

**Limitantes a la implementación de la política de recuperación de  
espacio público en Puerto Berrío, Antioquia**

**Gustavo E. Medina Zapata**

**Estudiante**

**Asesor**

**Juan Camilo Escobar Villegas**

**Universidad Eafit**

**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**2018**

**Medellín, Antioquia**

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| <b>Introducción</b> .....   | 2  |
| <b>Problema</b> .....   | 4  |
| <b>Limitaciones a la implementación del espacio público</b> .....                                   | 5  |
| <b>Metodología</b> .....  | 6  |
| <b>Marco teórico</b> .....  | 7  |
| <b>Plan básico de ordenamiento territorial, Acuerdo 013 del 2000</b> .....                          | 9  |
| <b>Resistencias</b> .....   | 13 |
| <b>Aplicación del Código de policía- actualidad</b> .....   | 17 |
| <b>Un caso exitoso</b> .....  | 21 |
| <b>Propuesta de elementos necesarios para la nueva política de espacio público en Puerto Berrío</b> | 23 |
| <b>Conclusiones</b> .....   | 29 |
| <b>Fuentes</b> .....  | 31 |
| <b>Primarias</b> .....  | 31 |
| <b>Secundarias</b> .....  | 31 |

## Introducción

El Municipio de Puerto Berrío hace parte de la Subregión del Magdalena Medio Antioqueño y se constituye como su referente urbano más importante, debido a que su población urbana alcanza hoy 44.564 habitantes,<sup>1</sup> después de haber participado históricamente como un centro multimodal de carga para todo el país.<sup>2</sup> En la actualidad tienen impacto en este municipio obras de importancia nacional como la construcción de la vía Magdalena 2, un futuro dragado del Río Magdalena que le permita su completa navegabilidad para la carga del país, entre otros proyectos, haciendo necesario que se tomen medidas para mejorar los *atributos territoriales*<sup>3</sup> que generen una capacidad de soporte suficiente en una futura expansión.

En la actualidad se destaca una alta conflictividad en el uso del espacio público, siendo abordado por el ente territorial en el año 2.000 a través del *Acuerdo 003* del mismo año (PBOT), con la formulación de una “Política de Recuperación del Espacio Público”, que tenía como finalidad “promover y regular el uso, manejo, aprovechamiento y ocupación del territorio en relación armónica con los espacios colectivos disponibles y posibles y el desarrollo de la vida comunitaria”.<sup>4</sup> Para el logro de este fin se propone la implementación de un programa y sus proyectos que logren que el espacio público en Puerto Berrío se entienda como un ámbito de socialización, esparcimiento y convivencia donde prime el interés público sobre el particular. No obstante, en la actualidad se evidencia que la mencionada política no se ha implementado. Como características principales de los problemas del espacio público en el municipio, tenemos dos grandes componentes: el primero tiene que ver con la conflictividad que se presenta en *el área comercial urbana* por aprovechamientos indebidos como obstrucción de aceras, eliminación de zonas

---

<sup>1</sup> Portal Territorial TerriData del Departamento Nacional de Planeación – DNP: el Municipio de Puerto Berrío cuenta con un 90.2% de población urbana equivalente a 44.569: <https://terridata.dnp.gov.co/>

<sup>2</sup> Redacción El Tiempo (26 de mayo de 1995). “Puerto Berrío tendrá Sociedad Portuaria”. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-498213>

<sup>3</sup> Los atributos territoriales es un concepto tomado del ordenamiento territorial que está constituido por el suelo mismo y sus diferentes clasificaciones y dotaciones desarrolladas por el ser humano para su uso, y aprovechamiento, estos son: el suelo, servicios públicos, la vivienda, vías y transporte, equipamiento y espacio público.

<sup>4</sup> Puerto Berrío, *Administración Municipal, Acuerdo Municipal, 013, 2000*, Puerto Berrío, Alcaldía Municipal, 2000.

comunes, eliminación de zonas verdes, entre otros; y de otro lado, el crecimiento del municipio a través de *asentamientos informales* que carecen por completo de espacios públicos.

Para efectos de la presente actividad académica nos centramos en la siguiente definición de espacio público. En primer lugar, entendemos el espacio público como un soporte necesario para la construcción de sociedad; y en segundo lugar, como el ámbito territorial necesario para que se presenten las relaciones sociales, el intercambio de bienes y servicios, como el espacio material donde las libertades individuales y colectivas logran expresarse con el fin de fortalecer la democracia. En esta definición apostamos por una definición parcial de espacio público, es decir en su materialidad y no en su inmaterialidad, como el espacio público que se ha venido configurando a partir de la creación de los ámbitos digitales.

Ahora bien, siendo consecuentes con la distinción anterior, es importante tener en cuenta las definiciones técnicas con respecto a los referentes mundiales de mínimos de espacio público efectivo en las zonas urbanas: 15 mts<sup>2</sup> x habitante. Dato que nos permite mirar con preocupación lo que encontramos en Puerto Berrío, puesto que allí sólo se alcanza 1.5 mts<sup>2</sup> x habitante a comienzos del siglo actual.<sup>5</sup> A esta precaria dimensión física del espacio público en Puerto Berrío debemos añadir los efectos negativos que tiene el inadecuado uso del espacio público y sus consecuentes tensiones sociales, como el crimen, la violencia y otras formas de inseguridad ciudadana.

---

<sup>5</sup> Puerto Berrío, *Administración Municipal, Acuerdo Municipal, 013, 2000*, Puerto Berrío, Alcaldía Municipal, 2000. Diagnóstico Dimensión Físico Espacial, pág. 95

## Problema

De lo anterior es claro que se tiene un **problema público** por resolver: la carencia de espacio público, para el uso de los ciudadanos, en términos de cantidad y calidad, en la zona urbana del municipio de Puerto Berrío, Antioquia.

El estudio de las políticas públicas como disciplina científica, ha usado varias herramientas e instrumentos para profundizar en su análisis, entre las que se destaca el *Ciclo de las políticas públicas*, que permite analizar de forma separada las diferentes etapas de las políticas, permitiendo un mejor análisis de éstas. El ciclo de las políticas públicas propone las etapas de agendación, formulación, implementación y evaluación (Roth 2017, 83-84). El *Ciclo* se ha convertido en una gran herramienta para el análisis de los problemas públicos, si bien no siempre sus etapas se presentan de forma exacta, ni en el orden propuesto por el autor, si permite determinarlas claramente y permite la realización de una evaluación más acertada. Nuestro caso no es la excepción, encontrando una etapa de formulación en la adopción del *Acuerdo 003 de 2.000*, PBOT, pero con nulas acciones de implementación que, al cabo del tiempo (17 años), han generado un deterioro del indicador de espacio público propuesto y mayores conflictividades por el uso indebido de este.<sup>6</sup>

Por lo anterior, hemos determinado que nuestra pregunta de investigación se enmarca en conocer y comprender *¿Qué factores han impedido el desarrollo de la etapa de implementación de la política de recuperación del espacio público propuesta por el PBOT (Acuerdo 013/2.000), para la zona urbana del Municipio de Puerto Berrío, Antioquia?*

Dentro de la Política de Recuperación de Espacio Público<sup>7</sup> se proponen proyectos en torno a la articulación y recuperación de áreas como parques y escenarios

---

<sup>6</sup> En cifras de la Inspección de Policía, en los seis meses de vigencia de la Ley 1801 en el 2017, se adelantaron 718 procesos verbales abreviados, de los cuales 64 terminaron en comparendos, mientras que en lo corrido del presente año se han adelantado 333 procesos verbales abreviados, y con comparendos efectivos se han alcanzado 83, mostrando una alta conflictividad en el espacio público del municipio.

