésta cooperación interinstitucional para la Sociedad Colombiana de Arquitectos de Bogotá D.C y Cundinamarca.

Quienes participaron, presencial y/o virtualmente, en las conferencias y paneles pudieron ver reflexiones como la realizada sobre diseños de parques o plazas que le dieron forma urbana a la naturaleza excluyente y dual de nuestra sociedad hasta muy entrado el siglo XX; o a valores contrarios a los actuales y que aún permean expresiones cotidianas como “chino de la calle” o mujeres “de la calle”, presentadas en la contextualización histórica inicial; o a las inexploradas posibilidades que ofrecen los nuevos instrumentos de cooperación público privadas

expuestas en el primer ciclo de generación y planeación del espacio público, y debatidas en el correspondiente panel con cuestionamientos importantes a la calidad del espacio público resultante de la sumatoria de muchas cesiones obligatorias individuales. Quedó claro que la calidad de la ciudad y del espacio público es más que la suma de las partes.

Encontrará en las páginas siguientes, proyectos muy sugerentes e innovadores que recuperan oportunidades de generar nuevos espacios públicos mediante el cubrimiento parcial y selectivo de las canalizaciones que atraviesan la ciudad al sur, centro y norte en las quebradas de los ríos o los ríos Fucha y Salitre o Juan Amarillo para que superen su única condición de “caños” y divisores de ciudad, y promover vida ciudadina en torno al agua y en general a la estructura hidrográfica y orográfica del río Bogotá y la Sabana.

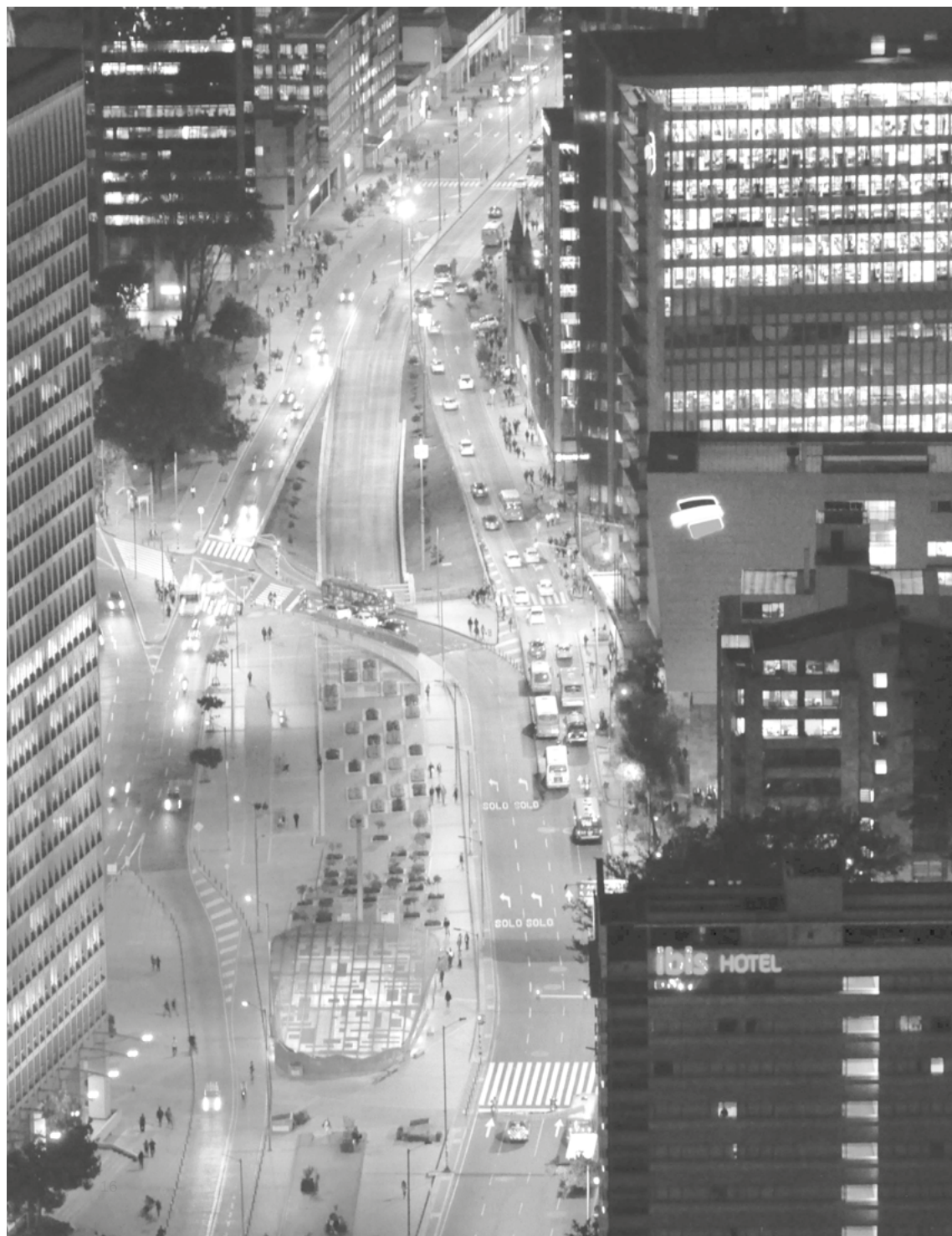
Estas memorias en su segundo y el tercer ciclo presentan, entre otros, avances en materia teórica y aplicada sobre medición cualitativa y cuantitativa; o la evidencia del desconocimiento sobre la relación entre informalidad y formalidad que subyace en el uso económico, no solo de superficie, sino también del subsuelo del espacio público del municipio colombiano.

Es ésta una invitación a “MIRAR LA CALLE” y sus memorias.

Álvaro Suárez Zúñiga

Director Ejecutivo

**Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional
Bogotá D.C. y Cundinamarca**



INTRODUCCIÓN

La Defensoría del Espacio Público de Bogotá (DADEP), en su misión para la construcción de una nueva cultura del espacio público que estimule la participación comunitaria, a través del Observatorio del Espacio Público de Bogotá y sus líneas de investigación¹, y la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Bogotá D.C. y Cundinamarca, cuya finalidad es fomentar la arquitectura y el urbanismo con calidad, aúnan esfuerzos para que, a través de la relación entre el sector público, el privado y la academia, se produzca y divulgue conocimiento sobre el espacio público mediante el intercambio y debate de múltiples visiones, ópticas y experiencias.

Para el desarrollo de este objetivo propuesto, se realizó en el mes de noviembre el Seminario de Espacio Público “Mirar la Calle”, compuesto por tres módulos, de los cuales, el primero se denominó *planeamiento y generación de espacio público*, enfocado en el tema de cesiones urbanísticas para estructurar el espacio público de la ciudad; posteriormente, en el segundo módulo, titulado *regulación y uso del espacio público*, se discutió de las posibilidades de su aprovechamiento económico y apropiación social; finalmente, el tercer módulo, centrado en la *Medición y evaluación del espacio público*, se centró en torno a los mecanismos para su evaluación cualitativa y cuantitativa.

El enfoque metodológico de este Seminario consistió en encuentros a dos conferencias, en donde un experto por sesión presentó casos particulares, su proceso y sus resultados. Por su parte, se realizaron paneles, donde 3 invitados del sector público, el sector privado y la academia compartieron su visión, experiencia y posición crítica frente

¹ Generación de nuevo Espacio Público, Recuperación y Defensa del Espacio Público y Sostenibilidad del Espacio Público existente.

a la historia, la norma, lo teórico, el diseño y los resultados que se han dado en Bogotá sobre la producción, configuración, transformación y consumo de los espacios públicos de la ciudad. El fin de estas sesiones mixtas, abiertas al público en general, fue promover responsabilidad y posición crítica frente a la generación de espacio público.

Los siguientes capítulos recogen las memorias de cada sesión del Seminario, pretendiendo recopilar las distintas miradas en torno a las temáticas específicas que se trataron. Se presentan, entonces, las aproximaciones y lecturas variadas que hacen un aporte significativo a las discusiones en torno al espacio público; además como una oportunidad para conocer avances realizados desde distintos ámbitos y disciplinas que permitan dar cuenta de nuevas aproximaciones sobre la gestión y producción del espacio público en Bogotá.

En este sentido, el propósito de este documento es divulgar a los interesados, los resultados en torno a discusiones que fueron planteadas en cada una de las sesiones que, bajo la lupa de diversas disciplinas, abren inmensas posibilidades para ser objeto de estudio.

Respecto a los ponentes, se resalta el interés de quienes consignan aquí parte de los planteamientos contruidos desde sus ámbitos de trabajo, y de igual manera, destaca la presencia del público asistente, quienes han aportado desde sus indagaciones a la construcción del espacio público en la configuración de la ciudad actual.

Con la realización de este seminario y la divulgación de sus resultados, se continúa un camino hacia el fortalecimiento de futuras acciones que renueven permanentemente el compromiso con la investigación participativa.

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a dense urban landscape with numerous buildings and a mountain range in the background under a cloudy sky. The image is in black and white, with teal-colored text boxes overlaid.

MÓDULO 1

PLANEAMIENTO Y GENERACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO



Este módulo surge del interés común por ahondar en el espacio público desde la concepción, planeación, diseño y ejecución de su dimensión físico espacial, considerada escenario fundamental para que su función social y colectiva pueda desarrollarse; si el espacio público no se conforma como elemento estructurante de calidad, se verá restringido o limitado su uso y disfrute.

El proceso de conformación del espacio público incluye su generación a través de las cesiones urbanísticas, definidas en términos generales como el aporte obligatorio que hacen los urbanizadores a la ciudad, el cuál puede traducirse en parques, plazas y zonas verdes (espacio público efectivo), en vías (peatonales y vehiculares) y en equipamientos comunales.

Como objetivo de este módulo se plantea intercambiar conocimiento sobre lo relacionado a la conformación de la estructura urbana mediante la generación de espacio público a través de las cesiones

urbanísticas, incluyendo el proceso de planeamiento que esto conlleva, no solo desde el punto de vista del cumplimiento de la norma, sino desde la responsabilidad ética y social que implica producir las cesiones con un diseño de calidad.

Teniendo en cuenta que la calidad del espacio público es fundamental para su uso y disfrute, se plantea el debate alrededor de:

¿Cuáles son los criterios para un diseño urbano de calidad?

¿Cuáles son las estrategias para articular, a través del diseño urbano, las dimensiones que con él se relacionan (biofísica, de riesgos, económica, de ciencia y tecnología, cultural y social)?

¿Cómo integrar y conectar las cesiones urbanísticas con la estructura urbana de la ciudad, con sus usos y actividades?

Consideraciones Generales

En el marco del debate de las cesiones urbanísticas, y su papel generador de espacio público, es fundamental establecer que “por generación entendemos lo relacionado con la construcción, ampliación y consolidación de

los elementos del espacio público, para así alcanzar niveles de disponibilidad, accesibilidad y calidad y así cumplir de manera óptima con las necesidades de la comunidad” (DADEP, 2016).

Para hablar de la generación de cesiones urbanísticas y del impacto de estas en la conformación de la estructura urbana de la ciudad, es necesario comprender que la figura de cesiones urbanísticas obligatorias obedece a una política nacional de ordenamiento territorial que pretende, mediante su aplicación por parte de los organismos de gobierno, generar a través de la jurisprudencia herramientas para la generación de bienes de uso público y espacio público.

Según las normas vigentes¹, las cesiones urbanísticas “constituyen una contraprestación de los propietarios de Inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Es una norma destinada a regular, con

1 Ley 9 de 1989; Ley 388 de 1997; Sentencia 575 de 2011 por parte de la Corte Constitucional.

fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución (Corte Constitucional, 2011)“; como se mencionó anteriormente, estas cesiones urbanísticas producto de los procesos de urbanización pueden traducirse en zonas de equipamiento comunal, zonas recreativas o zonas viales, las cuáles deben responder directamente a criterios funcionales como su distribución especial (en globos de cesión pública), su localización y acceso (que garantice su funcionalidad pública), su configuración geométrica (sin interrupción con áreas privadas) y su uso público garantizado (Ruiz, 2016).

Mas allá del contexto normativo, es fundamental comprender que es responsabilidad del sector público verificar y promover el cumplimiento de la norma, pero es responsabilidad del sector privado (incluida la academia) velar por la generación de cesiones urbanísticas de calidad que aporten, no solo en términos cuantitativos (de área) a la conformación de la estructura urbana,

sino también en términos cualitativos de acuerdo a la función de los bienes y el espacio público.

Bibliografía

CONGRESO DE COLOMBIA (1989)
Ley 9 de 1989

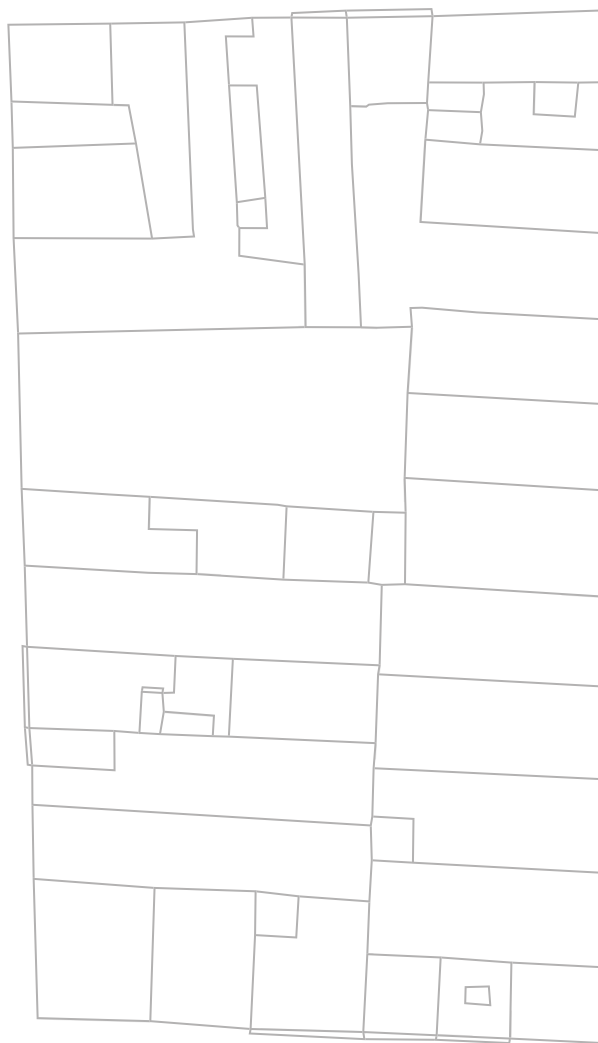
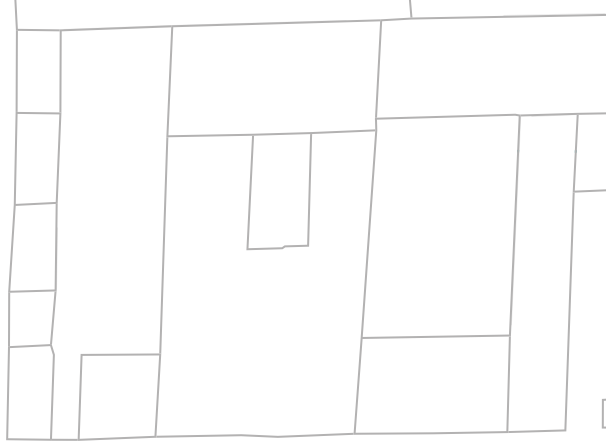
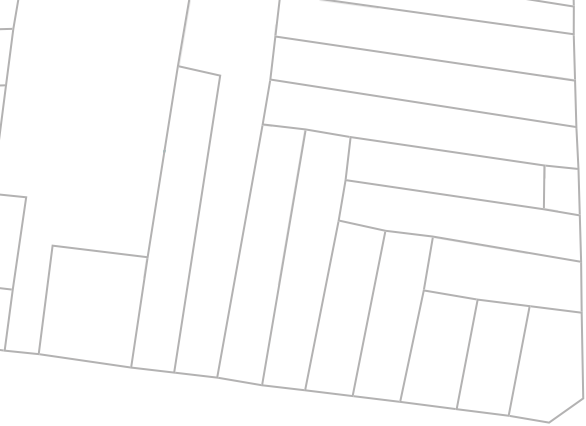
CONGRESO DE COLOMBIA (1997)
Ley 388 de 1997

CORTE CONSTITUCIONAL DE
COLOMBIA (2011) Sentencia 575
de 2011

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
PARA LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO
PÚBLICO – DADEP (2016) Definición
de Generación de Espacio público
disponible en: <http://observatorio.dadep.gov.co/?q=lineas-de-investigacion>

RUIZ, Julián David (2016)
Tratamientos urbanísticos.
Disponible en: https://issuu.com/juliandavidruiz/docs/554_tratamientos-urbanisticos

SECRETARÍA DISTRITAL DE
PLANEACIÓN DE BOGOTÁ /
UNIVERSIDAD NACIONAL DE
COLOMBIA (2013) Guía de lineamientos
sostenibles para el ámbito urbano.
Bogotá: SDP





CONFERENCIAS

Este primer bloque de conferencias inició con la intervención del economista - historiador Fabio Zambrano, quien presentó como antecedente el uso y las prácticas sociales del espacio público en Bogotá y sus distintas representaciones a finales del siglo XIX; la segunda conferencia, a cargo del abogado Enrique Borda, expuso nuevos modelos para la gestión estratégica del espacio público, y algunas recomendaciones para el caso de Bogotá, en el marco de los instrumentos de planeación actuales.

Fabio Zambrano

Conferencista



Economista y magister en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona. Profesor titular de la Universidad Nacional. Profesor invitado en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Humanas, y de la Universidad de la Sorbona. Conferencista en la Universidad de Columbia y Universidad Católica de Caracas. Docente en la Maestría de Historia, Departamento de Historia, Universidad Nacional. Autor de varios libros y artículos sobre historia urbana y geografía histórica.

The background of the entire page is a solid teal color. Overlaid on this background is a white line-art pattern that represents a city street grid. The lines are of varying lengths and orientations, creating a complex, abstract map-like texture. The lines are not perfectly rectangular, giving it a hand-drawn or organic feel.

Mirar la calle

Para una mejor comprensión de la historia del espacio público, hay que tener presente que Bogotá, desde que era Santafé colonial, era una ciudad escala a pie, y lo siguió siendo hasta comienzos del siglo XX. El carro no fue un medio de transporte y solamente con el tranvía tirado por mulas que se introdujo en los años ochenta del siglo XIX es que se empieza a cambiar la movilidad en la ciudad. El uso de la calle como escenario de las manifestaciones políticas estuvieron limitadas a los desfiles militares una vez se inicia la independencia, y a las conmemoraciones de las fechas patrias como se empieza a celebrar en 1820 la batalla de Boyacá, quizá la primera efeméride que se entronizó en el almanaque republicano.

Por lo tanto, la evolución de la calle como un componente más del espacio público está íntimamente relacionada con la evolución de Bogotá como ciudad moderna. Además de su condición de servir como escenario para la movilidad de los peatones, como espacio público va a ser una metáfora de lo que el sistema político considera que es la democracia, al igual que la plaza mayor. Esto es lo que se registra cuando en 1848 se funda el Partido Liberal y esta naciente colectividad recurre a los artesanos capitalinos para construir una base social para la movilización política, inmediatamente

surge la competencia por la apropiación de la calle. Fue un intento, fallido por demás, de extender la ciudadanía a la mayoría de los hombres.

En efecto, las organizaciones de artesanos, las denominadas Sociedades Democráticas, inician movilizaciones en las calles de la capital para mostrarse como el pueblo titular de la soberanía y por lo tanto fuente de legitimidad del sistema político. Inmediatamente se inicia esta congregación, se funda en 1849 el Partido Conservador, colectividad que también organiza sus bases e inicia movilizaciones que chocan con las Sociedades Democráticas de los artesanos. Como sucede en 1851, la competencia por el uso de la calle como escenario, pasó por la muerte de militantes de los dos partidos. Estos acontecimientos se constituyeron en el primer acontecimiento en que la calle se separa de su condición de espacio de movilidad y adquiere el de escenario privilegiado de la política.

Empieza la calle a ser usada como el campo donde se miden las fuerzas de la política, y la Calle Real, hoy carrera Séptima entre 11 y 13, se convierte en el espacio de los cachacos; mientras que el Camellón de Las Nieves, hoy Carrera Séptima entre calles 20 y 24, el de los artesanos populares, o *guaches*. Los enfrentamientos armados que se suceden entre 1851 y 1853 en

el puente de San Francisco dejan de ser metáforas de lo público para convertirse en el teatro de la lucha de las nacientes clases sociales.

A sí mismo, la Plaza Mayor, llamada de la Constitución desde 1821, que el gobierno conservador de Mosquera bautiza con el nombre Bolívar en 1847, empieza con esta acción a transformarse y a abandonar su condición de plaza abierta de usos múltiples, pues allí se escenificaban las celebraciones, civiles y religiosas, el mercado y las ejecuciones. En efecto, desde que se inicia la República Conservadora (1880-1930), la Plaza de Bolívar empieza a ser transformada en parque y para ello se levantaron rejas, se sembraron árboles y se instalaron bancas, todos estos equipamientos se convirtieron en obstáculos para que la plaza se usara como escenario de la política. La plaza continuaba siendo una metáfora del poder, en un momento de la historia política en que el pueblo político se reducía a una parte mínima de los hombres mayores de edad.

Así como la plaza deja de ser el teatro donde se escenifica la política, la calle también empieza a ser desalojada de la gente. Aunque Bogotá de principios del siglo XX seguía siendo una ciudad de escala a pie, llama la atención que los registros fotográficos muestran unas calles vacías, donde se llenan de



gente en las festividades religiosas, como nos lo muestra las excelentes fotografías de Ernesto Duperly. ¿Que se hacen los bogotanos que no están en la calle? ¿Por qué no aparecen en el álbum fotográfico de Duperly? No lo sabemos y esperamos que una renovada historia del espacio público nos ilustre sobre esta singularidad.

De pronto el levantamiento de los artesanos en 1893 contra la coerción moral que intenta crear la Regeneración ayuda a comprender por qué la calle se desocupa. Este motín de los artesanos bogotanos tuvo como origen una protesta de este grupo social contra las normas de control moral que este régimen aplicaba, y la protesta estuvo acompañada del ataque a las autoridades de la ciudad, las luminarias públicas y las estaciones de policía. Es probable que esta naciente institución se haya convertido en un instrumento de control de los artesanos, y con posterioridad al levantamiento señalado, haya aplicado medidas de control del espacio público.



Sin embargo, esto comienza a cambiar con la renovación del espacio público en la segunda década del siglo XX. Se inaugura en 1911 el Teatro Olympia, y se empiezan a abrir los cafés, lugares que rápidamente se convierten en espacios de confluencia del público capitalino. En especial el café se convierte en el lugar de elaboración de la opinión pública, sitio de encuentro de la tertulia política, literaria y cotidiana, refugio de los estudiantes que encuentran un local que cuenta con iluminación nocturna. Todo esto hace que los usuarios de los cafés desborden los locales e invadan las calles, que se convierten en continuación de este espacio público.

Una nueva sociabilidad hace aparición en la ciudad, de la mano de la bebida y el café, lugar que convoca a la palabra, y del local, que pronto comienza a especializarse puesto que en uno se reúnen los poetas (como el Automático) y en otro los políticos (que fue el caso de La Cigarra). Todos ellos se convierten en lugares que subvierten

el orden moral que intenta entronizar la República Conservadora. Las memorias de Porfirio Barba Jacob registran otra ciudad, muy distante del modelo de ciudad con la cual soñó la República Conservadora. Esta es otra ciudad, la que Luis Vidales registra en 1926 en su poema Suenan Timbres y que describe en el poema La Noche:

*“El día es lo más ciudadano
que hay. Eso no me lo puede
negar nadie. El día tiene gentes
y casas y pegados en las cintas
vertiginosas de las calles tiene
tranvías –coches–autos–etc. –
etc. Cualquier día de la semana
–llámese lunes o sábado– está
siempre lleno de ciudades. Pero
la noche – ¡ah! ¡Caray!– la noche
es lo más inculto que se conoce
hasta hoy. La noche está bien
en los matorrales. La noche –
primitiva–selvática–reacia a la
civilización– es el último resto
de salvajismo en el mundo. ¿No
habrá quién colonice la noche?*

Al contrario de lo que se expresa en el Parque de la Independencia, inaugurado en 1910, el cual está bellamente enrejado y totalmente controlado su acceso, el Parque Nacional, inaugurado por Olaya Herrera (1930-1934), va a expresar la nueva concepción de lo público al ser abierto, sin control en su acceso, donde todos los

bogotanos pueden asistir, va a convertirse en la nueva metáfora del espacio público incluyente.

Quizá la máxima expresión de esta nueva concepción del espacio público se llega con la Marcha del Silencio, realizada el 7 de febrero de 1948, y considerada como la manifestación política más grande que se ha realizado en la capital. Convocada por Jorge Eliécer Gaitán como protesta contra la violencia que ensangrentaba a Colombia, cerró con la Oración Por la Paz pronunciada por este líder. Dos meses después se sucede su asesinato que da origen al *bogotazo*.

Más allá de las consideraciones políticas, lo que nos interesa destacar es que desde entonces el espacio público sufre un constreñimiento profundo, y si bien desde mediados del siglo XX la ciudad registra un constante crecimiento del espacio público, abierto y cerrado, público y privado, el uso del mismo no va al ritmo de esta ampliación y enriquecimiento de la oferta de espacios.

Cada vez hay más parques, cafés, cines y plazas; pero cada vez más el uso de esta amplísima oferta de lugares no presenta un uso que acompañe a la riqueza de la diversidad de lugares públicos. Crecen los espacios pero el público no lo hace al mismo ritmo. ¿Cuáles son las razones que explican esta

contradicción? Es probable que haya aparecido un *miedo al pueblo* como se dice que apareció en París luego de la Revolución francesa, o sea por las razones que argumenta Richard Sennett en su excelente investigación de sociología histórica *El Declive del Hombre Público*; pero lo cierto es que Bogotá se encuentra en la paradoja de vivir la ausencia del público en el espacio.

A modo de reflexión...

Históricamente los cambios en las relaciones sociales de los habitantes de la ciudad se han evidenciado en la generación de espacio público y han incidido en la concepción de lo público y de lo privado en lo público; Así mismo, la conformación de la ciudad en el siglo anterior incidió en el comportamiento de los ciudadanos de la época, en su concepción de las instituciones de gobierno y en la diferenciación de clases sociales y económicas, lo que hoy en día podría capitalizarse a fin de reconstruir la identidad colectiva de la ciudad con la generación de nuevos espacios públicos que se interconecten y conformen una red con los ya existentes; para esto, es fundamental la promoción de la pedagogía de lo público.

Enrique Borda y Angélica Díaz

Conferencistas



Enrique Borda, es abogado egresado de la Universidad Nacional de Colombia con posgrados de especialización en instituciones jurídico laborales, de seguridad social y en contratación estatal; es consultor y litigante en temas relacionados con la gestión pública, el derecho laboral y la seguridad social. Se ha desempeñado como viceministro de Relaciones Laborales Inspección y Gestión Territorial, ministro de Trabajo encargado, entre otros cargos públicos. Ha sido profesor universitario e investigador asociado de la Escuela de Alto Gobierno “Alberto Lleras Camargo” de la Universidad de los Andes y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

Angélica Díaz, es abogada de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia, con experiencia como asesora y consultora en: gestión pública; procesos de creación, fortalecimiento y rediseño institucional de entidades públicas; análisis, formulación y ejecución de políticas públicas; investigación; análisis y evaluación de temas relacionados con derechos humanos y medio ambiente.



Nuevos instrumentos de gestión pública

**Esquemas asociativos
de entidades territoriales,
alianzas público privadas,
contratos plan y generación
de espacio público¹**

Gestionar y materializar grandes proyectos de interés público, pasa por ponderar y articular las posibilidades de participación del sector privado y las posibilidades de asociación entre gobiernos de diferente nivel (nacional, departamental, municipal). Por eso, las figuras jurídicas creadas en los últimos años, que hemos denominado nuevos instrumentos de gestión pública, han sido nuestro tema de interés y estudio, puesto que consideramos que son las herramientas que generan el marco jurídico y operativo para este nuevo tipo de proyectos.

Para desarrollar el tema, presentaremos las características generales de estos instrumentos, que son: los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales (EAET) como los Contratos Plan (CP) y las Alianzas Público Privadas (APP).

Luego, realizaremos una reflexión frente al uso de los nuevos instrumentos de gestión pública en la generación

de espacio público, considerando que la norma que regula las actuaciones urbanísticas, Ley 388 de 1997, es anterior a estos instrumentos.

Finalmente, presentaremos algunos elementos respecto a un caso exitoso que es el Centro Cultural Julio Mario Santo Domingo.

Nuevos instrumentos de gestión pública: por qué y para qué - Qué aportan

Para explicar en qué consiste esta novedad, es preciso decir que los instrumentos tradicionales de gestión pública se basan en la producción de insumos (recursos fiscales y política pública) que son distribuidos en el aparato estatal por vía de competencias rígidas, descentralización funcional o territorial; desconcentración; delegación y adscripción de funciones. Es así como el gobierno, en su nivel central, por ejemplo, a través de sus Ministerios, produce políticas públicas sectoriales, y de acuerdo a las responsabilidades y especialización otorgadas por las normas a cada entidad pública, le son asignados los recursos para materializar lo diseñado en la política.

Por su parte las EAET, CP y APP responden a nuevas corrientes de gestión pública que adoptan instrumentos

1 El presente documento se basa en el proyecto e investigación desarrollado por los mismos autores, para la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, durante el segundo semestre de 2012 y el cual tiene como título: *“Nuevos Instrumentos de Gestión en Colombia: Contratos Plan, Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales y Asociaciones Público Privadas. Elementos para su análisis desde la perspectiva de gestión pública”*

diversos, flexibles y multiniveles, basados en objetivos compartidos y coordinación de esfuerzos entre entidades públicas y privadas - donde lo territorial se impone sobre lo sectorial.

Creemos que los instrumentos adoptados por el Estado colombiano deben verse desde esta perspectiva, puesto que las Alianzas Público Privadas, los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales y los Contratos Plan comparten esas premisas.

Elementos básicos de los nuevos instrumentos de gestión pública.

Con base en las normas que los regularon podemos describir los instrumentos en estudio, así:

Esquemas de Asociación de Entidades Territoriales – EAET

Los EAET son alianzas estratégicas de largo aliento para alcanzar metas compartidas, buscan promover procesos asociativos entre entidades territoriales, son de iniciativa libre y voluntaria de las entidades asociadas, mediante instrumentos flexibles no necesariamente ligadas a entidades de planeación. Buscan la efectividad de los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial mediante incentivos para que



las entidades territoriales institucionalmente más fuertes que se asocien con las más débiles.

Esquemas de asociación de entidades territoriales: loot

¿Qué son?

Son alianzas estratégicas de largo aliento entre entidades territoriales.

Características

Procesos de iniciativa libre y voluntaria.

Alianzas estratégicas de largo aliento con metas compartidas.

Políticas y modos flexibles,

Principios: solidaridad, equidad y equilibrio territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental.

Incentivos a ET y EAET desarrolladas que se asocien con débiles.



Para tener en cuenta

La ley establece siete modalidades: Regiones

Administrativas y de Planificación,
Regiones de Planeación y Gestión,
Asociaciones de Departamentos,
Áreas Metropolitanas, Asociaciones
de Distritos Especiales, Provincias
Administrativas y de Planificación,
Asociaciones de Municipios.

Contratos Plan – CP

Los CP se concretan en un contrato, con características y cláusulas de un acuerdo de voluntades, de carácter estratégico, de largo aliento y con mirada de mediano y largo plazo que buscan escenarios de coordinación institucional entre diferentes niveles del Estado. Permiten, a su vez, que varias entidades se conciten en la ejecución y financiación de proyectos propios del desarrollo de una región determinada, implican un nuevo relacionamiento entre niveles nacional y

sub nacional de la administración pública con mecanismos hacia y desde el nivel nacional diferentes a los clásicos de la descentralización y de la desconcentración.

Contratos plan

¿Qué son?

Instrumento (contrato) con tres propósitos:

- Mejorar la gestión de recursos;
- Lograr la asociatividad multiniveles;
- Planificar y ejecutar con vocación regional.

Características

herramienta de coordinación entre niveles, para ejecución y financiación de proyectos.

Rompe la simple división política de las ET.

Establecen una nueva relación entre los niveles nacional y sub nacionales.

Genera escenarios de gobernanza entre niveles.

Iniciativa de cualquiera de los niveles.

Aportes del presupuesto nacional
definidos por MinHacienda
y el DNP.

Ejecución evaluada por sistemas
de Gestión y Resultados, Metas.

Para tener en cuenta

Diferencia con Acuerdos Marco,
Convenios Interadministrativos y
con Mecanismos de ejecución de
presupuestos sectoriales.

Las Asociaciones Público Privadas

Las APP son instrumentos de vinculación de capital privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, implican acopio de recursos para financiar infraestructura y servicios asociados, se materializan igualmente en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado e involucran retención y transferencia de riesgos entre las partes, y mecanismos de pago relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

En Colombia están reguladas diferentes formas de cooperación de particulares en la gestión pública, podemos clasificar dichas regulaciones así: la descentralización indirecta, los contratos estatales – entre ellos, la concesión por excelencia-, el apoyo a proyectos



privados de interés público, la cooperación en proyectos de entidades públicas, las actuaciones de desarrollo urbanístico, los convenios de ciencia y tecnología y los proyectos de infraestructura y servicios².

Asociaciones público privadas – APP

¿Qué son?

Instrumentos de vinculación de capital privado para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados.

Características

L.1508/12. Se materializa en un contrato entre la entidad estatal y un privado.

² Siendo estas las APP reguladas por Ley 1508 de 2012.

La relación involucra retención y transferencia de riesgos entre las partes.

El gestor público exige niveles de disponibilidad, servicio, calidad y continuidad del servicio.

Mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

Se distinguen los proyectos de APP de iniciativa pública y de iniciativa privada.

Para tener en cuenta

APP son el género y las concesiones la especie.

De acuerdo a lo anterior, la implementación de los nuevos instrumentos requiere el fortalecimiento institucional y una gerencia pública con capacidades para:

Transitar de la imposición jerárquica y el control al gasto hacia la gestión por resultados.

Lograr concurrencia entre niveles del gobierno - mecanismos de negociación y contratación.

Énfasis real en lo territorial.

Capacidad de negociación de las entidades territoriales y sus asociaciones.

Relaciones de gobernanza multinivel.

Retos para la implementación

El Estado colombiano y la administración pública nacional se inscriben en las corrientes más tradicionales de la administración pública del siglo XX, por ello estos instrumentos de gestión representan un gran reto de innovación para el sector público. El segundo reto consiste en articular los nuevos instrumentos de manera que sirvan al fortalecimiento institucional del Estado colombiano y las particularidades de su administración.

Retos para la implementación

La actividad económica urbanística o de urbanismo - que siempre está precedida por la técnica de la ordenación de las ciudades y la planificación de las mismas – está cruzada por una estrecha relación entre los sectores público y privado. Se podría afirmar que al Estado le corresponde la planificación urbana, la regulación del uso del suelo y la construcción de infraestructura de uso público o social; mientras

a los particulares les corresponde el desarrollo y la inversión en proyectos de construcción para el mercado.

En el caso colombiano, las entidades territoriales pueden asociarse con otras entidades públicas y con los particulares, para desarrollar áreas no desarrolladas mediante el sistema de reajuste de tierras, que consiste en englobar diversos lotes de terreno para luego subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica.

Este tipo de iniciativas pueden tener origen en las entidades públicas correspondientes o por iniciativa privada y deben garantizar el principio de planeación, por ello, siempre que se concreten este tipo de alianzas es necesario que los proyectos sean incorporados en el Plan de Desarrollo correspondiente.³

El componente de infraestructura de servicios es complementario en este tipo de proyectos e incluye: vías, parques, redes de acueducto, energía eléctrica y teléfonos. También podrán adelantar proyectos de integración inmobiliaria en zonas, áreas e inmuebles clasificadas como de desarrollo, redesarrollo y renovación urbana, con

el objeto de reunir y englobar distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos o renovarlos y enajenarlos.

Además, los artículos 36 y 37 de la Ley 388 de 1997 regulan lo relacionado con las actuaciones urbanísticas y el espacio público.

En materia de espacio público para las actuaciones urbanísticas (art. 37), se establece la obligatoriedad de que en las reglamentaciones distritales o municipales se determine para las diferentes actuaciones urbanísticas, cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general.

Dentro del concepto de actuación urbanística pública están: la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, que deben estar debidamente reguladas en procedimientos y formas de ejecución, así como en los componentes de plusvalía, reparto de cargas y beneficios⁴.

El art. 36 de la mencionada ley, además establece que son viables las actuaciones urbanísticas desarrolladas:

³ Ley 9ª de 1989, artículo 77°.

⁴ Ídem artículo 36.



Por propietarios individuales en forma aislada.

Por grupos de propietarios asociados voluntariamente.

De manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística.

Directamente por entidades públicas.

Mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado⁵.

⁵ Al respecto es pertinente conocer el Concepto del Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicios Civil (Rad.1502 de 2003) PROYECTO DE URBANIZACIÓN - Alcance de la expresión - Ley 388 de 1997. *Un proyecto consiste básicamente en un plan para la realización de una cosa, un programa para ejecutar una idea; mientras que la palabra “urbanización” tiene dos acepciones: el núcleo residencial urbanizado y la acción y efecto de urbanizar, verbo éste que es definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como “convertir en poblado una*

De lo anterior, podemos ver en concreto la aplicabilidad de la figura de APP para la generación de espacio público. De manera que la regulación actual establece un marco para el desarrollo de proyectos en donde participan el sector público y el privado.

Las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas pueden, además, participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de Vivienda de Interés Social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia, siendo esta otra forma de APP.

La experiencia de APP en el proyecto del Centro Cultural JMSD

Se trata de un proyecto desarrollado en un predio de propiedad del Distrito, y en el cual participaron ocho entidades distritales. Por su parte, el sector privado aportó, mediante donación, los recursos para la ejecución de la obra: la Biblioteca Julio Mario Santo Domingo.

porción de terreno o prepararlo para ello, abriendo calles y dotándolas de luz, pavimento y demás servicios municipales”. La porción de terreno resulta de la parcelación y por ende esta forma parte del proyecto de urbanización.”

El proyecto fue incorporado al Plan de Desarrollo del Distrito Capital 2004 – 2008. El instrumento de gestión pública que permitió materializar el proyecto fue un Convenio Público Privado, regulado en el art. 96 de la Ley 489/98.

ENTIDADES PÚBLICAS

Alcaldía, Sec. Planeación, IDU,
DADEP, Sec. Educación.

Sec. Cultura, IDRD, EAAB.

ACTORES PRIVADOS

Empresas Grupo Santo Domingo,
BibloRed, BibloAmigos.

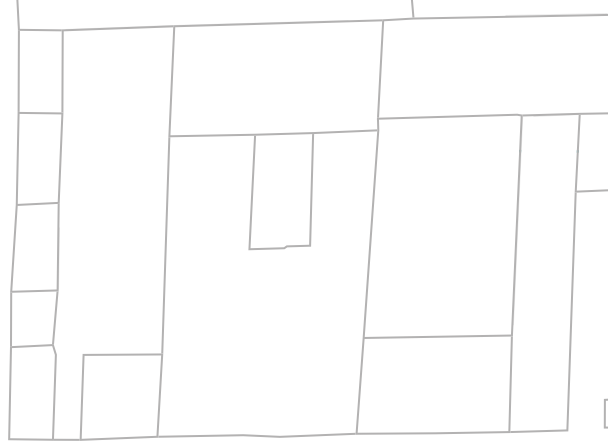
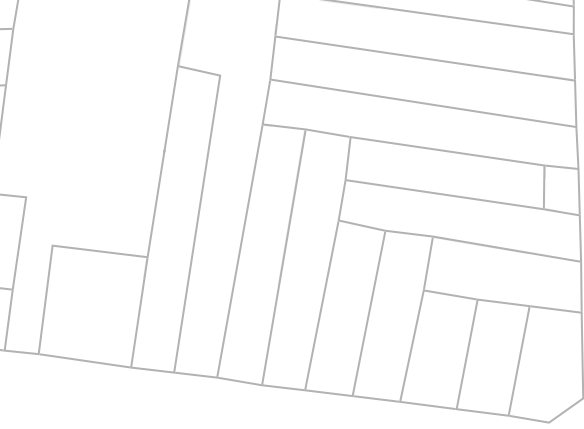
MODELO DE GESTIÓN

1. Convenio.
2. Creación de una Fundación.
3. APP.

A modo de reflexión...

De acuerdo a la reglamentación vigente en términos de generación de espacio público se establece que debe ser una estrategia primordial del gobierno de la ciudad promover una visión de futuro integral, colectiva y prospectiva, que permita a los ciudadanos reforzar su sentido de identidad y que sea continua en el tiempo. Esta visión debería depender de las necesidades de la ciudad y de sus habitantes y no de orientaciones políticas, todo en pro del desarrollo de iniciativas públicas comprometidas con la calidad en la generación del espacio público.

Otra característica de esta visión de ciudad es su integración con las zonas rurales, ya que las políticas de generación de espacio público deben complementar lo existente con las características propias de estos territorios; para esto, un camino es la conformación de una estructura urbano – regional para el desarrollo de políticas, esto debido a que la ciudad no debería ser en sí misma la única unidad de intervención sino ser líder en la articulación de intereses con la región.

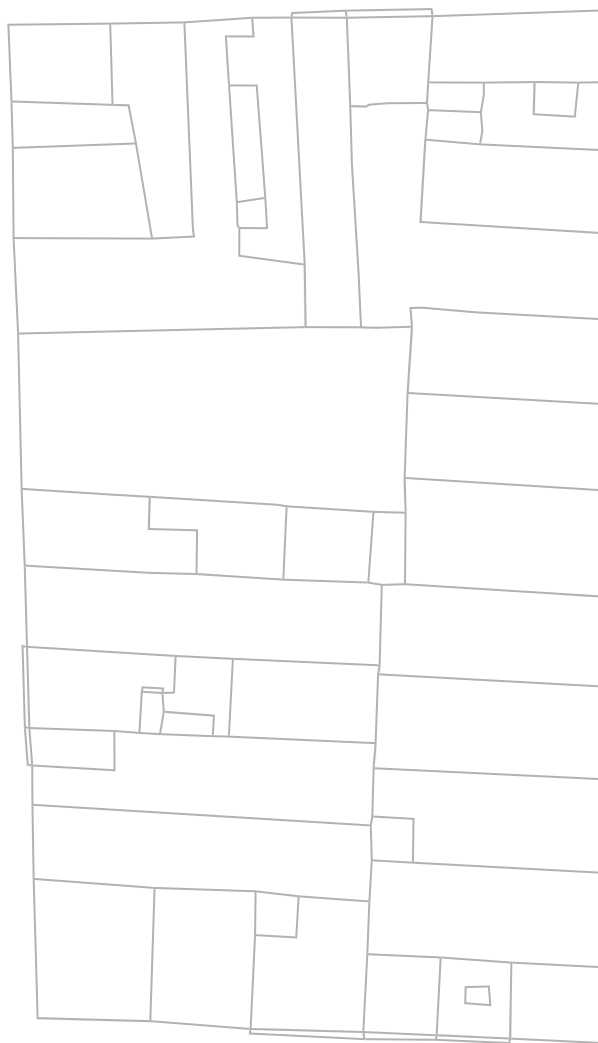
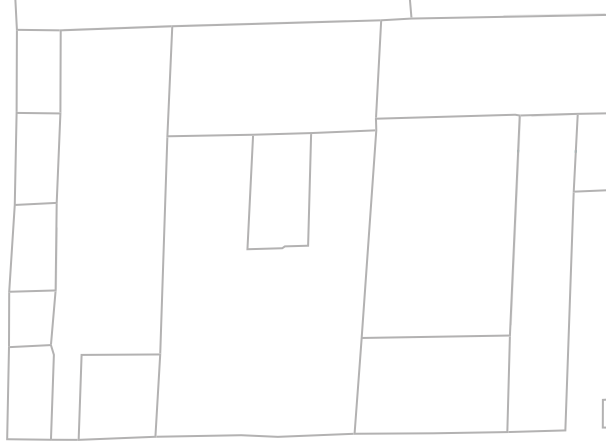
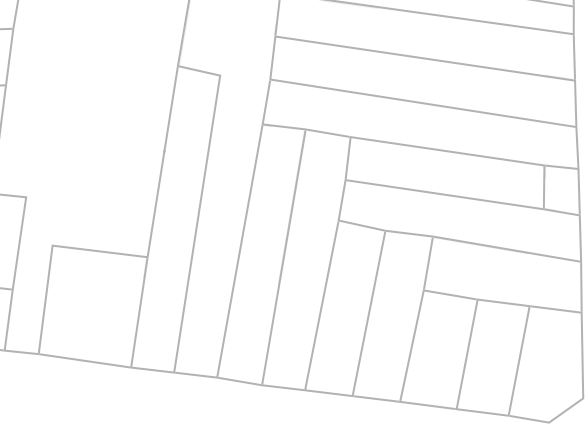




PÁNEL

En este pánel, moderado por el arquitecto Guillermo  vila, abord  el tema de cesiones urbanísticas a partir de la economía y la arquitectura, en un debate amplio sobre los procedimientos administrativos que pueden ser tenidos en cuenta para poner en marcha estrategias que permitan la resituaci n o generación directa del espacio público.

El panelista arquitecto Andrés Trujillo quien actualmente ocupa el cargo de gerente de espacio público en el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) expuso algunos planes y proyectos para la generación de espacio público en Bogotá en el marco del actual plan de desarrollo de la ciudad, resaltando al espacio público como un elemento fundamental del ordenamiento territorial; por otra parte puntualizó la importancia de posibilitar a los habitantes el acceso al espacio público que garantice su destinación al uso común. También destacó algunos aspectos relacionados a la estructuración y puesta en marcha de estrategias para la ampliación y generación de áreas de espacio público dentro del actual marco normativo.





Por otra parte, El Dr. en Arquitectura José Pablo Gamboa, quien es actualmente profesor en la Maestría de Arquitectura y de Urbanismo en la Universidad Nacional de Colombia, puntualizó sobre algunas reflexiones acerca del significado y las distintas manifestaciones que ha tenido el espacio público en su evolución histórica, y destacó la importancia de reconocer las necesidades actuales en torno a la generación y diseño del espacio público en la producción del espacio urbano de la ciudad de Bogotá.

Finalmente el economista Octavio Fajardo, actualmente profesor en la Especialización de Diseño Urbano y Economía Urbana en la Universidad Jorge Tadeo Lozano, enfatizó sobre la responsabilidad pública de ocuparse de políticas que permitan generar y financiar la producción y mantenimiento del espacio público como elemento articulador y estructurador de la ciudad.

Octavio Fajardo

Panelista



Es economista de la Universidad del Valle, especialista en Finanzas de la Universidad de los Andes y especialista en Evaluación Económica de Proyectos, también por la Universidad de los Andes.

Actualmente es docente en la Universidad Jorge Tadeo Lozano en la Especialización de Diseño Urbano y Economía Urbana; ha sido docente en la Universidad Nacional en la carrera de Ciencia Política en Planeación Estratégica Urbana y en la Universidad Javeriana en la carrera de Administración de Empresas, Teoría del Estado y Administración Pública en Gestión Tecnológica y Competitividad.

Ha trabajado en la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá como subsecretario de Planeación Socioeconómica, en la Cámara de Comercio de Bogotá como director de Estudios e Investigaciones. También participó en el Plan Estratégico Bogotá 2000 (PNUD/ Alcaldía Mayor) como director técnico; en la Presidencia de la República en el Plan Nacional de Rehabilitación, donde ocupó el cargo de director de planeación.



Instrumentos normativos y competencias para la generación de espacio público

Base constitucional

Antes de referirnos a la parte económica y financiera del tema, es pertinente recordar que la provisión de espacio público de calidad tiene origen constitucional, no sólo porque el Artículo 82 de la Constitución se refiere a la protección e integridad del espacio público, sino porque la Constitución y las cortes lo asocian con otros derechos, en este sentido cabe mencionar:

El artículo 52, que se refiere al derecho a la recreación y al esparcimiento.

El artículo 63, que se ocupa de los bienes de uso público.

El artículo 79, que habla del derecho a un ambiente sano.

En su conjunto, estos artículos están relacionados con los derechos sociales y económicos que el Estado debe promover y garantizar. Por tanto, ocuparse de políticas que permitan generar y financiar la producción y mantenimiento del espacio público no es un tema optativo, que esté limitado al ámbito del ordenamiento territorial.

De hecho, la jurisprudencia de las Altas Cortes lo considera un Derecho Humano de segunda generación. En consecuencia, no cabe duda sobre la obligación de los distintos niveles de

gobierno en cuanto a diseñar, producir y mantener espacios públicos accesibles y de calidad.

Competencia legal

La competencia municipal en la materia está establecida desde la Ley 9 del 89, que en sus artículos 5° y 7°, que definen el espacio público y el rol funcional que debe desempeñar; a su vez, en la Ley 388 de 1997, entre otros en el artículo 15 y en el Decreto 1504 del 98.

Todos ellos son derivados de la competencia municipal en los asuntos de ordenamiento territorial que les asigna la Constitución Nacional a los gobiernos municipales.

En este contexto, cabe mencionar que el Decreto 1077 de 2015, que precisa las funciones de las entidades responsables del espacio público, en una perspectiva más reglamentaria, sin que pueda decirse que con estas normas se agota la base legal de la actuación gubernamental en materia de espacio público.

Finalmente, el documento CONPES 3718 de 2012 define los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de **Espacio Público**, y dispone como objetivo central la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de

espacio público en las entidades territoriales, y establece como uno de los **objetivos específicos** la generación de instrumentos de financiación como de aprovechamiento económico de dicho espacio.

Por razones de tiempo, no podemos extendernos en lo relativo a las normas ambientales, pero es claro que la competencia de las autoridades ambientales es clave en la generación y protección de espacios públicos.

En resumen, la base constitucional nos dice que para garantizar los derechos de las personas debe producirse y mantenerse el espacio público. En ese sentido, la base legal precisa que esa es fundamentalmente una responsabilidad municipal y en parte de las autoridades ambientales de todos los niveles.

Instrumentos y desarrollos reglamentarios

El desarrollo legal y reglamentario de las bases comentadas, no deja duda sobre la capacidad de las autoridades locales para imponer obligaciones urbanísticas a los propietarios del suelo y los desarrolladores urbanos, así como determinar la magnitud de las cesiones gratuitas para espacio público.

En algún momento, estas competencias y su aplicación fueron cuestionadas



ante los tribunales, la jurisprudencia de las cortes dejó claro que:

Las cesiones urbanísticas no constituyen impuesto, por cuanto la cesión del suelo no tiene naturaleza tributaria por tratarse de una institución urbanística.

No configura confianza legítima la ocupación del espacio público por vendedores ambulantes u otros particulares.

Así las cosas, no hay razón para que el desarrollo urbanístico y constructivo se produzca sin contribuir a la generación del espacio público como elemento estructurador y articulador del territorio.

En consecuencia, la provisión del espacio público de escala local, no debe constituir carga financiera para los municipios, excepto cuando se trata de resolver malas decisiones del pasado y se han perdido las oportunidades legales de exigir las cesiones.



En esta perspectiva, el Gobierno Nacional ha intervenido en varias ocasiones para reglamentar el tema, por eso expidió, entre otros, el Decreto 4065 del 2008, donde define el tema de cesiones en los siguientes términos:

Áreas de cesión pública obligatoria en actuaciones de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana.

Son cargas locales de la urbanización y comprenden las áreas de terreno con destino a la construcción de redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos, vías locales, equipamientos colectivos y espacio público para parques y zonas verdes que se deben transferir a los municipios y distritos para que se incorporen al espacio público, como contraprestación a los derechos de construcción y desarrollo que se otorgan en las licencias de urbanización.