<sup>7</sup> Puerto Berrío, Administración Municipal, *Acuerdo Municipal, 013, 2000*, Puerto Berrío, Alcaldía Municipal, 2000

deportivos, construcción de un malecón a la orilla del Río Magdalena, diseño de seccionales viales en las principales vías para la recuperación del espacio público, reubicación de venteros en sectores de gran impacto para la afectación del espacio público, entre otros proyectos; todos estos proyectos encaminados a potenciar las relaciones sociales de los porteños, pero que por razones aún desconocidas no lograron materializarse en la etapa de implementación, y gracias a este desarrollo académico se podrán exponer y comprender en cada uno de sus contextos, identificando las razones por las cuales no lograron materializarse.

### Limitaciones a la implementación del espacio público

Por ahora se plantean algunas hipótesis como las siguientes: existen limitaciones técnicas para el uso adecuado de instrumentos en algunos aspectos; carencia total de algunos instrumentos; desconocimiento técnico para la implementación; carencia de recursos financieros; limitaciones de tipo político como una inadecuada selección y participación de actores; tensiones de poder por la explotación económica particular de espacios comunes, entre otros aspectos que iremos conociendo y explicando en la medida del desarrollo de este texto.

La recuperación del espacio público implica no sólo medidas de tipo técnico, con referencia al diseño de secciones viales, áreas mínimas sino a la búsqueda de una respuesta a los limitantes que puede tener esta sociedad para un adecuado relacionamiento, por tanto la exploración de razones que han impedido la implementación de esta política contiene aspectos técnicos pero también políticos, esperando al final sugerir algunas alternativas que permitan el uso adecuado del espacio público, partiendo de los enunciados propios del Modelo de Administración Pública, llamado *gobernanza*,<sup>8</sup> propiciando la construcción participativa de la comunidad con el aparato estatal municipal, mejorando la eficacia en la toma de decisiones y en las inversiones realizadas.

---

<sup>8</sup> La Gobernanza como modelo de administración pública, surge en la década de los 90's, con postulados de eficiencia en la prestación de los servicios públicos, disminución del tamaño del estado, colaboración entre el sector público y el sector privado, transparencia en el uso de los recursos públicos, entre otros aspectos.

Con estos análisis se pretende contribuir al logro de una mejor sociedad en Puerto Berrío a través de la construcción de relaciones sociales adecuadas, a mejorar las condiciones de seguridad y convivencia de algunos sectores de la zona urbana del municipio, utilizando como medio para esto, la propuesta de un mejor espacio público para todos los habitantes, que realmente sirva de articulador social y que fortalezca la democracia local.

## Metodología

En la búsqueda de demostrar que las hipótesis planteadas son ciertas, en el entendido de buscar conocer las razones de tipo técnico y político que han impedido que la política de recuperación del espacio público de Puerto Berrío hubiese sido efectiva, nos sugiere que nuestro punto de partida es el contenido de esta política en el *Acuerdo 013 de 2000*, la cual cuenta con programas y proyectos específicos que nos permitirán conocer con claridad los alcances que se había planteado el PBOT<sup>9</sup> inicialmente y su diagnóstico previo. Seguidamente, evaluamos los Planes de Desarrollo Municipal posteriores a la aprobación del PBOT para determinar qué grado de correlación existe con la planificación del territorio propuesta, específicamente en el tema de la recuperación del espacio público, incluso hasta el Plan de Desarrollo que actualmente se ejecuta, ya que al no presentarse modificación alguna al Plan Básico de Ordenamiento Territorial, sigue siendo vigente. Luego continuamos la revisión de los limitantes técnicos, con una mirada sobre los POAI<sup>10</sup> y presupuestos anuales entre las vigencias 2001 y 2017, para poder observar el grado de materialización de dichas políticas de recuperación de espacio público.

---

<sup>9</sup> Conforme lo establece el artículo 9, literal b, de la ley 388 de 1.997, se conocen como PBOT, Plan Básico de Ordenamiento Territorial, como instrumento de planificación para los municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes.

<sup>10</sup> Planes Operativos Anuales de Inversiones, Ley 152 de 1.994

## Marco teórico

El tema *espacio público*, como estudio de caso, permite una gran cantidad de escritos descriptivos que tratan de explicar la efectividad o no, de las medidas tomadas en torno a su recuperación en cada rincón del país. De forma general, podríamos clasificar dos grandes concepciones del concepto *espacio público*, a saber: una, la mirada del espacio público vista como un instrumento del ordenamiento territorial, donde su fuente teórica está sustentada en las definiciones de tipo técnico y del ordenamiento jurídico colombiano; y, finalmente, una concepción del espacio público entendido desde la funcionalidad que éste presta para la construcción de sociedad y el fortalecimiento de la democracia participativa en un territorio específico.

Desde el punto de vista legal, el espacio público está definido en la ley 9 de 1.989 y retomado por el decreto 1504 de 1.998 como: “*el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes*”<sup>11</sup>. Partiendo de esta definición y de un diagnóstico realizado en todo el país, el gobierno nacional aprueba lo que se considera como la política nacional de espacio público recogida en el CONPES 3718 de 2.012, donde en el desarrollo del programa Vivienda y Ciudades Amables<sup>12</sup> se determina la necesidad de adelantar acciones en las principales ciudades del país en pro de la recuperación el espacio público, incorporando en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial del País, la categoría *espacio público* como necesaria y obligatoria.

Con la idea de hacer seguimiento a la evolución de los déficit de espacio público y evaluar la incorporación de esta categoría en los POT<sup>13</sup> de todo el país, se incorpora

---

<sup>11</sup> Ley 9 de 1989, Artículo 5 – Decreto 1504 de 1.998, Artículo 2

<sup>12</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para Todos, 2010-2014

<sup>13</sup> Los POT es la denominación generalizada del Concepto de Planes de Ordenamiento Territorial, pero estos se clasifican en 3 realmente dependiendo de la cantidad de habitantes que tenga el territorio: para municipios de menos de 30.000 habitantes se denominan Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), para municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes se denomina Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y para municipios con las de 100.000 habitantes, se denomina Plan Básico de Ordenamiento Territorial (POT).

en el mismo CONPES, el concepto *espacio público efectivo* que es conformado por zonas verdes, plazas y plazoletas y se establece como referente para Colombia una medida estándar como meta por alcanzar para el adecuado vivir de los ciudadanos de 15 Mt<sup>2</sup> X habitante<sup>14</sup>.

La otra mirada del *espacio público* tiene que ver con su funcionalidad y utilidad en el modelo de ciudad que actualmente se proyecta en los territorios, con una característica de acelerada urbanización y de demanda por servicios básicos y derechos por parte de los ciudadanos que hacen reflexionar sobre la función que juega lo público en las sociedades actuales. Dicha tesis es defendida por importantes autores de la actualidad como el Profesor Jordi Borja<sup>15</sup> en Barcelona, al igual que algunos académicos en Colombia como el profesor Carlos Mario Yori.<sup>16</sup> La falta de políticas claras en torno a los derechos ciudadanos, específicamente al *espacio público*, produce conflictos urbanos, ya que es en el espacio público donde se posibilita el encuentro ciudadano y se potencia la participación como un sustento básico de la construcción en conjunto entre el estado y sus habitantes. Ahora bien, es importante tener en cuenta el concepto *defensa de la cultura de lo público*, en el cual existe una idea que se aleja del modelo liberal que entiende el espacio público como un problema o cuestión por superar<sup>17</sup>, por el contrario, la respuesta a las pujas por la defensa del espacio público son una oportunidad para la construcción de acuerdos, entendiendo que en el conflicto y la diferencia se puede construir sociedad.