Así mismo, en el artículo 8°, se definen las condiciones para la provisión de espacio público en el tratamiento de desarrollo y en otras disposiciones,

ya que fija un mínimo de cesiones (25%) en las actuaciones urbanísticas en general.

Desafortunadamente, muchos municipios y especialistas lo han tomado como un tope y no como la base a partir de la cual el municipio puede definir mayores niveles de cesión, dependiendo de las necesidades y condiciones económicas locales.

En otras palabras, la financiación de la producción de espacio público, más que un problema de gestión de recursos monetarios, es un tema de aplicación oportuna y adecuada de las normas urbanísticas vigentes.

Un ejemplo de lo que puede producir este enfoque, puede verse en el recaudo que logró Bogotá con el Decreto 562, que en menos de 10 meses recaudó aproximadamente \$200.000 millones de pesos a precios de 2015, que pueden representar entre 15 y 40 hectáreas de suelo, dependiendo del área donde se quieran ubicar. Por supuesto que esta no es la única herramienta disponible para generar espacio público, también existen los siguientes mecanismos:

La contribución de valorización.

Repartos de cargas en planes parciales.

La Unidades de Planeamiento Rural.

Los planes de manejo ambiental.

Expropiación o enajenación voluntaria.

Planes de manejo ambiental.

Ahora bien, si se trata de gestionar recursos para el mantenimiento de los espacios públicos, la normativa prevé una serie de instrumentos que permiten acceder a recursos financieros, que las personas del auditorio conocen:

Aprovechamiento económico del espacio público.

Concesiones y APP.

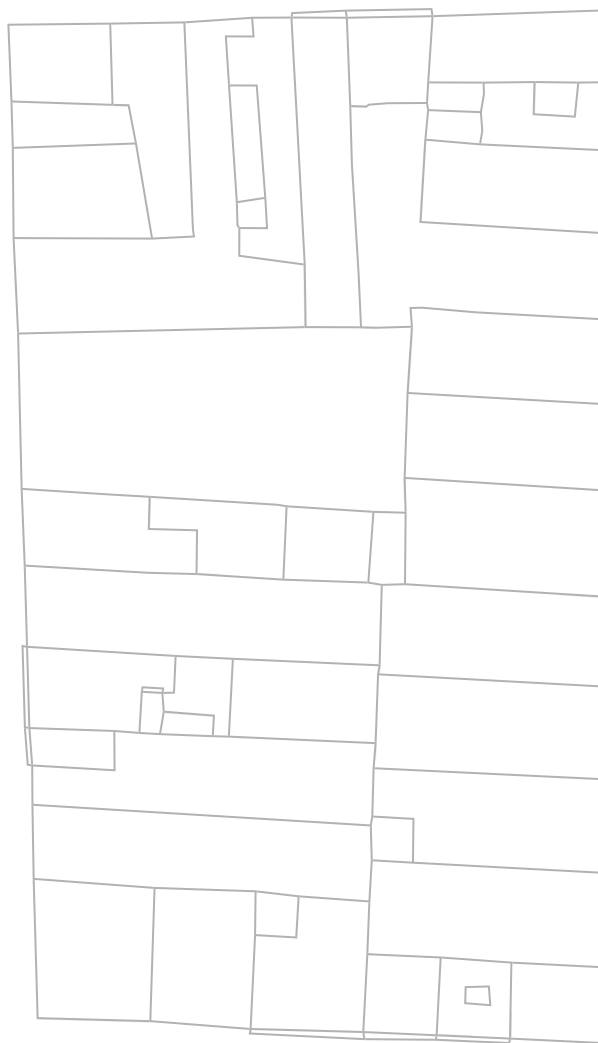
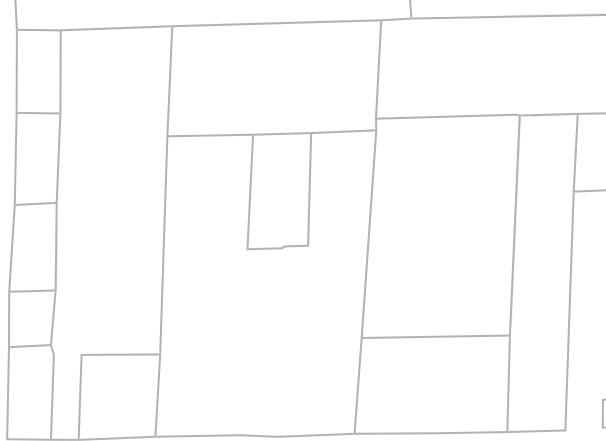
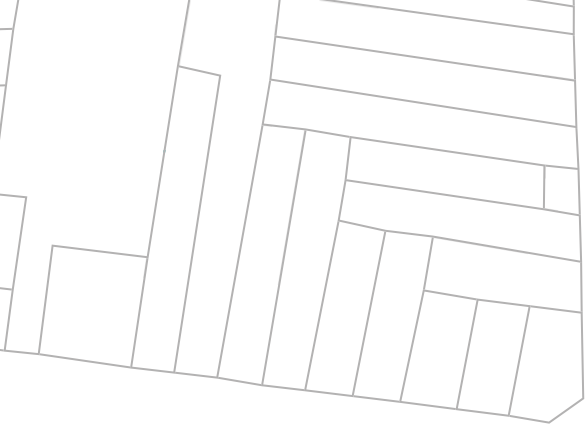
Recursos del presupuesto público para adquisición de suelo y mobiliario.

Los dos primeros requieren desarrollar capacidades técnicas y de negociación, de manera que los cánones que se fijen sean equitativos para las partes y generen los resultados esperados por las políticas públicas.

Tanto el aprovechamiento económico del espacio público como las Concesiones y las Alianzas Público Privadas, requieren experticia temática para valorar las alternativas técnicas



que se presentan, conocimiento de estructuración de proyectos o capacidad para contratar bancas de inversión y definición de unos objetivos de política que permitan definir las condiciones de negociación de los contratos de Concesión o de APP.



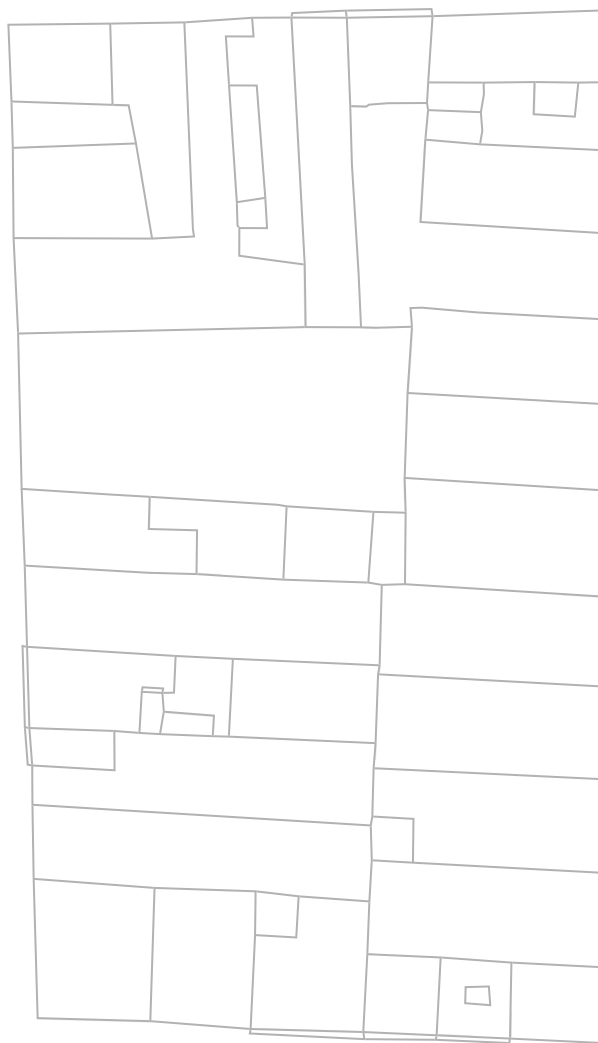
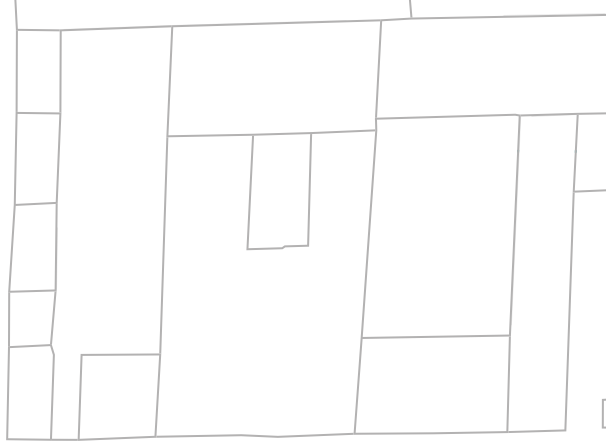
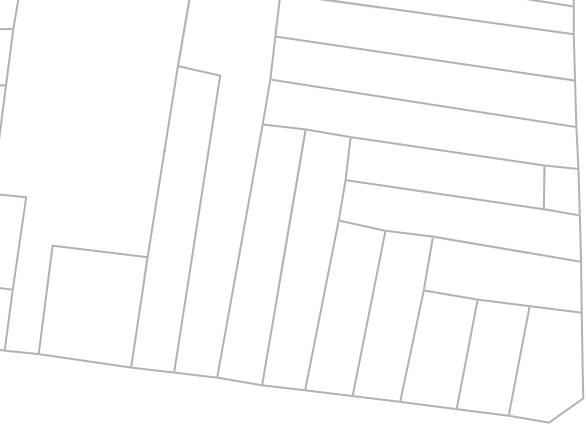


CIERRE PÁNEL

En el debate se evidencian los caminos para la generación de espacio público desde la urbanización y desde las intervenciones públicas, y se concerta una idea de vida urbana basada en el disfrute de los diversos espacios públicos existentes según sus cualidades, para lo que la calidad de estos espacios es fundamental.

La generación de espacios públicos en sectores consolidados de la ciudad a través de obra pública es determinante en el ordenamiento del territorio, así como las políticas de mantenimiento, de distribución equitativa de intervenciones, de sostenibilidad y de innovación, este último es un elemento que adquiere especial relevancia por su impacto en el consumo de recursos naturales; por ejemplo, la generación de nuevos espacios públicos debe realizarse por medio de técnicas que innoven en la utilización de materiales con obsolescencia disminuida. Todas estas iniciativas fomentan los procesos de resiliencia propios de la ciudad y de sus espacios, necesarios para su sostenibilidad.

Se concluye que para contar con espacios públicos de calidad no sólo debe cumplirse con la norma, sino que debe haber planeación, diseño óptimo y visión integral, permitiendo que la creatividad surja para obtener espacios públicos ideales.

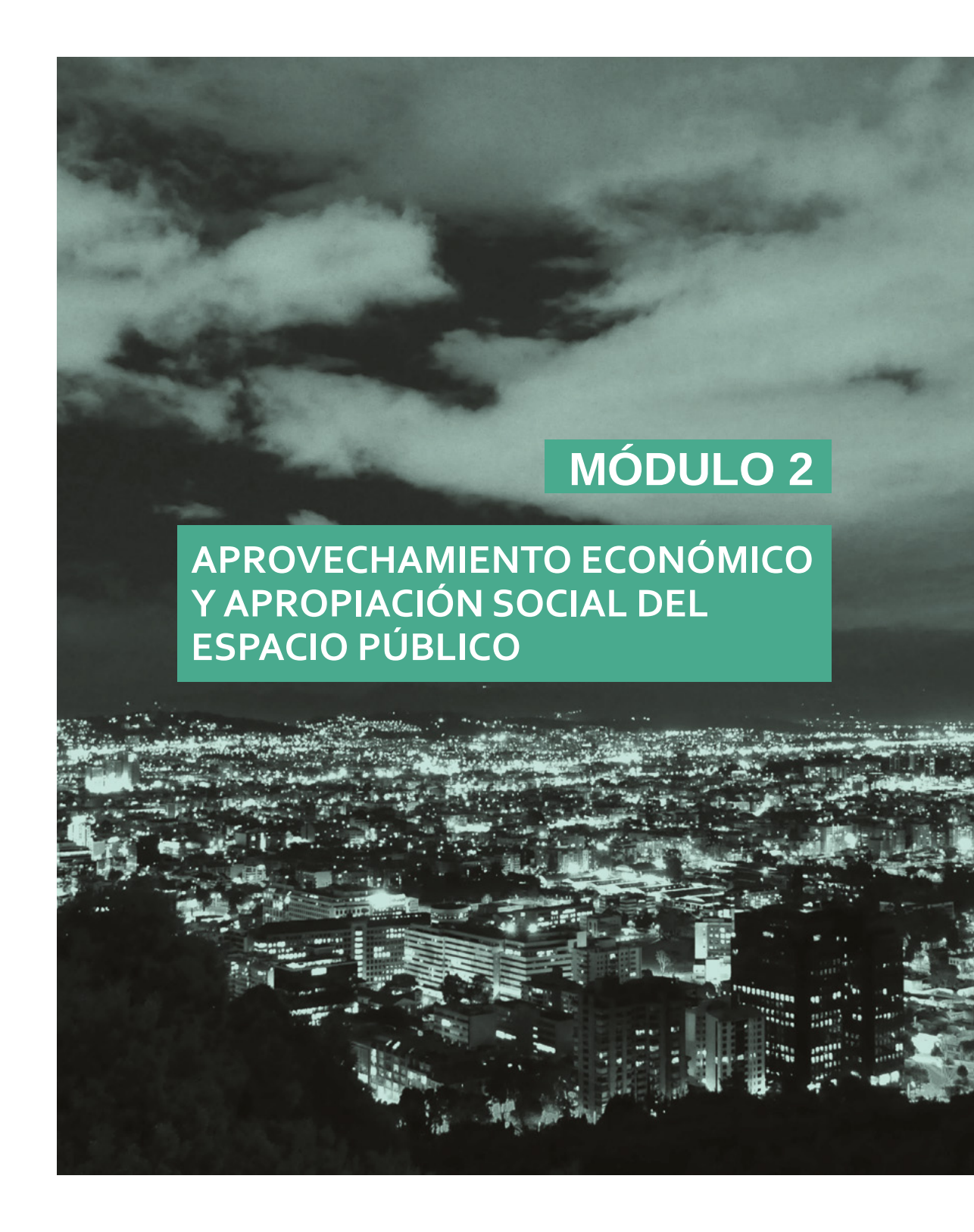




CONCLUSIONES

Este primer módulo centró sus presentaciones en la generación de espacio público desde el punto de vista histórico, normativo y prospectivo, desde las cesiones urbanísticas y desde la obra pública. Desde el punto de vista histórico se evidenció que las dinámicas sociales condicionan el uso de los espacios, lo que ha evolucionado a través del tiempo y se ve manifestado en los espacios públicos actuales, en donde la democratización es una cualidad fundamental. Por otro lado, se evidenció que los procesos de generación de espacio público requieren esquemas de gestión específicos, en los cuales se debe determinar la calidad de estos espacios, buscando así la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la ciudad.

A lo largo de las diversas intervenciones se estableció que las herramientas para la generación de espacio público deben ser integrales, incluyentes, participativas y con alta calidad en términos de diseño, buscando la innovación y satisfacción de las necesidades colectivas de todos los habitantes de la ciudad, teniendo en cuenta que existen sectores que difieren de acuerdo a las características de sus déficits. Para esto, los múltiples actores deben coordinar procesos de generación integrales, basados en las necesidades de los habitantes de la ciudad.

An aerial night photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a dense urban landscape with numerous illuminated buildings and streets. The sky is dark with some clouds. A teal-colored rectangular box is overlaid on the upper right portion of the image, containing the text 'MÓDULO 2'.

MÓDULO 2

APROVECHAMIENTO ECONÓMICO Y APROPIACIÓN SOCIAL DEL ESPACIO PÚBLICO



El ejercicio de abordar la regulación del uso del espacio público desde una mirada a las posibilidades para su aprovechamiento económico y apropiación social surge del interés común para comprender, desde múltiples aspectos, las causas, efectos y conflictos cuando se habla de aprovechamiento y apropiación.

Teniendo en cuenta las condiciones actuales del aprovechamiento del espacio público y las dificultades para su regulación, se adelantan desde el sector público acciones constantes para su recuperación y defensa, en pro de garantizar la función social del espacio público de propiciar “la sostenibilidad, el libre acceso, circulación, disfrute y encuentro en cumplimiento de las normas vigentes, con el fin de promover el respeto y mejorar la calidad de vida”¹.

1 <http://observatorio.dadep.gov.co/?q=nocion-de-espacio-publico>

Por esto, como objetivo de este módulo se plantea establecer cuáles son las condiciones y procesos actuales para el aprovechamiento económico y apropiación social del espacio público en Bogotá, en el marco de la legislación existente frente a su regulación, y cómo los procesos económicos y sociales generan dinámicas que se manifiestan en el espacio como conflictos.

Teniendo en cuenta que la calidad del espacio público trasciende la barrera físico espacial y en ella se reflejan las dinámicas sociales y económicas de la comunidad, se plantea que los aportes a esta discusión surjan de la reflexión de:

¿Cómo propender por un espacio público para todos que no promueva la satisfacción de necesidades económicas individuales sobre las colectivas?

¿En qué medida los procesos de apropiación social del espacio público promueven su sostenibilidad, y legitiman la normativa para la regulación de su uso?

¿Es posible una simbiosis entre el aprovechamiento económico y la apropiación social que se manifieste en el espacio público de tal forma que incremente la calidad de vida de sus usuarios?

Consideraciones Generales

En Bogotá, el Decreto 456 de 2013, en su artículo 6 define el aprovechamiento económico del espacio público como “la realización de actividades con motivación económica en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público del Distrito Capital, previa autorización de las entidades administradoras y/o gestoras competentes”. En este mismo Artículo, se expresa claramente que su utilización indebida “es la realización de actividades con motivación económica desarrolladas por particulares en el espacio público, sin la respectiva autorización por parte de las entidades administradoras y/o gestoras, de conformidad a sus competencias y en general cualquier ocupación indebida que se haga de este, contraviniendo la Constitución, la Ley y las normas distritales que velan por la protección del espacio público”.

De acuerdo a esto, a nivel conceptual y normativo se establece claramente que los conflictos en el aprovechamiento económico surgen cuando este se realiza para la obtención de algún beneficio económico individual, alterando las dinámicas propias del espacio público que afectan las actividades de tránsito y permanencia, sin la respectiva autorización oficial. Permanentemente se debate el porqué el

beneficio del aprovechamiento económico debe ser para el sector público, pero es fundamental tener en cuenta que la generación y sostenibilidad del espacio público debe hacerse a través de instrumentos de financiación que generen recursos para estas actividades, y bajo este esquema de gestión surge el modelo para el aprovechamiento económico del espacio público en el distrito con los organismos oficiales como administradores, pero las condiciones actuales de incremento de población, desempleo y aumento en la actividad de comercio informal y formal que hace uso del espacio público agrega a la discusión un elemento social y cultural a tener en cuenta.

Si además de hablar de aprovechamiento económico se habla de apropiación social, los elementos de la multiculturalidad de los habitantes de la ciudad se hace manifiesto, y en estos procesos la apropiación del espacio público por las comunidades respeta, fomenta y desarrolla el derecho a la diferencia y a preservar la identidad colectiva y las formas de interacción respetuosa en el marco de la manifestación de esta interculturalidad (Olivé, 2010).

El espacio público es un escenario democrático e incluyente, el elemento conector de las estructuras de hábitat naturales y antrópicas, a través de los

diversos elementos por los que está compuesto; la utilización de estos elementos con otros fines, mediante su ocupación con actividades que benefician económicamente a un sector poblacional pero afectan a la comunidad en general con efectos negativos, es no sólo un tema económico sino social. El componente cultural, no sólo visto desde la óptica de las tradiciones, sino visto también desde el comportamiento y la manifestación de la ciudadanía, ¿podría aportar a la recuperación y defensa del espacio público? ¿Es la regulación del uso del espacio público un marco de acción democrática con responsabilidad mixta del sector público, el privado y la sociedad civil? ¿Cómo es posible conciliar derechos y deberes individuales y colectivos para la sostenibilidad en el uso y aprovechamiento del espacio público?

Estos interrogantes permiten ahondar la reflexión frente al rol del espacio público en su dimensión de uso, en donde claramente deben establecerse responsabilidades para promover un aprovechamiento y apropiación que beneficie a la comunidad.

Bibliografía

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.
Decreto 456 de 2013: Por el cual
se adopta el Marco Regulatorio del
Aprovechamiento Económico del
Espacio Público en el Distrito Capital
de Bogotá.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.
Decreto 215 de 2005: Por el cual
se adopta el Plan Maestro de
Espacio Público para Bogotá
Distrito Capital.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. De-
creto 190 de 2004: Por medio del cual se
compilan las disposiciones contenidas en
los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469
de 2003 y se adopta el Plan de Ordena-
miento Territorial.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA
ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA
DE COLOMBIA DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN.
Documento CONPES 3718
DE 2012: Política Nacional de
Espacio Público.

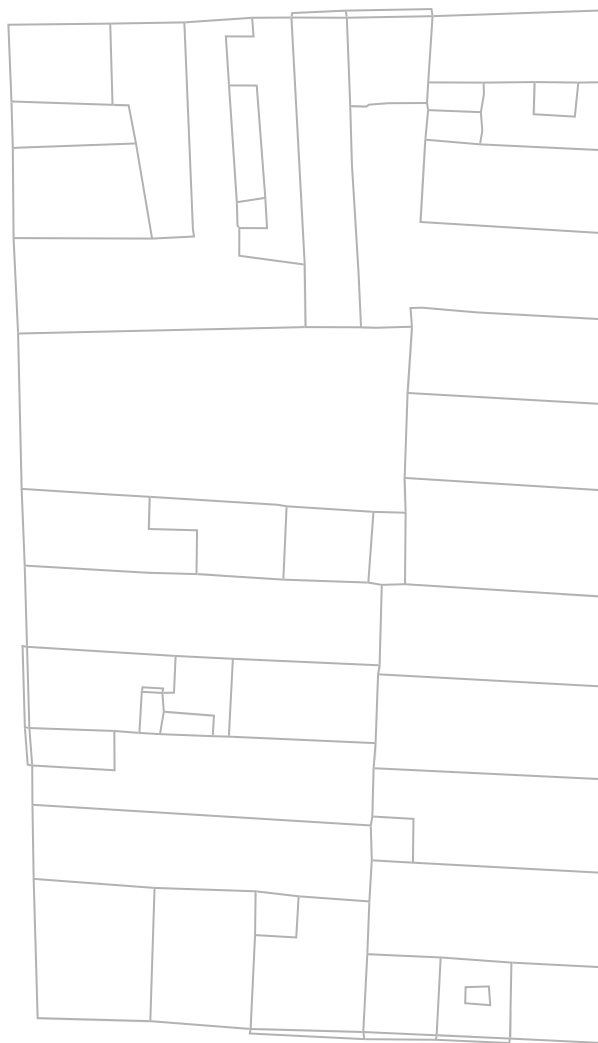
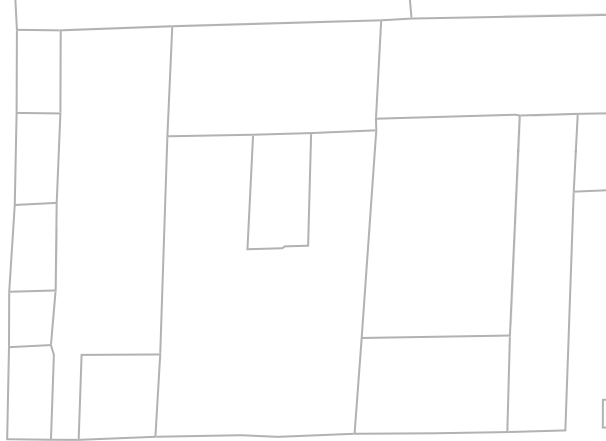
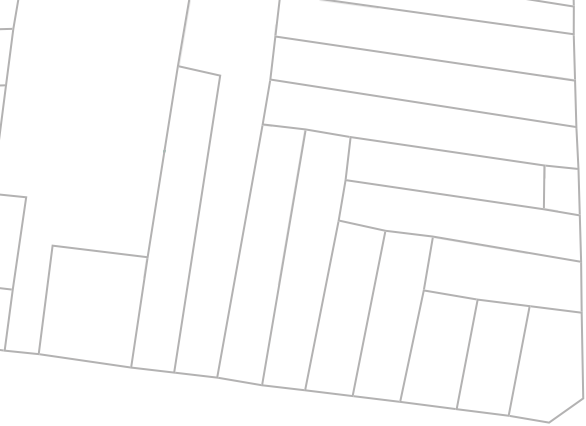
Departamento Administrativo para la
Defensoría del Espacio Público – DADEP
(2016) Noción de Espacio público
disponible en:

[http://observatorio.dadep.gov.co/?q=no-
cion-de-espacio-publico](http://observatorio.dadep.gov.co/?q=no-
cion-de-espacio-publico)

OLIVÉ, León (2010) “Multiculturalidad,
interculturalismo y el aprovechamiento
social de los conocimientos”. Universidad
Nacional Autónoma de México: Revista
de Pensamiento y Análisis, No. 10. Pp. 45-66.
Disponible en:

<http://www.raco.cat/index.php/>







CONFERENCIAS

En una amplia exposición sobre aprovechamiento económico del espacio público, el economista Cristian Ortega presentó un marco de referencia a nivel normativo sobre generación, organización y concentración de las fuentes de financiación hacia la producción, ampliación, mantenimiento y conservaciones del espacio público, en concordancia con las políticas públicas sobre desarrollo económico de la ciudad.

La segunda conferencia, a cargo del sociólogo Manuel Pérez, expuso la importancia de la justicia espacial rururbana entre la ciudad de Bogotá y sus límites rurales, apuntando a la necesidad de reconocer y ejecutar acciones en conjunto para generar espacios públicos de vinculación social y productiva que establezcan el desarrollo integrado del territorio.