Como ya lo hemos anotado, para efectos del presente esfuerzo académico entendemos el espacio público más desde su definición de utilidad para la construcción de relaciones sociales que como un simple instrumento de planificación; y es que éste aspecto no es menos importante a la hora de indagar las razones por las cuales estos lineamientos propuestos desde el *Plan Básico de*

---

<sup>14</sup> Decreto 1504 de 1.998, Artículo 14.

<sup>15</sup> Borja, Jordi. 2013. *Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial

<sup>16</sup> Yori, Carlos Mario. 2011. *Espacio Público y Derecho a la Ciudad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana

<sup>17</sup> Yori, Carlos Mario. 2011. *Espacio Público y Derecho a la Ciudad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, pág. 20

*Ordenamiento Territorial del Municipio*<sup>18</sup>, a la fecha no se ven materializados. Nuestra hipótesis a falsear se ha clasificado en la búsqueda de razones técnicas y políticas que han impedido la adecuada implementación de esta política. De un lado tenemos los aspectos técnicos, que guardan relación con la definición instrumental del espacio público, tomada de documentos vinculantes como leyes, decretos y resoluciones; pero además se podrá demostrar en el desarrollo del presente estudio, que también se presentan razones de tipo político, entendidas como la manifestación de interés de los actores intervinientes, con la ocurrencia de tensiones sociales, de beligerancia entre ciudadanos y funcionarios, que a su vez son ciudadanos, y que enmarcado en diferentes épocas del tiempo, también ha contado con episodios violentos. Lo anterior, nos lleva a pensar, en lo que tiene que ver con el aspecto político, que el interés particular ha estado por encima del interés general.

## Plan básico de ordenamiento territorial, Acuerdo 013 del 2000

El Acuerdo 013 del año 2000 aprueba el primer Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Puerto Berrío, buscando a través de una serie de medidas que tienen que ver con las dimensiones físicas, sociales, económicos, entre otras, la consolidación del ente territorial como un *centro en el magdalena medio para la prestación de servicios, potencia agroindustrial, turística, pecuaria e industrial aprovechando la ventaja comparativa que le ofrece su ubicación estratégica en el país y contando con un capital humano calificado, un territorio planificado y una administración moderna y eficiente*.<sup>19</sup> El artículo 2 del mencionado Acuerdo, determina los objetivos, políticas y estrategias para el mediano y largo plazo del Plan Básico de Ordenamiento, donde se debe abordar la necesidad de desarrollar una política “de defensa al uso libre y equitativo del Espacio Público como lugar de socialización, esparcimiento y convivencia donde el interés común

---

<sup>18</sup> Puerto Berrío, Administración Municipal, Acuerdo Municipal, 013, 2000, Puerto Berrío, Alcaldía Municipal, 2000

<sup>19</sup> Visión Puerto Berrío, PBOT, Acuerdo 013 de 2000

prevalece sobre el individual o de minorías”.<sup>20</sup> De igual forma establece la estrategia que debe acometer el ente territorial para el logro de este objetivo como la articulación funcional de las áreas verdes con los escenarios deportivos, además de la reglamentación del uso y ocupación del espacio público mediante la concertación con los diferentes actores económicos en conflicto.

De lo anterior se infiere que en la retina de los porteños ya se identifica el uso de espacio público como un problema que había escalado al grado de problema público y que por tanto requería de la intervención de la institucionalidad a través de una política de recuperación del *espacio público*. Pero el planteamiento de esta problemática parte de un diagnóstico realizado por AMENA,<sup>21</sup> en el proceso de formulación del PBOT, donde, en el análisis de la dimensión físico espacial, sobresale una descripción completa del espacio público del municipio, el cual estaba reflejado principalmente en los parques, escenarios deportivos, parques infantiles, el atrio de la iglesia y piscinas privadas, y en el cual se listan los escenarios existentes y el área que ofrecen de espacio público a sus habitantes con un total de 47.992 mt<sup>2</sup>.(Municipio de Puerto Berrío 2000, 237-238).

El mismo diagnóstico<sup>22</sup> llama la atención por el uso indebido que en su momento tenía el *puerto de lanchas*, y que le impidió al equipo formulador del PBOT incluirlo como un espacio público efectivo, señalando de antemano la necesidad de adelantar acciones para su recuperación como un lugar que podría ser muy importante para el futuro del espacio público en el municipio. De igual forma se marca las dificultades que se padecían con el comercio informal, la falta de continuidad en los andenes existentes y la inexistencia de otros, y el parqueo de camiones por las zonas más concurridas del comercio, entre otros factores. Como resultado, en el estudio de AMENA se logra determinar el índice de espacio público para el municipio en 1.25 mt<sup>2</sup>/hab, que se entiende como la relación espacio público

---

<sup>20</sup> Acuerdo 013 de 2000, Artículo 2, numeral 2.4

<sup>21</sup> AMENA: Asociación de Municipios de la Meseta Norte de Antioquia

<sup>22</sup> Municipio de Puerto Berrío. 2000. Plan Básico de Ordenamiento Territorial Diagnóstico, Dimensión Físico Espacial. Puerto Berrío: AMENA

con que cuenta cada ciudadano para el desarrollo de sus derechos sociales y teniendo en cuenta, como ya se señalaba, que el referente internacional es de 15 mt<sup>2</sup>/hab. Se destacan dentro de este listado sólo los barrios que cuentan con escenarios deportivos, siendo igualmente los barrios que mayor espacio público poseen como: 11 de Noviembre, Kennedy, Centro y los Pozos. (Municipio de Puerto Berrío 2000, 237-238).

Para transformar lo encontrado en el este diagnóstico sobre el estado del espacio público, el mismo Acuerdo 003 de 2000 en su artículo 32, incorpora los Programas y Proyectos de corto y mediano plazo dentro del componente urbano del plan, dando nacimiento a la que se conoce como la Política de Recuperación de Espacio Público del Municipio de Puerto Berrío<sup>23</sup>, que tenía como finalidad la implementación del Estatuto de Usos del Suelo, la readecuación de zonas verdes, la articulación de zonas verdes con los escenarios deportivos, además de la búsqueda del compromiso de la ciudadanía con el cuidado y mantenimiento de los espacios públicos.

Los principales instrumentos mediante los cuales se tenía previsto lograr los objetivos trazados estaban representados así:

- La construcción de una nueva unidad deportiva
- La construcción de un malecón en la zona de las lanchas contigua al Río Magdalena
- La recuperación y mantenimiento de los retiros de las quebradas y caños
- La inclusión de la población en situación de discapacidad a través de la construcción de rampas.
- Adecuación de vías para la articulación con el espacio público.

Si bien el problema del manejo del espacio público en el municipio no se constituía en su momento como un problema público, el proceso de formulación del *Plan Básico de Ordenamiento Territorial* logro consolidar lo que denominaría John

---

<sup>23</sup> Puerto Berrío, Administración Municipal, Acuerdo Municipal, 013, 2000, Puerto Berrío, Alcaldía Municipal, 2000.

Kingdon en su modelo de Vertientes Múltiples, como una ventana de oportunidad, dándole inicio a una etapa de formulación de esta política, sin contar un proceso previo de agendación de la política pública.

La etapa de implementación de la política de recuperación de espacio público requería de la articulación de los diferentes instrumentos de planeación territorial como son el PBOT y los sucesivos planes de desarrollo municipal, los cuales en sus planes operativos anuales de inversiones incorporaron los programas y proyectos previstos en el *Acuerdo 003 de 2.000* para lograr mejorar los niveles de espacio público del municipio, como instrumento a su vez para el avance en la construcción de tejido social al interior de la zona urbana del municipio.