Manuel Pérez

Conferencista



Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia; Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional (CIDER) Universidad de Los Andes; candidato a Doctor en Estudios Territoriales de la Universidad de Caldas. Desde 1999 es profesor asociado e investigador del Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Se ha interesado en el estudio de los procesos de adaptación socio-espacial de pobladores y territorios en áreas urbano-marginales y regionales; los cambios institucionales y el conflicto ambiental, los sistemas de ordenamiento y planificación territorial y en procesos de sistematización de experiencias para el fortalecimiento organizacional e innovación productiva en comunidades. Hace parte de la Red de Gestión Territorial para el desarrollo rural y la paz.



Mirar las territorialidades urbano - rurales en la ciudad contemporánea:

**perspectivas para una
justicia espacial**

Esta contribución da cuenta de los efectos del crecimiento poblacional en las ciudades contemporáneas, y de ello el emerger de territorialidades que integran vínculos urbano/rurales, a partir del agenciamiento social, productivo y ecológico de sus lugares de reproducción y representación, en cuya finalidad se procura el reconocimiento de una justicia espacial. Se aporta evidencia empírica de estas nuevas demarcaciones espaciales, a partir de una aproximación descriptiva en ciudades Latinoamericanas. Se hace especial referencia al caso de Bogotá y con ello se ofrecen ideas sobre cómo pensar y gestionar el papel de las ciudades en nuestro contexto nacional, al tanto de los avances en los Acuerdos de Paz en La Habana, entre el Gobierno Nacional y la insurgencia.

Las implicaciones del crecimiento urbano global.

Según el reporte de 2014 de las Naciones Unidas, a través del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en 1950 había en la tierra 86 ciudades con más de un millón de habitantes. Los estudios precisan que en la actualidad hay 400 y en 2015 la cifra se elevará a 550. Se enfatiza que las ciudades han absorbido cerca de dos tercios de la explosión

demográfica global producida desde 1950, y en la actualidad están creciendo a razón de un millón de nacimientos e inmigrantes a la semana. Desde 1980, la fuerza de trabajo urbana a escala mundial se ha duplicado y su población ha llegado en la primera década del siglo XXI a los 3.400 millones. Mientras que la población rural ha alcanzado un crecimiento máximo de 3.200 millones.

Cabe señalar que algunos expertos concuerdan en que este incremento se ha perfilado a consecuencia de la concentración de asentamientos humanos que se constituyen como producto del modelo económico global, en cuyo centro se conjuga un carrusel de producción, consumo y crecimiento. Asunto que ha dado forma a un “(...) incesante sistema de explotación y producción regido por parámetros netamente monetarios, para dar paso a una orientación económica que no da cuenta de las irreversibilidades o pérdidas de calidad del entorno social y natural” (Naredo, 2010:8).

De modo que el efecto se hace notar con la ampliación de espacios urbano-marginales sobre las periferias de las ciudades, en las que se concentra población que provienen de pequeños pueblos rurales o urbanos y, que como consecuencia del aceleramiento del actual carrusel económico, buscan en

las grandes ciudades nuevas condiciones de vida. Ahora, acomodándose a resolver una complicada ecuación, se dice que: “(...) intentar optimizar los costos de la vivienda, la seguridad de la propiedad, la calidad del refugio, el desplazamiento al trabajo, además de su seguridad personal” (Davis, 2014: 19). Incluso, estos procesos se han convertido en generadores de la presión urbana, colocando en riesgo a quienes tradicionalmente han habitado zonas periféricas que mantienen vínculos rurales y que históricamente han persistido a los embates de la expansión de las ciudades.

Ahora se experimentan conflictos a causa de los efectos de la propagación de los mercados inmobiliarios, la contaminación de sus fuentes hídricas a consecuencia de la explotación y extracción de recursos geológicos, para lo cual se deben deforestar laderas colindantes que luego se convierten en espacios para la construcción de bloques de apartamentos y la proliferación de basuras. La agricultura que sobrevive en estas áreas periurbanas, presenta amenazas de contaminación por las aguas residuales, provenientes de industrias generadores de metales pesados y otros agentes patógenos.

Evidencias empíricas del *agenciamiento del lugar rururbano*

Bogotá

Para el caso de Bogotá, su estructura de usos del suelo corresponde al área rural, dedicada a las actividades productivas y de conservación, es decir, es el 74.3 % del territorio de la ciudad (121.474 ha); sin contar el área de expansión urbana sobre lo rural (2.561 ha.). El área urbana representa tan solo el 25.7 % del territorio (18.406 ha). (Pérez, M y Vargas, F. 2011).



Además, las formas de reproducción de estos espacios han ofrecido alternativas diversas de servicios turísticos, agro-productivos, de gestión ambiental, y asociativos. Se destacan Agroparque los Soches, que ha llegado a convertirse en un referente de organización y trabajo comunitario y, también, del ordenamiento y planificación concertada y participativa de

los territorios. Así mismo, corporaciones, asociaciones, juntas comunales, acueductos veredales, empresas familiares para la producción y procesamiento de alimentos. Asuntos especialmente fortalecidos en los últimos doce años por el papel de varias instituciones distritales en la ejecución de obras, acueductos veredales, vías de acceso, entre otras, y el apoyo a las iniciativas comunitarias que revela las posibilidades de trabajo conjunto entre instituciones estatales y diverso tipo de comunidades, (Secretaría Distrital de Planeación 2015, Hernández, A y Julio, M. 2014).



Aportes a la constitución de territorialidades urbano-rurales en el marco del posconflicto en Colombia.

Al tanto de los notorios procesos de configuración urbano rural en las ciudades latinoamericanas, y no obstante a sus restricciones sociales, productivas y ecológicas, cabe preguntarse para el caso colombiano sobre cuál debe ser el papel de los gobiernos y

sus acciones de ordenamiento territorial, a fin de ampliar las condiciones de inclusión de las poblaciones víctimas del conflicto.

El cuestionamiento nos lleva a reconocer los múltiples antagonismos que contiene la idea de la ciudad, tradicionalmente vinculada al desarrollo industrial y de tercerización de las economías. Que no reconocen los entrecruces de demandas y reivindicaciones políticas de la población que, históricamente, se han expresado en prácticas de actores enfrentados, haciendo que la configuración de la ciudad, asumas sus espacios rurales como territorios de inclusión, integración y desarrollo. Estos escenarios que se convierten en estrategias de planificación dirigida centralizada y sin consenso, han propiciado profundas polaridades entre los espacios urbano-rurales, otorgando mayor relevancia a la concentración-desconcentración demográfica, la movilidad espacial, los costos económicos de recursos, rentas, ingresos, precios; la distancia y niveles de demanda, salarios y calidad de mano de obra.

Pero además y siguiendo las lecciones de las evidencias empíricas ya mencionadas, consideramos que las políticas para el desarrollo de las ciudades colombianas en un escenario de posconflicto, instauren:

Elevar la calidad de vida en las áreas rurales mediante diversificación económica basada en la especificidad local y las calidades intrínsecas de los entornos rurales y en la protección del paisaje y los recursos.

Fomentar pautas de desarrollo sustentables, concentrando el desarrollo urbano en contigüidad con el tejido consolidado rural, evitando la dispersión urbana, desincentivando la ocupación urbana de suelos vírgenes, y fomentando un aprovechamiento más eficaz de los mismos cuando el desarrollo urbano sea imprescindible, fomentando abanicos de usos que maximicen los beneficios potenciales de las áreas urbanas contiguas al campo y ofreciendo adecuadas oportunidades de ocio en el entorno rural.

Promocionar los sectores agrícolas más sostenibles, diversos y adaptables, en los que las actividades de explotación se realicen de acuerdo con estándares ambientales exigentes, minimizando el impacto en los recursos naturales, en los que dichas actividades contribuyan a la gestión adecuada de los paisajes más valorados y de la biodiversidad y a la diversidad económica rural, sean en sí mismas competitivas y rentables y ofrezcan productos de calidad demandados por el público.

A modo de reflexión

Se concluye que el espacio público no debe limitarse al perímetro urbano de la ciudad, lo rural debe contar con intervenciones puntuales que promuevan la justicia espacial, así como las zonas de borde; estas intervenciones deben planearse pensando, no sólo en la satisfacción de los déficits existentes, sino también en las dinámicas propias de las comunidades que lo habitan, las características de sus actividades productivas, y las características de la estructura ecológica allí existente.

Comprender que las cualidades ambientales y paisajísticas de los espacios públicos en zonas de ocupación campesina son fundamentales en las zonas de borde urbano – rural (o rururbano) es la clave para un espacio público que fomente la apropiación social con base en las costumbres tradicionales, ya que allí es donde la frontera de ocupación cambia, varían las densidades y las funciones, así como las características y dinámicas de su población.

Cristhian Ortega

Conferencista



Economista y Magíster en Economía de la Universidad Javeriana. Especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes. Con estudios en Economía Espacial de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, en Gestión Sociourbana de FLACSO - Argentina y en Educación de la UNED de España.

En el ámbito profesional se ha desempeñado en los sectores público, privado y académico, en cargos directivos, de consultoría y de investigación, asociados al ordenamiento territorial, la gestión del suelo, el financiamiento urbano y rural, los instrumentos de financiación, y la implementación y evaluación económica y financiera de proyectos urbanos y rurales. Ha sido profesor universitario e investigador de las universidades Piloto, Javeriana, Rosario, Andes, de Rio de Janeiro y Costa Rica en temas como gestión urbana, economía urbana, fundamentos de economía y desarrollo.



Aprovechamiento económico del espacio público – norma y discusión

Antecedentes

El abordaje del espacio público, a nivel general, se puede hacer desde una perspectiva económica y jurídica sobre su concepción y naturaleza. Espacio público y bien público no son sinónimos. Desde lo jurídico, lo público está dado por el dominio o la propiedad. En economía, lo público tiene que ver con la utilización de los mismos, independiente de su propiedad o dominio.



Perspectiva económica

A nivel de teoría económica, el bien público tiene dos características:

No rivalidad en el consumo

Definición más común y reinterpretada por Stiglitz al vincularla a la imposibilidad de racionalizar su uso y/o que no es deseable racionalizarlo. La no rivalidad en el consumo implica que el costo marginal de suministrar el bien a un consumidor adicional es cero,

independiente de la escala de producción, que la existencia de consumidores adicionales no afecta el costo del bien y que puede ponerse a disposición de todo el mundo sin afectar la posibilidad de alguien de consumirlos. En el caso de espacio público como parques, andenes, etc., la no rivalidad tiene un límite dado por la capacidad de cada uno de ser utilizado.

Imposibilidad de exclusión

Es difícil o demasiado costoso cobrar alguna tarifa por su uso, ya que se pueden consumir sin ser pagados en forma directa. En el caso del espacio público, puede hacerse una alusión al paisaje urbano, como un ejemplo de bien que forma parte del espacio público y no es excluyente.

La provisión de los bienes públicos no puede ser dejada a un privado, ya que por sus características ocurre una falla de mercado que afecta su provisión, su utilización. Sin embargo, existen problemas asociados a la provisión estatal, en cuanto al nivel óptimo de suministro del bien y para establecer la jerarquía entre derechos que debe garantizar el Estado, para saber qué se debe producir y cómo utilizarlo.

Ahora, el espacio público puede verse como un bien público pero de categoría impuro ante la existencia de la congestión en su uso. Los parques, andenes, entre otros, no son excluyentes pero presentan el tributo de congestión. Este consiste en que el consumo por individuo adicional genera una reducción en la calidad percibida por los demás usuarios; esto sucede generalmente, después de alcanzar el nivel óptimo de usuarios. Hardin (1968), en su trabajo respecto a la tragedia de los comunes¹, expone el problema en términos del dilema del prisionero. “Este modelo propone que existen solo dos estrategias posibles: cuidar los recursos comunes o no cuidarlo. El orden de preferencias para cada uno de los individuos es: (i) que los demás cuiden las propiedades comunes pero él no; (ii) que todos cuiden; (iii) que ninguno la cuide; (iv) el peor de los mundos: que sólo él los cuide y los demás no”. Es así como resulta necesario el establecimiento de reglas de uso y acceso al aprovechamiento económico del espacio público. (idem).

1 HARDIM Garret (1968). Tragedy of the commons Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-124

Perspectiva jurídica

Desde la noción jurídica general se entiende que el espacio público está destinado a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes, cumpliendo de esta manera con una función social más allá de la propiedad pública.

El espacio público como subcategoría de los bienes de uso público ha sido un elemento de diversas interpretaciones en materia jurídica antes y después de la Constitución Política de 1991. Haciendo énfasis en lo desarrollado a partir de la nueva Carta Política, la Corte Constitucional ha abordado el tema en diversas ocasiones (sentencias T-566 de 1992, T-292 de 1993, T-150 de 1995 y C-251 de 1996). Sin embargo, en la reciente sentencia T-314 de 2012, la Corte Constitucional ha agrupado los pronunciamientos hechos anteriormente respecto a los bienes públicos.



Diferencias en el uso económico del espacio público

Al respecto, existe una diferencia entre los alcances del aprovechamiento económico en el espacio público. El aprovechamiento cuando se da sobre actividades diferenciadas tienen temporalidades igual de diferentes, es así como se dan usos que pueden tomar horas, días, semanas o meses dependiendo de la naturaleza u origen del aprovechamiento: piense en una



activación publicitaria, una muestra fotográfica, e incluso, un evento público que no limita el ingreso y brinda un servicio a quienes asisten a él pero que está apalancado por una marca comercial que está presente en el espacio público a través de su imagen, entre otros; este tipo de usos económicos de un bien público se dan en temporalidades que no exceden un año.

De forma complementaria hay actividades que pueden estar inmersas en una temporalidad que encaja en la anterior o que pueden superarla, y estas

de manera clara implican un conjunto de reglas diferenciadas. A manera de ejemplo, actividades como lo son ocupaciones o campamentos de obra en espacio público como actividad ligada al ejercicio constructivo, o una actividad que implique la modificación de las condiciones existentes de un espacio público a partir de una inversión privada que debe ser retornada en el tiempo con base en el uso económico del mismo.

De esta manera, se identifican dos grandes alcances en virtud del tiempo y actividad de aprovechamiento económico. En la actualidad hay tres tiempos, por la inclusión de la consideración de los vendedores informales en una figura que no se operacionalizó y que por ende debe ser corregida.

Destinación de Recursos

Resuelto el interrogante frente a la forma jurídica del cobro por aprovechamiento económico, para efectos presupuestales, resolver la flexibilidad o inflexibilidad para la distribución de una contraprestación conduce a examinar el presupuesto de rentas.

El Decreto nacional 111 de 1996, “por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el

estatuto orgánico del presupuesto”, en su artículo 11° establece que el presupuesto de rentas está conformado por: ingresos corrientes, recursos de capital, contribuciones parafiscales, fondos especiales e ingresos de los establecimientos públicos.

Los ingresos corrientes, a su vez, se clasifican en tributarios y no tributarios. Dentro de los no tributarios, el artículo 27 del Decreto nacional 111 de 1996, distingue solamente las tasas y multas. Sin embargo, para efectos municipales, se incluyen otros recursos, que a pesar de ser permanentes, no gozan del carácter de impuestos; dentro de estos se encuentran las tasas, las multas, las rentas contractuales y los aportes y participaciones (Herrera Robles, 2003).

Como sustenta Herrera Robles (2003), las rentas contractuales se comprenden de las remuneraciones que reciben los municipios en virtud de obligaciones que emanan de una relación contractual. En este sentido, los recursos generados por contraprestaciones, como precios públicos que surgen de una relación contractual, forman parte de los ingresos no tributarios dentro de la categoría de rentas contractuales.

Temas orientadores de la política

Los temas orientadores se enfocan en tres (3) grandes campos, el primero está relacionado con la capacidad de generar recursos a partir del espacio público con un instrumento como lo es el aprovechamiento económico. El segundo se enfoca en un modelo de sostenibilidad de espacio público construido en función de un esquema de gestión económica-social. El tercero vincula la participación privada en el financiamiento y financiación del espacio público de la ciudad.

Modelos y modalidades de aprovechamiento económico.

Esquemas de sostenibilidad de espacio público con uso económico.

Financiamiento y financiación del espacio público; participación público privada.



Elementos a desarrollar

Sistema de reparto de cargas y beneficios como sistema de generación, recuperación y sostenibilidad del espacio público.

Reorientación de la destinación de los recursos a un sistema distrital de creación y sostenibilidad del espacio público.

Reformulación de los usos temporales en el espacio público.

Definición de proyectos integrales para nuevos instrumentos de creación, recuperación y sostenibilidad del EP.

Visión económica del espacio público

Potenciación para la generación de rentas en el espacio público a través de la puesta en valor de los espacios públicos por parte de privados.

Articulación de necesidades territoriales que aumenten el valor del suelo para uso de instrumentos de captura de valor.

Adscripción a espacio público (o comunal*) rural y lineamientos de condiciones de uso a nivel de UPR.

Nuevas formas de espacio público (o comunal*).

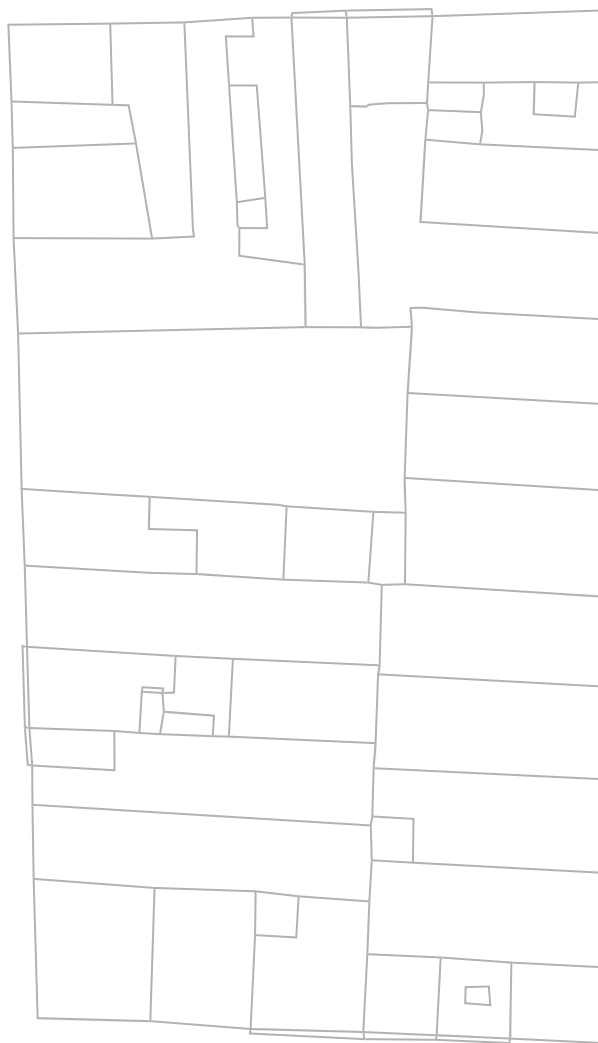
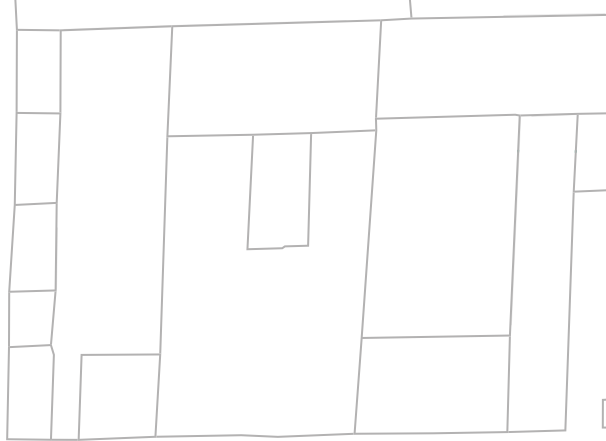
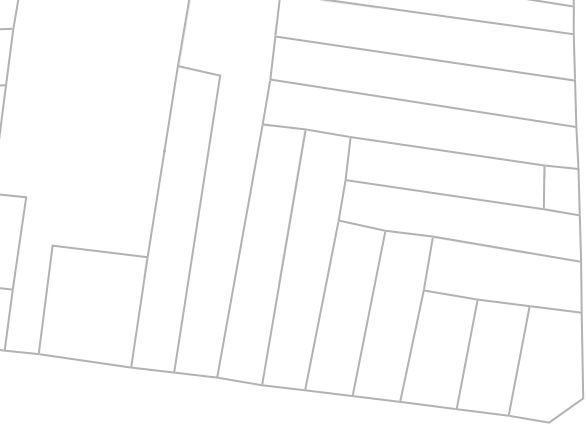
A modo de reflexión...

Acoger los protocolos de política ambiental dando especial importancia a planes agroecológicos de producción, salvaguardando los conocimientos locales de los productores y sus tecnologías. Con ello la capacitación en manejos alternativos del agua, así como las compensaciones económicas especiales a los habitantes rurales por la conservación de las fuentes hídricas.

El análisis del marco legal para el aprovechamiento económico del espacio público permite evidenciar que existen múltiples actores oficiales, los cuales operan con la función de la regulación de su recuperación y defensa. En la exposición se establece que el control del espacio público es una condición compleja que presenta diversas problemáticas, ya que pueden existir políticas fuertes, duras o blandas, pero la influencia en estas de los ámbitos sociales incide en esta complejidad.

Deben buscarse sistemas claros de priorización para el aprovechamiento y goce económico por parte de la comunidad, teniendo en cuenta que el aprovechamiento económico informal afecta a todos los ciudadanos, a su circulación y movilidad, así como el disfrute de algunos espacios públicos, por lo que las iniciativas para su recuperación y defensa deben ser compromiso y responsabilidad de todos.







PÁNEL

En el pánel, moderado por la urbanista Sharon Figueroa, se destacó a través de experiencias la importancia de concebir el espacio público como el ámbito de la pluralidad en términos de apropiación social, resaltando la importancia de repensarlo en busca de la mejora de la calidad de los espacios públicos como espacios de la cotidianeidad, multiplicando las posibilidades de generar acciones puntuales que, distribuidas en la ciudad y con fuerte participación ciudadana, amplíen diversas soluciones de movilidad, recreación, peatonalización, entre otros, y la oportunidad de acceder a su uso y aprovechamiento con equidad de oportunidades y mejora de la calidad espacial en el ámbito urbano, apuntando la importancia del espacio público como la materialización espacial de las relaciones sociales.

Germán Sarmiento

Panelista



Magíster en Asuntos internacionales y Administración Pública con énfasis en Latinoamérica de la Universidad de Columbia en Nueva York. Cuenta con una especialización en Resolución de Conflictos Armados de la Universidad de los Andes, ha llevado estudios internacionales con concentración política en Latino América en la Universidad de Washington.

En su experiencia profesional ha sido periodista freelance en medios como La Silla Vacía, el periódico El Espectador y la Revista Semana, entre otros. Es fundador de la Asociación Cebras por la Vida y editor del blog MIBLOGOTA. Ha trabajado en el ámbito de las políticas públicas enfocadas a Latinoamérica en diversos organismos internacionales y entidades de la administración pública de Colombia. Actualmente gerencia y coordina desde el IDPAC la implementación de la Plataforma Digital para la innovación, participación y cocreación ciudadana Bogotá Abierta.

The background of the entire page is a solid teal color. Overlaid on this background is a white line-art map of Bogotá, Colombia. The map shows the city's grid-like street pattern, with various blocks and irregular shapes representing buildings and public spaces. The lines are thin and white, creating a high-contrast pattern against the teal background.

El proyecto colectivo cebras por la vida:

**acciones para la apropiación
social del espacio público
en Bogotá¹**

Cebras por la Vida² busca visibilizar una problemática sin voz ni dueño en la ciudad, como es la ausencia de respeto, comodidad y condiciones de seguridad para caminar en la ciudad. En 2014 murieron en Bogotá **322 peatones** o lo equivalente a casi 1 peatón diario; 58 de cada 100 víctimas fatales en la vía son peatones. Entre 2013 y 2014 el salto de peatones muertos fue de +52 pasando de 270 a 322. Una

estadística inaceptable ya que **todas son muertes prevenibles**.

Esta es una iniciativa ciudadana, que a través de intervenciones artísticas en el espacio público, (en las vías) reclama por mejores condiciones de infraestructura y culturales para el peatón, que lo prioricen, protejan y dignifiquen. Es un llamado de atención para que nuestras ciudades corrijan y le den al peatón el tratamiento prioritario que le corresponde en sus políticas públicas; desarrollo urbano, movilidad, gerencia y mantenimiento de la infraestructura de la ciudad. Entendemos que una buena ciudad para el peatón es una buena ciudad para todos, como son los niños, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, usuarios de bicicleta, usuarios de transporte público, etc. Todos ganamos en una ciudad que prioriza al peatón ya que se traduce en bienestar y mejor calidad de vida para sus ciudadanos. Es una ciudad que nos incluye a todos.

Finalmente, Cebras por la Vida es una apuesta por la construcción colectiva de ciudad a través de la articulación de esfuerzos ciudadanos e institucionales alrededor de esta causa que a todos toca y afecta. **Todos somos peatones**. Creemos en sumar esfuerzos para multiplicar el mensaje y llevarlo con mayor fuerza a cada rincón de



1 La conferencia presenta el proceso del proyecto Cebras por la Vida como ejercicio de apropiación del espacio público en Bogotá y referente de conceptos clave como: urbanismo táctico, placemaking y acupuntura urbana. Relacionado al tema se mencionarán iniciativas como: Todos Somos la 7ª (Octubre 2016) – toma ciudadana y creativa por un día de la 7ª peatonal – y el Market Street Prototyping Festival de San Francisco, USA.

2 Cebras por la Vida ha sido Ganadora del Premio de Sostenibilidad Urbana WUF Medellín 2014 -La Ciudad Verde, BID, FINDER- y Ganador del Walking Visionaries Award 2015 – Walk 21 Vienna) #urbanismo-táctico #innovaciPrón-ciudadana #placemaking.

la ciudad, y eventualmente a todos los rincones del país.

El proyecto es en sí mismo una propuesta de acuerdo entre la ciudadanía y el gobierno: la ciudadanía pone; el gobierno pone; todos ganamos. Y lo mejor, nadie pierde. Una ciudad caminable es una ciudad amable, segura, sostenible, incluyente, solidaria, bien gerenciada y administrada.