Los planes de desarrollo municipal en los cuales se fundamentaría la etapa de implementación de la política de recuperación de espacio público no cumplieron con su obligación presentándose una total desarticulación entre estos instrumentos. El primer plan de desarrollo llamada *Puerto Berrío Trabaja para Construir Futuro, 2001-2003*, incorporó algunos pocos proyectos relacionados con la recuperación del espacio público, en especial, lo que tiene que ver con los escenarios deportivos y el malecón, pero ninguno se pudo llevar a feliz término. El plan de desarrollo de los años 2004 – 2007, denominado *Palabras Son Hechos*, incorporó el proyecto de construcción de un malecón para la adecuación del espacio público cercano al Rio Magdalena, pero no se logró. De otro lado y como avance en el indicador de espacio público, se construyeron andenes en algunas vías principales del municipio, como las carreras 5 y 7 y la actual Calle 50 cerca a las instituciones educativas. De otro lado, el *Plan de Desarrollo de los años 2008-2011*, incorporó igualmente el proyecto para la construcción de un malecón sobre el Rio pero no se le dio cumplimiento. Posteriormente, en el plan de desarrollo municipal de las vigencias 2012-2015, llamado *Todos Unidos por Puerto Berrío como Debe Ser*, si bien ya no hace parte de alguno de los periodos del Plan de Ordenamiento Territorial, sigue teniendo al Acuerdo 003 de 2000 como referente ya que no se ha formulado un nuevo plan. En este periodo de tiempo se presentó un importante avance en la pavimentación de vías urbanas pero no se logró consolidar la necesidad de adecuar las secciones

viales de forma completa, y por tanto no se hizo inversiones en andenes o en la adecuación de zona verde alguna.

En el avance del actual Plan de Desarrollo Municipal, *Puerto Berrío para Todos*, que comprende las vigencias 2016-2019, se incorporó un programa denominado *Ordenación del Territorio*, dentro de la línea estratégica *Para la Alcanzar un Buen Gobierno*, donde se promueve políticas de recuperación de espacio público, con una meta de 900 m<sup>2</sup> de andenes y espacios públicos recuperados, la adecuación de 400 metros lineales de andenes garantizando su continuidad, programas de mejora en la accesibilidad como la construcción de rampas y la recuperación de zonas verdes, los cuales a la fecha están en proceso de implementación.

### Resistencias

Es claro para todos los habitantes del municipio, que en el periodo que ha transcurrido entre la formulación de la Política de Recuperación del Espacio Público y la actualidad, entendido como el tiempo necesario para la implementación, no se han logrado importantes avances en la recuperación del espacio público debido a factores de tipo técnico y político principalmente.

La falta de capacidad técnica de la secretaría de planeación en el periodo de la implementación de la política es una limitante técnica importante para el logro de las metas propuestas, puesto que no solo existen carencias en la cantidad de personal para adelantar acciones importantes, sino también, en los conocimientos necesarios para poner en práctica los proyectos descritos en el *Acuerdo 013 de 2000*. La dependencia de planeación en el municipio de Puerto Berrío, en lo referente al área de urbanismo, solo cuenta con un funcionario que adelanta todo tipo de acciones, principalmente el de otorgar licencias de construcción y la interventoría de algunas obras que adelanta la entidad, sin tener como una prioridad acciones correspondientes a la vigilancia y control. Estas limitantes son igualmente diagnosticadas para la gran parte de los municipios del país como *dificultades institucionales para el financiamiento, asistencia técnica, gestión, información y*

*control del espacio público*, en el *CONPES 3718 de 2012*, donde se establece la política nacional de espacio público.

En la revisión de los presupuestos municipales de gastos, en los periodos 2001 al 2016, no se logra identificar la apropiación de recursos para la recuperación del espacio público de forma directa. Sin embargo, se adelantan proyectos como la pavimentación de vías o la construcción de alcantarillados, que de forma indirecta le aportan en algo a la transformación de los lugares a través de mejoras en el espacio público, pero no como un objetivo principal de su intervención.

En la actualidad, ninguno de los espacios destinados para parques infantiles en el municipio presta este servicio, en vista que no han contado con los mantenimientos debidos y con el paso de los años se han deteriorado sin que cuenten con alguna acción por parte del ente territorial. En el periodo de implementación de la política se adelantó intervención de uno de los dos parques principales (ya existentes) con características más sobre lo estético y no sobre lo funcional, destruyendo la idea de punto de encuentro de los porteños. Este mismo espacio ha contado con variación e intervenciones con el paso de los años como la instalación de la maquina número 50 del ferrocarril como un símbolo de la historia férrea del municipio, pero no logra generar la atracción suficiente para que las personas quieran permanecer en él.

Aunado a la falta de inversión en la construcción de nuevos espacios públicos de calidad en la zona céntrica del municipio, está la falta de acciones de vigilancia y control, que no solo se presenta en la secretaría de planeación sino también en la secretaría de gobierno permitiendo que algunos comerciantes informales de otros municipios cercanos vengan a ofrecer sus productos y mercancías en las aceras y zonas verdes del municipio de Puerto Berrío, aportando en el caos que se vive en la localidad.

Los escenarios deportivos de la localidad han contado con la misma suerte por la falta de mantenimiento y cuidados básicos, en los cuales el tiempo y el uso los han deteriorado en su gran mayoría y los que funcionan han contado con mejoras por parte de la comunidad que de forma organizada le han permitido algún tipo de mejoras.

Es claro que el tema de la recuperación del espacio público no ha hecho parte de la agenda de las administraciones municipales en el periodo de implementación, siendo este un factor determinante para que los avances de la política sean nulos a la fecha, porque no solo la falta en la capacidad de control tiene efectos sino también la falta en el liderazgo por parte de la entidad para buscar solucionar un problema que con el paso del tiempo ha ido escalando en conflictividad, hasta el punto de perder la claridad en algunos lugares céntricos de los límites entre lo público y lo privado. Es fundamental a futuro y con la aplicación del nuevo código de policía, que la Administración Municipal lidere los procesos de recuperación del espacio público, ya con mayores herramientas legales por parte de la policía nacional, pero siempre con la necesidad de acompañar los procesos de pedagogía y no solo de aplicación sebera de la normatividad.

De otro lado, y señalando algunos aspectos clasificados como políticos se destacan factores que han impedido la implementación de los proyectos encaminados a recuperar el espacio público. La no aplicación de la normatividad de forma oportuna aunado a que el tema del espacio público no ha tomado un papel importante en la agenda municipal, ha permitido que el problema público tome dimensiones cada vez mayores y las respuestas que la entidad ha tratado de implementar no tienen los efectos adecuados porque son insuficientes. Algunos propietarios de establecimientos comerciales, ante la ausencia de medidas de control de las autoridades, han aumentado gradualmente la ocupación del espacio público, no solo en las aceras contiguas a sus establecimientos comerciales sino también con el uso de zonas verdes y parques.

Todo este contexto ha permitido que los comerciantes formales e informales se solidaricen entre ellos frente a las medidas de la entidad, manifestado que estas deben iniciar con comerciantes de otros lugares y que si bien ellos reconocen no estar cumpliendo la normatividad, de igual forma piensan que todos los comerciantes lo incumplen y no creen que las medidas de control puedan durar en el tiempo, por lo que no terminan siendo efectivas. Del lado de la institucionalidad, no se cuenta con la capacidad instalada suficiente para hacer cumplir las medidas

de control en toda la zona urbana del municipio, por no contar con la cantidad suficiente de funcionarios, ni contar con la fuerza pública disponible para los operativos relacionados con el espacio público, generando una sensación de improvisación en los ciudadanos y por ende una falta de aceptación de las medidas. La efectividad de las políticas de recuperación de espacio público podrían ser mayores si logra establecerse medidas que delimiten las zonas a intervenir dependiendo el grado de afectación a los ciudadanos, que le permitan a la entidad concentrarse en un sector priorizado y que pueda tener resultados que logren mejorar el acompañamiento social para los siguientes sectores.