Las cebras son vida

El proyecto lo inician ciudadanos de a pie y colectivos de ciudad -**Miblogota, Combo2600, La Ciudad Verde, El Ciclopaseo de los Miércoles, 100 en 1 Día, A Los Andes en Bici**- con el fin de activar conciencia, participación ciudadana y gestión gubernamental alrededor de esta problemática.

Cebras por la Vida invitó a la Veeduría Distrital a sumarse a la iniciativa. Acordaron trabajar con jóvenes de colegios distritales en torno al programa Caminos Seguros al Colegio. Posteriormente se suman a la iniciativa las Secretarías Distritales de Educación, Gobierno y Movilidad. Apoyan con permisos, acompañamiento, mantenimiento y adecuación de señalización y talleres de educación vial.

Queremos seguir ampliando la base de aliados de la iniciativa, invitando

a empresas del sector privado, fundaciones y ONG a ser parte de ella. Alternativas de apoyo: recursos económicos, voluntariado como también provisión de materiales.

En el segundo semestre de 2014, Cebras por la Vida trabajó con los niños de la Fundación Solidaridad por Colombia a través de talleres de reflexión sobre la problemática y terminamos con una intervención en la 7ma peatonal.

Cebras por la Vida llegó a México a través de Derive Lab. Durante el segundo semestre de 2014 se llevaron a cabo varias intervenciones en Querétaro, México y otras ciudades de este país. También se hicieron de manera descentralizada intervenciones en Pereira, Cúcuta, Medellín y Villavicencio.

La dimensión del problema del peatón: el problema en números

En el mundo mueren anualmente aproximadamente **1,24 millones** de personas involucradas en accidentes de tránsito, convirtiéndose en la **8ª causal que más vidas cobra en el mundo** (OMS, 2013).

En América Latina y el Caribe el promedio de peatones fallecidos en accidentes de tránsito es de **27,8%**.

En Colombia el porcentaje es de **33.6%** (BID 2013).

En África el porcentaje de peatones víctimas en accidentes de tránsito es de **38%** (OMS, 2013). **En Bogotá** es del **58%** (BCV, 2013).

296 peatones murieron en 2012 en Bogotá (SDM, 2013)

De los 2.156 menores involucrados en accidentes de tránsito en 2012, el 48,42% fueron lesionados en condición de peatones (SDM, 2013).

En 2012, 30 peatones menores de 18 años murieron en accidentes de tránsito, mientras que 170 fueron hospitalizados (SDM, 2013).

Los picos de accidentalidad coinciden con los horarios de ingreso, salida y cambio de jornada de la mayoría de los colegios de la ciudad (SDM, 2013).

En Bogotá, los estratos 1, 2 y 3 son los que más caminan por razones de estudio (SDM, 2011).

El 66% de los viajes con motivo escolar se hacen a pie (SDM, Encuesta de Movilidad, 2011).

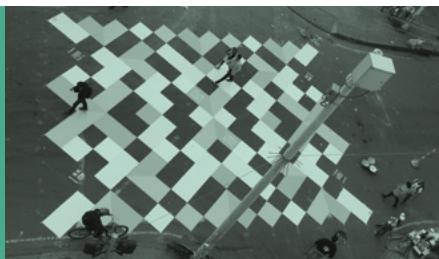
¿Por qué Cebraz por la Vida?
¿Por qué pintamos cebras?
¿Por qué queremos una ciudad caminable?³

Pensar en el peatón es obligarnos a mirar de manera amplia y comprehensiva los aspectos más críticos de la ciudad, pensando siempre primero en las personas, no en el auto particular y sus exigencias. Es quizás la motivación más extraordinaria para hacer de Bogotá una ciudad tolerante, incluyente, amable con el medio ambiente, compacta, limpia, cálida, segura para todos, bien gobernada y administrada.

Pequeños cambios que son determinantes

Pintar una cebra es algo bastante sencillo. No requiere de complejos planes o cuantiosos recursos. Pero,

3 Septiembre de 2016. Intervención de la intersección vehicular en la carrera séptima con calle veinticuatro, en el marco del evento "Todos somos la Séptima" liderado por cebras por la vida y la colaboración del Colectivo MÜ: Micro Urbanismo.



definitivamente, hay que querer hacerlo. Las cebras no son accesorias. Cumplen un rol práctico de la mayor importancia, que es proteger a las personas que caminan, que a su vez, son los actores más débiles de la vía. Hay que convencerse de que son necesarias, no obstante, deben acompañarse de otros elementos de seguridad.

Acción ciudadana y corresponsabilidad

Este es un llamado a la acción para el gobierno, por supuesto, pero sobre todo para la ciudadanía. **Tenemos que pasar de la crítica a la acción proactiva.** Como dice Jaime Lerner, “hay que empezar”. Independiente de cuál sea el desempeño del actual gobierno, los ciudadanos debemos empoderarnos del cambio. ¿Cuánto nos ha costado la apatía y la distancia **con relación a los asuntos públicos de la ciudad?** ¿Cuánto nos cuesta la pasividad? Hay que apostarle a la construcción de una mejor ciudad desde abajo, con la ciudadanía como el motor medular del cambio.

Empatía y solidaridad (accesibilidad e inclusión)

Porque pensar en el peatón es pensar en todas las personas de

esta ciudad. Absolutamente todos somos peatones. Pongámonos en los zapatos del otro. Pensemos en nuestros niños. Pensemos en los actores más frágiles y vulnerables de nuestra sociedad ¿Se ha imaginado lo que representa esta ciudad para una persona en condición de discapacidad? ¿Para un adulto mayor? ¿Para una mujer embarazada?



Ser atropellado puede cambiar su vida para siempre.

Construcción de confianza entre ciudadanos y apropiación del espacio público

El ejercicio es una gran excusa para que ciudadanos en las calles que no se conocen interactúen amigablemente, mientras transforman positivamente su entorno ¿No creen que más de esto le vendría muy bien a Bogotá? El espacio público como punto de encuentro y conexión entre ciudadanos.

Activando ciudadanía temprana y los niños como portadores del mensaje

Llevaremos el mensaje de respeto por el peatón a la ciudad a través de un trabajo en llave con los niños y jóvenes de nuestros colegios distritales ¿Qué mejor que generar esta conciencia en nuestros niños



y que a la vez sean ellos los multiplicadores del mensaje? Es un trabajo de formación en ciudadanía a través de vivir la experiencia.

Provocar reflexión

A través del arte despertamos reflexión en la ciudadanía y refrescamos su mirada sobre el problema ¿Por qué lo hacen? ¿Qué quieren decir los colores? ¿Para qué la cebra? ¿Quiénes son ustedes? Esto es una expresión ciudadana. Quizá, con colores, las señales de tránsito dejen de ser invisibles.

Buen gobierno y gerencia de la ciudad

Una buena ciudad para el peatón, es necesariamente una ciudad que gobierna y gerencia responsable y eficientemente su espacio público; que le presta atención a detalles y condiciones fundamentales que garantizan su seguridad, comodidad y accesibilidad. Por supuesto, depende de la acción y coordinación de varias agencias del gobierno de una ciudad.

Detalles que son importantes cuidar

Cebras y señalización vial en buen estado, calles iluminadas y limpias, instalación y buen funcionamiento de semáforos peatonales, andenes seguros y libres de automóviles, controles de velocidad, rampas de acceso bien diseñadas, alcantarillas tapadas, respeto por semáforos en rojo y PARES, etc.



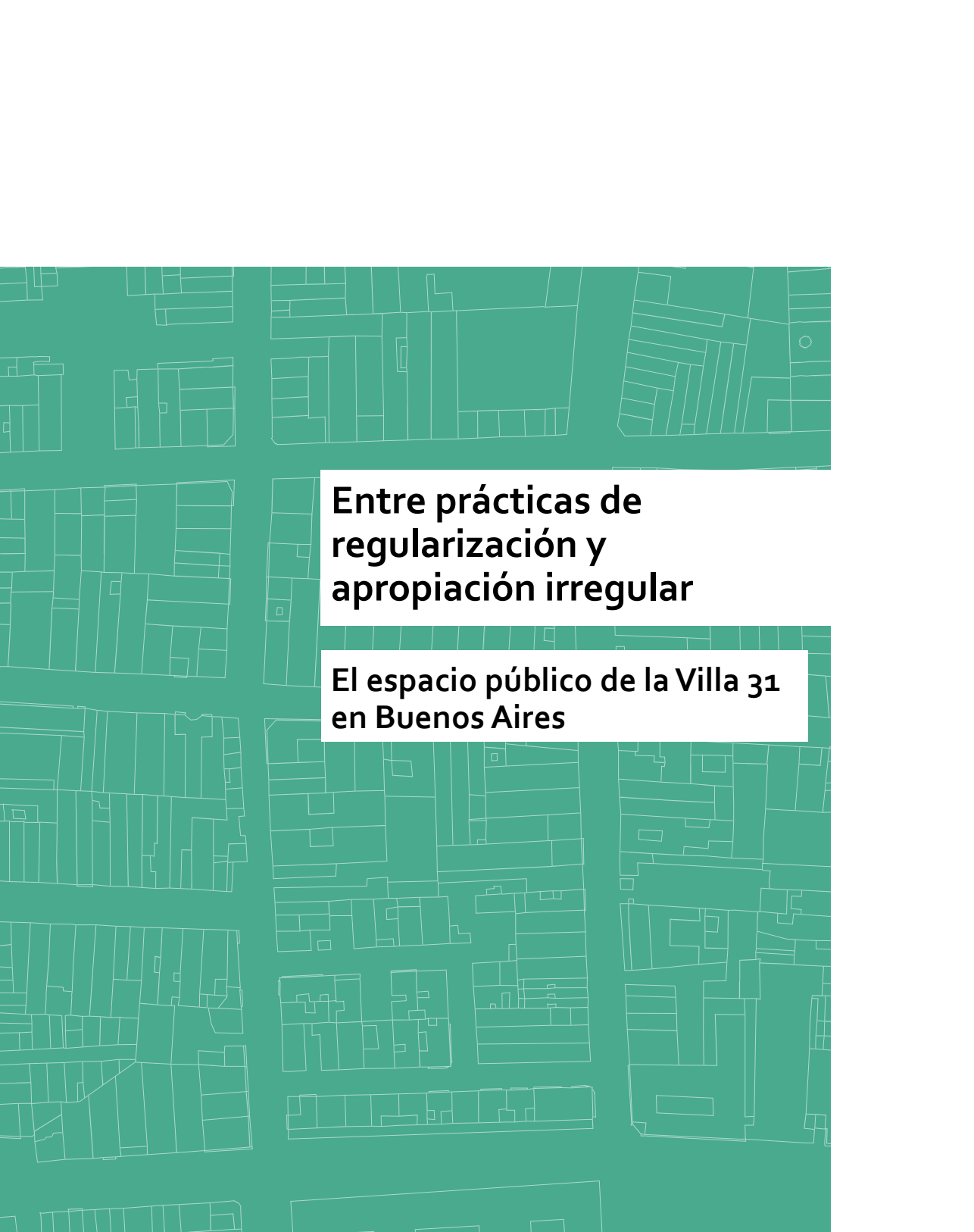
Sophie Naue

Panelista



Urbanista y Doctora en Urbanismo. Es profesora en Planificación Urbana y Urbanismo en la Universidad Hafen-City de Hamburgo (HCU). Desde 2010 cuenta con experiencia profesional como urbanista, docente y consultora en el ámbito de planificación urbana en Alemania y América Latina. En la actualidad trabaja como docente e investigadora en el Instituto de *Urban and Cultural Area Research* de la Universidad Leuphana de Alemania.

Es co-fundadora del *Space Department* un colectivo de intervenciones y estrategias urbanas, que publica una revista anual de asuntos urbanos. Trabajó como consultora para diversos estudios de urbanismo, entre estos, el estudio urbanista *better cities*, la IBA Hamburg y la Bienal de Arquitectura en São Paulo.

The background of the entire page is a teal color. Overlaid on this is a white line-art map of the Villa 31 neighborhood in Buenos Aires. The map shows a dense grid of irregular rectangular blocks, representing building footprints and street layouts. The lines are thin and white, creating a high-contrast pattern against the teal background.

Entre prácticas de regularización y apropiación irregular

**El espacio público de la Villa 31
en Buenos Aires**

La Villa 31¹ es uno de los barrios informales más antiguos de Buenos Aires. Ubicado en pleno centro de la ciudad, el asentamiento desde hace varias décadas, ha generado un discurso público muy diverso. Debido al valor y el uso de las tierras, provocan diferentes intereses económicos y políticos, pero también es consecuencia de una demanda habitacional que origina una economía y negociaciones internas entre los habitantes del barrio.

Planteamiento

Partiendo del lugar específico, el siguiente texto tiene como propósito analizar dos sucesos actuales. Por un lado, se focaliza en la implementación de intervenciones que se realizaron en el marco del *«programa de mejoras»* en el espacio público de la Villa 31, por el otro lado, pone en evidencia las dinámicas y los cambios generados por la densificación y la apropiación irregular de dichos espacios. A continuación se focaliza en las siguientes preguntas:

¿Cuáles son los cambios e intervenciones que se generaron

en el espacio público de la Villa 31 desde que se implementó el *«programa de mejoras»*?

¿Cómo fue el reconocimiento de las intervenciones por parte de los habitantes del barrio?

¿Qué impacto tiene la densificación del barrio al espacio público?

Metodología

En el marco de un análisis etnográfico urbano, la base del proyecto es la investigación de campo que se realizó en la Villa 31. Durante este proceso las observaciones propias fueron reflejadas y compartidas desde la perspectiva de los habitantes.

La triangulación de los distintos métodos, como son las observaciones participativas, mapeos, entrevistas cualitativas y la evaluación de las entrevistas relacionadas a la grounded theory, permitió un amplio conocimiento del contexto urbano, las dinámicas del barrio y la vida cotidiana de sus habitantes.

Contexto histórico

La Villa 31 es uno de los asentamientos informales más antiguos de Buenos Aires. El barrio se formó en 1930

1 El término Villa Miseria o solo Villa nombra principalmente urbanizaciones o auto urbanizaciones informales, que se formaron por la ocupación de tierras vacantes (cf. Carvino 2006: 36).

como una ocupación de trabajadores inmigrantes (en su mayoría de Italia y Polonia), que se instalaron en la zona portuaria de Retiro, porque consiguieron trabajo en el puerto o ferroviario (cf. Thimmel 2004: 184). El asentamiento empezó a crecer con la crisis rural de Argentina, en la cual mucha gente inmigró del campo a los centros urbanos del país, siempre en búsqueda de mejores condiciones de vida y trabajo. Su continuo crecimiento está marcado por la migración interna del país (rural-urbana), como también desde 1960 de los países limítrofes (cf. Carvino 2006: 81 - 83). Pero mientras que las otras Villas Miserias, en su mayoría fueron erradicadas de Capital Federal² y sus habitantes relocalizados al sur de la ciudad o la provincia durante la dictadura militar (1976 -1983), la Villa 31 permaneció en el centro de la ciudad (cf. Carvino 2006: 86).³

² Debido a la política de erradicación de *Villas de Emergencia* que se inició en 1977, se erradicaron diecisiete Villas y se redujo la población a 84 por ciento (Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires).

³ Aunque la mayoría de los habitantes de la Villa 31 también fueron desalojados, el barrio nunca fue erradicado por completo y se volvió a poblar después de la caída del régimen militar.

Por su historia y su ubicación es un lugar emblemático y a la vez estratégico. Por un lado causa intereses económicos muy fuertes debido al valor de sus tierras, los intereses de emprendedores privados y las diferentes intenciones políticas. Por el otro lado, su localización y centralidad permiten a sus habitantes un mejor acceso a la «ciudad formal», con su campo de trabajo, equipamiento público, etc.



Contexto urbano y morfológico

El tejido urbano del barrio representa la suma de prácticas individuales, es disperso y denso y no toma en cuenta las reglas morfológicas y códigos de planeación de la «ciudad formal». Sin embargo, la Villa tiene sus propias reglas. Tradicionalmente, el acceso a la vivienda en el barrio se dio por la ocupación (invasión) de un terreno vacante y la inmediata edificación auto gestionada. Según el censo de 2009, la Villa 31 tiene una población de 27.960 personas (Censo de Hogares y Población Villa 31 y 31 Bis. Ciudad de

Buenos Aires). Sin embargo, las cifras no oficiales son mucho más altas e indican una población de aproximadamente 45.000 mil personas. La población se distribuye en los 0,32 km² que ocupan la Villa, resultando una densidad de 85.171 habitantes por km². Una cifra muy superior a los 14.973 habitantes por km² con que cuenta la ciudad y a los 11.409 de la Comuna 1 donde están situada la villas.

Programa de mejoras

La falta de decisiones políticas y su incumplimiento por parte del gobierno marcan la larga historia de la Villa 31. Es importante mencionar, que aunque la Villa 31 fue tolerada por parte de las autoridades públicas, dicho barrio continuó por décadas con el estatus de la informalidad.⁴ Por su ubicación, hasta el 2010, no fue integrada en algún programa de integración o mejora (estatal). Pero, con el paso del tiempo, se consolidaron las estructuras socio-espaciales; no obstante, los habitantes, en su mayoría, siguen viviendo en circunstancias precarias y sin seguridad o garantía de la tenencia. En este contexto, la legislación de

la ley 3.343⁵ y la continua implementación del «programa de mejoras», implicaron un cambio paradigmático de una política de erradicación hacia la radicación de la Villa 31.

Con el inicio del «programa de mejoras», se propone mejorar la situación inmediata de la Villa 31 hasta poder contar con el proyecto de urbanización definitivo (cf. Hidalgo; Janoschka, 2014: 144). Desde entonces se realizaron diferentes intervenciones tanto en las fachadas como también en el espacio público, el equipamiento y la infraestructura técnica, las cuales representaron impulsos en varios aspectos para el barrio y sus habitantes. En este contexto se planteó el siguiente interrogante: ¿cuáles son los cambios e intervenciones que se generaron en el espacio público de la Villa 31 desde que se implementó el «programa de mejoras»?

Recuperación y revalorización del espacio público. El mayor impacto que tuvo el «programa de mejoras» en el espacio urbano del barrio fue a través de la recuperación y revalorización del espacio público. En total, se mejora-

4 «[...] fue la única de las grandes villas de la ciudad que surgió presentando un estado de indefinición en relación a su futuro» (cf. Salerno, 2014: 134).

5 La ley 3.343 decreta «la urbanización y radicación definitiva de la Villa 31 y de aquellas personas que habitan el polígono que comprende a este área (12/2009).

ron y diseñaron nuevamente 18 parques de bolsillos, plazas y canchas deportivas. La realización de estos proyectos demuestra el reconocimiento del valor del espacio público por parte del gobierno.

Reconocimiento de las intervenciones. Generalmente, hay que reconocer el significado que tienen los proyectos realizados para el barrio, la puesta en valor del «hábitat» y sus habitantes. Desde entonces se plantea el siguiente interrogante: ¿cómo fue el reconocimiento de las intervenciones por parte de los habitantes del barrio?

»Las cosas lindas de acá son las plazas, los niños juegan todo lindo hermoso. Lo que están haciendo es una “pre urbanización”. Están abriendo las calles, arreglando los espacios públicos y todas estas cosas. Yo estoy de acuerdo y me parece muy bien.« [Luis]

Los cambios recientes en el espacio público, son aceptados y reconocidos por parte de los habitantes del barrio. Este reconocimiento también se base en el hecho, que la mayoría de los proyectos fueron realizados en conjunto con los habitantes y las cooperativas barriales.

La recuperación del espacio público es un hecho significativo, más que

todo porque en la Villa 31 este espacio tiene una importancia en particular, ya que en su mayoría las condiciones de vida son muy limitadas o reducidas, dadas las características del espacio que ofrece la vivienda. Una gran parte de la vida cotidiana de los habitantes se lleva a cabo en las calles del barrio (los cuales se convierten en la mayor parte del espacio público).

»Muchos de nosotros tienen casas muy pequeñas o alquilan solo un cuarto, por eso realmente necesitamos el espacio público en el barrio. Las plazas son los únicos lugares en los cuales te puedes reunir con toda la familia y los amigos, funciona casi como una segunda sala.« [Eva]

Se puede observar que en la apropiación espacial no se encuentra una diferencia tan marcada entre el espacio privado y el público, es más una transición del adentro al afuera (o del espacio privado al público), que estabiliza el conjunto del barrio.



En este contexto, es importante aclarar que durante el periodo de 1991 a 2001, la población en la Villa 31 creció aproximadamente un 116%. Desde entonces, la Villa 31 llega a sus límites, no puede expandirse más en su superficie, lo que promovió la edificación sobre bordes ya consolidados y en altura. Se plantea, entonces, el siguiente interrogante: ¿qué impacto tiene la densificación del barrio al espacio público?

»En mi barrio hay casas por todos lados, está muy denso [...], siguen construyendo, gente que ya tienen dos o tres casas en el barrio, simplemente por negocio. Que dejen las plazas como plazas, que la gente no siga ocupando, para construir más y más casas. Eso quiero que cambie.« [Alicia].

En consecuencia al proceso de densificación, que se llevó a cabo en el barrio de la Villa 31, se puede observar la ocupación irregular o invasión de unos de los espacios públicos. Un »nuevo fenómeno« debido a la demanda habitacional, que introduce complejidad a la temática.





Óscar Nupia

Panelista



Profesor asociado de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, PhD. en Economía de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Su investigación se concentra en Economía Pública y Economía Política, con especial énfasis en temas de bienes públicos, acción colectiva, políticas públicas y negociación.

Sus investigaciones se han publicado en revistas internacionales indexadas, capítulos de libros internacionales y nacionales, y revistas nacionales. Es bloguero de La Silla Vacía y colaborador muy eventual de El Espectador.

The background of the entire page is a solid teal color. Overlaid on this background is a white line-art map of Bogotá, Colombia. The map shows the city's grid-like street pattern, with various blocks and avenues outlined in white. The map is centered and covers most of the page area.

Mercado de ventas en la calle en Bogotá

Uno de los elementos que más tensión ha creado sobre el uso del espacio público en Bogotá durante los últimos 30 años es la apropiación de este por parte de vendedores de calle. Según la fuente que se consulte, el número de vendedores de calle en Bogotá ha alcanzado una cifra entre 50 y 120 mil. El primer dato proviene del Instituto para la Economía Social (Ipes), mientras el segundo dato ha sido reportado en algunos medios como Semanacom.¹ Sea cual sea la cifra, es claro



que las ventas de calle son un “problema” que está en el imaginario tanto de las autoridades del Distrito como de los ciudadanos.

Desde diferentes áreas del conocimiento han sido varios los esfuerzos que se han hecho para entender la tensión entre ventas en la calle y espacio público en las ciudades colombianas

¹ Ver, <http://www.semana.com/nacion/articulo/en-bogota-vendedores-ambulantes-por-donquier/390120-3>.

(Bromley, 1978; Meza, 2003; Donovan, 2008; Parra, 2006; Castañeda y García, 2007; Borja et. al. 2008; Cámara de Comercio de Bogotá, 2004; Rocha et. al., 2009; Javela y Botero, 2009; Hunt, 2009; entre otros) como en otras ciudades del mundo (Bromley, 2000; Cross, 2000; Bhowmik, 2005; Chen, 2006; Roever 2006; Skinner 2008; entre otros). Sin embargo, es poco lo que se conoce sobre el funcionamiento del mercado de ventas en la calle tanto del lado de la oferta, como del lado de la demanda. Esto es preocupante porque las ventas callejeras son, en esencia, un fenómeno económico. Entender el funcionamiento de este mercado es de gran importancia para diseñar estrategias de política pública que brinden alternativas atractivas para vendedores y compradores que actualmente acuden a este mercado y que permitan un mejor uso del espacio público.

Desde un punto de vista conceptual, existen costos y beneficios de las ventas callejeras. Por el lado de los beneficios, se puede argumentar que las ventas de calle generan algunas externalidades positivas. Por ejemplo, podría ocurrir que tuviera efectos positivos sobre los comercios formales al atraer más gente. También se podría pensar en un potencial efecto positivo sobre la seguridad. Poca evidencia se conoce al respecto. También es claro que las ventas callejeras tienen un

efecto positivo y totalmente privado en el bienestar tanto de compradores como de vendedores. Los compradores porque reciben una utilidad por las compras que realizan y los vendedores porque reciben un pago económico por sus ventas. Claramente, estos beneficios privados también deberían ser tenidos en cuenta desde un punto de vista de un planeador social a la hora de diseñar una política de recuperación del espacio público.

Por el lado de los costos, la mayoría se dan en términos de externalidades negativas. Primero, los vendedores callejeros en la ciudad, por lo general, se ubican en espacios públicos como andenes, ciclo-rutas y parques con un flujo importante de transeúntes. Los vendedores van en la búsqueda de compradores y, para eso, deben ubicarse en sectores de alta movilidad de personas. Sin embargo, es precisamente en estas áreas donde una menor disponibilidad del espacio público podría tener un mayor costo social ya que el número de transeúntes afectados por una mayor congestión del espacio público es mayor. Segundo, con frecuencia, los peatones se ven obligados a utilizar las calles para poder circular, generando así congestión vehicular y un aumento en el riesgo de accidentes. Tercero, cuando los vendedores callejeros se ubican en las vías de los carros, el impacto sobre

el tráfico vehicular y el aumento en el riesgo de accidente de tráfico son directos. Cuarto, las zonas con afluencia de vendedores ambulantes puede aumentar la presencia de residuos sólidos y basuras. Quinto, las ventas de alimento en la calle frecuentemente no cumplen los requerimientos sanitarios mínimos y pueden tener impactos negativos sobre la salud. Existen estudios que muestran que muchos de estos alimentos están contaminados con materia fecal. Finalmente, las ventas callejeras pueden tener impactos negativos sobre los negocios formales que están sujetos a carga tributaria (alguna evidencia existe al respecto).

Valorar tanto costos como beneficios de la ocupación del espacio público por parte de los vendedores de calle sería de gran importancia para entender si una política de intervención de las ventas callejeras tendría impactos positivos sobre el bienestar de la sociedad. Además, entender cada uno de estos factores ayudaría a diseñar mecanismos que logren una



mejora del bienestar con respecto a la situación actual.

¿Qué podríamos entender si tenemos un buen estudio del lado de la oferta?

Los vendedores callejeros en Bogotá, argumentan que la falta de oportunidades es la razón por la cual ocupan el espacio público con sus ventas. Estudios anteriores han mostrado que más de la mitad de los vendedores ca-

que en algunas calles altamente transitadas se han reportado la formación de “mafias” que ejercen el derecho de propiedad de facto del espacio público y cobran cifras no despreciables a los vendedores por el uso de este. Segundo, se ha mencionado que el gobierno de la ciudad ha ofrecido a algunos vendedores dejar su actividad por un trabajo formal pagado con un salario mínimo; esta alternativa no ha tenido gran éxito para lograr que los vendedores de calle dejen su actividad.



llejeros provienen de otras regiones, lo cual sugiere que la problemática de ventas ambulantes en la ciudad ha sido agudizada por fenómenos como el desplazamiento forzado y la violencia en las regiones. Aunque está claro que una proporción importante de vendedores ambulantes es población vulnerable, las ventas de calle son lucrativas y pueden generar ganancias mayores a un salario mínimo en algunos puntos de la ciudad. Existe evidencia anecdótica al respecto la cual amerita mayor estudio. Primero, las ganancias pueden ser tan altas,

Poder diferenciar entre vendedor ambulante vulnerable y no vulnerable, a través de información real del mercado de ventas en la calle, resulta clave. Esto podría ayudar a crear políticas diferenciadas de alternativas de trabajo y reacomodación según el tipo de población que se esté tratando. Es importante señalar que dicha diferenciación es imposible de hacer con información auto-reportada, ya que los vendedores de calle siempre tendrán incentivos a hacerse pasar como población vulnerable.

¿Qué podríamos entender si tenemos un buen estudio del lado de la demanda?

A pesar de las externalidades negativas de las ventas en la calle sobre los ciudadanos mencionadas anteriormente,

estos mismos ciudadanos son los que compran productos en la calle. Así, son los mismos ciudadanos los que incentivan las ventas callejeras. Entonces, ¿por qué se compran productos en la calle? El tema es un misterio, más aun sabiendo que el 74% de los bogotanos no está satisfecho con la oferta de espacio público en la ciudad (Encuesta Bogotá cómo Vamos, 2015) y que el 58% considera que la ocupación del espacio público por parte de las ventas ambulantes es excesiva (Encuesta Bogotá cómo Vamos, 2007).

Existen algunas explicaciones potenciales a esta pregunta. Primero, para muchas personas es conveniente poder realizar compras de forma rápida y a precios competitivos, especialmente en una ciudad donde el tiempo es un bien cada vez más escaso. Segundo, en el caso de la comida, los compradores podrían estar desinformados sobre la calidad de los alimentos y los posibles efectos sobre la salud si se consumen. Tercero, las personas ven a los vendedores de calle como personas desfavorecidas y piensan que comprando sus productos los ayudan. Cuanto, a pesar de que a algunos transeúntes les afecta de forma negativa la presencia de vendedores en la calle, piensan que su decisión de comprar o no en este mercado no tendrá ningún impacto en la demanda agregada, y por ende, en el número

total de vendedores ambulantes. En todos estos casos, entender qué determina la demanda de productos en la calle ayudaría a aplicar la política correcta para que la gente tome conciencia de las externalidades negativas que provocan cuando acuden a este mercado.

Bibliografía

- Bhowmik, S. K. (2005). Street Vendors in Asia. *Economic and Political Weekly*, vol. XL, No. 22-23, pp. 2256-2264.
- Borja, H., Barreto, I. y Sánchez, V. (2008). Actitudes del vendedor ambulante de la localidad de Chapinero frente a sus condiciones laborales y políticas. *Revista Diversitas perspectivas en psicología*, 4, 279 - 290.
- Bromley, Ray (1978). Organization, Regulation and Exploitation in the So-Called Urban Informal Sector": The Street Traders of Cali, Colombia. *World Development*, 6(9-10), 1161-1171.
- Bromley, Ray (2000). Street Vending and Public Policy: A Global Review. *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 20, No. 1-2, pp. 1-28.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2004). Efecto de las Ventas Callejeras Sobre los Establecimientos de Comercio en Cuatro

Zonas de La Ciudad de Bogotá. Bogotá: Legis S.A.2004.

Castañeda, A. y García, J. (2007). Habitat y Espacio Público. El caso de los vendedores callejeros en el espacio físico de Bogotá. Bogotá: Javegraf.

Chen, M. A. (2006). Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment. En B. Guha-Khasnobis; R. Kanbur; E. Ostrom (eds): Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies (Oxford: OUP), págs.75-92.

Cross, J.C. (2000). Street Vendors, Modernity and Postmodernity: Conflict and Compromise in the Global Economy. International Journal of Sociology and Social Policy, vol. 20, No. 1-2, pp. 29-51.

Donovan, M. G. (2008). Informal Cities and the Contestation of Public Spaces: The Case of Bogotá's Street Vendors, 1988-2003. Urban Studies, vol. 45, No. 1, pp. 29-51.

Hunt, S. (2009). Citizenship's place: the State's Creation of Public Space and Street Vendor's Culture of Informality in Bogotá, Colombia. Environment and Planning D: Society and Space, vol. 27, pp. 331-351.

Javela, Lady y Botero, María (2009). El fenómeno del cliente leal como una relación social: un estudio con vendedores callejeros de café en la ciudad de Ibagué. Universitas Psychologica. Bogotá,

Colombia V. 8, No. 1, pp. 183-198.

Meza, A. (2003) Trayectorias de los afrodescendientes en el comercio callejero de Bogotá. Revista Colombiana de Antropología, Vol. 39.

Maddala, G. S. 1999. Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics. Cambridge University Press. Cambridge.

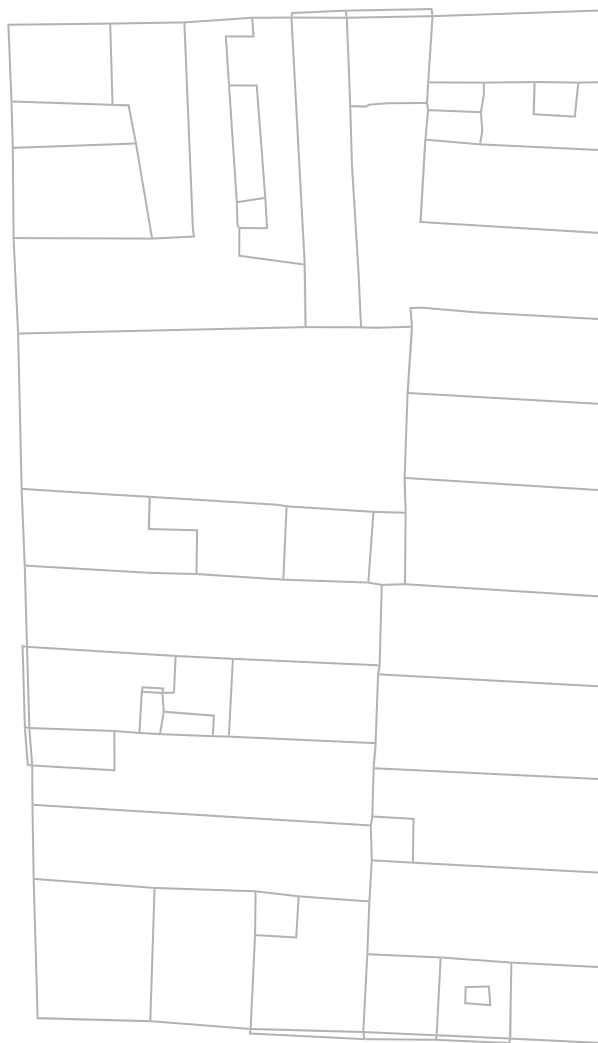
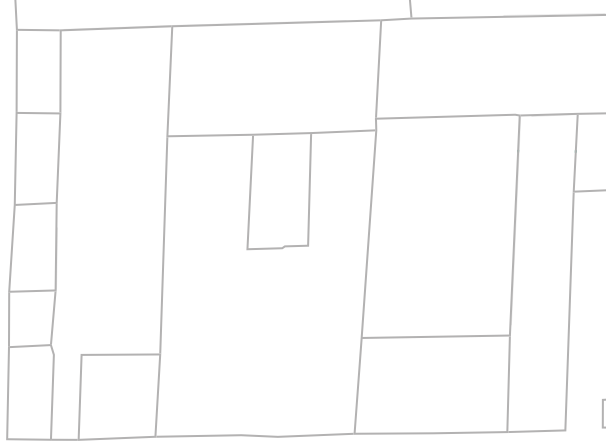
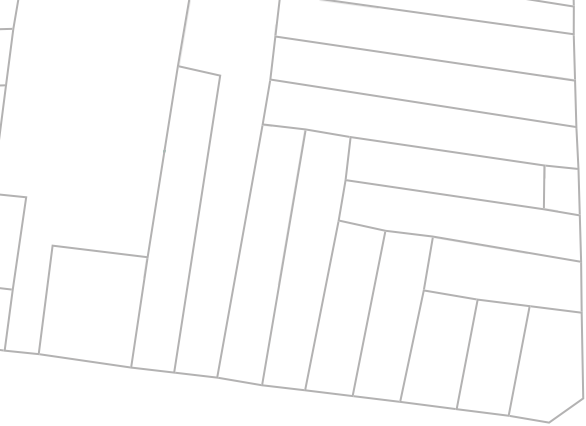
Parra, Óscar (2006) De la ciudadanía autoritaria a una ciudadanía social diferenciada y participativa. Apuntes sobre el debate vendedores ambulante-espacio público. Estudios Políticos No. 21. Universidad de Antioquia.

Rocha, R., Sánchez, F. y García, L. (2009). Ventas Callejeras y Espacio Público: Efectos sobre el comercio de Bogotá. Desarrollo y Sociedad.

Roever, S. (2006). Enforcement and Compliance in Lima's Street Markets: the Origins and Consequences of Policy Incoherence Towards Informal Traders. En B. Guha-Khasnobis; R. Kanbur; E. Ostrom: Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies, (Oxford: OUP), pp. 246-262.

Skinner, C. (2008). The Struggle for the Streets: Processes of Exclusion and Inclusion of Street Traders in Durban, South Africa. Development Southern Africa, vol. 25, No. 2, pp. 227-242.



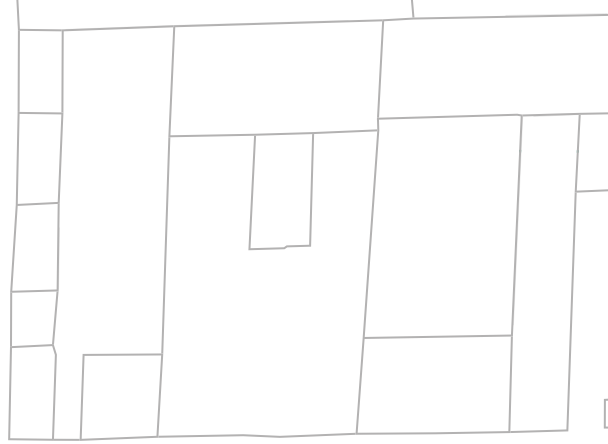
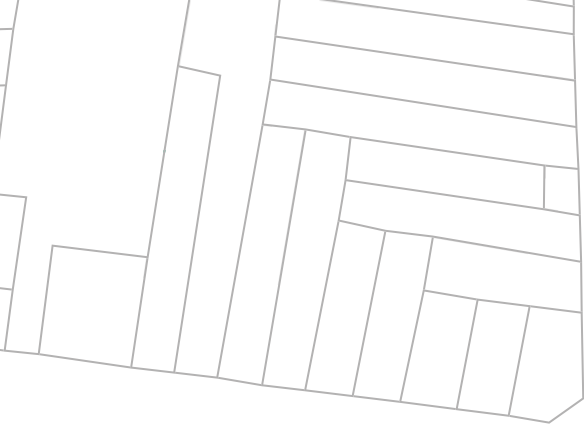




CIERRE PÁNEL

Las experiencias mostradas, tanto locales, nacionales e internacionales, sobre la apropiación social del espacio público, evidencian que a través del fomento de la identidad y el sentido de pertenencia se consolidan las comunidades en el espacio público como escenario, promoviendo su conservación y sostenibilidad.

Se plantea entonces que las acciones para la conservación de los espacios públicos sean puntuales, colectivas, concertadas y participativas, en donde las actividades propias de cada comunidad, a escala barrial, se tengan en cuenta, se promuevan y se reconozcan, buscando que el espacio público sea ese elemento de integración cultural a través del cual los habitantes de la ciudad se identifiquen.





CONCLUSIONES

En este Módulo se presentaron dos temáticas fundamentales para la gestión del espacio público: su aprovechamiento económico y su apropiación social. Las reflexiones giraron en torno al papel que han jugado algunos proyectos destacados de espacio público en Bogotá en el fortalecimiento de la democracia urbana, por considerarse elementos de integración social y facilitadores de la apropiación. Así mismo, hay que resaltar la importancia de afianzar instrumentos normativos que establezcan criterios para el aprovechamiento de los espacios en términos de calidad e inclusión social, en concordancia con su función social, para que le permita a los ciudadanos disfrutar en igualdad de condiciones los espacios públicos del sistema distrital y generar recursos con el fin de contribuir al mantenimiento integral de los mismos.

Por otra parte, se destacó a lo largo de las charlas la importancia de resaltar el concepto de sostenibilidad, entendido como aseguramiento de la continuidad, la preservación y el disfrute de los espacios públicos sin demandar costos mayores a los necesarios para su producción o generación, teniendo en cuenta factores como los costos de operación, la vida útil y la capacidad de auto sostenerse a partir de su explotación ordenada y racional, dentro de un marco legal, económico, social y técnico determinado.

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a dense urban landscape with numerous buildings and a prominent skyscraper in the foreground. The sky is filled with large, dramatic clouds, and the overall color palette is a warm, golden-brown hue.

MÓDULO 3

MEDICIÓN Y VALORACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO



En la administración pública de la ciudad, es fundamental recolectar la información necesaria para que la toma objetiva y acertada de decisiones que se traduce en que la política pública sea coherente con la realidad actual y con la visión prospectiva de la ciudad.

Dentro de estos procesos, los indicadores (como instrumentos de medición que permiten la obtención de datos que sirven para conocer o valorar las características de situaciones o circunstancias para establecer su evolución y evaluación futura) juegan un papel fundamental, ya que permiten la recolección de información de una manera clara y concisa, con un fin determinado, ofreciendo la posibilidad de interrelacionar variables; teniendo en cuenta que la medición implica comparación, y la valoración involucra jerarquía, en este módulo se pretende, a través de la presentación de experiencias de medición con indicadores relacionadas con espacio público, no sólo desde una óptica cuantitativa sino cualitativa.

En este módulo se pretende, como objetivo general, evidenciar el aporte de las mediciones cualitativas y cuantitativas del espacio público a los procesos prospectivos de sostenibilidad desde los sectores público, privado y comunitario, bajo el principio de que los resultados de la valoración del espacio público deben ser aplicados de una manera real y efectiva, buscando la forma de profundizar en las mediciones cualitativas del espacio para trascender a acciones sociales y culturales de sostenibilidad.

De acuerdo a esto, se plantea que los aportes a esta discusión surjan alrededor de:

¿Cómo debe medirse el déficit del espacio público?

¿Cuáles son los indicadores cualitativos y cuantitativos que permiten aproximar un diagnóstico al estado actual del espacio público?

¿Cómo generar una cooperación mixta para obtener mediciones integrales con múltiples variables asociadas al espacio público?

Consideraciones generales

A nivel internacional se han establecido líneas base de índices o indicadores

cuantitativos hacia los cuales las ciudades dirigen sus esfuerzos, y para esto la metodología de su construcción y aplicación han sido claves en el proceso de toma de decisiones; de igual forma, se ha resaltado la importancia de los indicadores cualitativos, pero por sus características estos implican un esfuerzo adicional a la hora de la recolección y el análisis de la información, causando que su aplicación no haya alcanzado el nivel necesario para convertirlos en un insumo determinante en todos los casos.

Pero, los indicadores base han ido evolucionando y son cada vez mas complejos e integrales; por ejemplo, a través de la combinación de información cualitativa y cuantitativa se han logrado establecer algunos como el Indicador de Calidad de Vida Urbana (ICVU) que evalúa las necesidades de la población desde múltiples aspectos.

Según un estudio aplicado a Bogotá en 2011, en la ciudad “el índice promedio de calidad de vida urbana (ICVU) apenas llega a 0.54, lo que muestra un déficit importante en términos de capacidades y libertades de los bogotanos. Las dimensiones que pueden estar explicando este resultado son: la calidad ambiental, la seguridad ciudadana, el ocio y la recreación, la no discriminación y la capacidad de pago” (Muñoz; 2012, 133), en donde

se evidencia que este indicador se ve altamente afectado por condiciones de espacio público.

Pero, ¿por qué este tipo de mediciones son representativas para la toma de decisiones, no sólo sobre espacio público? ¿En qué radica su importancia? Para pensar en estos interrogantes es clave remitirse a la noción actual de espacio público, la cual establece que el espacio público, en su función de sistema estructurante del territorio¹, es el escenario sobre el cuál se definen las zonas de hábitat, de comercio, de trabajo y de recreación, además de ser el punto de encuentro para la conformación de una cultura colectiva; el espacio público es el escenario de la calidad de vida. En este sentido, la calidad propia de las cualidades de este espacio determinan la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, entendiendo esta “como propósito superior de las políticas públicas, asociada a la satisfacción del conjunto de necesidades que se relacionan con la existencia y bienestar de los ciudadanos” (Leva; 2005, 10).

Al respecto, han surgido múltiples debates desde la academia, en donde

se empieza a reconocer la importancia de la medición y evaluación de diversas variables y su interrelación en el concepto de calidad de vida urbana: “la evaluación de la Calidad de Vida del modelo urbano necesita de un sistema de indicadores que nos permita valorarlo, interiorizar los cambios y en su caso acometer las reformas necesarias” (Hernández; 2009, 89).

Entonces, de acuerdo a Leva citando a Pérez, el espacio público debe estar conformado por “unas condiciones optimas que se conjugan y determinan sensaciones de confort en lo biológico y psicosocial dentro del espacio donde el hombre habita y actúa” (2005, 17), y estas mismas, en el contexto de la ciudad, “están íntimamente vinculadas a un determinado grado de satisfacción de unos servicios y a la percepción del espacio habitable como sano, seguro y grato visualmente” (2005, 17), todo en pro de alcanzar niveles óptimos de calidad de vida urbana.

Entonces, la conclusión lógica es que todas las variables relacionadas con el individuo se ven afectadas por el espacio público de su entorno, y de aquí se deriva esa cualidad fundamental de convertir este espacio en objeto de profundo estudio y análisis.

1 Ver Noción de Espacio Público en: <http://observatorio.dadep.gov.co/?q=nocion-de-espacio-publico>

Bibliografía

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.
Decreto 215 de 2005: Por el cual se
adopta el Plan Maestro de
Espacio Público para Bogotá
Distrito Capital.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.
Decreto 190 de 2004: Por medio del
cual se compilan las disposiciones
contenidas en los Decretos Distritales
619 de 2000 y 469 de 2003 y se
adopta el Plan de Ordenamiento
Territorial.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.
(2016). Proyecto del Plan de Desarrollo
2016 – 2020 Bogotá Mejor para todos.

Disponible en: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/PlanDistritalDesarrollo/Documentos/20160429_proyecto_PDD.pdf

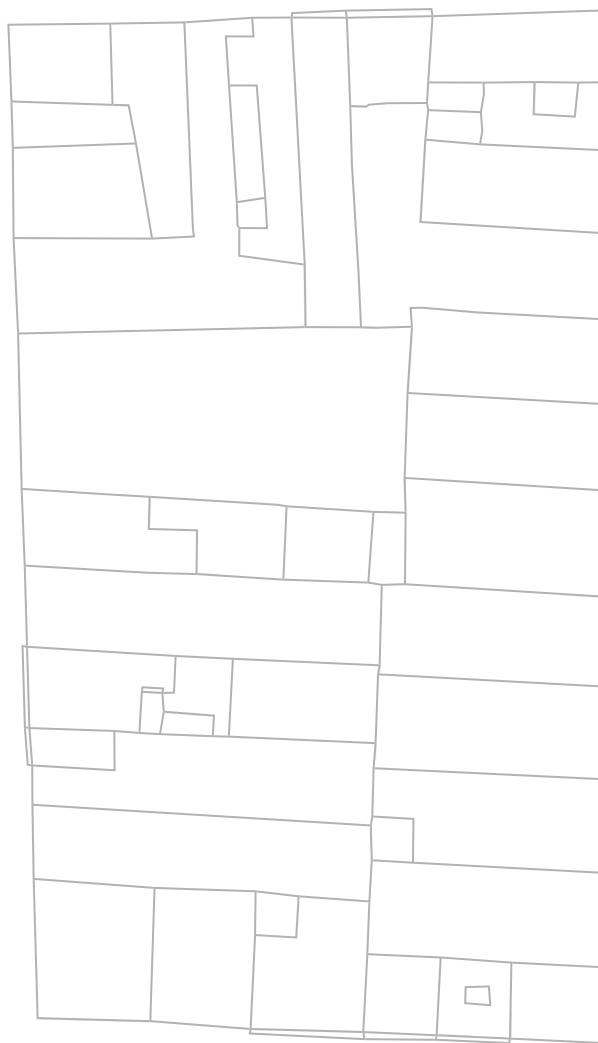
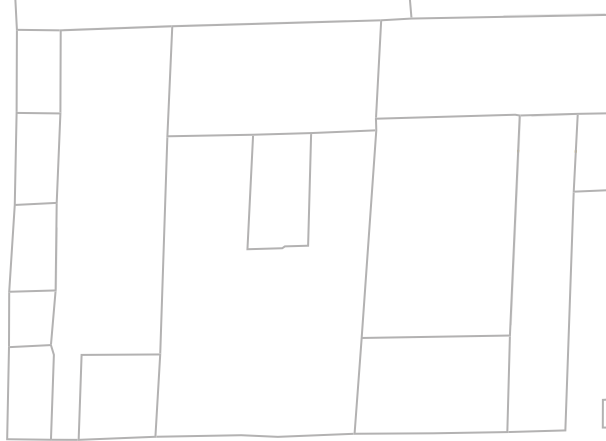
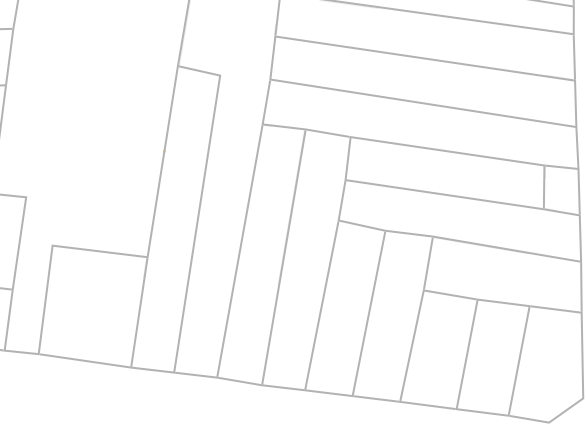
HERNÁNDEZ AJÁ, Agustín. (2009).
Calidad de vida y medio ambiente urbano.
Indicadores locales de sostenibilidad
y calidad de vida urbana. Santiago de
Chile: Universidad de Chile. Revista INVI,
vol 24, núm. 65, pp. 79-111. Disponible
en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25811558003>

LEVA, Germán. (2005). Indica-
dores de Calidad de Vida Urbana.
Buenos Aires: Universidad Nacional
de Quilmes.

Disponible en: http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Observatorios_Urbanos/Indicadores_Calidad_Vida-Leva_G-2005.pdf

MUÑOZ CONDE, Manuel; Et Al. (2012).
Calidad de vida urbana y Capacidad
de pago en los hogares bogotanos.
Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá:
Secretaría Distrital de Planeación;
Universidad Nacional de Colombia,
Facultad de Ciencias Económicas,
Centro de Investigaciones para
el Desarrollo.







CONFERENCIAS

En estas conferencias se presentaron avances y desafíos en las metodologías de evaluación y medición integral para el espacio público: por parte de ONU-HÁBITAT se hizo hincapié en la importancia de desarrollar un sistema de espacios públicos que contemple la escala micro, los cuáles representan un porcentaje de superficie mínimo del total de los espacios públicos en una ciudad, pero sobresalen como unos de los principales escenarios de espacio abierto para la interacción; por otro lado, el economista Alex Araque expone la metodología de valoración de parques, instrumento desarrollado con el fin de incentivar el mantenimiento y calidad de los espacios públicos a través de la evidencia de su aporte significativo a la valorización del territorio.

Para finalizar, la arquitecta Anna Cereghino destacó la importancia de establecer indicadores para la medición del espacio público en términos de biopotencialidad y paisaje, apuntando al sostenimiento de la biodiversidad a través del diseño urbano.