Los recaudos por impuesto de Industria y comercio, son los segundos en importancia dentro de los ingresos propios de la entidad, lo que le permite a los comerciantes cierto poder de negociación ante la entidad, además de ser el principal sector generador de empleos en el municipio, aspectos estos que han puesto de manifiesto para no cumplir con las medidas de control impuestas.

La defensa del espacio público tiene como finalidad garantizar que el interés general no sea cooptado por unos pocos particulares en beneficio propio. En esta lógica los procesos de recuperación del espacio público deberían contar con el apoyo de la ciudadanía que se ve afectada por el problema público, pero esta situación no se presenta, debido a que las medidas no son socializadas ni cuentan con ningún tipo de programa de información en medios de comunicación locales que les permita no solo divulgar las razones por las cuales se toman las medidas sino también donde se pueda interactuar con el ciudadano, logrando procesos adecuados de participación ciudadana alrededor de estas medidas, aspecto que ha impedido igualmente la implementación de la política de recuperación de espacio público en el municipio.

No sería posible clasificar si ha influido más los factores técnicos o políticos a la hora de la no implementación de las políticas de recuperación del espacio público, pero si es posible afirmar que la convivencia entre ellos han impedido que el municipio de Puerto Berrío no refleje el orden y organización en su urbanismo propias de un municipio que espera en convertirse como el centro de la región del

Magdalena Medio en la prestación de servicios y como potencia agroindustrial, turística y pecuaria.<sup>24</sup>

## Aplicación del Código de policía- actualidad

El 29 de Julio de 2016, se promulga el *Nuevo Código de Policía*, ley 1801 del mismo año, que pone de manifiesto una problemática que no fue resuelta en años anteriores por la implementación de la política de recuperación de espacio público.

Si bien, el presidente de la república, mediante alocución presidencial permitió un plazo de 6 meses posteriores a la promulgación de la norma para la aplicación de las medidas implementadas por esta, podría decirse que la nueva norma no reguló gran cosa en específico, diferente a las herramientas con las que contaba la institucionalidad, pero sí hizo responsables directos no sólo a las Administraciones Municipales para la toma de medidas para la recuperación del espacio público, sino que también autoriza de forma directa a la Policía Nacional a tomar medidas conducente con esta finalidad, otorgándole facultades adicionales para el cumplimiento de esta labor.

Como ha sucedido en gran parte de ciudades y municipios, las medidas adoptadas por la fuerza pública en pro de la recuperación del espacio público, han generado todo tipo de polémicas<sup>25</sup>, en las cuales Puerto Berrío no ha sido la excepción, pero de fondo ha expuesto una gran problemática y es que las políticas de recuperación del espacio público no han contado con los instrumentos adecuados ni con la voluntad administrativa necesaria para avanzar en el logro de las metas.

---

<sup>24</sup> Puerto Berrío, Administración Municipal, Acuerdo Municipal, 013, 2000, Puerto Berrío, Alcaldía Municipal, 2000.

<sup>25</sup> Se tienen noticias de enfrentamientos entre comerciantes y la fuerza pública en la ciudad de Bogotá, en noviembre de 2017, donde se impusieron 40 foto-comparendos a vehículos mal parqueados: <http://www.eltiempo.com/bogota/disturbios-por-operativos-en-el-barrio-la-favorita-151610>. De igual forma se conoce que se presentaron disturbios en la ciudad de Florencia en el año 2016, por la reubicación de vendedores ambulantes en el espacio público: <https://www.rcnradio.com/colombia/region-central/disturbios-vendedores-policia-dejaron-operativos-recuperacion-del-espacio-publico-florencia>. En la Ciudad de Armenia a finales del año 2017 se presentaron enfrentamientos entre la fuerza pública y los vendedores de CD que dejó varios funcionarios de la Secretaría de Gobierno heridos: [http://caracol.com.co/emisora/2017/12/30/armenia/1514652576\\_217789.html](http://caracol.com.co/emisora/2017/12/30/armenia/1514652576_217789.html)

La aplicación de la ley 1801 de 2016 ha puesto en escena los intereses de un grupo importante de comerciantes del municipio que han fundamentado gran parte de sus ventas mediante el uso, para su beneficio particular, del espacio público, extendiendo sus establecimientos de comercio a los andenes y antejardines, tapando mediante piso duro todo tipo de zonas verdes, haciendo que los ciudadanos tengan que caminar por las vías del municipio y forjando que el interés general no se encuentre por encima del interés particular.

Esta práctica de ocupación irregular del espacio público se ha desarrollado durante más de una década en el municipio donde incluso los privados han adelantado inversiones en el espacio público, dejando incluso en algunos lugares de la zona comercial del municipio, una duda entre los límites de lo público y lo privado.

Con la necesidad de la implementación de la norma se han presentado capacitaciones por parte de las autoridades y reuniones propiciadas por los comerciantes buscando implementaciones graduales de la norma, que les permitan realizar adecuaciones a sus establecimientos comerciales para no tener que cerrar de forma inmediata. Lo anterior se centra en los establecimientos de comercio formales, mientras que en la informalidad, que también tiene un grado de ocupación importante del espacio público, se sustenta en la falta de oportunidades de empleo<sup>26</sup> para realizar dichas ocupaciones de forma temporal, situación que es totalmente cierta, y que las cuales culminan en ocupaciones permanentes del espacio público para fines económicos.

La policía nacional cuenta con estadísticas de la cantidad de comparendos que se han impuesto por el uso indebido del espacio público,<sup>27</sup> como medidas de corte coercitivo, pero que no tienen duración en el mediano ni largo plazo, ya que la fuerza pública no es suficiente para perseguir a la vendedores todo el día y no sería,

---

<sup>26</sup> Según estudio realizado por la Fundación Panamericana para el Desarrollo en convenio con el Ministerio de Trabajo, el desempleo para Puerto Berrío es cercano al 48,8% para el año 2012, siendo el tercero más alto de la región del Magdalena Medio, luego de Puerto Triunfo y Cantagallo.

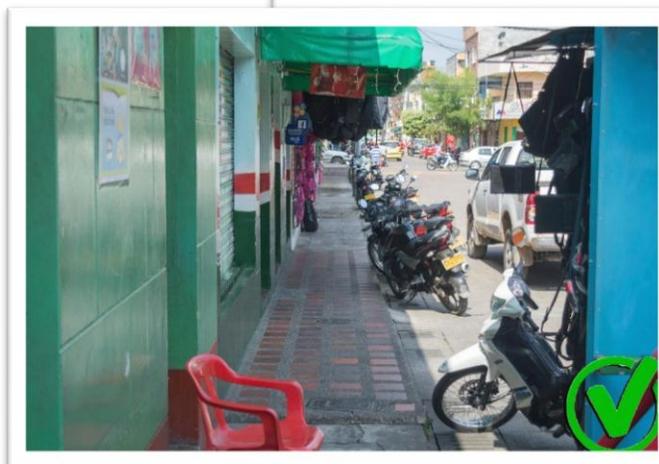
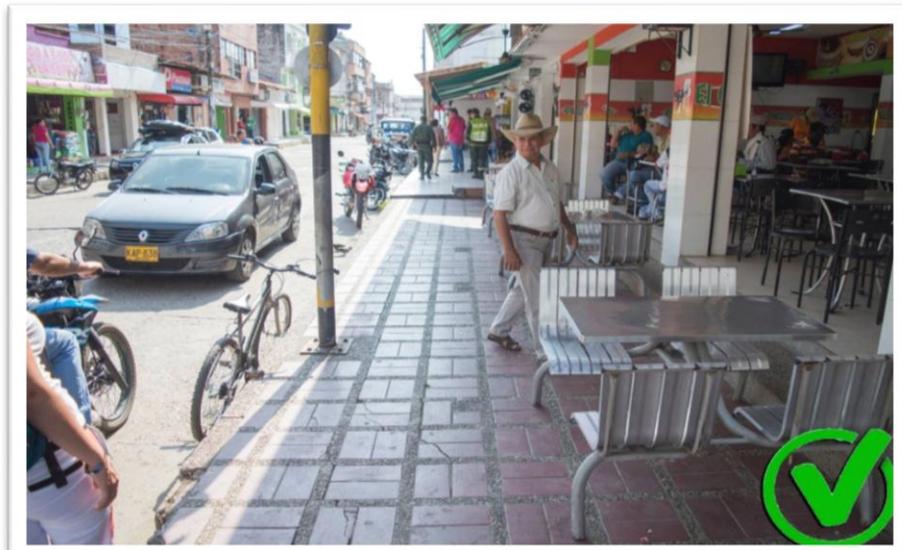
<sup>27</sup> En Cifras de la Inspección de Policía, en los seis meses de vigencia de la ley 1801 en el 2017, se adelantaron 718 procesos verbales abreviados, de los cuales 64 terminaron en comparendos, mientras que en lo corrido del presente año se han adelantado 333 procesos verbales abreviados, y con comparendos efectivos se han alcanzado 83, mostrando una alta conflictividad en el espacio público del municipio.

igualmente, una labor eficiente por parte de las autoridades, ya que la recuperación del espacio público se busca solo como una tarea y no con una finalidad clara, de por qué y para qué se debe recuperar el espacio de todos, quizás de esta forma se pueda dar claridad y estructura a una política real de espacio público en el municipio.

La aplicación del nuevo código de policía ha puesto de manifiesto otro limitante técnico que tiene la zona comercial del municipio y es la falta de continuidad horizontal de los andenes, ya que los establecimientos de comercio ejerciendo acciones de “señor y dueño” han modificado los frentes de sus establecimientos elevando el nivel de las aceras en algunos casos, cerrando el paso peatonal en otros para ubicar silletería de los establecimientos, entre otros factores. (Ver imágenes 1, 2 y 3 sobre procesos de recuperación del espacio público)

En el periodo de cerca de 17 años, luego de la aprobación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, es muy claro la falta de instrumentos de planificación y actuación en las tareas de vigilancia y control de las autoridades locales de planeación.

En la actualidad se pueden observar cambios importantes y avances en la recuperación del espacio público por el ingreso de la policía como actor corresponsable inmediato de la protección del espacio público, ya que algunos establecimientos comerciales han respondido a las medidas coercitivas de las autoridades, pero dichas medidas no superan en efectividad más de dos o tres días, siendo necesario la formulación de una política real de recuperación del espacio público, que cuente con altos niveles de participación de los diferentes actores interesados de forma directa en el proceso y que tenga como finalidad el disfrute de espacios público de calidad para todos los ciudadanos, que nos llevará a plantear necesariamente dos condiciones importantes a saber: la inevitable inversión por parte del gobierno municipal en constituir espacios públicos de calidad y la búsqueda de una política de recuperación del espacio público con altos niveles de participación.



**Imagen1.** (Superior) Se muestran los resultados de la recuperación del espacio público ocupado por mesas de establecimientos comerciales en la esquina de la calle 49 con la carrera 4. **Las imágenes 2 y 3** (inferiores) muestran la recuperación de andenes que anteriormente estaban totalmente ocupados por productos para la venta obligando a los ciudadanos a caminar por las calles. **Fuente: Oficina de Prensa Municipio de Puerto Berrío**

Las acciones de la institucionalidad deben tener un norte, una finalidad, y la recuperación del espacio público tiene como finalidad la mejora en la convivencia de los ciudadanos que habitan un territorio y es esa meta la que debe guiar las actuaciones de la institucionalidad, porque cuando se hace cumplir la norma sin

tener claro qué significa, se logran avances de corto plazo pero los niveles de descontento de los actores directos, hacen que en el mediano plazo se regrese a la situación inicial, haciendo cada vez más difícil el alcance de estas metas.

## Un caso exitoso

El manejo del espacio se ha convertido en uno de los principales problemas a tratar en muchas de las ciudades del continente americano, en vista que se presentan acelerados niveles de urbanización que superaron la planificación de las ciudades y municipios intermedios, con la llegada de muchos habitantes del sector rural, que han conformado asentamientos informales llamados también invasiones y más aún en nuestro país con el impacto que generó la violencia entre grupos de izquierda armada y derecha armada, produciendo altos niveles de desplazamiento forzado en el país.

El Banco de Desarrollo de América Latina – CAF, ha destacado 10 intervenciones exitosas en las ciudades de América Latina, que son merecedoras de ser estudiadas y replicadas en otros lugares buscando el bienestar de los ciudadanos y específicamente en lo que tiene que ver con transformaciones de espacio público y sus impactos en lograr cohesión social, destaca a la ciudad de Fortaleza en Brasil, que ha centrado su propuesta en aspectos relacionados con el medio ambiente, la recolección de residuos y la transformación de espacios públicos en la zona costera con grandes inversiones públicas y una adecuada coordinación interinstitucional.



En Colombia igualmente destaca el estudio, intervenciones importantes como Bogotá y su avance en procesos de cultura ciudadana, en incremento de los niveles de participación de todos los sectores y de mejora de la legitimidad de la institucionalidad, tratando de incorporar sentido a las actuaciones de recuperación de espacios públicos, como la remodelación de parques, plazas, plazoletas, construcción de andenes y gran avance en la construcción de kilómetros de ciclorutas. El Banco de Desarrollo de América Latina – CAF, igualmente hace una mención importante a la ciudad de Medellín como un referente de transformación

social, mediante el uso de varios instrumentos y entre ellos, el del espacio público, como consecuencia de las intervenciones integrales en algunas comunas de la ciudad y articulándola de forma inteligente al sistema de transporte masivo de la ciudad, el cual no sólo buscó mejorar la movilidad, sino que logró importantes transformaciones urbanísticas en sus entornos como la construcción de parques, plazoletas, andenes, escenarios deportivos, ciclo-rutas, que permitieron una mejora en la calidad de vida de los habitantes y en parte del Área Metropolitana del Valle del Aburra.

La publicación destaca también una intervención importante en la ciudad de Montería, que unida a estrategias como las educativas y de saneamiento básico han avanzado en la transformación del espacio público en la ronda del Río Sinú, como un gran parque lineal para el disfrute de todos los habitantes.

En la búsqueda de información no se logra obtener datos completos de procesos de recuperación de espacio público para poblaciones de menos habitantes que las principales ciudades, pero se hace mención a logros en poblaciones intermedias como el barrio Nuevo Salto, en la ciudad del Salto, Uruguay, donde a través de ejercicios de participación ciudadana se han logrado mejoras en el espacio público que les permitió resignificar este y mejorar sus condiciones de vida. De igual forma se destaca el caso de la comuna de Peñalolén en Santiago de Chile donde se transformó una plaza de un sector desfavorecido, que funcionaba como un depósito de basuras y luego de reuniones con la comunidad para definir el diseño y la utilidad que prestaría la plaza, se construyó de manera conjunta.<sup>28</sup>

## Propuesta de elementos necesarios para la nueva política de espacio público en Puerto Berrío

El espacio público de calidad tiene varias concepciones y definiciones entre las que se destaca la del profesor Carles Llop director del Departamento de Urbanismo y

---

<sup>28</sup> Carli Elena, Ruiz Juan Carlos, Editores, Espacios Públicos y Cohesión Social: Intercambio de experiencias y orientaciones para la acción. Universidad Alberto Hurtado, 2009, Santiago de Chile.

Ordenación del Territorio, de la Universidad Politécnica de Cataluña, donde determina que el espacio público debe ser la suma de tres conceptos: habitabilidad, actividad y movilidad.

Los espacios públicos necesariamente deben tener algún sentido, deben estar diseñados y adecuados en relación a las necesidades de la gente, por ende la participación ciudadana tiene que ser un eje fundamental en todas las etapas del diseño de una política de recuperación del espacio público, para asegurar menos dificultades en el momento de la implementación de las políticas y lograr que las intervenciones sean efectivas.

Las políticas de recuperación del espacio público presentan dificultades de orden social al ser cuestionadas por su afectación a las personas de más bajos recursos, por el desarrollo de sus actividades en el espacio de todos, pero contrario a esta posición, es precisamente la implementación de estas políticas las que podrían ser aprovechadas como un instrumento de re-equilibrio en las desigualdades sociales, ya que el espacio público, es la prolongación de lugar de domicilio de las personas, de sus viviendas, y en especial las de las personas de más bajos ingresos por contar con áreas pequeñas en sus hogares. Por lo anterior, las calles, plazas, aceras deben contar con la condición de ser accesible para todas las personas, característica que no es dada de los espacios privados.

En el Municipio de Puerto Berrío, específicamente en su zona comercial urbana, se pretende que el espacio público que conecta todo este sector logre ser adoptado y querido por todos los ciudadanos, al igual que alcance a sentirse por todos los porteños<sup>29</sup> como un bien común que debe ser cuidado y respetado por todos. De igual forma debe ser accesible para todos los ciudadanos sin excepción y diversificado, seguro, funcional y en total articulación con el ambiente.

Para tal fin y partiendo de la información que actualmente se logra en el ente territorial, más aun, cuando se busca la formulación de un nuevo plan básico de ordenamiento territorial, se hace necesario ofrecer algunas recomendaciones que

---

<sup>29</sup> Porteños es el gentilicio de las habitantes de Puerto Berrío

podrían ser de alguna utilidad para los equipos que formulen en poco tiempo este importante instrumento de planificación, en lo específico a la categoría del espacio público.

Es necesario entender, que las propuestas buscan cambiar una forma de entender las relaciones sociales del entorno de más de 20 años, las cuales son socialmente aceptadas y por tanto se constituyen en normas de tipo informal, pero que son efectivas, haciendo más difícil pretender cambiar esta forma de entender las relaciones de los ciudadanos con el espacio público, la exigencia de éste y su respeto.

Como primer factor del proceso, la Administración Municipal debe iniciar por hacer inversiones en el espacio público de calidad, en especial en los lugares donde hoy se disfruta del espacio público pero que carece de condiciones adecuadas e incluyentes como parques, plazoletas, parques infantiles, escenarios deportivos, entre otros. La presencia de espacios público carentes de orden, de estética y buena apariencia, indican de forma indirecta que no son cuidados ni por las instituciones públicas ni por la ciudadanía y por tanto, al parecer abandonados, se constituyen en una oportunidad de ocupación de particulares, como vendedores ambulantes, vendedores estacionarios y vendedores formales que ven una opción de ampliar su potencial de ventas.

A lo anterior, se le suma la falta de control oportuno de las autoridades consolidándose un concepto que la jurisprudencia ha defendido como el derecho a la confianza legítima como un mecanismo para conciliar conflictos entre intereses público y privados,<sup>30</sup> como una especie de sanción para las administraciones municipales por no actuar de forma diligente y creando algunos derechos a los ciudadanos para el uso temporal del espacio público.

Otro factor importante en que se deben adelantar inversiones que tienen que ver con la homogenización de los andenes en la zona comercial del municipio, ya que los establecimientos de comercio han decidido de forma libre y sin ningún tipo de

---

<sup>30</sup> Sentencia T-437 de 2012 Restitución de Espacio Público – Confianza legítima

control la adecuación de éstos, pensando más en su beneficio personal de tal forma que los andenes sirvan para los interés de su establecimiento y desconociendo por completo el entorno y la función social que cumple los andenes en las secciones viales. Por tal razón se hace necesario adecuar los andenes a un mismo nivel de altura y con las condiciones necesarias para la inclusión de las personas con movilidad reducida.

El segundo factor que tiene grandes impactos en el mediano y largo plazo, es la incorporación de procesos participativos en cada una de las etapas de la nueva política, desde su concepción y formulación, donde es necesario contar con jornadas de sensibilización con los actores directamente involucrados, disminuyendo los riesgos y potencialidades de fracaso de la política y con los ciudadanos en general, como garantes y beneficiarios de medidas importantes para la recuperación del espacio público. Los niveles de participación igualmente y con mayor fuerza se deben mantener en la etapa de implementación, ya que es la etapa en la que más comúnmente fracasan las políticas públicas, en vista que los instrumentos que se propongan deben contar con la participación, aprobación y colaboración de los actores implicados en el proceso, de tal forma que se minimicen los riesgos de fracaso alguno de los lineamientos propuestos.

Del análisis de lo acontecido con la política propuesta se puede notar una completa desarticulación entre las propuestas y la ausencia de acciones concretas adelantadas, por la falta de conexión entre estos instrumentos y su concordancia con las administraciones municipales en cada periodo de gobierno, donde no se logra conocer por parte de la nueva administración los compromisos de mediano plazo de la entidad, entre ellos la recuperación del espacio público.

Parafraseando a Marina Pelfidi en lo relacionado con la participación ciudadana, plantea que: *“En las diferentes etapas de la planificación –desde el análisis hasta las elecciones estratégicas -, los procesos participativos garantizan la posibilidad de recoger las reales necesidades del entorno a partir de la percepción y conciencia de los diferentes grupos de actores locales. Informaciones, necesidades, visiones,*

*conocimientos implícitos y explícitos pueden transformarse en un patrimonio común, finalizada la planificación*<sup>31</sup>.

Es claro que el aspecto participación fue de los más ausentes en las decisiones tomadas en la formulación del PBOT del año 2000, toda vez que no se logra ese “patrimonio común” descrito por la autora, por la falta de identificación de las reales necesidades en términos de espacio público y peor aún no se participa en las propuestas de solución a estas problemáticas.

De igual forma, la autora expone también las consecuencias positivas que se han logrado con identificar la participación como un factor fundamental en los procesos de recuperación de espacio público en las principales ciudades de Latinoamérica. Sobre el tema Marina Pelfidi asegura: *“Además de potenciar el sentido de responsabilidad de cada uno(a), en relación a los espacios que ha contribuido a planificar, los programas de planificación permiten un “efecto manutención”, por el cual la comunidad cuida lo que ha creado y se preocupa para que también otros(as) usuarios(as) utilicen los espacios de manera correcta*<sup>32</sup>.

Un tercer factor que podría ser de gran utilidad en la procura de la recuperación del espacio público en el municipio, y en vista de las limitaciones en la capacidad de control con que cuenta la entidad territorial, es la articulación con la parte ambiental en cada uno de los espacios recuperados, de acuerdo a los límites propuestos en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Ha sido permanente la transformación de los suelos blandos como zonas verdes y antejardines por suelos cubiertos por cemento propiciando más área útil para los establecimientos comerciales, para ocupación con sillas, mesas, ampliación de construcciones, entre otros. La nueva propuesta de espacio público debe tener consideración con la variable *clima*, por el tema de las altas temperaturas que se dan en el municipio (29°C), teniendo presente la promoción de más y mejores zonas verdes que permitan un manejo técnico y

---

<sup>31</sup> Carli Elena, Ruiz Juan Carlos, Editores, Espacios Públicos y Cohesión Social: Intercambio de experiencias y orientaciones para la acción. Universidad Alberto Hurtado, 2009, Santiago de Chile.

<sup>32</sup> Carli Elena, Ruiz Juan Carlos, Editores, Espacios Públicos y Cohesión Social: Intercambio de experiencias y orientaciones para la acción. Universidad Alberto Hurtado, 2009, Santiago de Chile

adecuado de las aguas lluvias del municipio, promoviendo el proceso de drenaje de estas y la búsqueda de una siembra de árboles de forma inteligente que permita reducir la temperatura en sus entornos, como parque, plazoletas, y sectores caminables del municipio.

Un cuarto factor que podría ofrecer alternativas al proceso de recuperación del espacio público en el municipio en la implementación es la clasificación de acciones por etapas y por sectores del municipio, tratando de establecer metas cumplibles en el corto plazo que pueda tener el efecto de motivación para las inversiones más altas y las decisiones más complejas en términos de afectación de actores. En lo territorial, es fundamental priorizar, por ejemplo, las vías más concurridas, los sectores caminables más usados por los ciudadanos donde se pueda focalizar las primeras etapas de la implementación de la política. De igual forma, la recuperación de parques y plazas sirven de referentes para lograr la voluntad de actores como los comerciantes que podrían considerarse opositores a los procesos de recuperación del espacio público.

Un quinto factor, tiene que ver con el liderazgo que debe imprimir al proceso la Administración Municipal, por ser la institución que puede contar con una comunicación fluida y permanente en diferentes frentes con todos los sectores organizados y con los ciudadanos en general, logrando mayores niveles de confianza interinstitucional y posibilitando la mediación en la solución de conflictos entre los ciudadanos y con la institucionalidad.

De igual forma la Administración Municipal tiene la posibilidad de hacer pedagogía y sensibilización en las etapas de formulación de la política, buscando que sea lo más participativo posible tanto en la asistencia como en las propuestas finales plasmadas en una nueva política. La etapa de implementación igualmente, requiere de altos niveles de participación que a través de una buena pedagogía adelanta por la Administración Municipal, puede atenuar algunos riesgos que se relacionan con la posición de algunos actores importantes del proceso.

## Conclusiones

Los procesos de recuperación del espacio público han estado marcados por la limitación del significado de estas palabras, entendidas solamente como un fin y no como un medio para alcanzar objetivos superiores, como lo es, entre otros, una mayor cohesión social a través de la promoción de espacios de participación ciudadana. En este orden de ideas, entendemos el espacio público como una construcción social, y como tal, el uso que se le da a éste depende de la intencionalidad que la sociedad en ese territorio le quiera otorgar.

En palabras de Marina Pelfidi en el texto *Espacios Públicos y Cohesión Social*, el espacio público es: *“Es el lugar básico donde la convivencia adquiere su máxima y donde, a la vez, se manifiesta de forma más patente el conflicto y la diferencia. Es un escenario complejo, donde las interacciones sociales y la expresión de diversos intereses de las personas y los grupos establecen, construyen, modelan y transforman la identidad ciudadana”*<sup>33</sup>

En el periodo de implementación de la política de recuperación de espacio público, estipulado por el plan básico de ordenamiento territorial, no se presentan avances importantes en el logro de esta finalidad, sino que por el contrario la cifra de espacio público por habitante ha disminuido, evidenciando dos factores. El primero tiene que ver con la carencia de planificación en los nuevos desarrollos habitacionales de la zona urbana del municipio, ya que su origen está dado por ocupaciones irregulares de los territorios (invasiones), sin urbanismos adecuados ni generosos, con carencia en aspectos como la seguridad y la accesibilidad. El segundo tiene que ver con, con la combinación entre la falta de competencias técnicas de los funcionarios encargados de la recuperación del espacio público y el conflicto de intereses del orden político por las tensiones que se generan con actores importantes dentro del territorio como son los comerciantes formales, informales, ya que con el argumento

---

<sup>33</sup> Carli Elena, Ruiz Juan Carlos, Editores, *Espacios Públicos y Cohesión Social: Intercambio de experiencias y orientaciones para la acción*. Universidad Alberto Hurtado, 2009, Santiago de Chile.

de la generación de empleo se ha convalidado de manera informal el uso particular del espacio público desconociendo sus principales características y es que sea para el libre uso de todos los ciudadanos.

Es fundamental que la nueva formulación de una política para la recuperación del espacio público en la zona urbana del municipio tenga dos grandes pilares que la sustenten y garanticen su prolongación en el tiempo. De un lado, la calidad en los espacios públicos es fundamental para lograr el empoderamiento por parte de los habitantes de un territorio, por lo que se deben presentar inversiones por parte del ente responsable, en este caso, la Administración Municipal, específicamente en otorgarle mejores condiciones a los lugares existentes como plazas, plazoletas, pasajes peatonales, escenarios deportivos, entre otros; además de garantizar, igualmente con inversiones y medidas de control, la continuidad horizontal de los andenes y accesos por la zona céntrica comercial del municipio, que genere las condiciones para uso adecuado de los andenes y antejardines existentes, limitando el riesgo de accidentes en las vías.

El otro gran pilar que debe guiar la nueva política de recuperación del espacio público en el municipio tiene que ver con la incorporación de procesos de participación ciudadana en cada una de las etapas de la política, no solo en la implementación de ésta, sino también en la formulación, toda vez que es el factor que puede permitir que estas medidas tengan permanencia en el tiempo y estos espacios públicos puedan sentirse como propios por todos, logrando que sean defendidos por cada uno de los ciudadanos.

## Fuentes

### Primarias

Puerto Berrío, Administración Municipal, *Acuerdo Municipal, 013, 2000*, Puerto Berrío, Alcaldía Municipal, 2000

Municipio de Puerto Berrío. 2000. *Plan Básico de Ordenamiento Territorial Diagnóstico, Dimensión Físico Espacial*. Puerto Berrío: AMENA

Municipio de Puerto Berrío, Administración Municipal, *Presentación Expediente Municipal, 2017*, Puerto Berrío, Alcaldía Municipal, 2017

Municipio de Puerto Berrío, Administración Municipal, *Plan de Desarrollo Municipal Puerto Berrío Trabaja para Construir Futuro 2001-2003*, 2001, Puerto Berrío, Alcaldía Municipal, 2001

Municipio de Puerto Berrío, Administración Municipal, *Plan de Desarrollo Municipal Palabras son Hechos 2004-2007*, 2004, Puerto Berrío, Alcaldía Municipal, 2004

Municipio de Puerto Berrío, Administración Municipal, *Plan de Desarrollo Municipal Puerto Berrío, Ciudad Región 2008-2011*, 2008, Puerto Berrío, Alcaldía Municipal, 2008

### Secundarias

Roth, André Noel. 2017. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora.

Carli Elena, Ruiz Juan Carlos, Editores, *Espacios públicos y cohesión social: intercambio de experiencias y orientaciones para la acción*. Universidad Alberto Hurtado, 2009, Santiago de Chile

Borja, Jordi. 2013. *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial.

Borja, Jordi. 2000. *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona, Electa Editorial

Yory, Carlos Mario. 2011. *Espacio Público y Derecho a la Ciudad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, *Política Nacional de Espacio Público*, 3718, 2012, Bogotá, República de Colombia, 2012

Presidencia de la República, *Decreto – Por medio del cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*, 1504, 04 de agosto de 1.998, Bogotá, Congreso de la República, 1998

Congreso de la República. Ley 1801 de 2016, *Nuevo Código de Policía*, 2016, Bogotá D.C.

Congreso de la República. Ley 388 de 1997, *Ley de Ordenamiento Territorial*, 1997, Bogotá D.C.

Gonzalez, Francisco Colom. 2016. *Forma y política de lo urbano*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.

Leonel, Francisco Javier. 2005. *Del derecho a la ciudad y su sentido dentro del espacio público como experiencia vivencial*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.

Castells, Manuel. 2008. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI editores