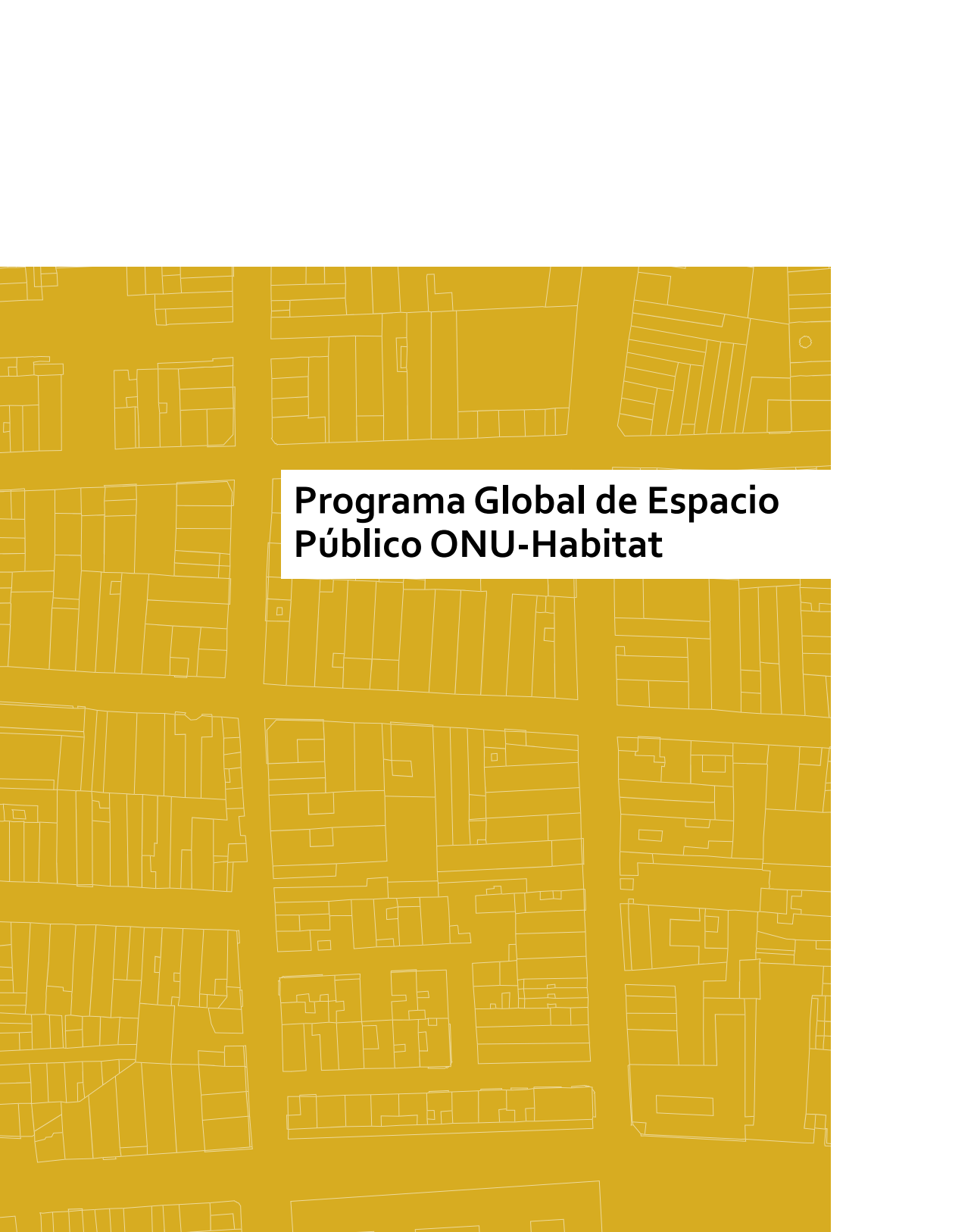
Sara Thabit

Conferencista



Arquitecta Magister de la Universidad Politécnica de Madrid, especializada en Planeación Urbana y Medio Ambiente. Tiene estudios de posgrado en Sistemas de Información Geográfica para el Análisis Urbano y Territorial de la Universidad Politécnica de Valencia.

Tiene experiencia en arquitectura sostenible en España, también en proyectos de cooperación para el desarrollo en Mozambique, específicamente de renovación urbana y drenaje sostenible, y de diseño urbano y del paisaje en Colombia. Actualmente se desempeña como oficial de enlace para proyectos de planeación urbana en la oficina de ONU-Hábitat para Colombia y Ecuador.”

The background of the entire page is a white field filled with a dense, irregular pattern of yellow-outlined rectangles. These rectangles vary in size and are arranged in a way that suggests a stylized urban grid or a map of land parcels. The pattern is consistent across the entire page, providing a textured, architectural context for the text.

Programa Global de Espacio Público ONU-Habitat

ONU-Habitat es la agencia de Naciones Unidas para los asentamientos humanos y, en su mandato, el trabajo con el espacio público aparece como uno de los puntos fundamentales de su labor desde la resolución de abril de 2011. En dicha resolución los gobiernos miembros establecieron la importancia del espacio público dentro del marco de las políticas de desarrollo urbano.



Durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), llevada a cabo en Quito en 2016, se aprobó la llamada Nueva Agenda Urbana. Este documento establece los principios globales para el desarrollo urbano sostenible, y entre sus puntos aparece, el compromiso de los países miembros para la creación de espacios públicos adecuados y sostenibles:

“37. Nos comprometemos a promover la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad,

incluidas calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, paseos marítimos, jardines y parques, que sean zonas multifuncionales para la interacción social y la inclusión, la salud humana y el bienestar, el intercambio económico, y la expresión cultural y el diálogo entre una amplia diversidad de pueblos y culturas, y que estén diseñados y gestionados de manera tal que garanticen el desarrollo humano, construyan sociedades pacíficas, inclusivas y participativas, y promuevan la convivencia, la conectividad y la inclusión social.”¹

ONU-Habitat entiende que los “espacios públicos son todos los lugares de propiedad pública o de uso público, accesible y de disfrute de todos sin fines de lucro”². Por lo tanto, el espacio público se compone de calles, espacio público abierto y equipamiento público; contribuye a la calidad de vida, la economía urbana, la cohesión cívica y ciudadana, y promueve la

1 “Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)”, Punto 37. Distr. general 29 de septiembre de 2016.

2 Carta del espacio público, adoptada en Roma, sección conclusiva de la II Bienal del Espacio Público, 18 Mayo 2013.

interacción social y cultural, así como mejora la seguridad urbana, contribuye a la salud y bienestar general, facilita la movilidad urbana y mejora la calidad ambiental.

Por su parte, el espacio público en América Latina se encuentra por debajo de la cantidad mínima per cápita recomendada en la mayoría de ciudades capitales, y su calidad tampoco es la más adecuada. Unos de los principales índices de medición de calidad del espacio público en calles son: el área total destinada, la densidad de calles y la densidad de intersecciones.

El espacio público debe entenderse de manera diferenciada según sus características y usuarios, de cara a promover las mejores estrategias de mejora y potencialización del mismo. En este sentido, una correcta evaluación del espacio público es fundamental para el diseño de propuestas que logren la mayor incidencia. Asimismo, ONU-Habitat promueve la planificación participativa en los procesos para garantizar la continuidad y sostenibilidad de las intervenciones.

El programa global en espacio público de ONU-Habitat se centra en tres ejes: primero, en la gestión del conocimiento, promoción y herramientas; segundo, en la cooperación técnica, proyectos piloto y desarrollo de

capacidades; tercero, en la generación de alianzas y asociaciones estratégicas. El proceso para la intervención en el espacio público se plantea por etapas: en primer lugar, la evaluación y construcción de un inventario; en segundo lugar, la evaluación de las necesidades de la comunidad a través de diálogos u otras herramientas; a continuación, el desarrollo de estrategias y políticas y la aprobación de las



mismas; por último, la implementación y plan de acción y el monitoreo y revisión del proyecto.

ONU-Habitat propone el cambio de paradigma y la transformación de los procesos tradicionales de planificación a través de procesos que se apoyen en las nuevas tecnologías y la llamada “data revolution”, como camino para el desarrollo sostenible. Aprovechar las plataformas tecnológicas existentes para generar mejores bases de datos y, con éstas, mejores propuestas. Una de las principales herramientas que propone ONU-Habitat para evaluar el espacio público a través de

los ciudadanos y usuarios es la “kobotoolbox”. Dicha herramienta es una plataforma de acceso gratuito y código abierto utilizada por organizaciones humanitarias e investigadores, especialmente en países en vías de desarrollo. “Kobotoolbox” permite evaluar la calidad del espacio público a través de sus usuarios mediante una aplicación de descarga gratuita en los celulares. Este aplicativo permite evaluar de manera directa, por parte de los ciudadanos, cuestiones como la accesibilidad, el uso, su escala y actividades asociadas, el confort del espacio, el estado de las instalaciones físicas y la textura o cobertura vegetal, entre otros.



Los parámetros mínimos para evaluar el espacio público propuestos por ONU-Habitat son los siguientes: i) accesibilidad espacial, entendida tanto a escala ciudad (localización y distancia de nodos significativos), como a escala inmediata, es decir, la restricción existente para acceder a dicho espacio público; ii) cantidad de espacio público, en términos de porcentaje y área total, así como verde per cápita;

iii) localización y distribución, especialmente para entender el sistema y los posibles desequilibrios en las distintas zonas de una misma ciudad; iv) el ratio, entendido con un buffer de 400m; y v) calidad del espacio público, identificada y evaluada principalmente por usuarios y ciudadanos, en términos de: accesibilidad, uso, confort, instalaciones físicas y área verde.

El diseño de estrategias para la mejora o creación de espacio público en las ciudades debe amparar no sólo los distintos tipos de espacio público, como calles o equipamientos, sino también las distintas escalas de espacio público abierto como parques o plazas. En este sentido, cabe destacar la importancia de desarrollar un conjunto o sistema de espacios públicos que abarquen parques metropolitanos, locales, barriales, lineales y “de bolsillo”. Los parques “de bolsillo”, a pesar de representar un porcentaje de superficie pequeño dentro del sistema de espacios públicos de una ciudad, aparecen como unos de los principales escenarios de espacio abierto en número y cantidad. Así, en muchas ocasiones, estos espacios pueden ser potenciales para pequeñas intervenciones que, sin una gran inversión económica, incidan significativamente en la configuración urbana y percepción de ciudad en el espacio público.

Planear un sistema bien diseñado de espacios públicos, y con buenos modelos de gestión, es un activo clave para las ciudades, de forma que puede aumentar el atractivo de las mismas como también su valor, en aras de mejorar la salud pública y promover la rentabilidad de los negocios. Asimismo, las áreas verdes contribuyen, en primer lugar, a la mejora de las condiciones ambientales de las ciudades, y pueden generar retornos significativos en cuestiones de inversión.

El espacio público adecuado y de calidad no solo aumenta el valor de lo público, sino que puede generar un aumento en el valor de los bienes privados asociados a éste. Asegura la accesibilidad a las parcelas y edificios, haciendo más amables y apoyando los sistemas de movilidad, y facilitando la implementación de redes de servicios básicos, especialmente en ciudades en vías en desarrollo.

A modo de reflexión...

En esta sesión con *Sara Thabit González* y *Alex Smith Araque Solano* se evidencian necesidades que requieren atención, como alinear a los gobiernos locales en los nuevos retos a nivel mundial en términos de desarrollo urbano, además de dejar planteadas hipótesis verificables, como que una buena urbanización genera riqueza, y que la conexión de los espacios públicos de las ciudades generan sentido de pertenencia, oportunidades de desarrollo económico e integración social.

La medición de la calidad de los espacios públicos en términos cualitativos y cuantitativos facilita evidenciar su impacto en los precios del suelo, en la economía urbana y en la legislación, lo que permite concebir la importancia de la generación, conservación y sostenibilidad de espacios públicos en diferentes escalas, integrando herramientas digitales para obtener datos perceptivos de los habitantes de la ciudad.





Anna María Cereghino

Panelista

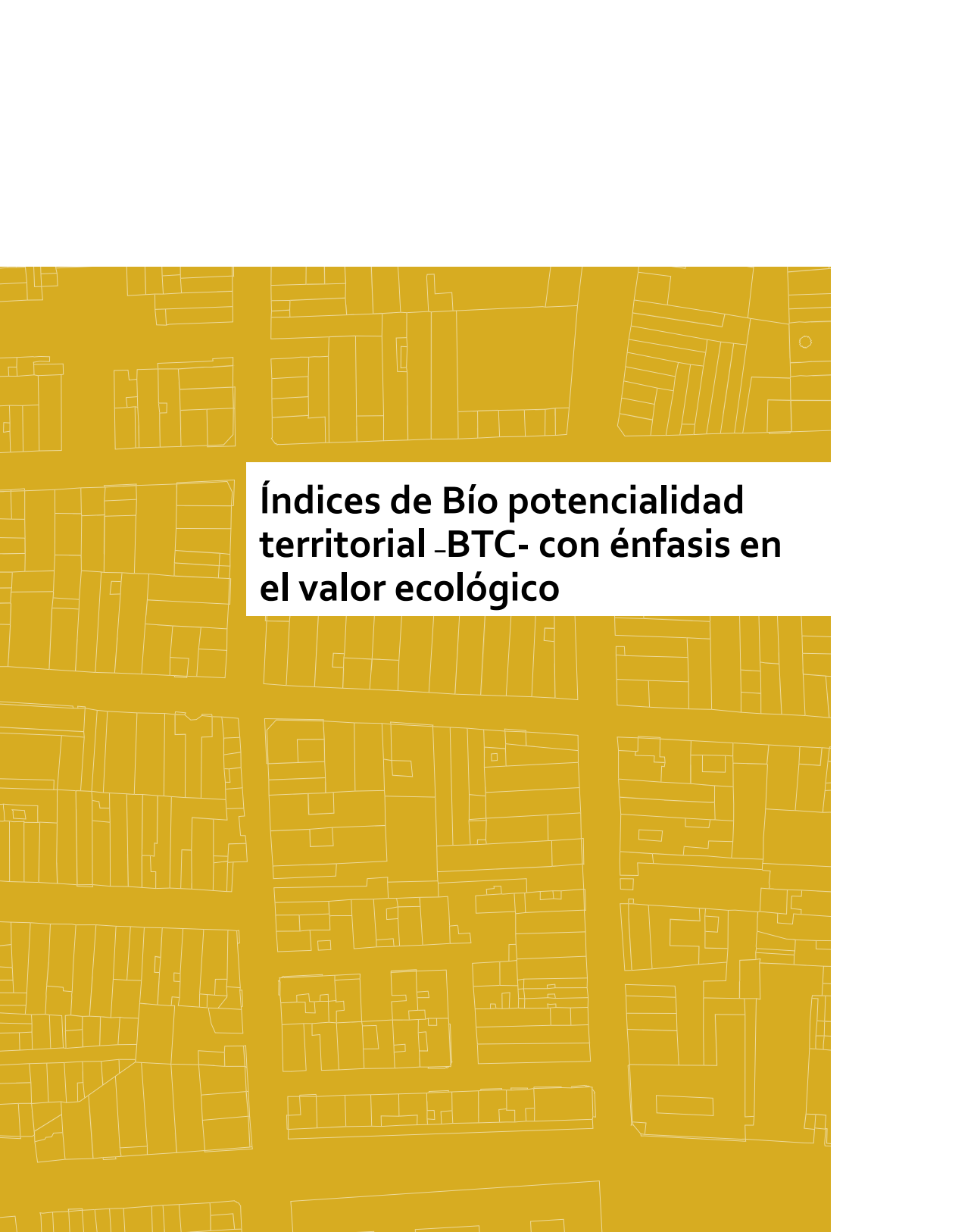


Arquitecta (2000) de la Universidad Piloto de Colombia, grado con énfasis urbano. Arquitecta paisajista y restauradora de jardines históricos (2004) de la Universidad de Genova -Italia.

Actualmente se desempeña como líder de la línea de investigación en Paisaje Lugar y Territorio y es jefe del laboratorio de diseño del programa de arquitectura de la Universidad Piloto de Colombia, desde los cuales ha propiciado e incentivando la formación en paisaje desde el pre grado en la clases teóricas de: Ecología y morfología del paisaje y Evolución histórica del paisaje y desde el post grado con las electivas de paisaje.

En los últimos 4 años ha dirigido proyectos de grado con énfasis en arquitectura del paisaje, algunos de los cuales han sido ganadores de concursos nacionales e internacionales.

Su principal interés a través de la investigación y la cátedra ha sido evidenciar la importancia del paisaje, desde sus naturalezas, en la arquitectura, el diseño y el urbanismo, a través de la historia, la representación, la ecología y la técnica.



Índices de Bío potencialidad territorial -BTC- con énfasis en el valor ecológico

Introducción

Cómo los BTC, desde la ecología y desde el paisaje, generan los indicadores para poder evaluar un espacio, desde el ámbito territorial hasta el espacio urbano, enfocados en el desarrollo del espacio público.

Objetivo

Los BTC se pueden aplicar en un espacio urbano y dar una respuesta al diseño, donde este sea útil para los individuos, las comunidades y las poblaciones, los cuales requieren de espacios que no solo estén calificados y cuantificados, sino que también sean un aporte desde la conectividad ecológica como el recurso del espacio público.

Qué es un índice de Biopotencialidad Territorial

Es un instrumento de medición del estado del metabolismo energético, que se basa en una estructura matemática que se expresa en Mcal/M2/año (Ingegnoli & Giglio, 2005). Esta estructura mide la correcta relación o las perturbaciones que hay entre los niveles de producción de oxígeno y el intercambio de energía, de todos los componentes bióticos y abióticos que

se encuentren en la faz de la tierra, sean estos naturales o antrópicos.

Representan la capacidad que tiene un ecosistema en conservar y maximizar el uso de la energía y de cómo estos determinan en sí el funcionamiento de un territorio, un paisaje o un ámbito urbano, si estos son estables o no desde la ecología del paisaje. Arrojan, por su parte, la lectura de las transformaciones del territorio y en particular el grado de antropización del mismo.

En ese sentido, los resultados evaluarán el estado ambiental territorial y/o urbano y sus respectivos cambios en escenarios temporales diferentes, definiendo ámbitos territoriales y/o urbanos como homogéneos. El balance entre los escenarios demostrará la evolución o involución, sean en positivo o en negativo, a través de diferentes secuencias del análisis histórico, para así poder determinar el grado de conservación, recuperación o transformación sostenible e implementar acciones correctas, las cuales encuentren un balance entre los sistemas, comprobándolos nuevamente a través de los indicadores de BTC.

Para entender cómo este instrumento tiene aplicabilidad en el territorio, es necesario introducir ciertos conceptos

de la ecología del paisaje, para así entender cómo las dinámicas ambientales están en gran parte condicionadas por las interferencias. Leer las relaciones entre las especies y las interferencias, es el tema prometedor para el análisis de los efectos sobre los individuos, las comunidades y las poblaciones, entendiendo cómo se producen los cambios en el territorio y cómo esto puede afectar los espacios habitables.

Para poder aplicar los BTC como instrumento que arroje indicadores que sean comparables en términos cualitativos y cuantitativos, se debe partir del correcto entendimiento de la estructura del paisaje. Se toma como base teórica que cada tipo de paisaje puede estar referenciadas en un modelo estructural de base. En un sistema de ecosistemas, cada elemento se distingue del otro como estructura y función. Cada elemento representa un ecosistema caracterizado como productor, consumidor, descomponedor, sustancias bióticas y abióticas, flujos de energía, ciclos nutritivos, etc. Las estructuras y las funciones dependen de las escalas de estudio.

El estudio de la estructura de los paisajes se basa en el concepto de Ecotopo (elemento del paisaje) y de sus configuraciones simples (manchas,

corredores y matrices) y configuraciones complejas (aparatos, eco mosaicos y eco tejidos). Para estudiar la estructura del paisaje es necesario individuar las “unidades de paisaje”, unidades jerárquicas que nacen del Ecotopo (elemento mínimo) que se extiende sobre las fases de la tierra a sistemas de tierra, al paisaje principal. Este sistema se enlaza a las escalas antrópicas las cuales no se diferencian en sistema y función. (Zonneveld, 1995)



En la estructura del paisaje se reconocen dos niveles:

En un nivel superior, componentes del paisaje, que son unidades determinadas por el ambiente físico y natural.

En un nivel inferior, elementos del paisaje, determinados por la influencia de la actividad animal y humana. Estos elementos adquieren el nombre de Patches o Manchas, que son consideradas aquellas partes del territorio relativamente ho-

mogéneas sin importar si su origen es antrópico o natural.

Las funciones del paisaje pueden ser consideradas en dos tipos: primero, específicas, es decir, relativas al elemento que se considera, estas se pueden individuar como elementos de conexión entre otros elementos cercanos; segundo, paisajísticas, que son expresivas adentro de un rol sistémico más complejo.



La importancia de las matrices-manchas-corredores en los BTC

Los elementos de base de la estructura del paisaje están constituidos por Patches o Manchas (piezas) de ecosistemas que pueden ser definidos como “superficies no lineales aparentemente diferentes de las áreas que los rodean”; pueden ser descritas en relación al tamaño, forma, tipo biótico, número y configuración (Forman & Godron, 1986). Estos límites pueden

ser ambiguos entre las manchas, como márgenes, perímetros, bordes, y pueden ser considerados como áreas de tensión donde dos organizaciones se encuentran e intercambian sus componentes o donde se evidencia estrés genético. En ocasiones, su presencia es fácilmente reconocible, mientras que en otras ocasiones es solo observable a través del estudio de los procesos de las estructuras del paisaje, utilizadas como paradigma para comprobar las funciones y el comportamiento de varias entidades biológicas, el flujo y la acumulación de materiales y el intercambio de energía, la propagación de la interferencia son condiciones de estas estructuras.

Las manchas pueden surgir de mecanismos diferentes. Con las manchas se generan mosaicos con característica específicas, que se pueden llamar Ecotegidos (Ingegnoli & Giglio, 2005), en los cuales se pueden distinguir agregaciones de manchas que se pueden configurar en manchas más complejas que enlazadas con los corredores forman conexiones de paisaje llamados matrices.

Las manchas son la parte fundamental del mosaico ambiental, atribuyendo la distribución espacial, la forma, las dimensiones como sus principales atributos. Por su parte, los corredores son

Patches o Manchas particulares de forma alargada, que desarrollan funciones de conexión y separación entre sus usuarios. La función de los varios elementos de corredor puede estar enlazada a su conformación espacial, sea como elementos lineales que tienen función de transporte de energía, mientras que los más voluminosos son de producción de energía.

La estructura del paisaje está definida por cada escala espacio temporal como suma de estos elementos conformando la matriz, donde está formada por la mancha o agregación de las manchas enlazadas entre ellas por los corredores, que determinan el carácter prevaleciente del eco mosaico, por su extensión, conexión, y la función que se desarrolla en ella. Puede ser definida como la más extensa y conectada de los componentes del paisaje.

Los criterios de individuación de una matriz pueden llegar a ser diferentes según la dominancia de las manchas o la conexión entre ellas.

Un criterio puede ser darle a un elemento una función de matriz cuando su importancia relativa es superior a la suma de todos los otros componentes del mosaico. Según la conformación de la matriz se pueden distinguir varias configuraciones de eco tejidos:

regulares, agregados, paralelos, espacialmente enlazados, etc., y se clasifican según la función que desarrollan encontrando elementos que son reguladores (mantienen los flujos de energía), conectivos, de transporte, de protección (barreras antrópicas o naturales) productivos, habitativos, etc.

Entendiendo estos procesos, se describe un caso de estudio en Bogotá a través de una simulación numérica, asumiendo como modelo de estudio



la teoría anteriormente expuesta y teniendo como instrumento de aplicación los indicadores de Biopotencialidad Territorial desde el estado actual de la ciudad hasta el proyecto de diseño.

Se entiende como la necesidad en ámbito urbano el “tejer” la ciudad a través de las estructuras ecológicas, en este caso los Cerros Orientales y el río Bogotá, considerándolos el territorio, para dar continuidad en el tren evolutivo, los grandes ejes naturales, que a través del tiempo han sido los ríos,

los canales y humedales, como los conectores, en lo que podría considerarse la consolidación de la matriz, no pudiéndose dar por la desarticulación de los componentes, la no conexión y los altos niveles de perturbación que actualmente se presentan.

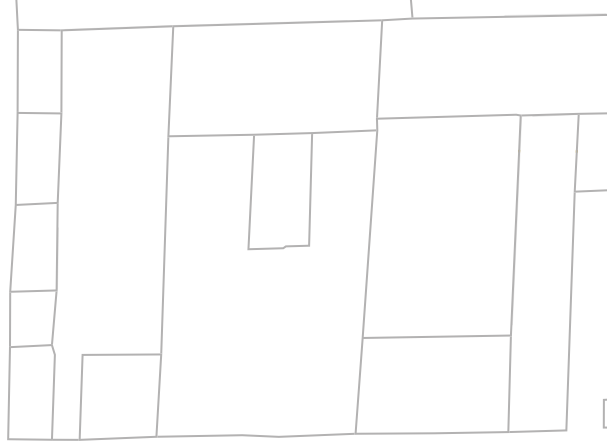
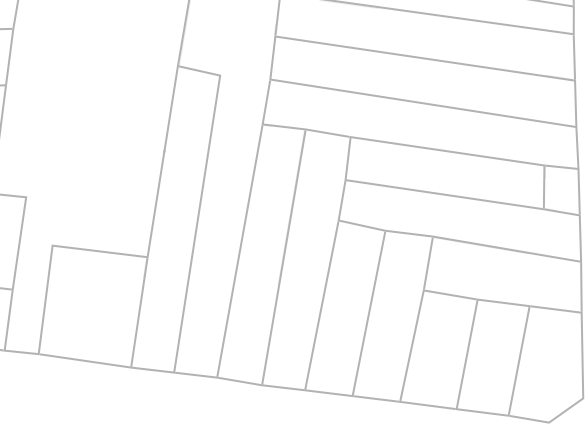
Considerándose el proyecto de diseño, la resultante de la aplicación de los indicadores, siendo estos los que determinaron el lugar con menores niveles de metabolismo energético, pero con mayor posibilidad de conexión a través de la interacción de las dinámicas del territorio y el diseño del espacio público con los elementos de la estructura natural y antrópica existentes, para así transformarse en el conector de las grandes matrices que bordean la ciudad demostrando la conectividad (corredor) dando la posibilidad de mirar el espacio público como el elemento que completa la matriz y hace de la ciudad un elemento estable y sostenible a través del tiempo.

A modo de reflexión...

Una medición de los componentes del espacio público que contribuyen a elevar su índice de biopotencialidad, con miras a ser estructuras de soporte para el cambio climático, demuestra que el diseño urbano debe ser integral y multidisciplinar. Por ejemplo, en el diseño urbano debe contemplarse, en términos ecológicos, por ejemplo, que el tipo de especies que se plantan (nativas, no foráneas), ya que estas no alteran las características morfológicas del espacio físico antrópico porque ya están nativizadas.

Se concluye que es fundamental concebir el espacio público como una red integral con conexiones entre sus diversos elementos (naturales y antrópicos), ya que son los corredores, conformados por estas conexiones, los que generan funciones ecológicas de soporte al interior del perímetro urbano, buscando el equilibrio entre el desarrollo urbano, el impacto de los ámbitos naturales y su conexión.







PÁNEL

En general, por parte de los ponentes se obtuvo una aproximación a las diversas formas de medir y potenciar cuantitativamente y cualitativamente el espacio público, a partir de metodologías de medición de indicadores y estándares que lo regulan en temas como disponibilidad de área verde, espacios destinados a la recreación, espacios al aire libre, espacios peatonalizados, entre otros, con miras a la revisión de la calidad del espacio público, sus características propias y su evaluación en relación al diseño y la funcionalidad.

Por otra parte, se presentó información de resultados sobre el estudio que llevo a cabo CAMACOL Bogotá D.C. y Cundinamarca sobre el cumplimiento de metas para generación y mantenimiento del espacio público en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

CAMACOL

Panelista



Camacol Bogotá D.C. y Cundinamarca es un gremio que representa y articula la cadena de valor de la construcción, incidiendo eficazmente en las decisiones que conciernen al desarrollo y crecimiento del sector. Para lograrlo, mejora continuamente los procesos y los soporta en una organización calificada y efectiva, ofreciendo gestiones, servicios y productos altamente valorados que responden a las necesidades de los clientes.

Lidera el desarrollo urbano responsable y sostenible, la disminución del déficit de vivienda y la proyección del sector hacia nuevas oportunidades de negocio y mercados.

The background of the entire page is a stylized, high-contrast map of a city block. It features a grid of yellow lines on a white background, representing building footprints and street layouts. The map is composed of various rectangular and irregular shapes, creating a complex, urban pattern. The title text is centered within a white rectangular area that overlaps the map.

Una mirada integral al espacio público

La generación y mantenimiento del espacio público efectivo es uno de los aspectos fundamentales para la construcción de ciudades de calidad que se promueve desde el gremio. Pensando en eso, y en los retos que enfrenta Bogotá ante la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial que se avecina, Camacol Bogotá y Cundinamarca realizó un estudio sobre el cumplimiento de metas que se plantearon sobre este tema desde 2014. Estos son algunos de los resultados.



El espacio público es un eje estructurante del desarrollo urbano de la ciudad. Es el lugar de encuentro, tránsito, intercambio y manifestación de los ciudadanos; expresión política, ideológica, artística, espacio de representación de una cultura y la sociedad. La disponibilidad de espacio público es un indicador de calidad de vida para las ciudades, por ello, juega un papel protagónico en el hábitat urbano.

Teniendo en cuenta lo anterior, Camacol Bogotá y Cundinamarca realizó un estudio sobre cumplimiento de las metas del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el periodo de 2004 a 2014, denominado *Ciudad vs. Ordenamiento*. Entre otros temas se observó el cumplimiento de metas con respecto al espacio público de la ciudad. A continuación se presentan los hallazgos más destacados de este estudio en lo referente a este ítem.

Mediante este estudio, fue posible identificar cómo algunas metas relacionadas con la generación de espacio público efectivo¹ se cumplieron parcialmente, así como otras del Plan Maestro de Espacio Público que no se cumplieron, tal como es el caso del aumento de la disponibilidad de espacio público efectivo a un índice de seis metros cuadrados por habitante, o la construcción total o parcial del cien por ciento de los parques metropolitanos definidos en el POT (Decreto 190 de 2004).

A pesar de esto, algunas metas relacionadas con la construcción o mejoramiento de parques de la ciudad sí se cumplieron, al menos parcialmente.

¹ Según Conpes 3718 de 2012, el espacio público efectivo está compuesto por las zonas verdes, parques plazas y plazoletas.

Un ejemplo de esto es la construcción y mantenimiento de seis parques de escala regional, metropolitana y zonal (según el artículo 70 del Decreto 190 de 2004), la cual se logró en un 31%; la construcción y adecuación de 50 parques de estratos 1, 2 y 3 de estas mismas escalas, que se cumplió en un 16%; y el mantenimiento de los polígonos de parque localizados en las centralidades, que fue realizado en un 99%.

Con respecto a los instrumentos de gestión: se creó el Fondo Compensatorio de Gestión para Parques que garantiza el recaudo. En el Plan Distrital de Desarrollo se establecieron partidas para la ejecución de obras y se comenzó a ejecutar el Plan Maestro de Espacio Público en un 38%

El Programa de Renovación Urbana, que proponía mantener 91 parques, se cumplió en un 89%. Y en cuanto a las operaciones estratégicas en las que se busca construir o mantener el sistema de espacio público contenido en el artículo 71 del POT, solo fueron ejecutadas de forma parcial.

Como se mencionó anteriormente, la meta de llegar a 6m² de espacio público efectivo por habitante descrita en el Plan Maestro de Espacio Público no se cumplió. Sin embargo, sí se presentó un incremento en cuanto al

indicador de 2.94 metros cuadrados por habitante del año 2004, al pasar a 3.93 metros cuadrados en 2015, lo cual implica un incremento de 0.99 metros cuadrados.

A pesar de este leve incremento, la distribución del espacio público efectivo sigue siendo bastante desigual en la ciudad, y se observa cómo hay un grupo de localidades que cuentan con índices con un promedio de 9m² por habitante como Teusaquillo, Santa Fe y Barrios Unidos. En un segundo lugar, con un promedio de 3,4 m² por habitante, se encuentran las



localidades de Tunjuelito, Fontibón y Usaquén. En un tercer grupo, con un promedio de 2.8m² se encuentran las localidades de Kennedy, Puente Aranda, Engativá y Chapinero. Finalmente, las localidades con promedio más bajo de espacio público efectivo, con un valor de 1.8 metros cuadrados, son Antonio Nariño, San Cristóbal, Suba, Rafael Uribe, Usme, Los Mártires, Bosa, Ciudad Bolívar y la Candelaria.

Teniendo en cuenta los datos mencionados, es clara la necesidad de contar con las acciones y medidas necesarias para la generación de nuevo espacio público en las localidades con mayor déficit. Para esto, es muy importante el aporte que se puede dar mediante las cesiones obligatorias gratuitas en los procesos de construcción, a través del cumplimiento de obligaciones urbanísticas en instrumentos de gestión como planes parciales, operaciones estratégicas y procesos de renovación y/o regeneración urbana.

Entre 2004 y 2014 se generaron 213,698 metros cuadrados (21.3 hectáreas), correspondientes al 8.6 % del total de espacio público efectivo generados en los últimos 11 años.

Sin embargo, el logro de incrementar el índice de espacio público también involucra el esfuerzo por la simplificación y armonización de los trámites necesarios para la entrega de zonas de cesión al Distrito, los cuales deben ser más eficientes y claros para que estas áreas puedan ser entregadas a la ciudad con fluidez y oportunidad. Esta eficiencia en los trámites depende, en gran medida, de la coordinación interinstitucional que se dé entre los entes distritales asociados al recibo, manejo y mantenimiento del espacio público de la ciudad. Así mismo, desde la impecable radicación de las solicitudes por

parte de los urbanizadores, promotores, desarrolladores, etc.

La planificación y las políticas públicas de espacio público se deben generar a largo plazo con fundamento en información diagnóstica real del territorio y lineamientos de diseño, como materiales, estándares, ejecución y entrega de espacios públicos claros y unificados. En la medida que los constructores tengan seguridad jurídica en los procesos descritos se facilitará la entrega de las cesiones obligatorias.

Otro aspecto importante es la calidad del espacio público. No es suficiente alcanzar las metas cuantitativas que se propusieron para Bogotá, sino que es necesario verificar el nivel de desempeño de los ciudadanos en el escenario urbano y qué tan adecuadas son las características físicas de la ciudad para el cumplimiento de las metas y aspiraciones de los individuos (Coraliza, 2000). Para esto se requiere evaluar la calidad del espacio público actual y generar las modificaciones y lineamientos necesarios para el desarrollo de un espacio público de calidad.

Mediante auditorías visuales, y programas de evaluación de espacio público es posible medir el grado de accesibilidad, conectividad de las redes, permeabilidad, legibilidad y funcionalidad del mismo. Es necesario

identificar los niveles de servicio de los corredores peatonales, y conectar estos, andenes y calles con los parques, equipamientos y centralidades de la ciudad; verificando sobre estos corredores la seguridad vial, los cruces y la integración del espacio con las necesidades de las personas.

Incluir a las comunidades en la evaluación y diseño del espacio público es fundamental para su apropiación. Las comunidades cumplen un papel muy importante en apoyar la seguridad y mantenimiento de espacios públicos como calles, alamedas, parques o plazas.

Además, es necesario trabajar en pro de la seguridad, mantenimiento y funcionalidad de los espacios públicos teniendo en cuenta que, según la encuesta bienal de culturas realizada por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, la percepción de seguridad de los ciudadanos frente a los parques y espacios públicos es negativa, ya que un 64,4% de encuestados los consideran lugares inseguros.

En conclusión, para la generación de espacio público en la ciudad se deben tener en cuenta los aspectos cuantitativos, principalmente en las localidades que cuentan con mayor déficit de espacio público efectivo por habitante. Es necesario simplificar los procesos

y trámites de entrega de cesiones obligatorias que deben realizar los desarrolladores. Sugerimos generar una guía pedagógica de procesos de entrega de cesiones en la cual los estándares técnicos, jurídicos y urbanísticos de los trámites requeridos sean descritos claramente, con los plazos y requerimientos identificados.



El primer paso para un mejor espacio público es evaluar lo construido y saber cómo ha sido recibido por las comunidades, y en qué aspecto se debe mejorar. Teniendo en cuenta esta línea base es posible generar lineamientos de diseño para calles completas, parques seguros y espacios públicos de buena calidad.

Plinio Alejandro Bernal

Panelista



Economista de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana. Candidato a MBA de la Universidad de la Rioja, España. Se ha desempeñado en importantes cargos en el sector público y privado en las áreas de formulación, gestión y seguimiento a diferentes programas y proyectos en el Ministerio de Cultura, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y las Secretarías Distritales de Salud y Educación.

Adicionalmente, ha sido docente de las facultades de economía de las Universidad Central y Universidad Militar Nueva Granada. Actualmente es el encargado de la Dirección de Proyectos y Gestión Urbana de la Cámara de Comercio de Bogotá, cargo desde el cual ha liderado y coordinado importantes proyectos de desarrollo urbano, movilidad e infraestructuras para el mejoramiento de la competitividad y la calidad de vida en Bogotá y la Región.



La importancia de medir el espacio público

Entender la calidad de vida como el nivel de acceso a los bienes y servicios que tienen y/o deben tener las personas para que se garantice su bienestar y las condiciones básicas de vida y desarrollo, tanto individual como colectivo de una población (Red de Ciudades Cómo Vamos), permite ver el espacio público como un elemento de gran aporte a este aspecto, a partir de las oportunidades de intervención que éste ofrece para impactar la calidad ambiental de un territorio y



la cultura de quienes lo habitan. De esta manera, el espacio público debe ser entendido tanto como un lugar de relación y de identificación entre las personas, como un componente estructural del sistema urbano en las ciudades. Abordar el espacio público desde ésta óptica, implica entender que éste constituye un importante elemento para la toma de decisiones por parte de cualquier agente institucional, pues las intervenciones sobre el entorno impactan directamente el bienestar de los ciudadanos.

Por lo anterior, realizar un seguimiento sistemático a los cambios en la calidad de vida de los habitantes resulta de gran importancia para cualquier ciudad. En este punto, es importante resaltar que dicha medición debe contar no sólo con indicadores que permitan hacer seguimiento a una gestión, los denominados objetivos, sino también con indicadores subjetivos que permitan conocer la opinión ciudadana e incorporar sus aportes a la gestión de una ciudad. El contemplar estos dos indicadores permite, además de mejores procesos de toma de decisiones por parte de las autoridades encargadas, gobiernos más eficientes y transparentes a la vez que ciudadanías más informadas y participativas.

Las cifras sobre el espacio público de Bogotá, pese a ser sobresalientes a nivel nacional, distan mucho de los estándares internacionales reconocidos como óptimos. Adicionalmente, los indicadores bogotanos en esta materia no han mostrado cambios representativos hace muchos años. Lo anterior impone importantes retos tanto para incrementar indicadores de cantidad, mejorando los 3.9 m² /hab efectivos actuales, como para incidir en el tipo de espacio público que se genera actualmente. Frente a este último punto, cabe mencionar que el 56% del espacio público actual es destinado a vías

vehiculares, mientras sólo el 35,6% son zonas recreativas. A esto se añade que el 47% del espacio público bogotano es producto de cesiones, lo que implica que los constructores desempeñan un importante papel en la definición del espacio público de la ciudad (Departamento Administrativo del Espacio Público - DADEP, 2015).

De esta manera, los retos en el tema son inmensos, pero además abarcan diferentes categorías que superan la preocupación de simplemente generar espacio público, ampliando el objetivo a gestionar y garantizar el goce efectivo de los ciudadanos de dichos lugares. Con esto en mente, a continuación se presentan los desafíos que frente al espacio público tiene Bogotá, categorizados en cuatro aspectos:

Frente a la generación:

Aumentar el espacio público efectivo por habitante, haciendo especial énfasis en mejorar los índices de área verde por persona y con esto los espacios destinados a la recreación y el disfrute por parte de los ciudadanos.

Diseñar espacios que contengan una oferta integral, de tal manera que los diferentes habitantes de un territorio se sientan invitados a aprovechar dichos lugares. Lo anterior

resulta en espacios que inviten a la permanencia y que tengan diferentes oportunidades y actividades.

Generar ámbitos que promuevan la conexión de espacios naturales y antrópicos, reconociendo la importancia de la estructura ecológica principal de la ciudad vinculándola nuevamente a la vida de sus habitantes y sus comunidades.

Garantizar la participación ciudadana efectiva en el diseño y el mantenimiento de espacios públicos, entendiendo que las acciones directas que una comunidad ejerza en un espacio público son las que le permitirán identificarse con éste y así establecer un vínculo basado en las vivencias propias. Lo anterior deriva en la apropiación de los ciudadanos hacia los espacios públicos que tienen un significado para ellos.

Incorporar procesos de renovación urbana con un componente de desarrollo en altura que facilite la creación de nuevo espacio público.

Sobre la recuperación y la defensa:

Fortalecer la reglamentación del aprovechamiento económico del espacio público, facilitando la vinculación de los actores interesados

y fomentando el desarrollo de actividades que promuevan el disfrute de dichos lugares.

Mejorar la iluminación de espacios públicos, invitando a los habitantes a interactuar en la noche. Lo anterior implica manejar la luz más que como un elemento funcional como una herramienta que planeada adecuadamente permita una experiencia urbana interesante para los ciudadanos.



Promover la acción colectiva en las actividades de mantenimiento de espacios públicos, fomentando una responsabilidad mancomunada que se convierta en el instrumento de defensa de los espacios comunes.

Impulsar micro-intervenciones de la mano de los ciudadanos que impriman elementos de significancia a los espacios públicos y además permitan resaltar las potencialidades del mismo a partir de la visión de quiénes lo usan.

Para sostenibilidad:

Considerar la participación ciudadana como eje de la apropiación del espacio público, entendiendo este concepto como una manifestación explícita y tangible de los intereses de los individuos frente a los lugares que habita y permitiéndole a la ciudadanía generar elementos significativos que vuelvan representativos dichos espacios.

Promover esquemas asociativos de gestión de espacios públicos que incluyan a la ciudadanía y promuevan las alianzas público – privadas para la administración de estos lugares. Se pueden tomar como referentes casos exitosos como AsoSanDiego, Amigos Parque de la 93 y proyectos en desarrollo como el Piloto sobre la peatonalización de la Carrera Séptima que actualmente adelanta la Cámara de Comercio de Bogotá en un trabajo colaborativo con la Corporación de Universidades del Centro de Bogotá, entidades distritales y ciudadanos del centro.

Implementación de las Calles comerciales a cielo abierto, presentadas en el actual Plan de Desarrollo como ejes de promoción turística y de conectividad económica y ambiental.

Con respecto a la medición:

Incorporar indicadores subjetivos que permitan conocer la percepción de los ciudadanos y sus necesidades. Complementando de esta manera los criterios de cantidad con cualidades de goce efectivo. En este punto resulta importante implementar tecnologías para facilitar la inclusión de la opinión de los ciudadanos, como por ejemplo la plataforma KoBo Toolbox.

Considerar las diferencias de los territorios y de sus habitantes, para que los espacios públicos diseñados y generados coincidan tanto con las potencialidades de los lugares como con los intereses de quienes los habitan.

Examinar indicadores de medición de la conectividad de los espacios públicos para superar los espacios aislados y procurar un sistema integral de lugares para el goce efectivo de los ciudadanos.

Utilizar conjuntamente información objetiva y subjetiva para deducir, estadísticamente, cuáles dimensiones y aspectos deben ser priorizados a la hora de tomar decisiones sobre el espacio público de la ciudad.

Bibliografía

Borja, J. (2003). La ciudad conquistada. Alianza Editorial.

Cámara de Comercio de Bogotá & Fundación Despacio. (2014). Boletín de iluminación urbana en Bogotá.

Departamento Administrativo del Espacio Público - DADEP. (2015). Observatorio del espacio público de Bogotá. Recuperado el 2016, de <http://observatorio.dadep.gov.co/>

Oviedo, E., & Abogabir, X. (2000). Participación ciudadana y espacio público. En O. Segovia, & G. Dascal, Espacio público, participación y ciudadanía (págs. 19-34). Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Pinzón, M. V., & Echeverri, I. C. (Enero de 2010). Espacio público, cultura y calidad ambiental urbana. Una propuesta metodológica para su intervención. Recuperado el 20 de Abril de 2016, de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/>

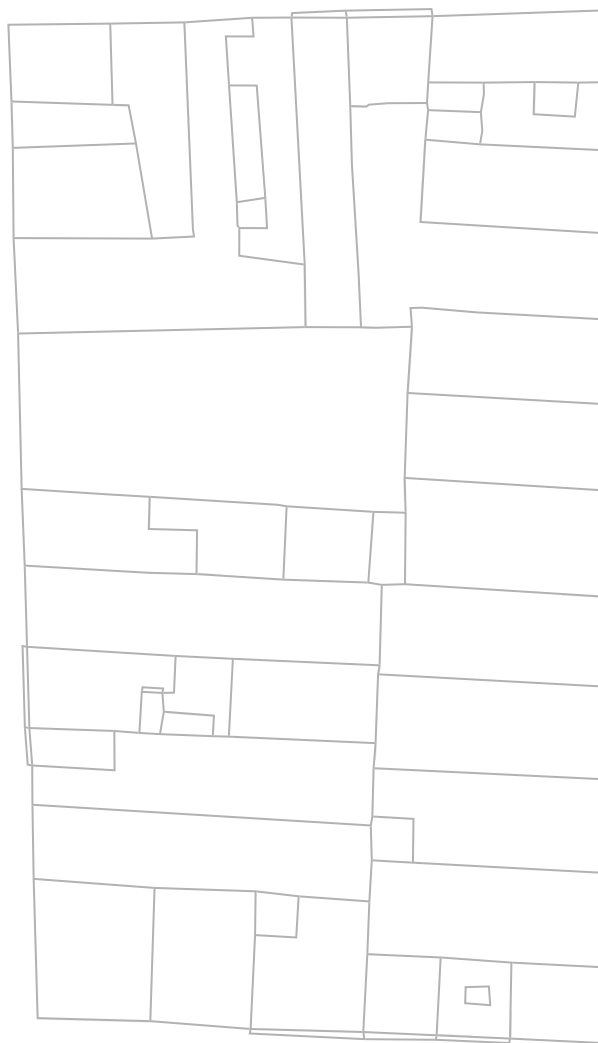
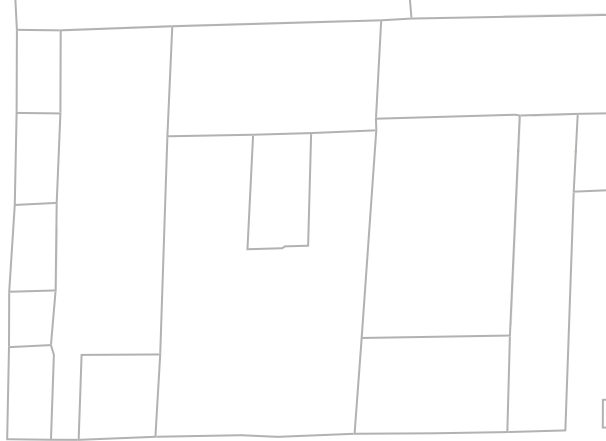
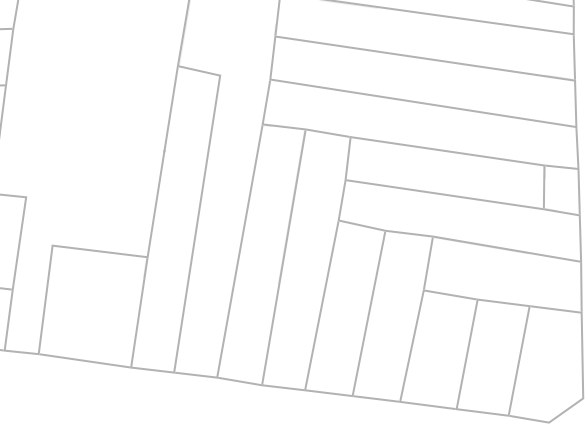
A modo de reflexión...

En esta sesión con Plinio Alejandro Bernal, Camacol y Víctor Gutiérrez, se concluye que: teniendo los déficits de espacio público en la ciudad expuestos, mediante el debate se establece que los desarrollos futuros de la ciudad deben tener en cuenta los indicadores cuantitativos actuales para proyectar las intervenciones, disminuir los déficits y fomentar la conectividad de los espacios existentes y los pensados; deberá considerarse, para la generación de espacios públicos a través de proyectos de índole público y privado, la morfología de los componentes del espacio público existente y su relación con el espacio construido, así como la satisfacción de las necesidades del entorno local y de sus habitantes.

Para esto, la información obtenida a través de mediciones con indicadores cualitativos debería ser un soporte fundamental, ya que estos dan cuenta de las dinámicas relacionadas con los habitantes y el uso de los espacios públicos, la sensación de seguridad, su satisfacción con el entorno y las relaciones en términos de coexistencia y convivencia, todo en pro de un espacio público incluyente y sin discriminación, derechos fundamentales para que el espacio público cumpla con su función social, sea seguro, y en el se materialicen.









CONCLUSIONES

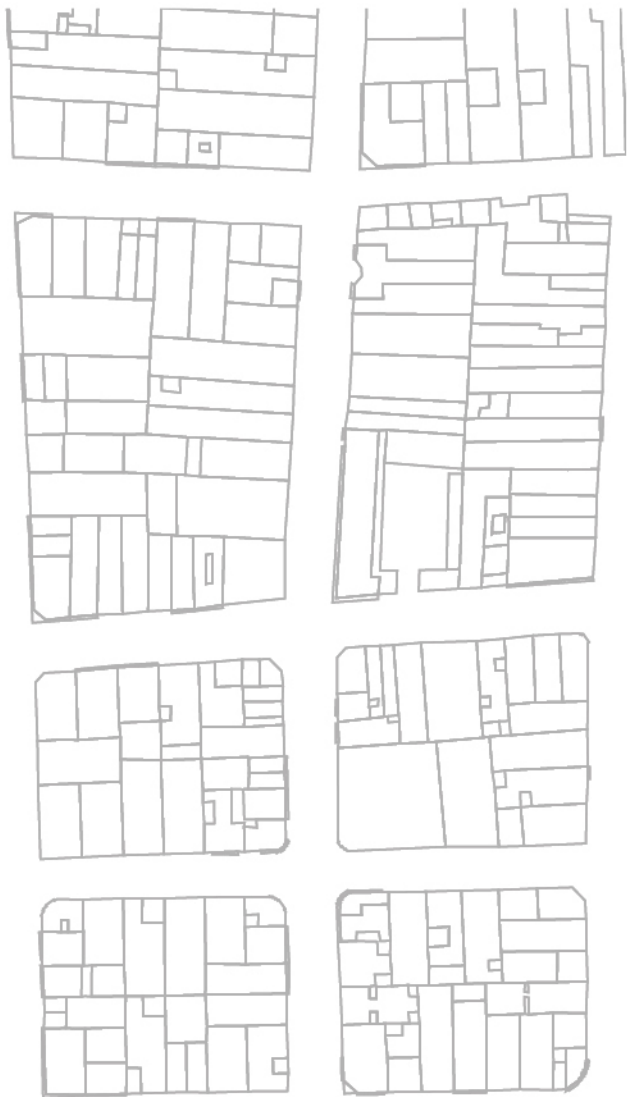
En este módulo se estableció que la sostenibilidad del espacio público depende en gran medida de la visión prospectiva de los gobiernos y del nivel de apropiación de los habitantes de la ciudad, el cual se construye de acuerdo a la calidad de los espacios públicos existentes. Los estudios de las organizaciones públicas y privadas, ya sean de orden cuantitativo o cualitativo, son el insumo fundamental para la toma de decisiones sobre el espacio público, todo en pro de la disminución de los espacios públicos aislados y promoviendo el tejido de una red integrada.

A lo largo de las diversas intervenciones de los participantes, se estableció que los indicadores que permiten dar cuenta de las condiciones y el uso del espacio público, de las actividades que en él se realizan, de su confort, su frecuencia de uso, su función como escenario de participación y encuentro comunitario, son la bases para estrategias de intervención y acción diseñadas a escala ciudad, pero con aplicaciones puntuales a escala local y barrial, en las que se integre a la comunidad como insumo para su planeación, conservación y sostenibilidad.





Estas Memorias recopilan las intervenciones realizadas en el Seminario “Mirar La Calle”, realizado entre el 8 y el 24 de noviembre de 2016 por la Defensoría del Espacio Público de Bogotá, el Observatorio del Espacio Público de Bogotá y la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Bogotá D.C. y Cundinamarca, en el marco del Convenio Especial de Cooperación No. 110-00128-291-0-2016 del 4 de octubre de 2016.



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO

