

**SISTEMA INTEGRADO DE MOVILIDAD, ESPACIO PUBLICO Y  
EQUIPAMIENTOS, COMO ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN ENTRE LOS  
PLANES MAESTROS ALLÍ COMPROMETIDOS Y LOS PLANES DE  
DESARROLLO DE LA CIUDAD**

**BOGOTÁ UN CASO DE ESTUDIO 2004-2016**

**ARQ. MARÍA CRISTINA MARTÍNEZ MUÑOZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE ARQUITECTURA**

**BOGOTA, SEPTIEMBRE 04 DE 2012**

**SISTEMA INTEGRADO DE MOVILIDAD, ESPACIO PUBLICO Y  
EQUIPAMIENTOS COMO ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN ENTRE LOS  
PLANES MAESTROS ALLÍ COMPROMETIDOS Y LOS PLANES DE  
DESARROLLO DE LA CIUDAD**

**BOGOTÁ UN CASO DE ESTUDIO 2004-2016**

**ARQ. MARÍA CRISTINA MARTÍNEZ MUÑOZ**

**PROYECTO DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO DE  
MAGISTRA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL**

**CARLOS MARIO YORY GARCÍA  
DIRECTOR PROYECTO DE GRADO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE ARQUITECTURA**

**BOGOTA, SEPTIEMBRE 04 DE 2012**

## TABLA DE CONTENIDO

	Pag
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>CAPITULO I</b> .....	13
<b>1. MARCO CIENTÍFICO</b> .....	13
<b>1.1 ANTECEDENTES</b> .....	13
<b>1.2 PROBLEMA.</b> ....	16
<b>1.2.1 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN</b> .....	16
<b>1.3 HIPÓTESIS</b> .....	17
1.3.1 Diagnóstico: .....	17
1.3.2 Pronóstico: .....	17
1.3.3 Control: .....	17
<b>1.4 JUSTIFICACIÓN</b> .....	18
<b>1.5 OBJETIVOS</b> .....	19
<b>1.5.1 GENERAL</b> .....	19
<b>1.5.2 ESPECIFICOS</b> .....	19
<b>CAPITULO II</b> .....	20
<b>2. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	20

<b>2.2 ESPACIO PÚBLICO</b> .....	20
2.1.1 Espacio público urbano .....	21
2.1.2 Espacio Público como Espacio Político .....	23
2.1.3 Espacio Público y Política Pública.....	24
2.1.3.1 La intervención en el espacio público como política pública .....	27
2.1.4 El espacio público en el marco de la carta por el derecho a la ciudad .....	28
<b>2.2 ESPACIO PÚBLICO Y EL MODELO DE CIUDAD</b> .....	33
2.2.1 El espacio público en el modelo de ordenamiento territorial del POT .....	35
<b>2.3 EQUILIBRIO TERRITORIAL</b> .....	36
<b>2.4 DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO</b> .....	38
<b>CAPITULO III</b> .....	40
<b>3. ESPACIO PÚBLICO Y ELEMENTOS ESTRUCTURANTES DEL TERRITORIO</b> .....	40
<b>3.1 ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL Y ESPACIO PÚBLICO</b> .....	42
<b>3.2 ESTRUCTURA FUNCIONAL Y DE SERVICIOS Y ESPACIO PÚBLICO</b> ...	44
3.2.1 Sistema de movilidad y espacio público .....	45
3.2.2 Sistema de servicios públicos y espacio público .....	46
3.2.3 Sistema de equipamientos y espacio público .....	47
3.2.4 Sistema de espacio público .....	49
<b>3.3 ESPACIO PÚBLICO Y ESTRUCTURA SOCIOE-CONÓMICA Y ESPACIAL</b> .....	50

<b>3.4 ESPACIO PÚBLICO Y PLANES MAESTROS .....</b>	<b>52</b>
<b>3.4.1 Plan Maestro de Movilidad.....</b>	<b>53</b>
<b>3.4.2 Plan Maestro de Espacio Público .....</b>	<b>54</b>
<b>3.4.3 Sistema Distrital de Equipamientos .....</b>	<b>56</b>
<b>CAPITULO IV .....</b>	<b>59</b>
<b>4 REFERENTES DE ESPACIO PÚBLICO COMO ELEMENTO CONSTITUYENTE Y ESTRUCTURADOR URBANO .....</b>	<b>59</b>
<b>4.1 CASOS DE ESTUDIO .....</b>	<b>59</b>
<b>4.1.1 Caso 1. PARQUE DE LOS REYES (Chile).....</b>	<b>59</b>
<b>4.1.3 Caso 3. EL PARC CENTRAL DE NOU BARRIS (España) .....</b>	<b>64</b>
<b>4.1.4 Caso 4. PREUREDTVE NABREŽIJ Ljubljana (Eslovenia), 2011 .....</b>	<b>67</b>
<b>4.2 Conclusiones .....</b>	<b>69</b>
<b>CAPITULO V .....</b>	<b>73</b>
<b>5.1 MODELO DE CIUDAD EL CASO DE BOGOTA, (ANÁLISIS DE LAS ADMINISTRACIONES DESDE LA CREACIÓN DEL DADEP) .....</b>	<b>73</b>
<b>5.2 DADEP COMPETENCIAS ALCANCES RETOS Y LIMITACIONES .....</b>	<b>74</b>
<b>5.3 ANALISIS DE POLITICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>78</b>
<b>5.3.1.1 Bogotá Sin Indiferencia 2004- 2008.....</b>	<b>79</b>
<b>5.3.1.2 Bogotá Positiva para vivir mejor 2008-2012 .....</b>	<b>86</b>
<b>5.3.1.3 Bogotá Humana 2012-2016 .....</b>	<b>96</b>

<b>CAPITULO VI.....</b>	<b>100</b>
<b>6.1 SISTEMA INTEGRADO DE MOVILIDAD, ESPACIO PÚBLICO Y EQUIPAMIENTOS (SIMEPE), COMO ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN ENTRE LOS PLANES MAESTROS ALLÍ COMPROMETIDOS Y LOS PLANES DE DESARROLLO DE LA CIUDAD.....</b>	<b>100</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>109</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>112</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1. Espacio Público en la Carta por el Derecho a la Ciudad.....</b>	<b>27</b>
<b>Tabla 2. Programas (Relacionados con espacio público y la estructura de la ciudad) PDD Bogotá Sin Indiferencia.....</b>	<b>64</b>
<b>Tabla 3. Ejecución general Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia.....</b>	<b>66</b>
<b>Tabla 4. Ejecución discriminado Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia.....</b>	<b>66</b>
<b>Tabla 5. Programas (Relacionados con espacio público y la estructura de la ciudad) PDD Bogotá Positiva Para vivir mejor. 2008-2012.....</b>	<b>71</b>
<b>Tabla 6. Ejecución presupuestal del Objetivo del Derecho a la Ciudad.....</b>	<b>76</b>

## INDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b>	<b>Estrategia de ordenamiento del Distrito Capital.....</b>	<b>38</b>
<b>Figura 2.</b>	<b>Cumplimiento metas eje urbano .....</b>	<b>65</b>
<b>Figura 3.</b>	<b>Porcentaje de ejecución presupuestal 2004-2008.....</b>	<b>67</b>
<b>Figura 5.</b>	<b>Objetivos estructurantes y nivel de cumplimiento.....</b>	<b>75</b>
<b>Figura 5.</b>	<b>Nivel de ejecución presupuestal objetivos estructurantes.....</b>	<b>75</b>
<b>Figura 6.</b>	<b>Clasificación de metas del objetivo derecho a la ciudad según programa y nivel de cumplimiento.....</b>	<b>76</b>
<b>Figura 7.</b>	<b>Estrategia prospectiva a partir de la integración de los planes maestros de espacio público, movilidad y equipamientos y de estos a su vez a los planes de desarrollo distritales.....</b>	<b>80</b>

## INTRODUCCIÓN

El POT y los Planes Maestros se inscriben en el primer nivel del sistema del ordenamiento territorial; estos últimos contribuyen en el ordenamiento, orientan la inversión y prevén el suelo necesario para el desarrollo de grandes infraestructuras (vías, servicios públicos, etc.) y equipamientos (parques, colegios, hospitales, etc.) en la ciudad. Contar con éste sistema de planeamiento, le permite a la administración distrital orientar jerárquica y sistémicamente la reglamentación de cada uno de sus instrumentos en función de su ámbito de aplicación y papel en la función reguladora. Sin embargo, este propósito del sistema, no se ha cumplido en Bogotá, ya que por ejemplo, la ciudad inició con la reglamentación de las UPZ sin haber aprobado los Planes Maestros y los Planes Zonales que son instrumentos de mayor jerarquía y, por tanto, cumplen la función de orientar la formulación de la norma específica que se produce en la UPZ. Esta situación ha generado contradicciones en las reglamentaciones y, por consiguiente, ha aumentado el marco de incertidumbre jurídica en los tres niveles del sistema.

Los Planes Maestros como instrumentos del primer nivel de planificación, definen las políticas sectoriales sobre los elementos e infraestructuras más importantes para el desarrollo urbano de la ciudad, como son la movilidad, el espacio público, los equipamientos, entre otros. Su objetivo es definir con visión de largo plazo, las necesidades de generación de suelo para la población de acuerdo con la localización de las actividades económicas para programar la inversión en el corto (cuatro años), mediano (ocho años) y largo plazo (doce años), no obstante, y los esfuerzos de la administración por armonizar los contenidos estratégicos de cada plan, no se presentan una relación integral en sus contenidos y objetivos a la hora de desarrollarse en el territorio, sus resultados para la ciudad aún no han significado los impactos esperados, porque:

- No hay suficiente articulación entre ellos, y no lograron armonizar sus políticas con los otros instrumentos del POT.
- Falta reglamentación de los componentes sectoriales y muchos de ellos se quedaron en nivel de política sin resolver el nivel normativo que le compete.
- no lograron contribuir en la armonización de las políticas sectoriales con el modelo de ordenamiento y en algunos casos se presentaron contradicciones con la norma urbana.

Por lo anterior, un elemento que motiva este trabajo es el de concebir lineamientos propositivos de política pública que permitan articular los Planes Maestros de Espacio Público (PMEP) de Movilidad (PMM), y de Equipamientos (PME), como instrumentos

de planificación urbana que buscan poner en relación todas las acciones de intervención sobre el territorio para la creación de condiciones ideales para el desarrollo urbano del modelo de ciudad planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y a partir de ello con el Plan de Desarrollo Distrital (PDD), teniendo en cuenta que los espacios públicos en todo su contexto, generan relaciones e interacciones humanas y urbanas, dejando de lado el ser un espacio abstracto y mucho menos accesorio, configurándolo cómo elemento de identidad de la población y cómo un escenario de interrelación, donde emerge un sistema complejo de construcción social constante. Todo ello genera una oportunidad para reconocer la esencia relacional (espacio-sociedad) y su realidad como lugar-espacio para la expresión ciudadana, siendo esto un valor fundamental para el desarrollo de la gobernanza. (FERNÁNDEZ Roberto, 2008)

De acuerdo con esto, y teniendo que en la actualidad el POT y las UPZ se encuentran en proceso de revisión, y los planes Maestros en proceso de armonización, en el marco de los objetivos de éste trabajo, se formula el SIMEPE (Sistema Integrado de Movilidad, Espacio Público y equipamientos), como un documento técnico de gestión que establece unos lineamientos propositivos de política pública, comunes y complementarios de los Planes Maestros allí comprometidos que se fundamenta en propender por la articulación de los sistemas estructurantes, partiendo de una evaluación y reformulación de los contenidos estratégicos de cada plan como los son las políticas, objetivos, estrategias proyectos y metas en conjunto. Este tipo de formulación en los contenidos de los planes se enfoca prioritariamente a resolver inconsistencias, contradicciones y ajustes a las condiciones definidas en los estándares urbanísticos y arquitectónicos de la ciudad.

Desde esta mirada, el espacio público (la vía, la plaza pública, la biblioteca, etc.) se constituyen en elementos fundamentales para el desarrollo de la ciudad, tanto así que podemos designarlos como los elementos constitutivos de la infraestructura urbana, así como los elementos tangibles; igual de importantes a los elementos intangibles tales como las relaciones sociales, el valor de lo simbólico, los imaginarios y el sentido de pertenencia que se crea entre los habitantes; que se dan en dichos Espacios Públicos. Estas variables cumplen una función en la comprensión de lo que es Espacio Público que esencialmente revela la complejidad de una categoría que sobrepasa lo funcional y operativo sobre los fenómenos sociales, políticos y económicos.

Dadas las anteriores consideraciones, ni lo jurídico, lo ambiental, lo arquitectónico o el urbanismo son suficientes para evidenciar las transformaciones por las que, constantemente, atraviesan las ciudades. Lo cual resulta especialmente significativo en el caso de las ciudades latinoamericanas, teniendo en cuenta que el impacto de los procesos mundiales como la transnacionalización de la economía conocida como globalización, abonado a los cambios sociales que trae consigo y sustentan, ha sido un

fenómeno como el aumento de la pobreza, la marginalidad en las ciudades, efectos que acentúan una tendencia a la fragmentación urbana, y que a su vez contrastan con grandes desarrollos comerciales, institucionales y de negocios, que de alguna forma atentan contra el sentido de lo público, propio de éste ámbito.

En este sentido, y sin querer desconocer la pertinencia de los aportes de la ciencia política, para intentar una comprensión de la relación del uso del espacio público y las relaciones sociales de la ciudad, que permita equilibrar el comprometido embate de las tendencias cómo la privatización del espacio común cómo la que se hace visible en el mundo de los medios de comunicación, del tránsito, del comercio etc., que irrumpen en la intimidad del transeúnte y aniquilan su libertad, donde las calles transitadas y los espacios abiertos suelen provocar gran pánico en los agorafóbicos. Se hace necesaria una mirada desde lo académico y con una amplia perspectiva social, administrativa y urbana, con una intencionalidad de revisar los cambios y la evolución del Espacio Público, en diferentes escenarios, los esfuerzos analíticos realizados y las tendencias de las políticas públicas existentes en el tema. Esto con el fin de evitar caer en el reduccionismo formal, a expensas de un estudio que involucre, los usos del espacio público, las prácticas concretas y en torno a él se desarrolla las atribuciones de valor que la población le da al espacio público.

Desde esta orientación el tema del manejo del Espacio Público es una causalidad del buen gobierno, ya que si se asumen como válidas las afirmaciones que lo consideran como un espacio relacional en donde se constituyen distintas apreciaciones sobre el significado y el valor de lo público, éste puede entenderse como una categoría fundamentalmente política, provista de un impacto definitivo en el desarrollo o atraso de una ciudad o una sociedad, pues tienen la facultad natural de generar sentido de pertenencia; Por ello a partir de la inversión de obras públicas o de promover grandes proyectos urbanos a partir de la presencia de los factores intangibles, como la cultura ciudadana, el activismo ciudadano responsable.

Es importante tener en cuenta que durante las últimas dos décadas, se han originado un conjunto de temáticas referidas a la espacialidad de lo urbano y su gestión, que buscan establecer caminos de acción sobre la ciudad a futuro (Tales como, el manejo del suelo urbano, el ordenamiento de los servicios públicos, el espacio público como articulador urbano, el deterioro de la calidad de vida en las ciudades, la seguridad ciudadana y las nuevas formas de pobreza urbana) Ello respondiendo a que en el mundo contemporáneo las ciudades se constituyen en el habitat de la mayoría de la población y el lugar privilegiado de establecimiento y desarrollo de la economía. Fenómeno que hace la funcionalidad urbana junto a la apertura comercial y la integración internacional, sean condición necesaria para el desempeño de la economía, el mejoramiento de la calidad de

vida, hecho que se asume de diferentes maneras en cada país dadas las características propias de sus procesos de urbanización.

Colombia se ha desarrollado a través del crecimiento de conglomerados urbanos, donde sus áreas de influencia exceden sus límites de las urbes, junto con fenómenos como el desplazamiento hacen que las ciudades crezcan y se conviertan en extensas áreas metropolitanas al penetrar la región circundante. Como consecuencia, el proceso de crecimiento y densificación ha contribuido con la modificación de la espacialidad de las ciudades, ha expandido el espacio urbano y originado en el espacio público el surgimiento de nuevas situaciones, que hacen de este espacio un escenario propicio para la gestión e intervención.

Entonces, como parte del interés por aportar en los temas de gran impacto para el desarrollo social y urbano y, también, para aportar elementos de diseño a la hora de concebir las políticas públicas urbanas, es el interés del desarrollo de esta investigación, que recoge los resultados obtenidos hasta hoy día en la aplicación de los instrumentos normativos y de planeación territorial que tienen que ver con el espacio público, para el caso el Plan Maestro de Espacio Público, y los Planes de Desarrollo Distritales transcurridos desde la adopción del PMEPE.

En esta medida se le da la importancia al Espacio Público como tema de éste estudio, así como su concepción, su redefinición, en los diferentes proyectos urbanos que se están desarrollando en Bogotá, y la relación institucional y social, son aspectos tratados a lo largo de la investigación. De allí, que desde las distintas ópticas que se toca el tema se conforman en una buena referencia para la construcción de aportes propositivos a la hora de concebir el espacio público como elemento constructor de ciudad y generador de equilibrios territoriales. Esto teniendo en cuenta que éste trabajo de investigación busca reflejar distintas aproximaciones al EP y, en lo particular, evidenciar la importancia de integrar los instrumentos normativos que estructuran el tema EP, y para el caso PMEPE en las diferentes administraciones públicas de Bogotá y los Planes de Desarrollo, a la hora de gobernar la ciudad. Pero más allá de esta idea, pretendo ofrecer unos lineamientos integradores base de los instrumentos normativos a las políticas públicas a fin de contribuir con la consolidación de un territorio equilibrado. Desde luego, que la secuencia estudio-diseño de política de espacio público e integración a la gobernanza, no asegura el éxito, pero evidencia la necesidad siempre vigente, de comprender un fenómeno antes de intervenirlo. En este caso por su impacto social definitivo para desarrollar nuestras ciudades, el espacio público ocupa el centro del estudio como un elemento estructurante y generador de equilibrios territoriales.

En el Capítulo uno se desarrolla el marco científico, exponiendo la justificación del trabajo y el objetivo que se persigue a partir del evidenciar la importancia y necesidad que el espacio público tiene a la hora de vincularse dentro de las políticas públicas a fin de contribuir por un equilibrio territorial y consolidar el modelo de ciudad que plantea el POT.

En el Capítulo dos se desarrolla el marco conceptual, recogiendo el estado del arte o Marco de referencia, el Marco conceptual propiamente dicho que es el enfoque particular del trabajo frente al estado del arte.

En el capítulo tres se trabaja el espacio público y los elementos estructurantes del territorio: Espacio Público y estructura funcional y de servicios, Sistema de movilidad y espacio público, Sistema de servicios públicos y espacio público, Sistema de equipamientos y espacio público, Sistema de espacio público, Espacio público y estructura ecológica principal, Espacio público y estructura socioeconómica y espacial.

En el capítulo cuatro, y a través de unos referentes proyectuales se estudia la idea de espacio público y las transformaciones de las ciudades donde se han desarrollado dichos proyectos, se determina qué puede significar hoy una cultura pública común y cómo se entiende la política pública. Tras analizar los actuales escenarios en los que se desarrolla la vida pública, se plantea una concepción de las cuestiones relativas a la identidad y la diferencia en consonancia con las exigencias democráticas de una sociedad, para finalizar proponiendo una transformación del política pública de manera que esté en condiciones de articular espacios comunes, cooperación, responsabilidad e integración en la nueva sociedad mundial.

En el capítulo cinco se trabajan temas cómo el modelo de ciudad, se hace un análisis de políticas públicas y proyectos desarrollados con base en los Planes Maestros de Espacio Público, Movilidad y equipamientos, en su ejecución 2005-2011 conforme a los Planes de Desarrollo Distrital que se ha ejecutado durante estos periodos. Se determinan los retos para la articulación entre POT, modelo de ciudad, planes maestros y planes de desarrollo distritales.

En el capítulo seis, se hace una propuesta general de un sistema integrado de movilidad, espacio público y equipamientos (SIMEPE), como unos lineamientos base para la formulación de políticas integrales que permitan articular los planes maestros que regulan los sistemas estructurantes con el modelo de ciudad planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial, y a partir de aquí con los Planes de Desarrollo Distrital, para sus comprensión se desarrolla en ejemplo de estudio de caso aplicado a Bogotá..

## CAPITULO I

### 1. MARCO CIENTÍFICO

El presente trabajo está abocado en el área del conocimiento del concepto de espacio público y se pretende hacer claridad, primero de su concepto, y luego, a través de una evaluación a los resultados obtenidos a hoy de las políticas y programas establecidos y desarrollados en los planes de desarrollo distrital, evidenciar la importancia y necesidad que este elemento tiene a la hora de vincularse dentro de las políticas públicas a fin de contribuir por un equilibrio territorial y consolidar el modelo de ciudad que plantea el POT, así entonces se plantearan unos lineamientos propositivos de política pública que permitan articular los planes maestros que regulan los sistemas estructurantes del POT (Sistema de Movilidad, Sistema de Espacio Público y Sistema de Equipamientos), con el modelo de ciudad planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial, y a partir de aquí con los Planes de Desarrollo Distrital.

#### 1.1 ANTECEDENTES

Durante la última década del siglo XX Bogotá ha sido objeto de grandes cambios desde el punto de vista urbano, y en términos generales la planeación territorial tomó nuevos rumbos, enmarcados en el desarrollo económico, efectivo control y productividad del suelo, y mejoramiento de la imagen de la ciudad reflejado en la adecuación de zonas verdes, peatonales y recreativas que garantizaran el bienestar de los habitantes, y elevaran el nivel de la calidad de vida de los ciudadanos.

Por ello, la puesta en marcha de programas tendientes a la regulación del espacio urbano en todos los niveles era algo imprescindible. Muchas de las administraciones distritales de la década se preocuparon por este aspecto, pero la solución no se encontraba en la toma de medidas parciales y en forma aislada, era necesario diseñar un plan que a largo plazo permitiera el equilibrio entre el modelo de ordenamiento de la ciudad y el tipo de ocupación de su espacio.

Entonces en cumplimiento de la Ley 388 de 1997 sobre organización territorial, la administración Distrital desarrolló el “Plan de Ordenamiento Territorial”, POT para Bogotá, el cual toma como punto de partida la adopción de un “modelo de ordenamiento”, una imagen deseable de la ciudad en la que adquieren importancia tanto el espacio ya construido como las innovaciones urbanísticas a desarrollar y las nuevas formas de ocupación del territorio. El modelo tiene como objeto orientar y concentrar la

acción del gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la consecución de fines previsibles a largo plazo: la sostenibilidad del desarrollo urbano, la equidad social y el incremento en los niveles de productividad urbana.

El modelo de ocupación territorial busca consolidar la ciudad, su entorno, su estructura y sus piezas urbanas y rurales de acuerdo con los fines deseables en materia ambiental, social, económica, territorial y administrativa. De tal forma, en el ordenamiento del espacio público se busca una interacción sostenible entre el territorio ocupado por la ciudad, sus habitantes, el uso que estos hacen de ella y la estructura ecológica principal que se pretende fortalecer y conservar. El reconocimiento de estos cuatro elementos y sus dinámicas propias, pretenden reducir el conflicto ambiental que tiende a presentarse entre el desarrollo físico, social y la preservación del soporte natural.

El espacio público fue asumido en el P. O. T. como un instrumento de equilibrio urbano, y para su ordenamiento el P.O.T asume tres conceptos fundamentales: “Los tipos de espacios peatonales”, la “vía urbana” y el “sistema de parques”. Los dos primeros están relacionados con la identificación de varias categorías de espacios urbanos vinculados principalmente a los lugares simbólicos como las plazas cívicas o las grandes vías metropolitanas, que proporcionan el escenario favorable para la construcción de paseos urbanos de amplio impacto en la estructura de la ciudad. El sistema de parques relaciona categorías con escalas de acuerdo con su función en la estructura de la ciudad. Las directrices de ordenamiento buscan privilegiar el parque de barrio, con la intención de recuperarlo como lugar de permanencia y descanso, y promover de manera progresiva la separación funcional y necesaria entre este espacio vital de las comunidades y el equipamiento deportivo local.

Pero toda esta normatividad mostró la necesidad de contar con un instrumento más adecuado, que garantizara el cumplimiento de los preceptos constitucionales en el tema del espacio público bogotano, una entidad que se ocupara particularmente del tema y del conjunto de elementos que lo determinaban. Fue así como en 1999, mediante el Acuerdo 18, se organizó el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público, encargado del control, regulación, vigilancia y administración de las zonas y bienes de uso público de propiedad del Distrito

Esta creación estuvo enmarcada en el análisis y la búsqueda de una dimensión urbana óptima y de los modos de organización del espacio, como objetivos primordiales del proceso planificador, considerados no solamente desde el punto de vista físico espacial, sino como elementos esenciales para contribuir a acrecentar la eficiencia del sistema económico urbano, como un todo. Las intervenciones en el espacio público requerían enfrentar distintas condiciones en las cuales jugara un papel importante la conformación

de la estructura urbana, la funcionalidad de la ciudad, la calidad de vida de las comunidades y su calidad estética.

Fácilmente todos los cambios se están dando sobre la ciudad existente, el centro como espacio y concepto es más amplio, complejo e incluso se acrecienta a través de las llamadas nuevas centralidades; cada vez son más los proyectos de espacio público; los discursos sociales y políticos que hacen referencia a la cultura ciudadana, a los derechos y a la inclusión social y en términos generales, se perciben mejoras en la calidad de vida urbana.

Así pues, bajo el entendido de que una verdadera política pública de espacio público urbano, debe impulsar el desarrollo armónico de dos componentes que estructuran y complementan el EP, el tangible, que abarca todos los elementos de la llamada infraestructura física de la ciudad, y el intangible, se refiere a los aspectos subjetivos determinantes de las conductas y comportamientos, que representan la ciudadanía, en el año 2005 y en el marco del POT se implementó el Plan Maestro de Espacio Público hecho que ha significado un avance importante en materia de administración, gestión y políticas sobre Espacio Público en la Capital.

En resumen, el Plan de Ordenamiento Territorial concede al espacio público el carácter de elemento ordenador de la ciudad y promueve los instrumentos idóneos para su concreción futura, dejando en manos de las administraciones distritales la culminación de los proyectos, metas y objetivos específicos que consolidan en territorio, generar equilibrio territorial y fortalecen la ciudadanía.

## **1.2 PROBLEMA.**

La desarticulación entre los sistemas estructurantes del POT (Sistema de Movilidad, Sistema de Espacio Público y Sistema de Equipamientos), el modelo de ciudad planteado en el POT y los planes de desarrollo de la ciudad, ocasionan territorios desarticulados espacialmente, se generan desequilibrios socio-económicos, y se contribuye a una pobre gobernabilidad en temas de espacio público, por ende no se permite la integración social y el equilibrio territorial.

### **1.2.1 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

¿Cómo evidenciar las limitaciones en cuanto a integralidad de los programas y metas del PMEP, con las metas y programas de los demás sistemas que estructuran el territorio?

¿De qué manera se puede identificar la problemática existente para la integralidad de los instrumentos de planeación territorial, para el caso PMEP con el Plan de Desarrollo Distrital?

¿Cómo caracterizar el espacio público para que los instrumentos normativos lo tomen como elemento constituyente y estructurador del desarrollo urbano a la hora de construir ciudad?

¿Cómo generar lineamientos propositivos de política pública que permitan articular el PMEP con el modelo de ciudad planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial, y con los Planes de Desarrollo Distrital?

## 1.3 HIPÓTESIS

### 1.3.1 Diagnóstico:

No existen unos lineamientos base que permitan que la implementación de las políticas de los planes maestros de los sistemas estructurantes del POT (Sistema de Movilidad, Sistema de Espacio Público y Sistema de Equipamientos), se articulen con las políticas de los planes de desarrollo distritales, por lo tanto NO se ha conseguido que la generación de espacio público, contribuya a consolidar la estructura socio-espacial de la ciudad y por ende no permite la integración social y el equilibrio territorial.

### 1.3.2 Pronóstico:

Si los planes maestros que regulan los sistemas estructurantes del POT (Sistema de Movilidad, Sistema de Espacio Público y Sistema de Equipamientos), no orientan a que las políticas de espacio público se consoliden como el elemento urbano generador de equilibrios territoriales, las relaciones de integralidad entre los componentes de la estructura urbana se desarrollaran de manera aislada e independiente, generando así territorios desarticulados, desequilibrados y con una pobre gobernabilidad en temas de espacio público.

### 1.3.3 Control:

Mediante la generación unos lineamientos propositivos de políticas públicas y un Sistema Integrado que permitan la articulación de los planes maestros que regulan los sistemas estructurantes del POT (Sistema de Movilidad, Sistema de Espacio Público y Sistema de Equipamientos), con el modelo de ciudad y con los planes de desarrollo distrital, como mecanismo para obtener un equilibrio territorial, se puede contribuir con la consolidación de la estructura de la ciudad en términos de cohesión del espacio urbano y de integración total del conjunto del territorio, forjando igualdad y bienestar para los habitantes de la ciudad.

## 1.4 JUSTIFICACIÓN

Desde el año 2005, se implementó el PMEP para Bogotá, lo cual ha significado un avance importante en materia de administración, gestión y políticas sobre Espacio Público en la Capital, el PMEP como instrumento de primer nivel, concibe el EP como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales, y de las actuaciones urbanísticas públicas o privadas que se desarrollen en el territorio distrital.

Se justifica éste trabajo porque se desea revisar en éste contexto, si el Espacio Público constituye un elemento ordenador del territorio y generador de equidad y equilibrio socio-espacial, y para establecer ésta condición en el territorio, los planes de desarrollo distrital que gobiernan la ciudad durante un periodo constitucional, se constituyen en uno de los medios para la aplicación de las políticas y metas del PMEP.

Sin embargo, transcurridos ya siete años de la adopción y puesta en marcha del PMEP, NO se ha evidenciado de una manera perceptible que la inclusión de las políticas del PMEP, en el desarrollo urbano de Bogotá hayan asumido el Espacio Público como el elemento, generador de estructura urbana y equilibrios territoriales, lo cual se ha evidenciado que el espacio público se ha trabajado como un elemento aislado y no articulador como se concibió en el PMEP y por ende presenta una desarticulación con los demás sistemas que estructuran el territorio.

Si bien, lo anterior demuestra que cada Plan de Desarrollo Distrital cuenta con total autonomía administrativa a la hora de establecer sus políticas, estrategias y programas de desarrollo para el Distrito, es claro que NO existe un mecanismo que permita fundamentar una línea base programática que las administraciones deban tomar como eje de partida a la hora de desarrollar sus planes de gobierno, lo cual permitiría establecer un eje de continuidad a la hora de proyectar y concluir proyectos que estructuren y generen equilibrio socio-espacial en el territorio.

## **1.5 OBJETIVOS**

### **1.5.1 GENERAL**

Generar lineamientos propositivos de política pública que permitan articular los planes maestros que regulan los sistemas estructurantes del POT (Sistema de Movilidad, Sistema de Espacio Público y Sistema de Equipamientos), con el modelo de ciudad planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial, y a partir de aquí con los Planes de Desarrollo Distrital, con la idea, de mitigar los desequilibrios territoriales y contribuir con la consolidación de la estructura de la ciudad en términos de cohesión del espacio urbano y procurar la integración total del conjunto del territorio, forjando igualdad y bienestar para los habitantes de la ciudad.

### **1.5.2 ESPECIFICOS**

- Evidenciar las limitaciones en cuanto a integralidad de los programas y metas del PMEP, con las metas y programas de los planes maestros de los sistemas que estructuran el territorio.
- Propiciar el reconocimiento y análisis de las dimensiones sociales, de cultura ciudadana, territoriales e institucionales que inciden en la gestión del espacio público en los planes de desarrollo distritales.
- Determinar las características que hacen del espacio público el elemento vinculante y articulador de los sistemas estructurantes del territorio, para que a la hora de concebir los instrumentos normativos estas se tomen de manera transversal e integral con los demás elementos territoriales.

## CAPITULO II

### 2. MARCO CONCEPTUAL

#### 2.2 ESPACIO PÚBLICO

A continuación se presentan varias definiciones para comprender la integridad, qué es y qué compone el Espacio Público.

- El **ESPACIO PÚBLICO** se puede definir como: El tejido conector de la ciudad, donde se producen los encuentros entre los habitantes, y de ellos con la ciudad. Se define como el espacio urbanístico, que no está limitado por derechos de propiedad, que es accesible, en principio, a cualquiera y en el que se puede experimentar el comportamiento colectivo. Junto con las áreas verdes, constituye los vacíos estructuradores de interacción social y es el complemento de la masa edificada. (MUNIZAGA Gustavo, 1993).
- Aquel donde la gente, desarrolla las actividades funcionales y rituales que unen a una comunidad, sea en las rutinas cotidianas o en las festividades periódicas. Esto nos permitiría decir, que algunos de ellos son lugares abiertos, públicamente accesibles y de propiedad pública, y otros son de dominio privado y de uso público. Algunos se han desarrollado en forma natural, sin un plan deliberado y por apropiación, otros han sido planificados desde su origen, surgiendo de un acto fundacional de la ciudad o de planes oficiales; muchos de ellos son el resultado de una combinación de ambas formas de desarrollo. (CARR, S., FRANCIS, M. RIVLIN, L.G., STONE, A.M. 1992; 1995).
- Dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen el territorio Distrital. En consecuencia se constituye como el soporte primario de las decisiones relacionadas con los demás sistemas urbanos y rurales, regionales, así como un instrumento fundamental para lograr la concreción del modelo de ordenamiento del Plan de Ordenamiento Territorial, y los propósitos de “equilibrio y equidad territorial para el beneficio social”, enunciados en el Artículo 1, numeral 8 del Decreto 190 de 2004.(Plan Maestro de Espacio Público-Bogotá, documento técnico de soporte. 2006)

Ahora bien, desde lo urbano, el espacio público podría definirse de la siguiente forma:

“Es un conjunto de bienes colectivos destinados a la satisfacción de necesidades colectivas independientemente de su función y su escala. La cantidad disponible de estos bienes es un agregado heterogéneo, medido en metros cuadrados, de la extensión ocupada con parques, zonas verdes, plazas, vías y zonas de preservación ambiental, sean de escala vecinal, zonal o metropolitana. Su disponibilidad por habitante es igual al cociente resultante de dividir el número de usuarios por el número de metros cuadrados de espacio público, de una determinada escala, existente en el segmento cartográfico de referencia (un sector censal, una localidad o toda la ciudad).” (Plan Maestro de Espacio Público - Bogotá: 2006).

Esta definición, se compone entonces por dos dimensiones una funcional y una físico espacial. La dimensión funcional relaciona el hecho de necesidades colectivas, que se piensan como socialmente relevantes y cuya condición fundamental es que su satisfacción se mide en la medida en que, una afluencia de personas logre hacerlo de manera simultánea. A esto se suma el que dichas necesidades no existen *per se* en el entorno, sino que son más bien, el producto de la existencia de la ciudad y de las dinámicas que en ella se desarrollan; en ese sentido, aspectos como la movilidad, la conectividad y la accesibilidad resultan inherentes a la propia naturaleza de la ciudad.

El escenario físico espacial, responde al hecho de que la Ciudad sea un producto socio histórico, en el que implica la existencia de espacios para que los procesos que constituyen su fundamento y existencia tomen lugar en la medida en que el ser humano es un ser que vive necesariamente en comunidad, hecho por el cual se argumenta la existencia de espacios para el encuentro, la concurrencia, la información y la reunión. Es en esta circunstancia determinante en donde toma asidero el componente físico-espacial del espacio público.

### **2.1.1 Espacio público urbano**

El espacio público y el espacio urbano tienen una relación que tiene por referente teórico e histórico, el que la ciudad desde su configuración, hasta nuestros días ha articulado sus elementos definitorios con base en la existencia de un espacio, donde los ciudadanos se expresan colectivamente y desarrollan sus actividades de comunidad.

Este espacio de expresión y ejercicio de ciudadanía ha estado caracterizado por la agrupación diversa de proyectos de vida individual y colectiva, es decir, lo han definido la alteridad y la pluralidad<sup>1</sup>. La ciudadanía, como concepto, ha estado referida a un

---

<sup>1</sup> A diferencia de las implicaciones clásicas de la existencia de este espacio, bajo su acepción moderna, el espacio público se ha dado de la separación formal (legal) entre propiedad privada urbana (expresada en

estatus político adquirido, en el marco del Estado, no por el hecho de habitar una ciudad o adquirir una nacionalidad, sino por el deseo de hacer de la vivencia en ella algo material, a través de mecanismos de coordinación y cohesión social que permitan favorecer el ejercicio de los derechos y deberes cívicos, políticos y sociales, como la acción colectiva, la cooperación y la reciprocidad.

Cuando existe un espacio colectivo, se configura el escenario ideal para hablar de mecanismos de coordinación y de cohesión social, condiciones que al interactuar hacen de la ciudad un lugar de convivencia, de socialización y cultura, en tal sentido se puede interpretar que lo que define una ciudad y el hecho urbano, no son tan solo las edificaciones, el espacio entre lo edificado y sus infraestructuras, sino el espacio abierto y colectivo, el espacio público, donde la socialización ciudadana tiene lugar.

Desde esta perspectiva, el espacio público, es desde donde el estado o la administración se juegan su rol cohesionador y regulador, bien sea desde la creación de dichos espacios, o bien, a través de una gestión adecuada a los existentes, y adecuada desde el entendido de involucrar los múltiples actores sociales. Así entonces, el espacio público tiene su carácter, fundado en su función de permitir la expresión de la alteridad y la realización de actividades colectivas, por ende esta se entendería como la aproximación al concepto del espacio público, y se puede considerar que este mismo en sí, es un conjunto de elementos constitutivos del espacio urbano, en el que se destacan las vías, los sitios de reunión o encuentro, los edificios públicos, los monumentos y en general los equipamientos urbanos, sin embargo, en esta reducida concepción del espacio público, se hace necesario identificar algunos aspectos relevantes.

Como primer aspecto, se tiene que el Espacio Público es el elemento urbano que vincula y articula los demás elementos que estructuran la ciudad (sistemas de movilidad, sistema de equipamientos, servicios públicos, vivienda), hecho que implica que no solo las acciones desarrolladas en materia de espacio público inciden de manera exclusiva en su forma y configuración, sino que adicionalmente lo hacen las disposiciones adoptadas sobre el desarrollo de los demás elementos que estructuran el territorio y que son articulados por el espacio público.

El segundo aspecto, no menos relevante, es el hecho de que el espacio público, por ser contenedor de la expresión ciudadana, sea producido de forma colectiva y no anónima ni

---

catastro y vinculada normalmente al derecho a edificar), y la propiedad pública (o dominio público por subrogación normativa o por adquisición de derecho mediante cesión), lo cual ha supuesto normalmente la reserva de áreas sin construir (excepto equipamientos colectivos o de servicios públicos), que se ha destinado a los usos sociales de la vida urbana (Jordi Borja, Ciudadanía y Espacio Público, Barcelona, 1998).

autónoma, y por ende deben considerarse tanto sus formas y manifestaciones físicas, como la responsabilidad específica de los diferentes actores que en él intervienen. En este sentido, y como complemento a su dimensión física, el espacio público, tiene también una dimensión socio-cultural en tanto que configura un conjunto de lugares de relación e identificación entre las personas.

La dinámica propia de la ciudad, junto a la dimensión física y formal del espacio y los comportamientos de los habitantes, crean espacios públicos que jurídicamente no lo son, o que no estaban previstos como tal. Es así que el contenido jurídico-formal del espacio público, derivado de la abundante normatividad que busca regular su uso, ha facultado a las autoridades para intervenir puntualmente en la ciudad, privilegiando la dimensión física del espacio urbano y dejando de lado la generación y consolidación de una institucionalidad que reconozca y gestione la dimensión social, estructural y cultural del espacio público.

### **2.1.2 Espacio Público como Espacio Político**

Hemos visto que intervenir la dimensión física del espacio público lleva a intervenir en la dimensión de representación social colectiva y la manera como el individuo se reconoce en el entorno. Es claro entonces que el espacio público se establece como un elemento de la experiencia política, no solo como espacio sino también como dinamizador, en la medida en que su presencia o ausencia definirá ciertas prácticas asociativas y de representación institucional a partir de ejercicios de debate y construcción discursiva.

Es así que éste espacio se reconoce como el lugar para reunirse, escuchar, discutir y actuar, de manera que se configura un discurso colectivo legitimado en el consenso social; por ende, se trata de un ejercicio que involucra diversas dimensiones mutuamente relacionadas e interdependientes. Por excelencia, en estos ejercicios se genera la esencia de la Ciudad, creándose y renovándose de manera continua.

De acuerdo con esto, la ciudad y sus espacios públicos, por ser contenedores de atributos tales como constituirse en el elemento dinamizador de la representación socio-política, se establecen como elementos de unidad compleja, en el que se evidencia la gobernabilidad, tal como muestra en el siguiente texto donde el economista Fabio Giraldo menciona sobre el particular lo siguiente:

*“La ciudad, para fines de política urbana, debe ser vista como una unidad compleja compuesta por los siguientes atributos: suelo urbano, servicios públicos, vivienda, equipamiento, transporte y espacio público. Dichos atributos*

*actúan en las dimensiones básicas propias de la actividad humana: política, económica, social, ambiental y cultural. Los atributos y las dimensiones le dan a la ciudad su integridad por cuanto cada uno de sus elementos constitutivos es interdependiente.*

*Otros factores ya mencionados que contribuyen a la constitución de la ciudad como unidad son sus dimensiones, entre las cuales se incluyen la cultura, las tradiciones y la estructura social que le es propia, la historia particular de cada ciudad, las vergüenzas y los orgullos locales, la culinaria, el acento, los lugares simbólicos y de identidad; todos estos aspectos constituyen elementos de cohesión y de integración que dan un sentido de ciudad.*

*Finalmente, la ciudad posee gobernabilidad, es decir, la capacidad para resolver las dificultades que afectan el conjunto de la comunidad y tiene un gobierno y una vida colectiva que se desenvuelve en el espacio público y que cumplen, entre muchas otras, las funciones de unificar los diversos sistemas de cohesión urbana y de generar los imaginarios que sustentan un sentimiento de unidad e identidad. Por otra parte, la igualdad de derechos ante las decisiones de la ciudad y, por la vía de este ejercicio, la constitución de ciudadanos hace parte de las mas contemporáneas visiones del fenómeno urbano y de los sistemas de cohesión con los cuales cuenta” (Giraldo: 1999).*

De acuerdo con esto se puede entonces afirmar, que la existencia del Espacio Público legitima, define y fortalece la perspectiva de la democracia, en la medida en que procure los elementos necesarios para el encuentro, la manifestación de las ideas propias y las de los demás, su discusión y la posibilidad de generar un proyecto de existencia colectiva, un contrato social de prácticas y hechos que fluyan en el tiempo y que regresan al espacio público para repensarse, desaparecer, emerger y/o incorporarse a las actividades colectivas y sus imaginarios.

### **2.1.3 Espacio Público y Política Pública**

Como bien se ha descrito previamente, el espacio público es connatural al espacio político. En ese sentido, desde el punto de vista de la formulación de políticas públicas para la ciudad, es completamente necesario el que se entienda la provisión de espacios públicos de calidad a los habitantes, como parte de los mínimos exigibles para que una sociedad fundada en la democracia pueda formar su propio proyecto vital.

Sin embargo, para entender cuál es la razón fundamental para reconocer la provisión e intervención en el espacio público como parte de una agenda política, es necesario

reconocer una línea conceptual general sobre las políticas públicas, su génesis y la manera como estas se vinculan con el hecho urbano.

Con la perspectiva con la cual se ha proyectado esta investigación, se hace necesario tomar una referencia conceptual sobre las políticas públicas que, sin desconocer el trasfondo teórico, sociocultural y filosófico de las mismas, incluya elementos operativos que permitan traducir en acciones el planteamiento. Siendo este el supuesto de entrada para elegir una línea de referencia, se optó por el politólogo francés Pierre Muller, ampliamente conocido por sus trabajos relacionados con gestión pública y teoría de la ciencia política.

Muller, en su libro “Las políticas públicas”, precisa ampliamente las diversas dimensiones y visos que presenta su planteamiento, gestión e implementación, enfatizando el hecho de que las mismas nacen específicamente en la existencia de un problema “socialmente relevante”, cuyo principal rasgo es el que para convertirse en tal, una situación determinada deberá ser consensuadamente considerada como inadecuada y demandante de una acción particular, en la medida en que representa una afectación colectiva hacia la posibilidad de encontrar un cierto nivel de bienestar.

Esta propiedad plantea la existencia de una práctica singular consistente en lograr que todo el colectivo comparta la visión del problema y requerir la acción sobre dicha situación por parte de aquellos integrantes del colectivo social que tienen la posibilidad de hacerlo, mediante la destinación de recursos. A estos individuos, Muller los denomina “decidores” (“policy makers”), quienes actúan siguiendo patrones disímiles, determinados por la misma sociedad, sus costumbres políticas y los elementos de juicio disponibles que les permitan identificar una situación dada como problema.

En sus propias palabras, Muller afirma:

“Los decidores (*policy makers*) no se confrontan con un problema dado”. Eso significa que un problema político es necesariamente un *construido* social, cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado. La cuestión no es saber si tal problema es “en sí” político, sino demostrar los *mecanismos* concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decidor. La transformación de un problema en objeto de intervención política es el producto de un trabajo específico, realizado por actores políticos que a veces provendrán del sindicalismo, del mundo de la política, de las asociaciones de ciudadanos o de grupos creados circunstancialmente. Para entender el surgimiento de una política pública, habrá que comenzar entonces, por identificar estos diferentes actores y entender las

relaciones que los unen. A menudo, se constatará la alianza entre grupos de intereses (por ejemplo, las organizaciones de defensa de las mujeres) y una personalidad muy simbólica (la ministra Simone Weil en el caso del aborto). El papel fundamental de estos actores (que Padioleau nombra como “*empresarios políticos*” y que más adelante llamaremos *mediadores*) consiste en *traducir el lenguaje de la sociedad en lenguaje de la acción política, y a su vez, en formular el problema en un lenguaje aceptable por las elites políticas.*

... De manera más general, estos análisis muestran que las políticas públicas constituyen, desde ahora, el marco a través del cual, cada vez más, las sociedades modernas van a definir la extensión y el alcance de los problemas que ellas se plantean a sí mismas. De igual manera, indican la naturaleza de los instrumentos que ofrecen para encargarse de ellos: las políticas públicas son, entonces, el lugar donde las sociedades definen sus relaciones con el mundo y consigo mismas.” (Muller: 2005).

De acuerdo con esto, si la presencia de un problema político está precedida por su naturaleza de construcción social, es evidente entonces que dicho camino (de situación problema a problema político susceptible de ser incluido en una agenda política) precisa la existencia de un espacio físico, cualquiera que este sea. Sin embargo, si nos remitimos a los planteamientos previamente indicados, se encontrará y constatará el que sea el espacio público el escenario propio de este camino, el plano físico de la dimensión política; en palabras de Giraldo,

“La ciudadanía se construye en la participación política sobre el destino de la ciudad. Sin su participación en la vida pública, no es posible construirla. La política urbana se constituye en un proyecto de ciudad que tiene como eje articulador la construcción de una nueva ciudadanía, de una ciudadanía plena: consciente de sus derechos individuales y colectivos, respetuosa de los derechos de sus semejantes, concedora de sus obligaciones y con acceso a los medios culturales y materiales que le permitan ejercer unos y otros” (Giraldo: 1999).

Así las cosas, se entiende pues que el espacio público, su producción y mantenimiento, no es simplemente una consideración de ornato urbano, sino que se trata de la garantía a la existencia del escenario de representación política del colectivo, la oportunidad de entenderse parte del sistema social y la posibilidad de participar del ejercicio de la democracia activa, siendo ciudadano.

### **2.1.3.1 La intervención en el espacio público como política pública**

En razón de lo planteado, el Estado colombiano ha incluido en su ordenamiento constitucional la importancia de garantizar la existencia del espacio público como medio para asegurar el desarrollo de una sociedad más equilibrada e incluyente. Esto se entiende a la luz del concepto de bien general y su prevalencia sobre el bien particular, en tanto se reconoce que la existencia de una democracia participativa compromete a todos sus integrantes en el marco de un acuerdo de voluntades, fundado en la convivencia y posibilidad de encuentro y debate de las diferentes esferas sociales.

Así mismo, se concibe como parte esencial al compromiso adquirido al reconocerse como Estado Social de Derecho, en la medida en que es deber del Estado garantizar el acceso a los bienes colectivos y velar por su mantenimiento y su adecuada utilización con miras a permitir su goce por parte de todos los ciudadanos. En relación con ello, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público señala:

“La calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar, esta íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social, en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

Para estos espacios de encuentro, las autoridades o los particulares deben propender no solo por la protección de la integridad del mismo y su destinación al uso común, sino también, - atendiendo el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos- , por facilitar el diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad.

La noción legal de espacio público que alude al “*conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes*” (Art. 5. Ley 9 de 1.989), adquiere un robustecido significado en el contexto de la Constitución de 1991, por cuanto no

se limita a reconocer la necesidad de planificar y organizar coherentemente el crecimiento de las ciudades, sino que refuerza y hace tangible una de las condiciones para la convivencia en una comunidad a través de la garantía de una infraestructura, un espacio destinado al uso común, que puede ser disfrutado por todos, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguna persona o grupo de personas, configurándose como el punto de encuentro de los habitantes de una ciudad o sector urbano determinado.”(DADEP: 2005).

Con esto vemos, que la decisión de propender por la generación de espacio público, en los niveles y con las especificaciones adecuadas que garanticen la posibilidad de su uso por parte de todos los ciudadanos, no es una decisión discrecional u optativa para el Estado sino que es parte estructural de los requisitos inherentes al proyecto de Estado Social de Derecho como se mencionó previamente. Lo cual devela que intervenir el espacio público significa también intervenir el espacio vital de los ciudadanos y, a su vez, esta gestión hace posible el que todos los integrantes de la sociedad accedan a los bienes colectivos de forma equitativa.

#### **2.1.4 El espacio público en el marco de la carta por el derecho a la ciudad**

En el marco del Foro Social Mundial de 2.005 en Porto Alegre, se formuló un documento que contiene los principales compromisos con los que las administraciones municipales deberían estructurar, en términos de línea base, las políticas públicas de sus correspondientes territorios, bajo los conceptos de justicia social, inclusión y desarrollo sostenible. Dicho documento es conocido como la Carta Internacional de Derecho a la Ciudad y persigue lograr que los entornos humanos cumplan con un mínimo de condiciones que garanticen el ejercicio pleno de la democracia, el acceso a los bienes colectivos, la certeza de un ambiente sano y la existencia de medios adecuados para expresar libremente las opiniones y demandar garantías a los derechos humanos. Como tal, es un manifiesto que se ubica en un plano articulador de diferentes escalas y dimensiones del derecho, por lo cual se autorreferencia interdependiente de otras declaraciones de derechos.

Dentro de este documento, vale la pena destacar ciertos extractos de su articulado que se relacionan con la existencia de espacio público adecuado y la garantía de su provisión por parte de los Estados; este ejercicio permite visualizar y localizar en el ámbito socio-jurídico internacional la situación problema a la que hace referencia este trabajo e identificar las consideraciones fundamentales que se toma en consideración como soporte a la formulación del presente estudio.

**Tabla 1. Espacio público en la carta por el derecho a la ciudad**

Artículo	Texto del articulado	Relación con el Espacio Público
<p><b>ARTICULO I. DERECHO A LA CIUDAD</b></p>	<p>La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes.</p> <p>A los efectos de esta Carta, el concepto de ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio. Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.</p> <p>A los efectos de esta Carta se consideran ciudadanos(as) a todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria en las ciudades.</p> <p>Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben adoptar todas las medidas necesarias - hasta el máximo de los recursos que dispongan- para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas legislativas y normativas,</p>	<p>Define un alcance universal en la medida en que explicita la no restricción de extensión geográfica en lo concerniente a la delimitación del concepto ciudad.</p> <p>Así mismo, reconoce el carácter de multidimensionalidad del hecho urbano, dentro del cual el espacio público se entiende como parte de los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico nacional, en espacial en lo relativo al derecho de contar con un ambiente sano, razón por la cual el Estado se compromete a garantizar su provisión, uso y disfrute regulado por parte de todos los ciudadanos.</p> <p>Valida el supuesto de que lo urbano trasciende lo físico espacial y comprende hechos socio culturales, institucionales y de representación social, que a su turno – como se ha descrito – toman lugar en el espacio público.</p>

	<p>la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, las ciudades, con arreglo a su marco legislativo a los tratados internacionales, deben dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos en ellas los derechos civiles y políticos recogidos en esta Carta.</p>	
<p><b>ARTICULO II. PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS ESTRATÉGICOS DEL DERECHO A LA CIUDAD</b></p>	<p><b>GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD:</b> Las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia. Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad.</p>	<p>Relaciona el derecho de los ciudadanos a contar con espacios adecuados para las prácticas políticas, económicas, culturales, sociales y ecológicas, que desde la perspectiva analizada constituyen las dimensiones de existencia del espacio público como articulador del hecho urbano con su entorno.</p>
	<p><b>FUNCION SOCIAL DE LA CIUDAD Y DE LA PROPIEDAD URBANA:</b> Como fin principal, la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es decir, debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, para garantizar el bienestar de todos y</p>	<p>Se establece el derecho a disfrutar de los bienes públicos por parte del colectivo social en atención al principio de prevalencia del bien común sobre el particular. A este respecto, el espacio público se inscribe dentro del conjunto de bienes que son destinatarios de la inversión pública que propende por el beneficio del conjunto de</p>

	<p>todas los(as) habitantes, en armonía con la naturaleza, para hoy y para las futuras generaciones.</p> <p>Los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los(as) ciudadanos(as) deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental. Todos los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables. En la formulación e implementación de las políticas urbanas se debe promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros.</p>	<p>ciudadanos en una perspectiva de sostenibilidad y equidad.</p>
<p><b>ARTÍCULO V. DESARROLLO URBANO EQUITATIVO Y SUSTENTABLE</b></p>	<p>Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Para ello, las ciudades deben adoptar medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa.</p>	<p>Identifica el requisito de propender por una ciudad integrada y equitativa que reconozca y preserve su identidad y su memoria. Como se mencionó previamente, este aspecto se vincula de forma directa con los objetivos del espacio público en la medida en que en el toman lugar las principales manifestaciones culturales, tradiciones y ritos que permiten desarrollar la identidad cultural de sus habitantes.</p>
<p><b>ARTICULO IX. DERECHO DE</b></p>	<p>Todas las personas tienen derecho de asociación, reunión y manifestación.</p>	<p>Este derecho se vincula con la obligación de un</p>

<p>ASOCIACIÓN, REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y USO DEMOCRÁTICO DEL ESPACIO PÚBLICO URBANO</p>	<p>Las ciudades deben disponer y garantizar espacios públicos para ese efecto.</p>	<p>estado democrático de proveer espacio físicos adecuados para las prácticas políticas con base en las cuales se construye el sentido de ciudadanía.</p>
<p>ARTICULO XVI. DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y SOSTENIBLE</p>	<p>Las ciudades deben adoptar medidas de prevención frente a la contaminación y ocupación desordenada del territorio y de las áreas de protección ambiental, incluyendo ahorro energético, gestión y reutilización de residuos, reciclaje, recuperación de vertientes, y ampliación y protección de los espacios verdes. Las ciudades deben respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico y promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos.</p>	<p>Manifiesta la necesidad de regular, articular y planificar las formas en que se utiliza el territorio de la ciudad. Igualmente, menciona la preocupación por rescatar los valores esenciales del hecho construido como la memoria representada en el patrimonio, así como la articulación de la ciudad con el entorno en el que se ubica, garantizando la recuperación y preservación de las estructuras ecológicas. Estos hechos constituyen fines del espacio público en los términos relacionados en los textos previos.</p>

## 2.2 ESPACIO PÚBLICO Y EL MODELO DE CIUDAD

El Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá toma como punto de partida la adopción de un “modelo de ordenamiento”, una imagen deseable de la ciudad en la que adquieren peso especial tanto el espacio ya construido como las innovaciones urbanísticas a desarrollar y las nuevas formas de ocupación del territorio. El modelo tiene como objeto orientar y concentrar la acción del gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la consecución de fines previsibles a largo plazo: la sostenibilidad del desarrollo urbano, la equidad social y el incremento en los niveles de productividad urbana.

Uno de los objetivos planteados en el marco de la ciudad región por el POT es pasar de un modelo cerrado a un modelo abierto de ordenamiento territorial es decir pensar en un desarrollo integral de la ciudad con la región, en el Plan de Ordenamiento Territorial POT se habla de un modelo de ordenamiento del territorio, el cual se fundamenta en el reconocimiento de Bogotá como nodo principal de una Red de ciudades de la región Bogotá- Cundinamarca. Se basa en un modelo de ciudad abierta y competitiva, que se orienta a consolidar la oferta de bienes y servicios propios de una ciudad, nodo principal de la red regional de ciudades, a dinamizar la ventajas competitivas y comparativas derivadas de una localización estratégica en el contexto nacional e internacional, especialmente el latinoamericano, y a las características de sus actuales infraestructuras y equipamientos para posicionarla en el mercado internacional.

El modelo de ciudad, encauza el ordenamiento territorial hacia una ciudad:

- Densa, compacta e integrada a la Región.
- Con un sistema de movilidad que da prioridad al transporte público sobre el privado y al peatón sobre el vehículo.
- Que valora el espacio público como lugar de todos los ciudadanos.
- Con una estructura ecológica diversa, robusta y bien conservada que genera calidad ambiental en el medio urbano y rural.

La consolidación de este modelo de ciudad está enmarcada en dos propósitos generales dirigidos, en este caso desde el territorio, a generar un entorno urbano que facilite la generación de la riqueza en la ciudad (haciendo una ciudad más productiva), para:

- Financiar las actuaciones urbanísticas consecuentes con el modelo de ciudad adoptado.
- Permitir, a través de la redistribución, mejorar la calidad de vida de los bogotanos (hacerlos más felices – ciudad de derechos y derecho de ciudad), especialmente de los grupos sociales menos favorecidos.

Estos propósitos se pueden llevar al POT como tres objetivos específicos claramente interrelacionados:

- *Un territorio más equitativo* que atienda las demandas actuales y futuras de vivienda y facilite el acceso a los bienes y servicios urbanos. Esto implica hacer un uso más eficiente de un suelo cada vez más escaso, que permita a los nuevos habitantes desarrollar sus actividades urbanas en un espacio con condiciones adecuadas de vivienda, equipamiento y espacio libre.
- *Un territorio más productivo* que apoye y facilite el desarrollo económico de la ciudad articulado a la Región y su inserción en una economía globalizada, que implica tanto un mejor funcionamiento de los sistemas de servicios públicos, de movilidad y de dotación de equipamientos de escala metropolitana para adecuar el territorio a las nuevas exigencias del desarrollo económico, como la actuación estratégica para generar nuevas dinámicas urbanas.
- *Un territorio más sostenible* ambientalmente en donde sea compatible el necesario crecimiento de la ciudad y el respeto y valoración de los elementos de la estructura ecológica, así como la disminución de la contaminación (agua, aire, espacio público) y la emisión de gases efecto invernadero.

El POT se sustenta en un modelo territorial bien claro: el crecimiento urbano de Bogotá ha sido históricamente y debe serlo aún más en el futuro, denso, compacto y continuo, de tal forma que en el ordenamiento del espacio público se debe buscar una interacción sostenible entre el territorio ocupado por la ciudad, sus habitantes, el uso que estos hacen de él y la estructura ecológica principal que se pretende fortalecer y conservar. Este uso eficiente del suelo urbano se asumió como premisa de dos objetivos: la calidad integral del espacio urbanizado y la racionalización del suelo consumido por la expansión urbana sobre la sabana.

De acuerdo con esto y tal como lo menciona C.M Yory “...Es precisamente en el escenario de la ciudad-mundo donde hoy en día debemos buscar las posibilidades de encuentro entre las diferencias en la perspectiva de afrontar, como especie, pero también como individuos y como colectividades (enmarcadas, como todas, en contextos

*socio-históricos diversos) las consecuencias que en materia de derechos, injusticia social y desequilibrio ambiental ha dejado el modelo de desarrollo vigente, particularmente en los países de economías más pobres...”, surge la necesidad de reestructurar y abrir la perspectivas del fenómeno urbano, con políticas e instrumentos capaces de responder al crecimiento de las ciudades, lo cual conlleva a que con la revisión del POT se generen los lineamientos idóneos que permitan articular el POT con los Planes de Desarrollo y los presupuestos anuales de inversión, pues en la actualidad es una de las debilidades del presente plan y que no permite concretar el modelo de ciudad planteado.*

La administración Distrital ha señalado que con la revisión del POT se intentará fortalecer el modelo de ciudad densa, compacta e integrada a la región, con un sistema de movilidad que privilegie e incentive el uso del transporte público sobre el privado, una alta valoración del espacio público y una estructura ecológica diversa y bien conservada.

Para tales efectos, se hará énfasis en los procesos de renovación urbana, en la utilización más intensiva del territorio (densificación), en la necesidad de actuar de manera mancomunada con la región y en la definición de reglas claras y permanentes que permitan un mejor desempeño del sector privado.

### **2.2.1 El espacio público en el modelo de ordenamiento territorial del POT**

La distribución física y funcional del espacio público responde a diversos procesos de urbanización y a las posibilidades geográficas que la ciudad construye en su desarrollo. A nivel territorial, el espacio público es primordial para el funcionamiento del modelo de ordenación socio económico, las centralidades y las operaciones estratégicas, dado que constituye el soporte de intercambios sociales y económicos, recibo de grandes flujos peatonales y albergue de actividades cívicas y colectivas. Además, el Sistema de Espacio Público Construido, integrado por los parques y espacios peatonales, debe garantizar el equilibrio entre densidad poblacional, actividades urbanas y condiciones ambientales y de habitabilidad, además de garantizar la conexión peatonal entre los diversos equipamientos distritales, generando espacios de permanencia y atención de flujos vinculados a estas actividades.

La construcción y recuperación del espacio público ha jugado un papel determinante en el desarrollo del nuevo modelo de ciudad que ha seguido la ciudad en las últimas décadas. Los bogotanos han ido involucrando el uso y disfrute del espacio público a su patrón de calidad de vida y han experimentado, a través de los proyectos de recuperación

de andenes, construcción y adecuación de parques, plazoletas y plazas y ciclorrutas, lo que significa tener más y mejor espacio público a la vuelta de la esquina, la importancia del espacio público de calidad, diseñado para mejorar hábitos y conductas urbanas, su incidencia en el mejoramiento de los barrios y en la cualificación de los ambientes metropolitanos, que finalmente han adoptado como un objetivo estratégico para la transformación de Bogotá.

Sin embargo y teniendo en cuenta lo anterior, la relación entre el espacio público en el modelo de ordenamiento territorial, debería ante todo definirse con criterios de distribución física y funcional del espacio público que responda a diversos procesos de urbanización y a las posibilidades geográficas que la ciudad construye en su desarrollo. A nivel territorial, el espacio público es primordial para el funcionamiento del modelo de ordenación socio económico, las centralidades y las operaciones estratégicas, dado que constituye el soporte de intercambios sociales y económicos, recibo de grandes flujos peatonales y albergue de actividades cívicas y colectivas.

Además, el Sistema de Espacio Público construido, integrado por los parques y espacios peatonales, debe garantizar el equilibrio entre densidad poblacional, actividades urbanas y condiciones ambientales y de habitabilidad, además de garantizar la conexión peatonal entre los diversos equipamientos distritales, generando espacios de permanencia y atención de flujos vinculados a estas actividades.

### **2.3 EQUILIBRIO TERRITORIAL**

El concepto de equilibrio territorial, como tal, no se encuentra definido en el POT, pero se habla de equilibrio urbano y rural en la prestación de servicios, equilibrios territoriales, equilibrios en la oferta ambiental a través del territorio, equilibrio entre el estado de lo público o lo privado, equilibrio y equidad territorial, equilibrio en el ordenamiento territorial, equilibrio territorial del sistema, equilibrio ambiental, y equilibrio urbano. Para el presente trabajo y tal como lo expone el POT, como uno de sus objetivos asociados a la ciudad región donde se establece que,

*“...Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social. El Distrito Capital promoverá el equilibrio y equidad territorial en la distribución y oferta de bienes y servicios a toda la ciudadanía, buscando alcanzar los siguientes objetivos:*

- a. Disminuir los factores que generan pobreza y vulnerabilidad urbana y/o rural, en especial los relacionados con la acumulación de los impactos y la degradación ambiental.*
- b. Disminuir las causas que generan exclusión, segregación socio-espacial y desigualdad de la población.*
- c. Fomentar una estructura socio-espacial de la ciudad que favorezca la cohesión social y espacial.*
- d. Priorizar la inversión pública en la atención de necesidades de las zonas que alberguen los grupos más vulnerables.*
- e. Generar suelo apto para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social y Prioritaria, conducentes a disminuir el mercado informal.*
- f. Ejecutar los programas de dotación de equipamientos y mejoramiento integral en las áreas más deficitarias.*
- g. Atender de forma prioritaria el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo.*
- h. Promover la inclusión de las variables sociales en los instrumentos y procesos de planificación de modo que se favorezca la identidad, apropiación, pertenencia, participación y solidaridad de la población en un territorio común...” (POT)*

Así pues, desde esta perspectiva y con los objetivos planteados se hace necesario adoptar el concepto orientador de este trabajo, que tiene como noción un territorio más productivo que apoye y facilite el desarrollo económico-social y cultural de la ciudad articulado a la Región y su inserción en una economía globalizada, que implica tanto un mejor funcionamiento de los sistemas de servicios públicos, de movilidad y de dotación de equipamientos de escala metropolitana para adecuar el territorio a las nuevas exigencias del desarrollo económico, como la actuación estratégica para generar nuevas dinámicas urbanas. Es por ello que la hipótesis planteada en cuanto a la generación de políticas del espacio público, puedan permitir la articulación de los sistemas que estructuran el territorio, obteniendo un equilibrio territorial, que contribuya con la consolidación de la estructura de la ciudad en términos de cohesión del espacio urbano y de integración total del conjunto del territorio, forjando igualdad y bienestar para los habitantes de la ciudad.

Entonces, hablar de "equilibrio territorial" es hablar de planeación en el crecimiento de las ciudades significa distribución equitativa de servicios, vialidades y equipamiento urbano, sin perder de vista la armonía que debe prevalecer con el medio ambiente y los recursos naturales, el equilibrio territorial puede asimilarse a un estado del sistema físico en el cual todos sus componentes o elementos disfruten de un similar grado de accesibilidad a los servicios públicos y privados (educación, sanidad, cultura, transporte,

comercio, ocio, ...), o desde otra óptica, el equilibrio territorial se logrará cuando las masas socioeconómicas de población y de renta se hallen distribuidas por el territorio del modo más uniforme y homogéneo posible, sin discontinuidades, pero también sin grandes concentraciones desequilibradoras.

Y para que el equilibrio territorial, se encamine hacia el desarrollo armónico del territorio en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población, las entidades territoriales deben propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios sociales, económicos y ambientales entre ellas.

## **2.4 DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO**

Para la construcción del concepto partimos del concepto establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial, que determina “El desarrollo territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido éste como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y físicamente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia” (Ley 1454, 2011)

Ahora bien, complementario a lo anterior y para establecer el concepto de Desarrollo Territorial Integrado, donde “se establece que éste debe ser capaz de desarrollar un modelo de “región cooperante” basada en la capitalización de sus activos físicos, sociales, culturales, ambientales, económicos y políticos, para que a partir de estos sean las fortalezas y no las debilidades las que inspiren y posibiliten el desarrollo y la integración urbano-regional”. (Yory, 2000)

En conclusión y como concepto orientador de esta investigación se establece que el Desarrollo Territorial Integrado, es un instrumento de planificación, gestión, y transversalidad, un proceso de construcción colectiva de país, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido éste como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y físicamente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente

pertinente, se constituye en un proceso que involucra un conjunto coherente de políticas, líneas de acción, medios instrumentales y proyectos que buscan actuar sobre la organización espacial para configurar, en el largo plazo, una estructura del territorio que integre de manera armoniosa y gradual los componentes de población, recursos naturales e infraestructura dentro del contexto del desarrollo humano sostenible y el equilibrio entre los procesos de desarrollo endógeno y exógeno.

## CAPITULO III

### 3. ESPACIO PÚBLICO Y ELEMENTOS ESTRUCTURANTES DEL TERRITORIO

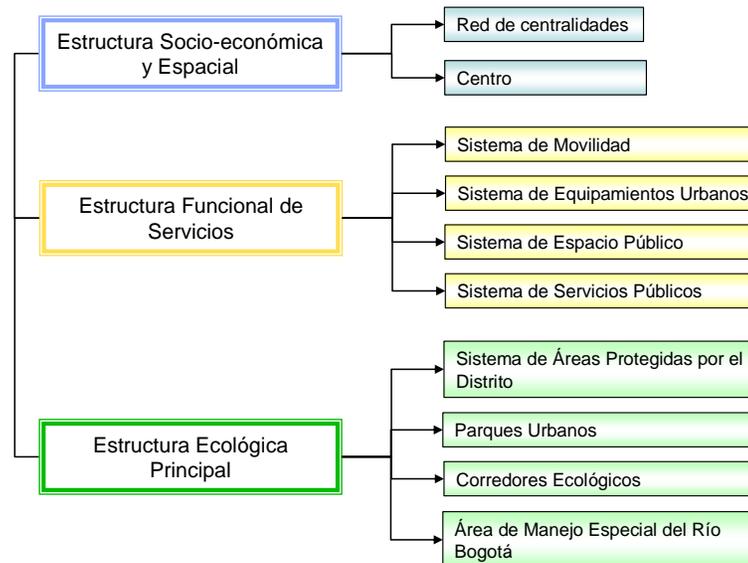
*“El espacio público supone pues dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. Se caracteriza por su accesibilidad, lo que le hace un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y calidad de las relaciones sociales que facilita, por su fuerza mixturante de grupos y comportamientos, y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural” (Borja, 1998).*

De acuerdo con esta definición que nos plantea Borja, en términos urbanísticos, el espacio público se caracteriza por ser un elemento estructurante para el territorio, e integrador de la vida social y urbana, además de permitir la accesibilidad de los ciudadanos a los distintos sectores de la ciudad y organizar física y funcionalmente las actividades que se dan en su desarrollo. Esta configuración manifiesta visiblemente una dimensión estética, al dotar a las ciudades de un carácter y una imagen particular.

De lo anterior se desprende un conjunto de funciones, por las cuales el espacio público se caracteriza y es importante, no solo para la población, sino también para los planificadores y administradores de la ciudad, tales como son la conectividad, dada por sus calles y avenidas; la organización social, generada en los equipamientos; la preservación ambiental y la vida al aire libre, dada en los parques, los cerros y bordes de ríos; la memoria histórica y la identidad urbana, generada por sus edificios públicos y de carácter patrimonial, y la recreación, desarrollada en los parques y plazas. Siendo justamente esta multifuncionalidad la que permite un interés manifiesto respecto del uso y disfrute por parte de los habitantes de la ciudad.

El POT, desde la estrategia de ordenamiento territorial propuso la interacción de tres estructuras superpuestas e interdependientes: la ecológica principal, la funcional y de servicios y la socioeconómica y espacial. La lógica de esta estrategia implica que las decisiones de ordenamiento afectan de forma integral e interdependiente todo el territorio de expansión, urbano y rural, del Distrito Capital, por lo que el desarrollo de normas e instrumentos asociados al ordenamiento, corresponden a una precisión desde cada una de las estructuras mencionadas, a la aplicación específica de la estrategia.

Grafico 1. Estrategia de ordenamiento del Distrito Capital



Fuente documento técnico soporte PMM, Elaborado a partir de POT

En el contexto del Distrito Capital, y para que estas funciones se desarrollen y contribuyan a consolidar la estructura en el territorio, se hace necesario vincular el Espacio Público como elemento integrador de las estructuras<sup>2</sup> que conforman la estrategia de ordenamiento para Bogotá<sup>3</sup>, a efectos de lograr desarrollar uno de objetivos de este trabajo referente a “Identificar la problemática existente a la hora de buscar la integralidad de los instrumentos de planeación territorial, para el caso PMEP con el Plan de Desarrollo Distrital y contribuir al fortalecimiento de la estructura urbana y el equilibrio territorial”, se hace necesario realizar un reconocimiento, del estado actual de cada uno de los componentes de la estrategia y el papel que desarrolla el Espacio Público en cada uno.

<sup>2</sup> Estos principios comprometen decisiones de ordenamiento territorial en tres estructuras superpuestas e interdependientes, así: 1. La Estructura Ecológica Distrital. 2. La Estructura Funcional y de Servicios. 3. La Estructura Socio - Económica y Espacial.

<sup>3</sup> POT, Título III Estrategia de Ordenamiento Distrital y Regional Artículo 19. Estrategia de ordenamiento distrital. “El territorio del Distrito Capital se ordena en el largo plazo según una estrategia con tres principios: el primero, la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales, y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial; el segundo, el mejoramiento de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para toda la ciudadanía del Distrito Capital con una perspectiva regional; y el tercero, la integración socio económica y espacial de su territorio urbano-rural a nivel internacional, nacional y con la red de ciudades prevista para la Región Bogotá – Cundinamarca”

### 3.1 ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL Y ESPACIO PÚBLICO

La Estructura Ecológica Principal es el sistema de áreas, conectores y elementos ambientales presentes en el espacio construido y no construido, que tienen como finalidad garantizar una adecuada oferta de bienes y servicios ambientales que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y a la habitabilidad del territorio.<sup>4</sup>(POT)

Esta estructura en sí misma, se encuentra contenida en el concepto de espacio público, solo que en ésta dimensión el EP se vincula dentro del fin de garantizar una adecuada oferta de bienes y servicios que contribuyan a la sostenibilidad ambiental, soportada en los elementos que la conforman y se denominan, malla verde, parques distritales con vocación ecológica, caminos verdes viales y cercas vivas, elementos hídricos, en fin componentes que en su esencia conforman el territorio y generan equilibrio ambiental.

En el POT la Estructura Ecológica Principal ha sido concebida de una manera funcional, sin darle la importancia que en sí misma representa, de asumirla como un elemento determinante para la consolidación de la estructura urbana y generadora de equilibrio por ser la base natural y soporte de sostenibilidad ambiental para Bogotá y sus regiones próximas. No se reconoce su valor ambiental en el sentido de ser el soporte principal y de los límites que tiene la ocupación misma del territorio, su capacidad de carga, y la necesidad de interrelación de la ciudad con la región.

“Para el tema de la estructura ecológica principal, del espacio público y en general del estado de los recursos naturales y el ambiente, la conurbación y la falta de una respuesta administrativa de tipo metropolitano o regional, es la principal amenaza, pues aquí están comprometidos los principales ecosistemas y unidades naturales como el río Bogotá y su complejo de humedales y afluentes, la Sabana de Bogotá y los Cerros Orientales”<sup>5</sup>,

Este escenario, se acentúa por la falta de actuaciones conjuntas de carácter administrativa, técnica y política a la hora de proyectar la integración con otros sistemas, que como el de movilidad, equipamientos urbanos, espacio público, operaciones estratégicas, no armonizan con las determinantes ambientales y el fundamento base de la ciudad. Los desacertados elementos de articulación han generado conflictos entre los que se puede mencionar: el trazado de la Avenida longitudinal de Occidente y los humedales de la Sabana; la construcción de zonas duras con la pérdida de infiltración de

<sup>4</sup> POT. Título III Estrategia de Ordenamiento Distrital y Regional. Artículo 20, Definición y Componentes, Estructura Ecológica Distrital-EED

<sup>5</sup> Principales déficits en la gestión. Consultoría Oscar Pinto, SDP 2009

las aguas lluvias en la ciudad; los proyectos de vivienda hacia la ronda del río Bogotá en Bosa con los procesos de conurbación en Soacha; por mencionar algunos, donde la funcionalidad biológica y ecológica se compromete; la presencia de desarrollos urbanos en áreas de humedal o protección ambiental, entre otros.<sup>6</sup>

La Estructura Ecológica dentro de sus objetivos tiene la sostenibilidad que para algunos especialistas hoy, es en parte una utopía que ni las más desarrolladas ciudades del mundo han alcanzado desarrollar, por el contrario el resultado de su crecimiento las convierte en ciudades poco sostenibles. En un extracto del libro de Ecourbanismo21, referencia en otras palabras que nadie sabe a ciencia cierta y comprobable, *“que aspecto tiene un asentamiento humano sostenible ni tampoco como funciona. Hay quien dice que las pequeñas villas europeas de la edad media, o las aldehuelas prehistóricas, por poner dos ejemplos, fueron sostenibles, sin embargo, ambos modelos se basaban en el mismo paradigma no sostenible; que los recursos se extraían del entorno mientras que los desperdicios se tiraban sin más”*. El autor del libro plantea que su sostenibilidad se basaba en lo limitado de su tamaño, y por ende los deterioros al medio ambiente eran mínimos; la pregunta entonces es, si eso es sostenibilidad. La mejor prueba de que no lo eran se basaba en el irremediable crecimiento acelerado de estas, y que terminaron generando los asentamientos urbanos de hoy, claramente no sostenibles.

Esta situación ha dado paso al surgimiento de asentamientos urbanos no planeados e insalubres, y hasta cierto punto, inmanejables, desequilibrando el territorio y generando problemas sociales, que no excluyen de la situación al Distrito ni a muchas ciudades colombianas. Lo anterior provoca en un crecimiento desmedido, ejerciendo una gran amenaza sobre el medio ambiente y sobre la estructura ecológica que lo sostiene; es por eso que los problemas medioambientales deben tratarse desde las ciudades que son las causantes del deterioro, y aunque la sostenibilidad pueda ser una utopía, se deben tener en cuenta formas de manejo que mitiguen los impactos de la ciudad.

Este Pensamiento se encuentra coherente con la presente investigación dado que el caso de estudio cuenta con una estructura ambiental muy fuerte y ligada al espacio público, cabe resaltar que Bogotá cuenta con un espacio público natural como lo son los cerros, el Río Bogotá y en general con variados elementos que no poseen otras ciudades, es por esto que el concepto de Estructura ecológica debe estar ligado al Espacio Público de una manera amplia.

---

<sup>6</sup> Estrategia de Ordenamiento para el Distrito. Revisión del POT 2009

### **3.2 ESTRUCTURA FUNCIONAL Y DE SERVICIOS Y ESPACIO PÚBLICO**

La Estructura Funcional y de Servicios<sup>7</sup> es el conjunto de sistemas que constituyen las redes de soporte funcional de la ciudad y cuyo desarrollo es condición previa para cualquier proceso de urbanización y edificación. Esta estructura determina la forma de la ciudad y el funcionamiento y desarrollo de las actividades residenciales y productivas. Está compuesta por los sistemas públicos de infraestructura, instalaciones e inmuebles, públicos o privados, destinados a la prestación de servicios colectivos y/o a la atención de necesidades colectivas y mejoran la productividad, accesibilidad, conectividad e integración urbana.

Esta estructura, enmarcada dentro de los objetivos de éste trabajo, se constituye en un elemento fundamental, puesto que desde las estrategias de Ordenamiento Distrital que apuntan a contribuir a la equidad y al Equilibrio Territorial se definen acciones que a través de la Estructura Funcional y de Servicios, procuran el desarrollo y optimización de la infraestructura y equipamientos, en el Sistema de Movilidad, Sistema de Equipamientos, Sistema de Espacio Público y Sistemas Generales de Servicios Públicos.

En el POT, se concibió la Estructura Funcional y de Servicios (EFS), como un soporte a la estructura socioeconómica y espacial cuya finalidad es garantizar que el centro y las centralidades que la conforman cumplan adecuadamente sus funciones. Para ello, el POT determinó que los llamados “sistemas generales” constituyen los componentes de esta EFS; sistemas que están precisados de la siguiente manera:

1. Sistema de movilidad
2. Sistemas de equipamientos urbanos
3. Sistema de espacio público construido: parques y espacios peatonales
4. Sistemas generales de servicios públicos.

De acuerdo a lo anterior, es claro que el Espacio Público se constituye en un elemento fundamental a la hora de consolidar este engranaje estratégico que es la Estructura Funcional y de Servicios, y más aún, reconociendo el papel sistémico y dinámico con el que se concibió en el POT, se hace necesario buscar los mecanismos que permitan articular estas dos estructuras, que consolidan el soporte funcional de la ciudad, para así lograr el equilibrio territorial como objetivo de este trabajo.

---

<sup>7</sup> POT. Título II Componente Urbano, Capítulo IV, Estructura Funcional y de Servicios, artículo 111, Definición y Componentes

### **3.2.1 Sistema de movilidad y espacio público**

Es el conjunto de infraestructura, instalaciones, equipamientos y modos de transporte que permiten el desplazamiento y el acceso de la población a las diferentes zonas y servicios urbanos de la ciudad y de la región, así como la circulación y el intercambio de bienes y servicios. El Sistema de Movilidad está conformado por los Subsistemas Vial, de Transporte, y de Regulación y Control del Tráfico.<sup>8</sup>

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que en sí mismo el sistema de movilidad, es componente del Espacio Público, abordado aquí, desde una perspectiva funcional y complementaría al soporte dinámico de la ciudad, fundamental para la consolidación de la estructura urbana a partir de la ocupación de suelo urbano y de expansión, tal como lo determina la política de movilidad adoptada en el POT, apoyada en acciones de carácter físico, normativo y de gestión, a través de intervenciones que den cuenta de las implicaciones ambientales y midan su contribución a la ecoeficiencia del conjunto para la producción de bienes, servicios y estructuras.

Con base en las políticas y lineamientos establecidos en el POT, la administración expidió el Plan Maestro de Movilidad, PMM, Decreto 319 de 2006, agregando unas líneas de actuación o políticas en relación con las determinadas en el POT en cuanto a: movilidad sostenible, competitiva e inteligente con prioridad para el peatón en la que se concibe el transporte público como eje estructurador con la racionalización del vehículo particular. En igual forma el PMM propuso como directrices y políticas la integración de los modos de transporte para facilitar el acceso, la cobertura y la complementariedad del Sistema de Movilidad urbano, rural y regional.

El sistema de movilidad del POT conserva la condición reticular, estableciendo una jerarquía de los elementos viales a partir de su sección funcional; función entendida únicamente en la lógica de circulación y desplazamiento lineal. El procedimiento de diseño de los elementos del sistema vial no es claro, planteando varias dudas en torno de la operatividad local de cada corredor y en la concepción funcional de los espacios públicos y andenes que acompañan el sistema.

De acuerdo a la consideración anterior, y en términos urbanísticos, el espacio público reconocido como sistema de movilidad, se caracteriza por permitir la accesibilidad a los ciudadanos a los diferentes espacios de la ciudad, y organizar física y funcionalmente las variadas actividades que se desarrollan en su interior. Adicionalmente también se constituye en una dimensión estética, al otorgar a la ciudad una imagen y un carácter

---

<sup>8</sup> POT. Título II Componente Urbano, Capítulo IV Subcapítulo I. Sistema de Movilidad, artículo 112, Definición y Componentes

particular, donde el ciudadano se reconoce como tal, e interactúa con su espacio y con su entorno general. Siendo pues la vivencia de lo urbano un proceso que se estructura a partir de la interrelación y mutua condición de diversas capas de atributos y dimensiones, la presencia del espacio público comporta la existencia de un medio de expresión, un escenario de referencia y una posibilidad de articulación creativa. Al respecto puede citarse lo siguiente:

“Como materialización del espacio de comunicación, el espacio público supone la construcción de las redes de movilidad e intercambio social, fundamento de la ciudad como agrupación de actividades humanas. Es el espacio en el cual se realiza el tránsito ciudadano y, consecuentemente, la vialidad y el transporte, la articulación de las funciones ciudadanas, de gobierno, de desarrollo social y en especial, del comercio. En estas dimensiones, el espacio público se encuentra íntimamente ligado a la evolución tecnológica de los sistemas de movilidad social y a los grados de complejidad y dimensión que ellos desarrollan. De espacio en el cual se desarrollaba, físicamente, la política y el comercio en la ciudad histórica ha evolucionado al espacio que articula el intercambio comercial y a las comunidades urbanas.

Como soporte de la función urbana, el espacio público se constituye en la infraestructura que permite la existencia de la ciudad y, por extensión y complejidad, en la estructura ambiental que la relaciona con el contexto natural y con la región y la geografía a la que sirve de referente. Las redes viales, las redes de servicios domiciliarios, las redes de transporte y los sistemas que se relacionan con la estructura ecológica principal, son parte de esta dimensión funcional.”  
(Plan Maestro de Espacio Público – Bogotá, 2005)

Obsérvese que en este planteamiento se precisan elementos significativos desde el punto de vista de la formulación de un proyecto de intervención, indicando los alcances que presenta la decisión de intervenir el hecho construido.

### **3.2.2 Sistema de servicios públicos y espacio público**

Es el conjunto de redes, infraestructura y equipamientos necesarios para la prestación del servicio de acueducto en la ciudad. Está constituido por la infraestructura para abastecimiento y tratamiento de agua potable y por redes matrices, secundarias y locales para la distribución en todo el territorio.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> POT. Título II Componente Urbano, Capítulo IV Subcapítulo 2. Sistema de Servicios Públicos, artículo 373, Definición y Componentes

Este sistema como tal, en su definición se establece como una infraestructura, que si bien se constituye como un bien de uso público, en sí misma y por su naturaleza no es espacio público, no obstante es un elemento fundamental en el funcionamiento y desarrollo del territorio.

Desde los objetivos de esta investigación y bajo el precepto de que éste sistema se constituye en un elemento de infraestructura para abastecimiento y tratamiento de agua potable en todo el territorio, no se considero como parte integrante del sistema propuesto desde esta investigación, por cuanto se supone que él mismo debe ser un elemento transversal no solo para la estructura funcional y de servicios sino también para la estructura socio económica y espacial y la estructura ecológica principal que conforman la estrategia de ordenamiento para el distrito.

### **3.2.3 Sistema de equipamientos y espacio público**

Es el conjunto estructurado y organizado de inmuebles públicos, privados o mixtos, destinados por su naturaleza a la prestación de servicios sociales y básicos, del cual hacen parte los equipamientos y los nodos de equipamientos. El sistema se articula con la Estrategia Espacial Urbana y se organiza en relación con su escala, teniendo en cuenta su cobertura y número de usuarios y usuarias, capacidad, tipo de servicio, tamaño y frecuencia de uso.<sup>10</sup>

Los equipamientos se clasifican de acuerdo con la naturaleza de sus funciones en:

- Los equipamientos de servicios sociales que son instalaciones dirigidas a cumplir con la función social del Estado y a prestar los servicios a los ciudadanos para mejorar su calidad de vida, su desarrollo social y cultural, así como al cubrimiento y satisfacción de las necesidades sociales y atender procesos de desarrollo asociativo, cívico, participativo y espiritual y agrupan dotacionales de educación, salud, bienestar social, cultura, deportivos y recreativos y de participación y de culto). Los servicios básicos atienden los servicios de soporte para el funcionamiento de la ciudad y para la seguridad humana y se enfocan al cubrimiento y satisfacción de necesidades básicas colectivas, agrupándose servicios de administración pública, convivencia ciudadana y justicia, seguridad, y defensa cementerios, abastecimiento de alimentos y recintos feriales.

Este sistema sin duda, es un componente fundamental a la hora de generar equilibrio territorial (que de acuerdo al concepto adoptado para la presente investigación, significa

---

<sup>10</sup> POT. Título II Componente Urbano, Capítulo IV Subcapítulo 3. Sistema de Equipamientos, artículo 150, Definición y Componentes

distribución equitativa de servicios, vialidades y equipamiento urbano, sin perder de vista la armonía que debe prevalecer con el medio ambiente y los recursos naturales), por ende se constituye en un componente elemental a la hora de propender por una estructura urbana equilibrada y fundamentalmente integrada al concepto de espacio público y ciudadanía.

Tal como lo expone Borja en su texto Ciudadanía y Espacio Público:

“...La ciudadanía plena no se adquiere por el hecho de habitar una ciudad. Ni tampoco es suficiente tener un documento legal que acredite tal condición. Veamos algunas relaciones dialécticas entre la ciudad como espacio público y el ejercicio de la ciudadanía...”

“...El espacio público, incluyendo la infraestructura y los equipamientos, puede ser un importante mecanismo de *redistribución e integración* sociales. Depende de cómo se diseñen, o mejor dicho de cómo se conciban, las grandes operaciones urbanas. [...] Estos proyectos pueden ser creadores de centralidades donde no los había, facilitar más movi­lidades, favorecer la visualización y la aceptación ciudadana de barrios olvidados o mal considerados en la medida que estos objetivos y no únicamente los específicos u originarios sean tenidos en cuenta. ...

“...Los proyectos y la gestión de los espacios públicos y de los equipamientos colectivos son a la vez una oportunidad de producir ciudadanía y un test del desarrollo de la misma. Su distribución más o menos desigual, su concepción articuladora o fragmentadora del tejido urbano, su accesibilidad y su potencial de centralidad, su valor simbólico, su polivalencia, la intensidad de su uso social, su capacidad de crear empleo, la importancia de los nuevos públicos de usuarios, la autoestima y el reconocimiento social, su contribución a dar *sentido* a la vida urbana... son siempre oportunidades que nunca se deberían desaprovechar para promover los derechos y deberes (políticos, sociales, cívicos) constitutivos de la ciudadanía...”

De acuerdo con la anterior exposición, se evidencia la interacción que se da connaturalmente entre el sistema de equipamientos y el sistema de espacio público, no solo por el hecho espacial de infraestructuras si no por la construcción y el rol social en el fortalecimiento y formación de ciudadanía, se generan espacios constantes de participación, y de apropiación del territorio.

### 3.2.4 Sistema de espacio público

Definido en el Decreto 190 como “*el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes; los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios; las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos.*

*Es una red que responde al objetivo general de garantizar el equilibrio entre las densidades urbanas y condiciones medio ambientales, y está integrado funcionalmente con los elementos de la estructura ecológica principal, a la cual complementa con el fin de mejorar las condiciones ambientales y de habitabilidad de la ciudad en general<sup>11</sup>*

Sin duda este sistema, adquiere gran importancia a la hora de planear una ciudad, pues genera integración social, fortalece la ciudadanía y estructura el territorio, en otras palabras, el sistema de espacio público es un componente fundamental para la organización de la vida colectiva (integración, estructura) y la representación (cultura, política) de la sociedad, que construye su razón de ser en la ciudad, y es uno de los derechos fundamentales en la ciudad: el derecho al espacio público como derecho a la inclusión, enfoque que en la actualidad se ha convertido o mejor a adquirido el valor significativo de los debates en torno a la ciudad y políticas urbanas.

El Sistema de Espacio Público es un conjunto de elementos sistémicos que funcionan integralmente, aun cuando éste sistema, en el POT, es considerado de carácter general y por tanto prevalece sobre los demás sistemas, debe integrarse a ellos a fin de generar un equilibrio territorial, cubriendo demandas urbanas de diversa índole en torno de una función calificada: la movilidad, la protección ambiental, la recreación o el esparcimiento, el encuentro social, la comunicación, el desarrollo cultural, inclusive el uso comercial, etc.,. Esta condición hace que su integralidad sea consecuencia de diversos acuerdos urbanos o de perspectivas territoriales capaces de vincularse entre sí para generar políticas públicas y participativas con objetivos integrales de equilibrio urbano.

Dado el alcance que adquiere éste sistema, se requirió de un instrumento que coordinara las acciones tanto públicas como privadas en el manejo y gestión de los elementos que componen el Espacio Público, y en el marco del POT se desarrollo, El Plan Maestro de Espacio Publico adoptado mediante el Decreto 215 de junio de 2005, como el

---

<sup>11</sup> POT. Decreto 190 de 2003, Artículo 21, Sistema de Espacio Público. Capítulo 2, ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO PARA EL DISTRITO CAPITAL.

instrumento de planeamiento establecido como estructurante y en la jerarquización como de primer nivel. La administración distrital considera que es una herramienta básica para atender el desarrollo y consolidación de la ciudad, así como para procurar un elemento de articulación entre las diversas intervenciones sectoriales o sistémicas señaladas por el Plan de Ordenamiento.

### **3.3 ESPACIO PÚBLICO Y ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA Y ESPACIAL**

En concordancia con la Estrategia Espacial Urbana, la Estructura Socio económica y Espacial es el conjunto de actividades económicas y de servicios que se disponen sobre el territorio del Distrito Capital para garantizar el equilibrio urbano y rural en la prestación de servicios, la cohesión social, la integración social a diferentes escalas y el desarrollo económico. Los componentes de la Estructura Socioeconómica y Espacial son los siguientes:

1. Áreas residenciales. Suelo asignado como lugar de habitación para proporcionar alojamiento permanente a las personas.
2. Áreas de Actividad Económica Intensiva. Suelo asignado para la aglomeración de las actividades económicas y de los servicios necesarios para la vida urbana. En estas áreas se incluyen:
  - a) Centralidades: corresponden a áreas puntuales de aglomeración de actividades económicas, industriales, residenciales y de oferta de bienes y servicios.
  - b) Ejes (estratégicos, urbanos y zonales): corresponden al suelo asignado a lo largo de un eje vial para actividades económicas, residenciales, industriales y de los servicios necesarios para la vida urbana.
  - c) Industria Puntual: corresponden a predios en donde se llevan a cabo actividades industriales y que se localizan de forma aislada en el territorio.<sup>12</sup>

De acuerdo con su definición y sus componentes, ésta estructura se reconoce como un componente del territorio eminentemente funcional dado que responde a unas necesidades propias del desarrollo territorial, que no contiene en su conformación específicamente elementos del espacio público, pero si condiciona el uso y nivel de apropiación de algunos de sus componentes, a las características generadas por la implementación de este elemento.

---

<sup>12</sup> POT. Título II Componente Urbano, Capítulo V. artículo 171, Definición Estructura Socioeconómica y Espacial.

La definición de la estructura social, económica y espacial en el POT, deja ver las múltiples facetas presentes en los espacios públicos de la ciudad, así como, su difícil manejo desde una sola óptica urbanística. Un gran número de elementos están contenidos en dos o más tipos de estructura o sistema y por extensión, en dos o más formas de financiamiento sectorial, circunstancia que ha impedido un adecuado manejo de los recursos y la construcción de una imagen urbana ordenada e identificable.

Dentro de la Estrategia de ordenamiento Distrital a largo plazo, la estructura socio económico y espacial se constituye en uno de los tres principios fundamentales para su concreción con una perspectiva territorial urbano rural a nivel internacional, nacional y con la red de ciudades prevista para la Región Bogotá-Cundinamarca , los otros dos principios de la estrategia son la de protección y tutela del ambiente y los recursos naturales, y el principio del mejoramiento de la infraestructura de movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para la ciudadanía con una perspectiva regional, estos principios son estructuras superpuestas e interdependientes entre sí, por lo que comprometen las decisiones del ordenamiento territorial.

Ahora bien, el territorio urbano, la distribución territorial, las formas de crecimiento en la ciudad y los patrones de organización territorial, entre otras condiciones, han sido objeto de transformaciones, dadas por una parte por el proceso de desarrollo urbano, y por otra parte las tendencias poblacionales tales como la disminución de la tasas de crecimiento y migración, cambios en la composición de hogares, disminución del número de personas por hogar, y variaciones en la pirámide poblacional, estos cambios en los patrones deben ser incorporados en el proyecto de modelo de ciudad, con miras a consolidar la ciudad, compacta e integrada a la región.

En cuanto a la estrategia espacial, en la actual zonificación de la ciudad en unidades de planeamiento zonal UPZ, se plantean políticas y normas para cada una de ellas, no obstante la integralidad entre una y otra no permite reflejar las intensiones planteadas por el POT vigente, en cuanto a generar un equilibrio espacial y una sostenibilidad urbana a largo plazo y un territorio productivo y equitativo.

Por lo anterior, y desde la falta de integralidad entre las UPZ, y los cambios que se han reconocido en el territorio, a partir de la Estrategia Espacial Integral se deben plantear lineamientos orientados a consolidar el territorio y generar un equilibrio territorial, en el marco de los objetivos de éste trabajo de investigación.

### 3.4 ESPACIO PÚBLICO Y PLANES MAESTROS

“...Creemos que un ángulo interesante para analizar las nuevas dinámicas urbanas y elaborar respuestas a los desafíos que nos planteamos es el del espacio público y el de la relación entre su configuración y el ejercicio de la ciudadanía, entendida como el estatuto que permite ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales.

El espacio público nos interesa principalmente por dos razones. En primer lugar, "urbanidad". Por lo tanto parece ser el punto sensible para actuar si se pretende impulsar políticas de "hacer ciudad en la ciudad". Y, en segundo lugar, porque las nuevas realidades urbanas, especialmente las que se dan en los márgenes de la ciudad existente, plantean unos retos novedosos al espacio público: la movilidad individual generalizada, la multiplicación y la especialización de las "nuevas centralidades", y la fuerza de las distancias que parecen imponerse a los intentos de dar continuidad formal y simbólica a los espacios públicos. Estamos convencidos que la dialéctica movilidades-centralidades es una cuestión clave del urbanismo moderno. Y que la concepción de los espacios públicos es a su vez un factor decisivo, aunque no sea el único, en el tipo de respuesta que se da a la cuestión anterior..." (BORJA Jordi, 1998)

De acuerdo con el análisis planteado por Borja, en el que se reconoce que a partir del espacio público y no como único elemento, se pueden impulsar políticas de "hacer ciudad en la ciudad"; y luego de realizar un reconocimiento general a las estructuras que conforman el Distrito, y de visualizar como cada una de ellas, de manera directa o indirecta se relaciona con el espacio público como elemento integrador y generador de equilibrios territoriales, se hace necesario resaltar desde los objetivos de este trabajo, que el espacio público es el elemento estructurante por naturaleza y mas aun cuando actúa de manera integral y sistémica con los componentes urbanos de la ciudad , y se reconoce como un elemento esencial a la hora de integrarse con los sistema de movilidad, y de equipamientos, en la búsqueda de consolidar nuevas centralidades y sumado a esto propender por el equilibrio territorial plantado en este trabajo.

Ahora bien, en el marco el Plan de ordenamiento territorio, el Plan Maestro constituye el elemento de planificación fundamental en el marco de la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región, que permite definir las necesidades de generación de suelo urbanizado de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica, para programar los proyectos de inversión sectorial en corto mediano y largo plazo.

En el Decreto 190 de 2004, esencialmente el artículo 45, se señala que los planes maestros son instrumentos de planificación que permiten establecer las necesidades requeridas en la generación de suelo urbanizado, y se define el contenido mínimo de dichos planes, entre otros, la adopción de estándares urbanísticos e indicadores que permitan una programación efectiva de los requerimientos de suelo y unidades de servicio para atender las diferentes escalas urbanas. La administración distrital considera que es una herramienta esencial para atender el desarrollo y consolidación de la ciudad, así como para procurar la articulación entre las diversas intervenciones sectoriales o sistémicas señaladas por el Plan de Ordenamiento

De acuerdo con lo anterior, y reconociendo que en el actual planteamiento del POT, cada uno de los sistemas que conforman la Estructura Funcional y de Servicios, y entre ellos el sistema de movilidad y el sistema de equipamientos, se identifican como unidades interdependientes y cada una de ellas cuenta con su Plan Maestro en el que se definen las determinaciones generales y normativas del sistema, reconoceremos dichos instrumentos, con el fin de evidenciar la necesidad de generar un mecanismo que integre o vincule en una sola mirada territorial “equilibrio territorial”, los objetivos de los mencionados sistemas.

Es importante precisar que dado que el Sistema de equipamientos es el conjunto estructurado y organizado de inmuebles públicos, privados o mixtos, destinados por su naturaleza a la prestación de servicios sociales (tales como salud, educación, integración social, cultura, deportivo recreativo y culto) y servicios básicos (convivencia ciudadana, recintos feriales, seguridad y defensa, administración pública, abastecimiento, cementerios, y recepción de animales), para la presente investigación y conforme a los objetivos planteados de integralidad, en este capítulo se hablara del Sistema Distrital de Equipamientos.

### **3.4.1 Plan Maestro de Movilidad**

De acuerdo con el Decreto 190 de 2004, Artículos 18 y 19, el Sistema de Movilidad, es un componente de la estructura funcional y de servicios, e integra de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas y carga con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural.

Para su regulación, se expidió el Plan maestro de movilidad el cual tendrá en cuenta la interdependencia que establece la estrategia de ordenamiento para el Distrito Capital, entre las tres estructuras a que hace referencia el presente plan: La estructura ecológica principal, la estructura funcional de servicios y la estructura socio - económica y espacial. El PMM esta orientado a lograr un transporte urbano regional integrado,

eficiente, competitivo y ambientalmente sostenible, en operación sobre una red jerarquizada y a regular el tráfico en función de los modos de transporte que la utilicen, incluido el ordenamiento de estacionamientos, con el fin de corregir los problemas presentes de movilidad.

El PMM, fue adoptado mediante el Decreto 319 de 2006, su objetivo busca establecer programas, proyectos y metas, a corto, mediano y largo plazo, con un horizonte de tiempo de 20 años, a fin de consolidar una serie de objetivos estructurales que permitan regular de manera integral la movilidad en la ciudad a través de una serie de actuaciones sobre sus puntos críticos:

- Articulación del transporte colectivo de la ciudad en una sola estructura física, operacional y tarifaria.
- Establecimiento de corredores viales para la operación de rutas acordes con su capacidad efectiva de movilización (alta, media y baja capacidad)
- Conformación de zonas y corredores de actividad logística para mejorar la movilidad de la carga y la productividad en Bogotá y su Región.
- Implementación de la primera fase de redes peatonales y ciclo rutas, como un soporte alternativo a la movilidad tradicional en la ciudad.
- Construcción de intercambiadores modales que permitan a los usuarios alcanzar sus lugares de destino complementando su viaje con diferentes modos de transporte como la bicicleta, Transmilenio, vehículo particular, taxi, bus, o a pie.
- Consolidación de una red de estacionamientos, en vía y fuera de vía vinculados al Sistema Integrado de Transporte con un esquema tarifario que motive a los conductores a estacionar el vehículo y utilizar el transporte público.
- Creación del Sistema Integrado de Información de Movilidad Urbano Regional 'SI MUR' que facilite la comunicación y el intercambio de información entre los actores (peatón, ciclista, pasajeros y conductores) y los componentes de la movilidad (infraestructura, vehículos, empresas) en un Centro de Control de tráfico.

### **3.4.2 Plan Maestro de Espacio Público**

El PMEP se debe comprender como un proyecto de ciudad, es decir como una construcción social que se materializa en el espacio y en el territorio y que da cuenta, no solo de las condiciones físicas, sino más bien de la capacidad ciudadana para desarrollar los componentes urbanos en un proceso de apropiación y construcción de un lugar humanizado. Tal como se menciona en el mismo documento: *“un mejoramiento del nivel de vida de l@s bogotan@s, el mejoramiento de los índices de competitividad*

*económica, la promoción del sentido de pertenencia y apropiación sobre la ciudad y la construcción de redes y relaciones sociales”, son logros que solo se conseguirán comprendiendo el espacio urbanístico en todas sus dimensiones, y en su construcción histórica.*

Como primer instrumento Bogotá en el año 2005, desarrollo su Plan Maestro de Espacio Público el cual “Concibe el espacio público como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital. En consecuencia, constituye el soporte primario de las decisiones relacionadas con los demás sistemas urbanos y rurales regionales, así como un instrumento fundamental para lograr la concreción del modelo de ordenamiento del Plan de Ordenamiento Territorial, y los propósitos de "equilibrio y equidad territorial para el beneficio social", enunciados en el Artículo 1, numeral 8 del Decreto 190 de 2004.

El Plan Maestro, aparte de ser una herramienta para generar, mantener, recuperar y aprovechar económica y socialmente el espacio público, también establece políticas, planes y proyectos desde la gestión y desde la administración para dar las correctas herramientas que permitan usar y aprovechar estos espacios de una manera equilibrada para todos los ciudadanos.

Las estrategias que contempla el plan maestro dentro de su política de gestión son 3, la de gestión social, cuyo objeto es el de descentralizar la gestión social y promover las redes de gestión social a través de los instrumentos de planeamiento, la estrategia de gestión económica que se dirige a diferenciar, regular y organizar el aprovechamiento económico del espacio público y todo lo que este tema incluye como organización de vendedores informales y ambulantes y demás, y la estrategia de coordinación institucional cuyo objeto es el de “redefinir y articular las competencias del sector institucional a cargo de los diversos componentes del espacio público y poner en marcha el sistema distrital de gestión del espacio público.”

Estas 3 estrategias en conjunto son la base pilar para cualquier tipo de reglamentación para el espacio público, ya que reúnen los factores imprescindibles en la toma de decisiones, para el caso de estudio, no se cuenta con un Plan maestro de espacio público que organice y planee la manera de “usar” el espacio público de la ciudad articuladamente entre los habitantes y entre entidades.

El Plan Maestro de Espacio Público se propone, desde una óptica de reequilibrio urbano, establecer una estrategia de actuación para la ciudad a fin de garantizar una reducción sustancial del actual déficit de espacio público, pasando de una situación crítica de 2,7

m<sup>2</sup>/Hab hasta alcanzar la meta de los 10m<sup>2</sup>/hab. Para ello se propone una serie de actuaciones tendientes a garantizar el cubrimiento y la accesibilidad de los espacios públicos en la ciudad:

- Recuperación y protección de la estructura ecológica de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad ambiental
- Generación, recuperación y mantenimiento del sistema de parques metropolitanos y zonales y su articulación con una red de parques de carácter regional
- Regularización de trazados urbanos a fin de corregir sus carencias en términos de espacio público y accesibilidad
- Actuación sobre áreas centrales, a través de la generación de redes de espacios públicos análogos que recuperen y articulen pasajes peatonales, plazoletas y centros de manzana.
- Conformación de un tejido transversal de espacio público que articule el sistema de plazas y parques de la ciudad con las redes peatonales y de ciclorutas.

### **3.4.3 Sistema Distrital de Equipamientos**

En relación al Sistema Distrital de Equipamientos, que comprende el conjunto de espacios y edificios que conforman la red de servicios multisectoriales, que se supone se disponen de forma equilibrada en todo el territorio y que tienen como objetivo integrarse funcionalmente y de acuerdo a su escala y cubrimiento con las centralidades del Distrito Capital, el ordenamiento y la configuración de políticas de cada tipo de equipamiento se estableció en el respectivo plan maestro respondiendo al objetivo de garantizar el equilibrio entre áreas residenciales y servicios asociados a las mismas en todo el Distrito.

Con las políticas del sistema de equipamientos se busca mejorar el nivel de vida de los habitantes de la ciudad y la región, a través de fortalecer la estructura urbana, la red de ciudades y las centralidades, a través de una oferta de equipamientos en relación con la localización de la demanda, déficit existente y la mejor distribución en función con la adecuada integración con la región. De esta manera, se contemplan acciones que permitan conformar una red de equipamientos que responda a las exigencias sociales, funcionales y a la estructura urbana, en un modelo de ciudad región.

Dentro de las acciones que se contemplan, en procura de la conformación de una red de equipamientos, en el marco de la ciudad región, la actual administración distrital de “Bogotá Positiva” promovió el Sistema Distrital de Equipamientos como el primer estudio para la planeación estratégica de los 17 sectores que proveen equipamientos en

la capital, en una sola mirada territorial, mejora la producción de equipamientos, con los preceptos de cobertura y equilibrio territorial, accesibilidad y calidad.

*“El Sistema Distrital de Equipamientos se sustenta en lo definido en el Acuerdo 308 de 2008: Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”, según lo dispuesto en el Capítulo II “Derecho a la Ciudad”, en su artículo 11 “Programas”, en el programa “Armonizar para ordenar”, cuyo objetivo es: “Ajustar y articular los instrumentos de planeación territorial entre sí y con los sectoriales y de inversión, de tal manera que respondan a las dinámicas propias de la ciudad y su entorno, a los requerimientos de las distintas poblaciones y al modelo de ordenamiento territorial garantizando la sostenibilidad del desarrollo”. Se evidencia así la importancia del ajuste y articulación de los instrumentos de planeamiento del Plan de Ordenamiento Territorial y se estructura el proyecto “Instrumentos de planeamiento y financiación de la gestión urbana”, que tiene como meta Plan de Desarrollo: “Implementar I Sistema Distrital de Equipamientos”. (Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Positiva”, 2008)*

El Sistema Distrital de Equipamientos se concibe como el conjunto articulado de acciones y/o determinaciones de planificación territorial, gestión, administración y seguimiento, que relacionadas entre sí ordenadamente, permiten alcanzar altas metas de cubrimiento en materia de usos dotacionales y promueven y facilitan la acción convergente y mancomunada de las entidades responsables de su implementación, concretando además el rol de este tipo de servicios como pieza urbana central de la estructura funcional y físico espacial de la ciudad.

La organización general del Sistema Distrital de Equipamientos, se concibe como una estructura conformada por dos (2) grupos de actuación, complementarios entre sí, cuya pretensión, además de apoyar los principios de su formulación, es la de integrar y coordinar, espacial y administrativamente; las intervenciones de los servicios dotacionales indispensables para el correcto funcionamiento de la ciudad.

- *Estos dos grupos de actuación, cuyo objetivo consiste en garantizar la utilidad del sistema, su eficacia en el conjunto urbano y su articulación con otras redes y sistemas generales son:- El modelo territorial se concibe como la organización espacial cuyo alcance es conseguir la aproximación, distribución y localización óptima y estratégica de las actividades dotacionales sobre el ámbito urbano incluye la determinación de grados o niveles de participación y compatibilidad entre sectores.*

- *La estructura administrativa, necesaria para asegurar el desarrollo operativo del Sistema, se concibe como la organización encargada de la definición de los agentes responsables de su operación, los contenidos del planeamiento y la normatividad, aprovechamiento y el régimen jurídico y de seguimiento y evaluación, que se requieren para asegurar su funcionamiento y permanencia.*(Secretaría Distrital de Planeación,2011)

Con la implementación de este estudio, se avanzaría en alcanzar la integralidad de una estructura multifuncional como lo es el Sistema Distrital de Equipamientos, no obstante, éste sistema debe relacionarse y vincularse con los sistemas de movilidad, y espacio público, en procura de consolidar el territorio, y articularse con la diversidad y la complejidad de las demandas urbanas, y romper el esquema de políticas sectoriales, que en sí mismas son las que contribuyen a generar desequilibrios territoriales.

Ahora bien, a manera de conclusión luego de indagar por los instrumentos que regulan los sistemas estructurantes objeto de éste estudio, se evidencia que si bien todos comparten características tales como concebirse como elementos estructurantes y articuladores de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital, cada uno desarrolla sus proyectos y objetivos desde una mirada autónoma y no integral.

*“...El movimiento moderno en la primera mitad del siglo y las políticas públicas en la segunda mitad han configurado un urbanismo que se ha confundido con la vivienda y con las obras públicas (vías, puentes, accesos; es decir, comunicaciones). El hacer ciudad como producto integral e integrador quedó olvidado y con ello el espacio público. O por lo menos relegado a un rol secundario...”* (BORJA Jordi, 1998)

A fin de romper éste esquema, debemos hablar de integralidad a la hora de generar políticas públicas, que vinculen la participación ciudadana, el mejoramiento de la calidad ambiental, y que se valore al ciudadano como actor de la democracia ciudadana, se deben impulsar políticas de ordenamiento urbano que gestionen grandes proyectos que contrarresten las dinámicas desfavorables y que se planteen el hacer ciudad favoreciendo la densidad de las relaciones sociales en el territorio, la heterogeneidad funcional de cada zona urbana, la multiplicación y consolidación de centralidades, y los tiempos y lugares de integración cultural, situación que no se ha desarrollado en la actualidad.

## CAPITULO IV

### 4 REFERENTES DE ESPACIO PÚBLICO COMO ELEMENTO CONSTITUYENTE Y ESTRUCTURADOR URBANO

#### 4.1 CASOS DE ESTUDIO

En este capítulo se estudia la idea de espacio público y sus transformaciones en diferentes ciudades, y determina qué puede significar hoy una cultura pública común y cómo entender la política pública. Tras analizar los actuales escenarios en los que se desarrolla la vida pública, plantea una concepción de las cuestiones relativas a la identidad y la diferencia en consonancia con las exigencias democráticas de una sociedad, para finalizar proponiendo una transformación del política pública de manera que esté en condiciones de articular espacios comunes, cooperación, responsabilidad e integración en la nueva sociedad mundial.

##### 4.1.1 Caso 1. PARQUE DE LOS REYES (Chile).

Diseñado y construido entre 1990 y 1996, es el primer parque urbano construido en el área central de la ciudad de Santiago, desde 1900. Constituye un espacio público de esparcimiento social y familiar a escala urbana. Su conformación y equipamiento permite la realización de actividades deportivas, recreativas, culturales y de comercio. Este parque es un caso en que la centralidad de la localización, el diseño y la multifuncionalidad de un espacio público potencia la construcción social.



Localización Parque de Los Reyes. (Plataforma Urbana)



Parque de Los Reyes. (Plataforma Urbana)

El Parque de los Reyes con un área aproximada de 30 há, es el límite poniente del sistema de parques con que cuenta Santiago recorriendo el río Mapocho, y es toda la franja entre Balmaceda y el Mapocho, a partir del Centro Cultural Estación Mapocho, y en su etapa actual termina donde Balmaceda da la vuelta para convertirse en Matucana.

Este parque ha sido el detonante de un desarrollo inmobiliario constante y un generador de renovación urbana sobre toda la franja que bordea el parque, aunque también manteniendo viejos mercados de antigüedades, los que se mezclan con nueva infraestructura deportiva de primer nivel. De hecho, se percibe que la configuración del parque se integra con una generosa vía peatonal junto al río, sombreada con buenos árboles, posee un relieve que le da riqueza de actividades y el gran espacio donde dobla Balmaceda es un anfiteatro de casi 4 pisos de altura, con un verde bien mantenido.



Parque de Los Reyes. (Plataforma Urbana)

Sin duda, el Parque ha sido el encargado de ser una punta de lanza de mejoramiento urbano. Pero desde hace 17 años se ha mantenido estático, y su continuidad hacia la comuna de Quinta Normal y el potencial que tiene de detonar un nuevo desarrollo inmobiliario hacia ese sector y de además enriquecer el acceso a Santiago por la costanera norte no ha sido explotado por distintas razones.

Este potencial siempre se ha reconocido en estudios urbanos y proyectos dentro de las escuelas de arquitectura, pero extrañamente dejado un poco de lado por las autoridades. No obstante, el programa que se ha desarrollado en el parque con diferentes equipamientos es el que hace que se use durante toda la semana por familias, jóvenes, deportistas, turistas urbanos, amantes de las antigüedades, etc. Porque está claro que un parque con un programa definido es un parque que tiene actividad y se vuelve un espacio seguro.

Instrumentos Normativos base para la formulación del Proyecto Parque de los Reyes.

El Parque de los Reyes se desarrollo en el marco del Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS), implantado en 1960 (Reformulado en 1994) para orientar el crecimiento futuro de la ciudad capital del país, hizo una propuesta de ordenamiento territorial del crecimiento por expansión horizontal, con la instrumentación normativa de una zona o faja suburbana, encerrada por dos límites territoriales, urbano y suburbano. Esta faja territorial de usos agrícolas, forestales, reservas naturales (cauces de ríos, quebradas, etc.) configuraba con otros recursos afines, un sistema de áreas verdes, destinados a cumplir los objetivos funcionales que se aplicaban a este tipo de instrumento normativo:

- Contener la expansión urbana por un período previsible de tiempo.
- Impedir la conurbación con otros centros urbanos vecinos (principalmente en esa época: San Bernardo y Puente Alto y en cierta medida núcleos muy próximos a la ciudad todavía no incorporados como Maipú y Quilicura).
- Ofrecer una alternativa de recursos de suelo, destinados a satisfacer necesidades de la comunidad del Gran Santiago (intercomunal), para usos recreacionales.

Un modelo, que tiene que ver con la necesidad y posibilidad de transformar la propia metrópolis o ciudad madre en un nuevo ambiente urbano, que recupere al interior de la ciudad una nueva relación entre lo construido y su base física natural. Muchas veces se olvida este planeamiento original y se destaca más la aparente distanciada relación que se plantea en el modelo Le Corbusiano con la periferia exterior rural o natural.

#### 4.1.2 Caso 2. PARQUE FLUVIAL EN ZUERA, RECUPERACIÓN DEL CAUCE Y RIBERAS DEL RÍO GÁLLEGO (ESPAÑA)

Diseñado y construido entre 1996 y 2001, el proyecto se enmarca dentro del tramo urbano fluvial, comprendido entre la zona deportiva del Parque del Gállego, y la zona de equipamientos municipales. Este parque con una superficie de 168.000 m<sup>2</sup> surge con objeto de promover el acercamiento al patrimonio natural y cultural del río Gállego, y ante todo de fomentar la defensa, conservación y promoción de este espacio urbano.



Vista aérea con el paseo de acceso al parque en la terraza superior y el anfiteatro-plaza construido entre la terraza intermedia y el soto de ribera. Imágenes Public space

Este espacio fluvial forma una rica combinación de elementos geomorfológicos, hidrológicos, botánicos, faunísticos y culturales que hacen de este entorno, uno de los lugares más diversos e interesantes de Zuera. Se pretende poner en valor y promocionar las riberas urbanas del río Gállego, como un gran parque fluvial que de respuesta a la demanda de espacios naturales y de ocio por parte de la población urbana.

#### Objeto de la intervención

El proyecto debía reconducir la situación de los terrenos entre el casco urbano y el cauce fluvial, durante años utilizados como vertedero incontrolado, y configurar una nueva fachada este en el pueblo, modificando su orientación para abrirla al río, al que tradicionalmente sólo daban las traseras de la edificación perimetral. La inclusión en el proyecto de un espacio público para la celebración de fiestas y actos diversos, entre ellos las corridas de toros celebradas anualmente, con un fuerte arraigo en la tradición local, pero que no contaban con una ubicación permanente, supusieron el crecimiento del interés ciudadano por un proyecto que en sus fases iniciales comportó una intensa tarea divulgativa y docente con los escolares del municipio y de su zona de influencia.

Los objetivos perseguidos con la actuación de recuperación del río se plantearon desde diversos ángulos, aunque de forma integrada en un proyecto unitario en el que un equipo de técnicos multidisciplinar estudió, de forma coordinada, desde los aspectos hidráulicos –la protección física del casco urbano y la mejora funcional del Gállego– hasta los de uso ciudadano, con el desarrollo de espacios para diferentes actividades de ocio, deportivas y culturales, pasando por los aspectos ambientales –mejora de la calidad de las aguas y restauración del corredor natural del río– y de ordenación urbana, con la voluntad de incorporar el río como elemento de estructuración del pueblo.

El nuevo parque fluvial supone la creación de un ámbito de integración física, natural y social, en el lugar de transición entre la trama urbana y el espacio de ribera del río Gállego; dos realidades consolidadas en sí mismas, pero que no gozaban hasta el momento de más contacto que las acciones de agresión reiterada que padecía el medio natural y que perpetuaban su aislamiento respecto al casco urbano.



Imágenes Public space

Imágenes de la terraza intermedia y de los nuevos recorridos del parque © Jordi Bernadó. 1970



El nuevo vial del paseo fluvial en la cota urbana reorienta la fachada edificada hacia el río y organiza los accesos al parque © Jordi Bernadó. 1970

A raíz de las actuaciones realizadas en el cauce fluvial y en el espacio de ribera no sólo se consigue reconducir una situación que amenazaba la integridad del margen urbano, gracias a las mejoras hidráulicas introducidas en la cuenca para la optimización del funcionamiento del sistema fluvial, sino que al mismo tiempo se ha conseguido convertir un espacio abandonado e incierto en un parque público magníficamente equipado que restituye el paisaje del corredor reinterpretando el lugar con una serie de intervenciones de mejora ecológica y ambiental que suponen un nuevo punto de partida para el funcionamiento sostenible de un entorno natural que se recupera para el uso colectivo.

El proyecto, fruto del acuerdo entre diferentes administraciones, ha logrado una síntesis clara y efectiva de la inicial complejidad de objetivos que perseguía, hecho que se manifiesta en la rotunda y bella simplicidad tanto de los mecanismos empleados en la construcción del parque como de las arquitecturas que se integran en el paisaje restituído. Incorporando los niveles de avenida del río y los parajes practicables que en cada estación éste define, las crecidas del río dibujan un parque accesible a diario, aunque cambiante; un mundo que ilustra los procesos naturales del lugar, en medio del eterno retorno del agua.

#### **4.1.3 Caso 3. EL PARC CENTRAL DE NOU BARRIS (España)**

Después de una intensa transformación urbanística que lleva más de 15 años en proceso, la zona del Parc Central de Nou Barris –La Guineueta– es un barrio consolidado, con vacíos y espacios por desarrollar todavía (como en toda la ciudad). Con la construcción de la Ronda de Dalt –parte de la remodelación de la ciudad para los Juegos Olímpicos del 92– la zona se conectó con el resto de la ciudad, de manera que se aumentó el potencial urbanístico de estos barrios. Desde entonces, con crisis económicas de por medio, el barrio de La Guineueta se ha llenado de viviendas para jóvenes y se ha convertido en un centro singular para iniciativas empresariales de nuevas tecnologías.



Imágenes Public space

Con casi 16 hectáreas de superficie, el Parc Central de Nou Barris es el segundo parque más grande de Barcelona, después del Parque de la Ciudadela. Esta ciudad, Barcelona, que se ha reinventado tantas veces a lo largo de su larga historia, es casi una muestra viviente de lo que puede hacerse con mucho y con poco dinero. Este parque, en la periferia del oeste, es una muestra de que la mala planificación de los profesionales puede modificarse con la prodigiosa visión de sus habitantes; y, que en cuanto a su arquitectura, es una demostración de que de la fragmentación (física) de los espacios puede salir un gran proyecto.



Imágenes Public space

El Parc Central de Nou Barris puede considerarse la conclusión formal de una región dejada a su voluntad. La Institución Mental, del Hospital de la Santa Creu y Sant Pau, ocupó el terreno de lo que hoy es el parque; el instituto había sido como una ciudad amurallada y sus bordes eran caminos romanos hacia la montaña. Hacia finales de 1990, quedaba el edificio destrozado y desocupado, y los alrededores ya estaban invadidos por nuevas torres de vivienda y edificios municipales: al este se erigía el Cibernarium, al oeste una pequeña colina artificial disimulaba algunas viejas y ruinosas casas rurales, hacia el norte se alineaban varios muros de contención para soportar los bruscos cambios de nivel, y el sur estaba invadido por coches. Los vecinos no se atrevían a entrar y usar las áreas verdes, inseguras e insalubres, así que se tenía que hacer un cambio radical.

El plan urbanístico para lo que quedaba de la Institución Mental y sus alrededores ordenaba la construcción de un área verde y de algunos equipamientos alrededor para satisfacer las necesidades del sector; en cambio, el distrito exigía un central park que reivindicara la potencialidad de Nou Barris como jurisdicción. Con la intención omnipresente de movilizar a los vecinos hacia un espacio desierto, los arquitectos de Arriola & Fiol, encargados del diseño de estos terrenos, decidieron conectar diferentes itinerarios peatonales y vehiculares, reducir el impacto de los bloques de vivienda con largas columnas de árboles, y construir rampas en el lugar de los muros.

Pero por encima de estas decisiones, el objetivo principal del proyecto era relacionar el tejido urbano existente con esos espacios pueriles. Andreu Arriola y Carme Fiol empezaron preguntándose: “¿Cómo trabajar con el lleno y el vacío para que cada uno asuma su valor?”. Entonces, y teniendo de fondo los cuadros de **Picasso** de Horta de Sant Joan (de 1909) en los que lo edificado se desintegra y se funde con el paisaje, los arquitectos adoptaron el cubismo para dar solución a la zona de La Guineueta: “¿Por qué no usar diferentes perspectivas para formar un espacio volumétrico que estalle en la ciudad de Barcelona? Se trataba de crear una nueva realidad con el material que teníamos a mano, de crear una nueva historia con porciones de tierra, con edificios fragmentados, con niveles diferentes y varios propietarios”.

Fue así que tomaron la **fragmentación** como el método de comunicación entre todas las partes del sector a reformar: la fragmentación debía partir de un marco fractal para así crear un paisaje totalmente geométrico. Partiendo de aquí, lo que quedaba de la Institución Mental debía desaparecer para que todo el espacio se conectara con la ciudad, y espacios de diversos tamaños fueron creados para ser usados por los vecinos de las viviendas del entorno y por toda la comunidad. Se dispusieron varias fuentes y pérgolas luminosas a lo largo de los caminos y según los diversos desniveles, zonas de picnic y juegos para niños; además, se creó un aparcamiento subterráneo para que diera un soporte a este espacio verde. Por otro lado, en el edificio del claustro se abrió la biblioteca pública del distrito y el resto del edificio, ocupado por la Policía, está en proceso de restauración.

#### 4.1.4 Caso 4. PREUREREDITVE NABREŽIJJ Ljubljana (Eslovenia), 2011



Los diques del Canal Gruden, antes y después de la intervención. Imágenes Public space

#### Objeto de la intervención

A partir del año 2004, el Ayuntamiento de Liubliana, en colaboración con varias empresas municipales, destinó una ambiciosa inversión pública de más de veinte millones de euros al enderezamiento de esta situación. Durante un periodo de tiempo admirablemente corto, coordinó a varios equipos de profesionales locales en el desarrollo de una serie de intervenciones puntuales, realistas y viables, pero articuladas dentro de un sistema urbano de gran alcance.

El río Ljubljana, como hilo conductor de ese sistema, debía retomar el papel que le había otorgado Plečnik. En torno a sus aguas, la mejora de la calidad de vida al aire libre

fomentaría la sociabilidad y estimularía la regeneración económica de la ciudad antigua. Se trataba, en definitiva, de incrementar la fuerza de atracción del centro para contrarrestar la negativa tendencia a la dispersión urbana.

La renovación de las orillas del río Ljubljanica a su paso por el casco histórico de la capital eslovena es fruto de un esfuerzo colectivo que, concentrando los recursos en operaciones puntuales y optimizando la coordinación entre varios promotores y autores, recoge el sueño humanista de Plečnik y le da continuidad. Las orillas ahora son plenamente accesibles, tanto en el sentido longitudinal de sus diques como en la relación transversal que establecen con los tejidos adyacentes. Convertido en un espacio público unitario y al mismo tiempo repleto de lugares especiales, el río transmite al casco histórico la suficiente atracción gravitatoria para contrarrestar las fuerzas centrífugas de la dispersión urbana.



Imágenes Public space

Desplegada a lo largo de más de dos kilómetros de río, la intervención arranca, aguas arriba, en el punto en el que se separan el curso original del Ljubljanica y el canal de Gruber. Ahí, una nueva pasarela peatonal (2010) conecta el Jardín Botánico de la Universidad de Liubliana, la más antigua institución científica y educativa de Eslovenia, con el nuevo parque Municipal de Špica (2010), un espacio verde ribereño que remata el vértice meridional de la isla en la que se halla el casco urbano. Los primeros trescientos metros de la orilla izquierda del canal han sido objeto de una restauración paisajística que potencia al mismo tiempo su carácter natural y su accesibilidad.

Se ha restaurado, asimismo, el dique Trnovo (2010), en la orilla izquierda del tramo del río, que, siguiendo setecientos metros aguas abajo, llega hasta la confluencia con el Gradaščica, un afluente del Ljubljanica. El encuentro de este curso menor con la avenida Barjanka, arteria principal de acceso a la ciudad, se ha resuelto con un nuevo puente (2008), homónimo de la vía, y un parque fluvial (2008), homónimo del puente.

Aguas abajo del Ljubljanica, poco después de la desembocadura del Gradaščica, las orillas van adquiriendo un cariz más urbano. Ahí se ha restaurado el antiguo puente de Hradecki (2011), así como los diques Krakovo (2010) y Breg (2010), ambos en la orilla izquierda. El dique Breg ofrece unas gradas en la plaza Nueva (Novi trg), que también debe ser renovada. Se trata de una de las plazas más antiguas de la ciudad, adyacente a la Biblioteca nacional y universitaria, que también es obra de Plečnik.

Unos ciento cincuenta metros en el sentido de la corriente, aún en la orilla izquierda, se halla el dique Hribarjevo, con la plaza Dvorni, ambos restaurados poco antes de esta intervención. En la orilla opuesta, perpendicularmente al dique Cankarjevo, está la calle Ključavničarska (2009), que conduce al cerro del Castillo y que también ha sido objeto de restauración. A partir del puente Triple, en la orilla izquierda, se ha dotado el dique Petkovškovo de un pabellón (2006) que se asoma sobre el río con unas gradas en voladizo para ofrecer una de las mejores vistas hacia el cerro del Castillo. El nuevo puente del Carnicero (2010), exclusivamente peatonal, une el centro del dique de Petkovškovo con la estoa que Plečnik levantó como fachada fluvial del mercado de Tržnica. Cerca de cuatrocientos metros aguas abajo, la intervención finaliza con la inserción de un nuevo puente del Grano (2010), provisto de una gradería en voladizo, conectada a un embarcadero que flota a ras del agua.

## **4.2 Conclusiones**

Con los anteriores referentes de intervención de espacio público y luego de indagar los antecedentes normativos por los cuales se desarrollaron los proyectos, se encontró que solo en el de Chile se respondió a un Plan Regulador para su ejecución, los otros referentes presentados responden a necesidades y decisiones administrativas de momento por iniciativas públicas o privadas, y que aun así, se desarrollaron el sector circundante al proyecto, produjeron un desarrollo inmobiliario constante y generaron renovación urbana.

La selección de los referentes en general obedece a su conformación integral (aspecto que se enmarca dentro del objetivo planteado en la presente investigación), es decir a la vinculación de espacio público con de equipamientos y estructuras de movilidad tanto peatonales como vehiculares, aspectos que permiten la realización de actividades deportivas, recreativas, sociales, culturales y de comercio. Los ejemplos presentados comparten la escala de ciudad por la cual se concibieron, convirtiéndose en centralidades tanto por su localización como por la apropiación ciudadana de la que fueron objeto, en

todos los ejemplos se evidencia que el diseño y la multifuncionalidad de un espacio público son factores que potencian o no la construcción social.

Ahora bien, luego de reconocer los referentes presentados se puede decir que el ordenamiento territorial se concibe, en el ámbito internacional, como expresión espacial del desarrollo de la sociedad y como estrategia de planificación territorial o espacial. En tal sentido, se refuerza ésta apreciación con el concepto “*de Ordenamiento Territorial donde se constituye un proceso que involucra un conjunto coherente de políticas, líneas de acción, medios instrumentales y proyectos que buscan actuar sobre la organización espacial para configurar, en el largo plazo, una estructura del territorio que integre de manera armoniosa y gradual los componentes de población, recursos naturales e infraestructura dentro del contexto del desarrollo humano sostenible y el equilibrio entre los procesos de desarrollo endógeno y exógeno. En su aplicación, el OT utiliza instrumentos sectoriales y espaciales cuyo predominio, varía en función de la escala sobre la que se trabaja. Dentro de tales instrumentos se destacan dos: **la planificación de la ocupación del territorio (sectorial) y la planificación del uso de la tierra (espacial)**, concebidos, normalmente, en términos de complementariedad” (Negrilla fuera de texto) (Massiris,1993)*

De acuerdo con lo anterior, el primer instrumento del Ordenamiento Territorial, el Sectorial, se constituye en un ordenamiento activo que busca intervenir sobre las estructuras espaciales en sus niveles de desarrollo, actuando especialmente sobre las redes de mercado y/o centros urbanos, las redes de transporte, la dotación de los servicios públicos y sociales de las ciudades y áreas rurales, la estructura de tenencia de la tierra, la localización de actividades económicas, etc. Ordenamiento que se da principalmente en países desarrollados, donde el espacio pierde el carácter pasivo propio de la visión sectorial, para convertirse en estructurante de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas, tanto sectoriales como territoriales. Se trata, en este caso, de articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre éste y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado, especialmente, en estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio y de desarrollo territorial (Massiris, 1993)

El segundo instrumento, el Espacial, se asocia con el concepto de desarrollo sostenible y busca dar a la ocupación del territorio un carácter de sostenibilidad. Generalmente, este instrumento se expresa mediante zonificaciones, mediante las cuales se subdivide el territorio en unidades espaciales a las que se asignan unos usos específicos, atendiendo la vocación o aptitud de la tierra, los objetivos de desarrollo y las expectativas sociales y políticas a largo plazo. Las zonificaciones van acompañadas de normas legales restrictivas o prohibitivas que garantizan su aplicación. Este instrumento hace parte del

ordenamiento pasivo. Por su naturaleza espacial y su multidimensionalidad, la política de ordenamiento territorial conceptualiza el desarrollo en un contexto regional, desde una perspectiva integral. En este sentido es una estrategia de planificación, administración y desarrollo territorial, cuyo enfoque le permite articular las políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas, lo que lo convierte en un elemento integrador y estructurante de los objetivos sectoriales del desarrollo, por lo tanto, en un apoyo muy importante para la construcción del orden territorial.

Ahora bien, si nos trasladamos a nuestra experiencia y retroalimentamos encontramos que las acciones frente al espacio público en Bogotá pueden relacionarse directamente con una revisión de la experiencia de la ciudad de Barcelona, y en general de las ciudades europeas, caracterizadas por intervenciones puntuales de diversas escalas (equipamientos colectivos y espacios públicos), que reivindican la condición del espacio público como promotor del equilibrio social, la convivencia, y la calidad de vida de los ciudadanos. En tal sentido, la transformación reciente del espacio público en la ciudad retoma muchos elementos de estas prácticas y los aplica de manera sistemática en la ciudad durante los últimos 20 años.

En particular, el tema de la recuperación de andenes y la estandarización de los elementos del mobiliario urbano han sido las experiencias de partida para la transformación del espacio público en la ciudad, las cuales han sido complementadas por una intensa política de actuación pública que ha permitido adelantar programas dirigidos a la construcción y adecuación de nuevos parques, bibliotecas, ciclorutas en los sectores más precarios de la ciudad.

Conforme al objetivo planteado en la presente investigación, se resaltan los elementos de los casos estudiados que refuerzan el por que se debe intervenir el territorio a partir de una planeación integral.

Del Caso 1:

- Se resalta que el diseño y la multifuncionalidad de un espacio público potencia la construcción social.
- Se constituye en un espacio multifuncional, lo cual garantiza la presencia social constante.
- El proyecto responde a un plan regulador y a un programa establecido, situación que le aseguro constituirse en un espacio seguro y aceptado socialmente, pues respondía a una necesidades colectivas.

De Caso 2:

- Es un proyecto que surge con objeto de promover el acercamiento al patrimonio natural y cultural sistema ambiental, y ante todo de fomentar la defensa, conservación y promoción de este espacio urbano.
- Supone la creación de un ámbito de integración física, natural y social, en el lugar de transición entre la trama urbana y el espacio rural y de conservación.
- Asegura una nueva imagen de ciudad en un territorio olvidado, y vincula el desarrollo de actividades culturales, lo cual lo constituye en un elemento de identidad social y apropiación ciudadana.
- El proyecto, surge como fruto del acuerdo entre diferentes administraciones y actores, logrando una síntesis clara y efectiva de la inicial complejidad de objetivos que perseguía, manifestándose en la rotunda y bella simplicidad tanto de los mecanismos empleados en la construcción del parque como de las arquitecturas que se integran en el paisaje restituido.

Caso 3:

- Se aumentó el potencial urbanístico de los barrios periféricos al proyecto, y se ha convertido en un centro singular para iniciativas empresariales de nuevas tecnologías.
- Este proyecto es una muestra de que la mala planificación de los profesionales puede modificarse con la prodigiosa visión de sus habitantes (participación ciudadana); y que en cuanto a su arquitectura, es una demostración de que de la fragmentación (física) de los espacios puede salir un gran proyecto.
- El objetivo principal del proyecto fue relacionar el tejido urbano existente con esos espacios pueriles y olvidados, para revivirlos.

Caso 4:

- A partir de iniciativas sociales y en coordinación con el estado y actores privados se desarrollaron una serie de intervenciones puntuales, realistas y viables, pero articuladas dentro de un sistema urbano de gran alcance.
- Con objetivos como la mejora de la calidad de vida al aire libre, fomentar la sociabilidad y estimular la regeneración económica de la ciudad antigua, se vinculo el sistema ambiental con el casco urbano de la ciudad.

## CAPITULO V

### 5.1 MODELO DE CIUDAD EL CASO DE BOGOTA, (ANÁLISIS DE LAS ADMINISTRACIONES DESDE LA CREACIÓN DEL DADEP)

Durante los últimos veinte años Bogotá ha sido objeto de un constante proceso de cambio; en donde por periodos ha dejado atrás la imagen de ciudad caótica, desordenada e insegura, ha ganado visibilidad internacional y se ha convertido en un referente para otras ciudades debido a las “soluciones creativas” utilizadas para atender los problemas urbanos (transformaciones positivas), caso opuesto durante otros periodos, donde la ciudad se ha sumido en una ingobernabilidad por falta de líneas continuas en sus políticas, haciendo ver una ciudad desordenada, insegura y con falta de apropiación por parte de sus ciudadanos (transformaciones negativas).

Hay algunos factores que han resultado determinantes en la transformación positiva de Bogotá: primero, el cambio en la cultura política de los bogotanos; segundo, la continuidad en las políticas de planeación y gestión de la ciudad; tercero, la diversidad de enfoques que han orientado la gestión urbana y finalmente, la intervención sobre temas fundamentales como cultura ciudadana, transporte y espacio público.

En éste capítulo se realiza un recorrido por las políticas públicas que han gobernado el desarrollo de Bogotá durante las últimas dos décadas a fin de reconocer los cambios y adopción de políticas públicas en materia de espacio público en los PDD, sin significar esto que durante los años anteriores no se hubiesen dado cambios, y tampoco que haya una fecha desencadenante para referirnos a ella, más bien podría decirse que durante esta última década la ciudad está viviendo cambios de carácter cualitativos, mientras que en los años anteriores y por el crecimiento urbano y de población, los cambios que se dieron son de tipo cuantitativo. Fácilmente todos los cambios se están dando sobre la ciudad existente. El centro, como espacio y concepto es más amplio, complejo e incluso se acrecienta a través de las llamadas nuevas centralidades; cada vez son más los proyectos de espacio público; los discursos sociales y políticos que hacen referencia a la cultura ciudadana, a los derechos y a la inclusión social y en términos generales, se perciben mejoras en la calidad de vida urbana.

Así pues, este recorrido se desarrolla bajo el entendido de que una verdadera política pública de espacio público urbano, debe impulsar el desarrollo armónico de dos componentes que estructuran y complementan el EP, el tangible, que abarca todos los elementos de la llamada infraestructura física de la ciudad, y el intangible, se refiere a los aspectos subjetivos determinantes de las conductas y comportamientos, que representan la ciudadanía.

Entonces es importante primero, referenciar algunas consideraciones de carácter conceptual sobre la noción de espacio público, desde la óptica de algunos autores estudiosos del tema, para luego dar paso al seguimiento analítico y comparado de las políticas de manejo del espacio público en Bogotá, a partir del año 2005 cuando se adoptó el Plan Maestro de Espacio Público PMEP, como principal instrumento regulador del tema, no sin antes, y a través de una mirada abierta y retrospectiva, explorar algunas administraciones, que empezaron a involucrar el concepto de EP en sus programas de desarrollo para Bogotá.

Para el autor Jordi Borja, comprender el espacio público actual es captarlos a través de tres aspectos: *el dominio público* (que tan accesible es éste a los ciudadanos), *uso social colectivo* (como es su calidad y la de las relaciones que éste forja), y, por último, su *multifuncionalidad* (cuál es su capacidad para generar unión entre los múltiples grupos sociales y la integración cultural.)

## **5.2 DADEP COMPETENCIAS ALCANCES RETOS Y LIMITACIONES**

El Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público nace como resultado del proceso de ordenamiento y planificación de la ciudad, en 1999 la administración Distrital se preocupó particularmente por la recuperación del espacio público para el goce y disfrute de los ciudadanos. Se evidenció una transformación de Bogotá resultado de una voluntad política encaminada a proteger y construir los espacios colectivos, mediante una inversión pública importante en parques, andenes, plazas, alamedas, ciclo – rutas, para lograr una ciudad más equitativa, más amable para facilitar a los ciudadanos espacios necesarios para su fácil movilización, esparcimiento y ocio.

A esta prioridad enmarcada en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, se le sumó el establecimiento de normas que privilegiaron al peatón, y actuaron en áreas marginales con miras a conseguir un equilibrio urbano y mejoramiento de las condiciones de vida de la población desfavorecida.

Por ello, mediante el acuerdo 18 de 1999 se creó la Defensoría del Espacio Público, entidad organizada como un departamento de la administración central de Santa fe de Bogotá. Su misión es “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en la capital, por medio de una eficaz defensa del espacio público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del

espacio público que garantice el uso y disfrute común, estimulando la participación comunitaria”<sup>13</sup>

Dentro de sus funciones se encuentran: administrar los bienes que hacen parte del espacio público de Bogotá; formular las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación, control del espacio público y asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de funciones relacionadas con dicho asunto, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes.

Las motivaciones estuvieron orientadas por el plan de desarrollo establecido como componente básico del programa Ciudad a Escala Humana en el gobierno de Enrique Peñalosa Londoño. Su creación fue prioritaria en tanto entidad para la defensa y administración del espacio público concebida como marco para adelantar las acciones del control de uso y recuperación. De acuerdo con los objetivos de la administración Peñalosa, la defensa del espacio público era una responsabilidad del gobierno, y aunque se había pretendido cumplir con los preceptos legales, la asignación de esta competencia a varios organismos públicos, ocasionó dispersión en la acción administrativa y normativa sobre la materia. Por ello, se hacía inminente la presencia de un ente que centralizara todos los asuntos relacionados con el espacio público.<sup>14</sup>

Estas importantes razones llevaron a la administración distrital a proponer la creación de una entidad con la fortaleza institucional, los instrumentos de control y la capacidad de gestión necesarias para garantizar a los bogotanos su derecho al disfrute del espacio público. La función esencial de este departamento ha sido la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital, la administración de los bienes inmuebles y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital.

Las funciones de la Procuraduría de Bienes, hasta ese momento adscrita a la Secretaría de Hacienda y del Taller del Espacio Público, fueron asimiladas por el nuevo Departamento al cual se le asignaron competencias específicas:

- a. “Administrar los bienes que hacen parte del espacio público.
- b. Formular las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público.

---

<sup>13</sup> Concejo de Bogotá. Acuerdo 18 de 1999.

<sup>14</sup> Concejo de Bogotá. Proyectos de Acuerdo 1999 “Proyecto de Acuerdo número 089 de 1999” Ponentes: Jairo Calderón, Susana González, Eduardo Cañas y Mario Upegui. Bogotá.

- c. Asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de funciones relacionadas con el espacio público, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes.
- d. Actuar como centro de reflexión y acopio de experiencias sobre la protección, recuperación y administración del espacio público y preparar proyectos de ley, acuerdos o decretos sobre la materia.
- e. Instaurar las acciones judiciales y administrativas necesarias para el cumplimiento de las funciones asignadas al departamento.
- f. Organizar en coordinación con las autoridades competentes actividades tendientes a evitar que se ubiquen en el espacio público construcciones que afecten la seguridad, la salubridad de los transeúntes o impidan su disfrute.
- g. Promover en coordinación con las autoridades competentes un espacio público adecuado para todos.
- h. Coordinar y promover con las autoridades distritales y locales actividades que promuevan el buen uso del espacio público y prevengan su deterioro
- i. Promover en coordinación con otras entidades del Distrito, la creación de incentivos para quienes contribuyan de manera especial a mantener, mejorar y ampliar el espacio público de la ciudad.
- j. Organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y controlar el espacio público.
- l. Identificación de espacios en la ciudad que permitan la ubicación de vendedores en proceso de reubicación en zonas estratégicas donde logren adelantar sus actividades”.

El Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público asumió las funciones y objetivos que le fueron conferidos al Taller del Espacio Público mediante el decreto 324 de 1992. El Taller continúa funcionando, y ha mantenido las mismas funciones que le confirió el decreto 1087 de 1997. Por su parte, las responsabilidades de la Procuraduría de Bienes, ahora a cargo del Departamento, fueron ampliadas mediante el Decreto 161 de 1999 (modificado por el Decreto 502 de 2004) con el procedimiento de titulación para zonas de cesión gratuita y obligatoria.<sup>15</sup>

Con la fusión de la Procuraduría de Bienes, el DADEP también se encargó de ejercer la administración directa e indirectamente de todos los bienes del nivel central del Distrito.

---

<sup>15</sup> Los proyectos que sean objeto del proceso de urbanización deberán prever, con destino a la conformación de los sistemas generales, las áreas de cesión pública para parques y equipamientos, correspondientes, como mínimo, al 25% del área neta urbanizable, distribuidas en un 17% para parques, y el 8% restante para equipamiento comunal público; estas cesiones deberán delimitarse, amojonarse y deslindarse en los planos urbanísticos y en el correspondiente cuadro de áreas.

Esto implicó además, la administración y custodia de los inmuebles fiscales. Se encargó de promover en nombre del Distrito las acciones judiciales y administrativas que fueren necesarias para la defensa de los bienes inmuebles de su propiedad y adelanta las acciones requeridas para lograr el saneamiento de los mismos. Tramita toda petición de instalación y retiro de los servicios públicos de los bienes inmuebles que así lo ameritaran.

Además el DADEP, se encarga de promover en nombre del Distrito las acciones judiciales y administrativas que fueren necesarias para la defensa de los bienes inmuebles de su propiedad y adelanta las acciones requeridas para lograr el saneamiento de los mismos.

Para efectos del control administrativo de dichos bienes, la Defensoría diseñó, organizó, reglamentó y actualiza el Registro Único De La Propiedad Inmobiliaria Distrital compuesto por los bienes de uso público y los bienes fiscales del nivel central. Todos estos bienes fueron registrados a través de un sistema de información geográfica y de una base de datos referida a las coordenadas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante identificación en mapa digital y acudiendo a los recursos más modernos que ofreció la técnica.

Desde su creación, el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público se ha interesado por liderar a nivel distrital y como modelo nacional, la defensa del espacio público y la administración del patrimonio inmobiliario, la consolidación de procesos de participación comunitaria y la conformación de una organización de alto desempeño comprometida con la misión de la entidad.

No obstante, y en procura de la defensa del espacio público, el Departamento coadyuva con esta labor, ante las Alcaldías locales que son las entidades encargadas y por competencia de ejercer el control policivo si el caso lo amerita en procesos de recuperación, el DADEP opta inicialmente por el acuerdo comunitario y mancomunado con la ciudadanía infractora, en los llamados procesos de restitución voluntaria.

Las obras ejecutadas en función de construir nuevos espacios para una mejor convivencia ciudadana en Bogotá se han reflejado en el esfuerzo de esta entidad por contribuir al mejoramiento de la calidad de vida a través de una eficaz defensa del espacio público, una adecuada administración del patrimonio de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del espacio público, que garantice su uso y disfrute colectivo, estimulando la participación comunitaria, y sin duda un reto constante es el de trabajar de manera integral con las demás entidades relacionada con el espacio público, a

fin de consolidar el sistema de espacio público como el elemento estructurante del territorio y generador de equilibrios territoriales, en el marco de ésta investigación.

En síntesis, la presencia del Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público ha significado para la ciudad un mejoramiento en su imagen y nueva percepción sobre convivencia en función del bienestar para sus habitantes y de los objetivos que a largo plazo estableció el Plan de Ordenamiento territorial para Bogotá, sin embargo hoy día se presentan limitaciones en cuanto al cumplimiento de su función esencial, que es la defensa por cuanto el Departamento es un ente coadyuvante en el proceso por no ser entidad competente ni policiva para ejercer acciones de hecho, si no de derecho; en la regulación y control del espacio público no es entidad urbanística que pueda de manera autónoma gestionar normas y políticas, en cuanto a los procesos de incorporación de zonas de cesión al Distrito Capital.

### **5.3 ANALISIS DE POLITICAS PÚBLICAS**

Sin desconocer la estrategia de ordenamiento y el modelo de ocupación del territorio se toma como base y marco de referencia las acciones del Programa de Ejecución del POT y del PMEPE incluidas en el Plan de Inversiones de los Planes de Desarrollo, tratando de encontrar y evidenciar que tanto se ha desarrollado y ejecutado de acuerdo con lo establecido en el POT, dando cuenta del nivel de inversión y gestión y como estas actuaciones y decisiones ha repercutido en el territorio positiva o negativamente en relación a la consolidación de sus modelo.

Es importante señalar que la información base y soporte de este análisis corresponde a la reportada por las diferentes entidades a la Secretaría Distrital de Planeación, en particular la información de seguimiento a las metas corresponde a la reportada en el sistema de información de seguimiento del Plan de Desarrollo (SEGPLAN), y a los informes presentados por la Veeduría Distrital en el seguimiento de los Planes de Desarrollo Distrital.

#### **5.3.1 Plan de Desarrollo Distrital**

El Plan de Desarrollo Distrital es un instrumento de planeación que debe articularse con otros instrumentos de planeación para complementar acciones y alcanzar propósitos comunes. Por eso es indispensable generar los mecanismos que garanticen que el Plan de Desarrollo Distrital se convierta en el elemento articulador de los demás instrumentos, en el eje de giro de las diferentes políticas públicas de intervención sobre

la población y el territorio, y no sólo en la expresión de una visión de mediano plazo compuesta por ejecuciones sectoriales dispersas y descoordinadas.

El Plan de Desarrollo Distrital se compone, por mandato expreso de la Ley, de una parte general y de un Plan Plurianual de Inversiones que debe traducir en inversión pública todas las iniciativas plasmadas, tanto en su propia parte general, como en los demás instrumentos de planeación existentes. Esta guía establece las metodologías que desde la Secretaría Distrital de Planeación se han diseñado para concretar esa articulación, garantizando la presencia efectiva de las inversiones necesarias para la ejecución de lo planeado.

Todo este esfuerzo se complementa con el cierre del ciclo de la planeación, esto es, con el seguimiento al desarrollo y ejecución de lo planeado y, de alguna manera, sentando las bases para la evaluación de impacto de las inversiones públicas ejecutadas. El Distrito tiene que hacer mejores inversiones y para lograrlo es necesario que se midan y cuantifiquen los impactos de las acciones adelantadas, de manera tal que sea posible darle continuidad a lo exitoso e identificar oportunidades de mejora. Esta guía aporta a ese propósito con una propuesta para el seguimiento y evaluación del plan que complementa los procedimientos y mecanismos de la formulación.

### **5.3.1.1 Bogotá Sin Indiferencia 2004- 2008**

El plan de desarrollo de la Administración Distrital se denominó “Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Uno de los Principios del Plan fue el relacionado con la Participación, la cual consistió en “involucrar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas, y promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de capital social”.

Dentro de las Políticas Generales del Plan de Desarrollo, se recalca el tema de Participación para la Decisión, cuando se dice que “los ciudadanos y las ciudadanas participarán efectivamente en las decisiones públicas.... Se reconocerán los diferentes actores, sus intereses y propuestas, para procurar que las decisiones públicas sean el resultado de la construcción de acuerdos y consensos”.

Dentro de las políticas se enfatiza en la Integración Territorial para la Sostenibilidad cuando se dice que “la ciudad se abordará en una perspectiva sostenible, a partir de la descentralización y la desconcentración en lo local, la integración urbano-rural y regional, y la articulación con la dinámica nacional e internacional.

Dentro del Objetivo del Eje Urbano Regional, del Plan de Desarrollo, se busca “avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo”. Así mismo, se hace énfasis en la Ciudad – Región cuando se establece que “la ciudad se articulará desde las localidades hacia la región en el marco de la integración nacional, latinoamericana y la proyección internacional, con criterios de autonomía, solidaridad, cooperación, diversidad y participación para propiciar el crecimiento económico, la equidad social y ecológica y el desarrollo sostenible”.

Dentro de las Políticas del Eje Urbano Regional, del Plan de Desarrollo, se menciona la Sostenibilidad Ambiental como “la construcción colectiva del equilibrio entre el sistema ambiental y los procesos de uso y aprovechamiento de los recursos es una condición fundamental para preservar la estructura ecológica principal; asegurar la distribución equitativa de los beneficios ambientales; procurar la calidad ambiental necesaria para la salud, el bienestar y la productividad; proteger las áreas de sustento, y promover en las empresas y la ciudadanía una cultura que garantice los derechos colectivos y del ambiente. La gestión ambiental tendrá como propósitos recuperar y mantener la calidad del agua, del aire y del suelo, mejorar la calidad sensorial percibida, conservar la biodiversidad, implementar medidas para la estabilidad climática y controlar los riesgos asociados a fenómenos naturales, tecnológicos y biológicos”.

Dentro de las Estrategias del Eje Urbano Regional se tiene el “mejoramiento de la accesibilidad de las personas a los sitios de trabajo y estudio, así como a bienes, servicios, equipamientos e información mediante acciones de conectividad física y virtual que permitan mejorar la calidad de los servicios, reducir el número y la distancia de los viajes, así como los tiempos y costos asociados”.

Dentro de los Programas del Eje Urbano Regional en lo concerniente a la Red de Centralidades Distritales el Plan “buscará facilitar el acceso de las personas a los servicios y equipamientos de la ciudad, reducir sus necesidades de desplazamiento y evitar la segregación territorial, social y económica.... Se pretende favorecer el desarrollo equilibrado de los centros de mayor impacto social mediante el fortalecimiento de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público y el fomento de la intermodalidad y la construcción de puntos de encuentro.

Específicamente hablando de los programas y metas planteados el Plan de Desarrollo busca alcanzar la Integración de las centralidades a través del sistema de transporte público, con la construcción de 20 km de troncales (incluye espacio público peatonal). Como apoyo a la política de conexión de la ciudad con la región se le da prioridad a la construcción de dos Terminales satélites de Transporte. En el tema de intermodalidad e integración del Sistema de Transporte Masivo con el Espacio Público se plantea la construcción de 56 km de ciclorutas y puentes peatonales, entre otros proyectos.

En el siguiente cuadro se presentan los programas contemplados en el PDD, que de acuerdo con los objetivos de este trabajo se consideran que contribuyen a consolidar la estructura urbana y a generar equilibrio territorial, seguido de los niveles de cumplimiento o logros alcanzados durante la gestión de Bogotá Sin Indiferencia y del presupuesto ejecutado para los programas.

Tabla 2. Programas (Relacionados con espacio público y la estructura de la ciudad) PDD Bogotá Sin Indiferencia.<sup>16</sup>

	PROGRAMAS	LINEA DE BASE	INDICADORES	
BOGOTÁ SIN INDIFFERENCIA 2004-2008	METAS EJE URBANO REGIONAL	Mejorar la integración de barrios con centralidades	Indicadores del diagnóstico del IDU asociados a los Sistemas de Movilidad y Espacio público	Malla vial local: construcción de 195 Km.-carril Malla vial local: mantenimiento de 876 Km.-carril
		Mejorar la infraestructura recreativa y deportiva a través del reforzamiento, mantenimiento o rehabilitación en parques y escenar	Sistema distrital de parques del POT	1.500 parques escenarios intervenidos
		Construir nuevos parques zonales	Parques zonales actuales	2 parques zonales construidos
		Consolidar 3 operaciones urbanas integrales con enfoque social	Operaciones priorizadas en el POT	Gestión interinstitucional en; Nuevo Usme, Cuenca del Río Tunjuelito y Suba.
		Integrar centralidades con el sistema de transporte público	Sistema de troncales	Transmilenio: construcción de 20 km de troncales (incluye espacio público peatonal) a todo costo. 2 terminales satélites de transporte Malla vial arterial: construcción y/o rehabilitación de 368 Km.-carril Malla vial arterial: mantenimiento de 1.193 Km.-carril Transmilenio: democratizar gradualmente, como mínimo, el 30% de la Fase III
		Integrar el transporte masivo con el espacio público	Sistemas de movilidad y espacio público POT	Construcción de 10 puntos de encuentro. Espacio público: construcción de 1,05 millones de metros cuadrados Espacio público: mantenimiento de 4,46 millones de metros cuadrados Malla vial intermedia: mantenimiento de 48 Km.-carril Ciclo ruta: construcción de 56 Km. Puentes peatonales: construcción de 6 puentes. Parques: mantenimiento de 988 mil m cuadrados.
		Diseñar e implementar el Sistema Distrital de Planeación en coordinación con los Sistemas de Participación y de Información.	Consejos, Redes y Comités existentes en las localidades.	Nº. de Instancias de Planeación y participación articuladas.
		Fortalecer el sistema de Seguimiento y Evaluación de Impacto a la Gestión Pública y de los Planes de Desarrollo Distrital y Local en coordinación con los Sistemas de Participación y de Información.	Funciones propias de DAPD, SHD y Veeduría	Sistema fortalecido. Presentación de resultados de evaluación.
		Conectar el área rural con la urbana	Indicadores del diagnóstico del IDU asociados a los Sistemas de Movilidad y Espacio público	en el área rural Vías rurales: construcción de 16,7 Km.-carril Vías rurales: mantenimiento de 76 Km.-carril
		Avanzar en la agenda con Cundinamarca	Agenda de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. En el marco del documento CONPES Bogotá Cundinamarca y del Plan Regional de competitividad	No de proyectos estratégicos concertados
		Avanzar en la agenda con la región central	Agenda con los departamentos y ciudades capitales	No de proyectos estratégicos Concertados
		Conectar la ciudad con la región	Accesos de la ciudad Planes de Ordenamiento territorial de los municipios	Malla vial arterial hacia la región: construcción de 54 Km.-carril Construcción de 2 terminales satélites de transporte intermunicipal Urbanizar y habilitar 200 hectáreas según concertación con los municipios de la región
METAS EJE SOCIAL	<b>PROGRAMAS</b>	<b>LINEA DE BASE</b>	<b>INDICADORES</b>	
	Construir 38 sedes escolares.	699 sedes	Nº de sedes escolares construidas	
	Garantizar espacios para el desarrollo autónomo de las diferentes expresiones y fortalecer los procesos de comunicación juvenil local y sus redes distritales.	No aplica	Acciones implementadas	
Adecuar legal e institucionalmente el sector, diseñando y promoviendo un modelo de descentralización con participación ciudadana a través de la identificación y fortalecimiento de las organizaciones sociales que promueven la recreación, el deporte y el tiempo libre en la ciudad.	No aplica	Modelo diseñado y promovido		
METAS EJE DE RECONCILIACION	<b>PROGRAMAS</b>	<b>LINEA DE BASE</b>	<b>INDICADORES</b>	
	Diseñar e implementar el Sistema Distrital de Participación, que articulará más eficaz y eficientemente todos los mecanismos, las formas, las acciones y los recursos existentes en las distintas entidades del Distrito, hacia políticas coherentes, sistemáticas, controlables y evaluables.	Sistema Distrital de Cultura, estudios sobre política de participación y planeación participativa	Sistema Distrital de Participación implementado	

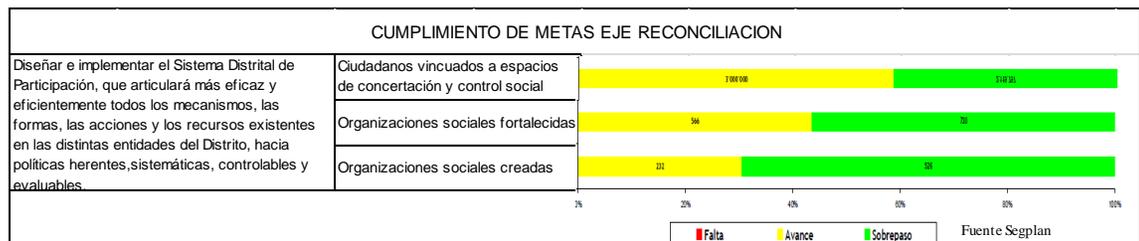
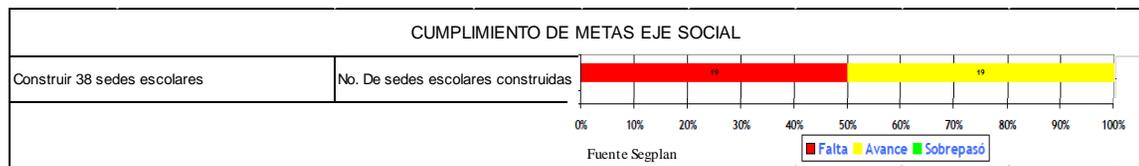
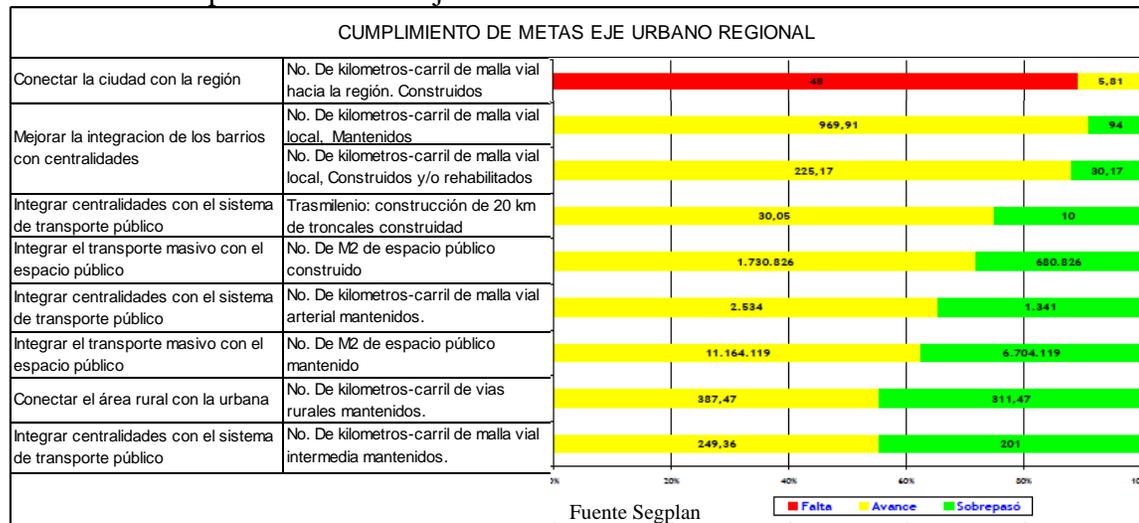
Fuente. Elaboración Propia.

<sup>16</sup> Acuerdo número 119 del año 2004 Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá Sin Indiferencia un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión.

## Cumplimiento de programas

Al revisar el informe final de ejecución de los programas, no se encontró una relación completa del avance de cada uno, en su defecto se presentó un consolidado general con los programas que fueron desarrollados y el estado de su avance de estos, así:

Gráfico 2. Cumplimiento metas eje urbano



Fuente. Elaboración Propia.

Tabla 3. Ejecución general Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia

Millones pesos de 2004

Concepto	Valor aprobado	Ejecución 2.004	Ejecución 2.005	Ejecución 2.006	Ejecución 2.007	Total ejecución	% ejec. plan
Eje social	13.061.137	1.163.880	2.933.058	3.346.565	3.400.978	10.844.480	83,0
<b>Eje urbano regional</b>	<b>7.371.466</b>	<b>644.343</b>	<b>1.132.187</b>	<b>1.596.203</b>	<b>1.628.941</b>	<b>5.001.674</b>	<b>67,9</b>
Eje de reconciliación	759.728	67.903	159.548	176.521	207.932	611.903	80,5
Objetivo de gestión pública humana	700.394	82.645	206.652	225.874	226.773	741.944	105,9
<b>Inversión directa</b>	<b>21.892.725</b>	<b>1.958.771</b>	<b>4.431.444</b>	<b>5.345.163</b>	<b>5.464.623</b>	<b>17.200.002</b>	<b>79</b>

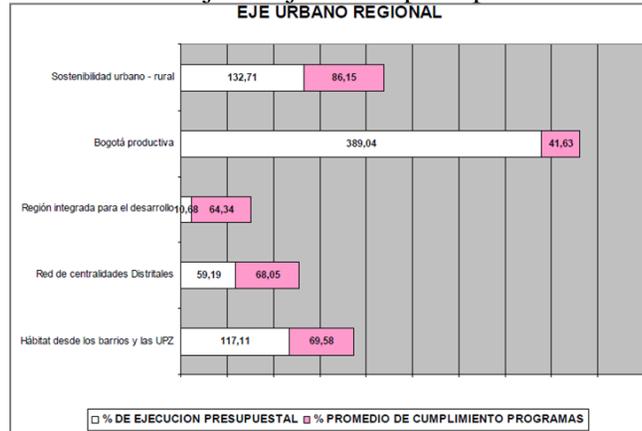
Fuente. Informe Estructural 2004-2008. Contraloría de Bogotá.

Tabla 4. Ejecución discriminado Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia

PROGRAMA	TOTAL APROBADO (2004 - 2008)	TOTAL EJECUTADO (2004 - 2007)	% DE EJECUCION PRESUPUESTAL	% PROMEDIO DE CUMPLIMIENTO PROGRAMAS	RELACION DE EFICIENCIA
<b>EJE SOCIAL</b>	<b>13.061.137,00</b>	<b>10.844.480,65</b>	<b>83,03</b>	<b>84,67</b>	<b>1,02</b>
Bogotá sin hambre	876.231,00	479.359,88	54,71	91,40	1,67
Más y mejor educación para todos y todas	6.434.935,00	4.806.717,13	74,70	90,69	1,21
Salud para la vida digna	4.368.495,00	4.530.238,01	103,70	82,11	0,79
Restablecimiento de derechos e inclusión social	776.283,00	563.076,79	72,53	77,48	1,07
Cero tolerancia con el maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil	112.029,00	71.099,72	63,47	75,22	1,19
Bogotá con igualdad de oportunidad para las mujeres	1.850,00	3.332,84	180,15	83,33	0,46
Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo	182.261,00	160.102,11	87,84	72,44	0,82
Escuela ciudad y ciudad escuela: La ciudad como escenario de formación y aprendizaje	84.084,00	24.249,67	28,84	82,92	2,88
Cultura para la inclusión social	101.094,00	118.767,00	117,51	95,72	0,84
Recreación y deporte para todos y todas	123.876,00	90.637,65	73,09	95,35	1,30
<b>EJE URBANO REGIONAL</b>	<b>7.371.466,00</b>	<b>5.001.674,39</b>	<b>67,85</b>	<b>65,04</b>	<b>0,96</b>
Habitat desde los barrios y las UPZ	923.473,00	1.081.512,02	117,11	69,58	0,59
Red de centralidades Distritales	4.375.024,00	2.589.394,70	59,19	68,05	1,15
Región integrada para el desarrollo	1.418.184,00	151.494,17	10,68	64,34	6,02
Bogotá productiva	121.070,00	471.006,29	389,04	41,63	0,11
Sostenibilidad urbano - rural	533.715,00	708.267,22	132,71	86,15	0,65
<b>EJE DE RECONCILIACION</b>	<b>759.728,00</b>	<b>611.903,88</b>	<b>80,54</b>	<b>90,28</b>	<b>1,12</b>
Gestión pacífica de conflictos	71.152,00	13.213,21	18,57	100,00	5,38
Derechos Humanos para todos y todas	20.001,00	10.366,34	51,83	94,12	1,82
Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad...	34.511,00	23.578,10	68,32	100,00	1,46
Comunicación para la reconciliación	2.500,00	11.794,62	471,78	83,97	0,18
Atención integral de violencia, delincuencia y orden público	356.515,00	325.609,59	91,33	86,90	0,95
Sistema de Justicia de la ciudad	1.440,00	18.344,44	1273,92	100,00	0,08
Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos	84.561,00	64.200,07	75,92	95,37	1,26
Red Distrital de Reconciliación, resistencia civil y no - violencia	17.500,00	7.693,99	43,97	100,00	2,27
Participación para la decisión	63.621,00	31.308,97	49,21	89,77	1,82
Comunicación para la participación	2.500,00	3.352,44	134,10	80,16	0,60
Control Social a la Gestión Pública	12.000,00	9.421,23	78,51	95,33	1,23
Obras con participación ciudadana	43.902,00	31.533,79	71,83	74,58	1,04
Gobernabilidad y Administración Territorial de la ciudad	8.930,00	9.059,86	101,45	99,06	0,98
Inclusión económica y Desarrollo Empresarial Sectorial	40.595,00	52.427,23	97,74	63,60	0,65
<b>OBJETIVO GESTION PUBLICA HUMANA</b>	<b>700.393,00</b>	<b>741.944,06</b>	<b>105,93</b>	<b>92,26</b>	<b>0,87</b>
Administración moderna y humana	179.592,00	226.399,41	126,06	87,26	0,69
Localidades modernas y eficaces	18.763,00	26.631,29	141,94	100,00	0,70
Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía	31.888,00	24.585,67	77,10	98,89	1,28
Gestión de Ingresos y control a la evasión	52.981,00	50.347,70	95,03	81,80	0,85
Planeación fiscal y financiera	179.289,00	112.360,84	62,67	85,23	1,36
Sistema Distrital de Información	162.773,00	214.984,96	132,08	86,94	0,66
Comunicación para la solidaridad	65.840,00	74.633,38	113,36	100,00	0,88
Bogotá transparente y efectiva	9.267,00	12.000,80	129,50	97,92	0,76

Fuente: Subdirección Análisis Económico. Contraloría de Bogotá. Segplan -Informe de Seguimiento-Indicadores-31-12-2007.Informe de seguimiento por programas a 31 de diciembre de 2007. Cálculos Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social. Contraloría de Bogotá.

Gráfico 3. Porcentaje de ejecución presupuestal 2004-2008



Fuente. Informe Estructural 2004-2008. Contraloría de Bogotá.

De la gráfica anterior, se percibe que de los programas del eje urbano, el de Sostenibilidad Urbano-Rural alcanzó una relación de eficiencia de 0,23, es decir, un cumplimiento en promedio de los compromisos del 86.15%, siendo el que más cumplimiento promedio alcanzó, y una ejecución presupuestal que sobrepasa lo programado en el plan de inversiones.

Ahora bien, uno de los ejes conductores del PDD Bogotá Sin Indiferencia, responde al eje urbano que se desarrolló a partir de cinco programas, que apuntaban a la creación de una ciudad de las personas y para las personas, integrada regional y económicamente, en donde se promovieran los derechos colectivos y la inclusión social. Sus programas en consecuencia, pretendían impactar la integración de la ciudad y mejorar su sostenibilidad económica, de infraestructura y ambiental.

En conclusión, y por el grado de cumplimiento en los programas, se evidencia que los programas ejecutados NO han permitido avanzar en la integración de sistemas a través de la prestación de servicios complementarios y de intermodalidad, así como, NO se ha brindado a la población la construcción de obras integrales que permiten recuperar y proteger el espacio público y enriquecer el patrimonio de Bogotá, que derivara en el disfrute en espacios de esparcimiento en óptimas condiciones. Por lo mismo, no existe claridad en los programas desarrollados que respondan a los objetivos y políticas implementadas por el Plan Maestro de Espacio Público, que si bien fue aprobado en el año 2005, su concepción tuvo lugar en el Decreto 190 de 2004, el cual estableció en el artículo 46 como prioritaria la formulación y adopción del PMP.

### **5.3.1.2 Bogotá Positiva para vivir mejor 2008-2012**

Para éste periodo, el gobierno de Bogotá Positiva, se profundizo en la satisfacción de los derechos de los ciudadanos a través de políticas públicas sostenibles, que le apostaban a asegurar la continuidad en el futuro de la orientación social del gobierno distrital.

También busco dar respuesta a retos como el de enfrentar los desafíos que la creciente urbanización y los cambios que en el contexto global plantean a las ciudades, que no pueden concebir ya la política pública de forma aislada, sino coordinada e integrada dentro de un territorio productivo con relaciones a nivel nacional, regional y mundial. De manera paralela, le aposto a dar solución a las tres grandes problemáticas que enfrentan hoy las metrópolis: la vivienda, el ambiente y la movilidad.

Para hacer frente a estos desafíos, el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva se desarrolló a partir de siete objetivos estratégicos, cada uno de los cuales respondía a unos desafíos de ciudad contando con una serie de estrategias, programas y proyectos que buscaban dar cumplimiento a los compromisos adquiridos, y de acuerdo al PDD enuncian así,

- Ciudad de Derechos: Este objetivo concreta la voluntad de la administración de seguir avanzando en la garantía y efectividad de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos, mejorando la calidad de vida a través del desarrollo de políticas públicas y acciones integrales que permitan la materialización de los derechos fundamentales, en términos de disponibilidad, acceso, permanencia, calidad y pertinencia en la prestación de los servicios sociales de: salud, educación, nutrición y seguridad alimentaria; cultura, vivienda, ambiente, recreación, justicia, bienestar e inclusión social, con énfasis en las personas más vulnerables y en las minorías.

Los propósitos fundamentales dentro de este objetivo son los de lograr una sociedad ambientalmente sostenible, con mujeres y hombres desarrollando plenamente sus capacidades y ejerciendo sus derechos y libertades, mediante el desarrollo de políticas sostenibles en el mediano y largo plazo. Así mismo, trabajaremos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: erradicar la pobreza y el hambre, lograr la educación básica universal, promover la equidad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años, la mortalidad materna y los casos de VIH/Sida.

-Derecho a la Ciudad: Su propósito es crear y optimizar las condiciones materiales e intangibles, que permitan hacer efectivo y sostenible el disfrute de los derechos. Para

ello, construirá una ciudad en la que el ordenamiento territorial esté al servicio del desarrollo integral y equitativo de la sociedad. Para lograrlo desarrollaremos políticas que ordenen y dignifiquen el hábitat, hagan más eficiente la movilidad y generen condiciones de convivencia y seguridad, con base en una política económica a escala humana y en un modelo de desarrollo democrático, social, incluyente, integral y ambientalmente sostenible.

Ejercer el derecho a la ciudad sólo es posible si tenemos un entorno seguro. Para ello se desarrollarán todas las acciones necesarias para promover e instaurar en la ciudad una cultura de solidaridad, reconciliación y no violencia.

-Ciudad Global: Este objetivo orientará sus esfuerzos a garantizar que el crecimiento económico tenga como fin el desarrollo humano. Por ello construirá y dará sostenibilidad a políticas y programas económicos en el marco de la integración de la Región Capital que permitan avanzar en la reducción de la pobreza y en la disminución de la desigualdad social. Se trabajará para disminuir las brechas tecnológicas y de conocimiento para afianzar el perfil competitivo de Bogotá con el fin de hacer de la Región Capital un escenario de atracción y retención de inversiones productivas.

-Participación: Busca garantizar que ésta sea entendida y ejercida como un derecho, un principio, un medio, un fin y un deber. Derecho en la medida en que es parte fundamental de la condición de ciudadana y ciudadano; principio, porque es uno de los pilares fundamentales de la democracia; medio, ya que es el camino específico para consolidar la democracia; fin, porque hace parte de los procesos que conllevan a la realización humana, y deber, pues una de las obligaciones de la ciudadanía es participar en la vida cívica y política del Estado, correspondiendo a la Administración la obligación de poner los medios necesarios para participar.

La participación es fundamental para la construcción del proyecto de ciudad, es una estrategia para la concreción de un modelo de sociedad y, en un Estado Social de Derecho, significa la puesta en marcha de nuevos sentidos y prácticas de la política desde la cual la voz y propuestas de la ciudadanía, particularmente de las personas históricamente excluidas, son recibidas y valoradas adecuadamente.

Por lo anterior, el propósito fundamental de este objetivo es el de involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones del gobierno y fortalecer el capital social.

-Descentralización: Este objetivo trabajará para que ésta sea una realidad en Bogotá. Se trata de una medida indispensable para lograr un gobierno verdaderamente participativo,

una administración cercana al ciudadano y la definición de un perfil propio de lo local, que permita un cierto grado de autonomía en la consecución de los objetivos de las localidades.

Sus propósitos son el de contar con administraciones locales cada vez más fortalecidas y autónomas, garantizando la complementariedad y concurrencia entre lo local y los demás niveles territoriales en el diseño y construcción de la “Bogotá Positiva”.

-Gestión Pública, Efectiva y Transparente: Este objetivo también soporta fundamental para la realización de un gobierno desde una perspectiva de derechos. Por ello, la gestión pública será integral, efectiva y transparente.

Estará al servicio de la ciudadanía y será responsable de la satisfacción de los derechos y de la producción de bienes y servicios, con mecanismos de interlocución y modernos sistemas de información, garantizando oportunidad, calidad y probidad en su ejercicio.

En el PDD Bogotá Positiva, el objetivo estructurante denominada Derecho a la Ciudad busca construir con la gente y para la gente una ciudad como escenario de las actividades humanas, en la que el ordenamiento territorial promueva el desarrollo integral, equitativo y ambientalmente sostenible, con acciones que dignifiquen el hábitat, hagan más eficiente la movilidad, generen condiciones de convivencia y seguridad y se promueva el reconocimiento de la diversidad, bajo un modelo de desarrollo social e incluyente. Los sectores que participan son Hábitat, Planeación, Ambiente, Movilidad, Cultura, Recreación y Deporte, Desarrollo Económico y Gobierno, es por esto que se exponen los programas que se desarrollan en esta estrategia, y que de acuerdo a los objetivos de esta investigación responden a consolidar la estructura del territorio y a generar equilibrio territorial.

A continuación se exponen los programas del objetivo estructurante del Derecho a la Ciudad, seguido de los niveles de cumplimiento o logros alcanzados durante la gestión de Bogotá Positiva y el presupuesto ejecutado para los programas.

Tabla 5. Programas (Relacionados con espacio público y la estructura de la ciudad) PDD Bogotá Positiva Para vivir mejor. 2008-2012

		Sectores relacionados: Hábitat, Planeación, Ambiente, Hacienda, Movilidad			
		PROYECTOS	METAS	LINEA BASE	
BOGOTÁ POSITIVA PARA VIVIR MEJOR	Derecho a la Ciudad	Mejoremos el barrio	Legalización de barrios	Aumentar en 73 los barrios con trámites de legalización resueltos	104 barrios SDP
				Actualizar urbanísticamente 51 barrios	458 barrios por actualizar SDP
		Malla vial local	Construir 52 km.-carril de malla vial local	Total malla vial local: 7.686 km – carril IDU – 2007	
			Rehabilitar 300 km.-carril de malla vial local		
			Mantener 3.000 km.-carril de malla vial local		
		Transformación urbana positiva	Renovemos la ciudad	Intervenir 2 áreas de renovación urbana Gestionar 1 operación urbana integral de renovación dentro del Anillo de Innovación	NA
			Corredor ecológico y recreativo de los Cerros Orientales	Construir 14 km. del Corredor Ecológico y Recreativo de Cerros Orientales	
			Ciudad Norte	Garantizar la aplicación efectiva y coordinada de los instrumentos de gestión en el área de la operación norte	
			Ciudad Centro	Renovar 50 hectáreas en el área del Plan Zonal del Centro	
			Ciudad Usme	Desarrollar 600 hectáreas en el sur de la ciudad Implementar los cuatro planes parciales de la Operación Nuevo Usme Desarrollar el 100% del componente ambiental para la operación Nuevo Usme	
Bogotá vital	Incorporación de áreas verdes	Incorporar al dominio público 50 hectáreas de suelo de la Estructura Ecológica Principal mediante la adopción de planes parciales de desarrollo			
Bogotá rural	Malla vial rural	Mantener 115 km.-carril de malla vial rural			
		Construir 27 km.-carril de malla vial rural			
Sis. Integrado de Trasporte público	Optimización del sistema de terminales	Poner en operación 3 terminales de pasajeros Construir 2 terminales de pasajeros			
	Metro	Contratar la primera fase del proyecto Metro			
	Troncales de trasmilenio	Operar 9 troncales	7	7 Trasmilenio S.A	
		Construir de 20 km. de troncales de la fase III (carrera 10 - calle 26)			
	Mantener el 65% de las troncales de Trasmilenio (456 km.-carril)				

Sectoros relacionados: Movilidad y Planeación			
Proyectos	Metas	Línea Base	
Construcción, adecuación y mantenimiento de la malla vial	Construir 207,21 km.-carril de malla vial arterial	Malla vial arterial: 2.780,4 km- carril IDU – 2007	
	Rehabilitar 97,9 km.-carril de malla vial arterial		
	Mantener 1560,2 km.-carril de malla vial arterial		
	Suelo para la movilidad	Construir 7 km.-carril de malla vial intermedia	Malla vial intermedia: 4.092 km - carril IDU – 2007
		Rehabilitar 195,9 km.-carril de malla vial intermedia	
		Mantener 1.087,8 km.-carril de malla vial intermedia	
		Promover y estructurar vías para el transporte de carga	
	Promover y estructurar vías por concesión		
	Generar 10 hectáreas de suelo para malla vial arterial, intermedia y local mediante la adopción de planes parciales de desarrollo		
Red de ciclorrutas	Construir 20 km. de ciclorruta	347 km IDU - 2007	
	Mantener 100% de la red de ciclorrutas		
Intersecciones viales	Construir 17 puentes vehiculares		
	Reforzar 15 puentes vehiculares		
	Mantener 15 puentes vehiculares		

BOGOTÁ POSITIVA PARA VIVIR MEJOR

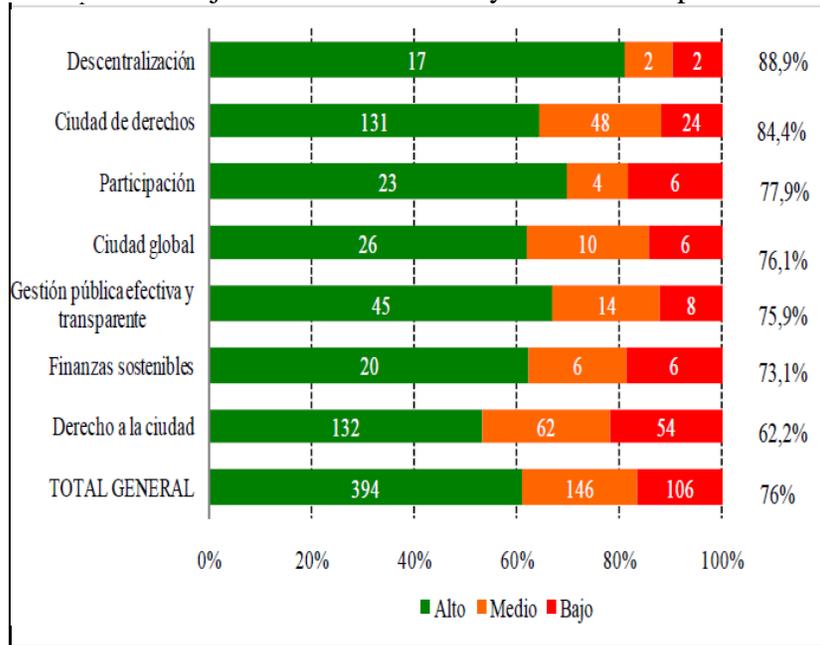
Derecho a la Ciudad

Vías para la movilidad

<b>BOGOTÁ POSITIVA PARA VIVIR MEJOR</b>	<b>Derecho a la Ciudad</b>	<b>Espacio público para la inclusión</b>	Sectores relacionados: Movilidad, Planeación, Desarrollo Económico, Gobierno, Cultura, Recreación y Deporte			
			<b>Proyectos</b>	<b>Metas</b>	<b>Línea Base</b>	
			Mejoramiento y ampliación del espacio público	Construir 473.200,2 m2 de Mantener 10.648.584 m2 de espacio público		
			Infraestructura para el espacio público	Construir 33 puentes peatonales		
				Mantener 20 puentes peatonales		
				Construir 7 rampas de puentes peatonales		
		Generación y adecuación de espacio público	Generar y adecuar 105 hectáreas de espacio público, a través de los instrumentos de planeación y de los mecanismos de gestión de suelo	ND-		
		Sostenibilidad integral del Sistema distrital de parques	Diseñar 58 parques nuevos, a través de Planes Directores de Parques	68 Planes Directores de Parques adoptados actualmente - SDP		
		<b>Espacio público como lugar de conciliación de derechos</b>	Sectores relacionados: Gobierno, Planeación, Cultura, Recreación y Deporte			
			<b>Proyectos</b>	<b>Metas</b>	<b>Línea Base</b>	
			Sistema distrital de gestión del espacio público	Suscribir 1 pacto ético sobre el espacio público		NA
				Realizar 6 investigaciones para validar la política de protección, defensa y sostenibilidad del espacio público		NA
				Expedir 40.000 conceptos sobre el uso adecuado del espacio público		35.562 DADEP
				Adicionar al inventario de la propiedad inmobiliaria distrital 600 hectáreas de espacio público		610 hectáreas de espacio público incorporadas al inventario de la propiedad inmobiliaria de la ciudad. - DADEP
				Sanear integralmente 4.150 predios		22.304 predios con saneamiento integral y 16.600 predios pendientes de saneamiento integral - DADEP
Suscribir 273 convenios y/o contratos sobre la propiedad inmobiliaria de la ciudad para la administración y gestión concertada				Contratos de Administración y Mantenimiento de Espacio Público celebrados: 99. Contratos de arrendamiento de bien fiscal: 38. TOTAL: 137 - DADEP		

BOGOTÁ POSITIVA PARA VIVIR MEJOR	Derecho a la Ciudad	Bogotá espacio de vida	Sectoros relacionados: Cultura, Recreación y Deporte, Planeación			
			<b>Proyectos</b>	<b>Metas</b>	<b>Línea Base</b>	
			Equipamientos culturales, recreativos y deportivos	Construir 17 equipamientos de cultura, deporte y recreación	5 escenarios de deporte extremo, 8 escenarios culturales y 95 parques zonales y metropolitanos - Inventario de escenarios IDRDR a 2008	
				Reforzar estructuralmente, adecuar o diversificar 24 equipamientos deportivos y culturales	116 (8 coliseos adecuados o reforzados, 108 Parques metropolitanos, zonales y escenarios deportivos) - Inventario de escenarios IDRDR a 2008	
				Realizar anualmente acciones de mantenimiento en 1.580 parques	1.500 mantenidos en 2007 - IDRDR	
			Patrimonio y paisajes culturales	Recuperar integralmente 7 bienes de interés cultural	4 en 2004-2007 - IDPC	
				Caracterizar cartográfica y etnográficamente 200 unidades de paisaje cultural para la valoración y salvaguarda de los usos culturales y de los patrimonios inmateriales, y protección de los patrimonios materiales y arqueológicos asentados en el territorio		
				Lograr que 5 instrumentos de planeación territorial incorporen el componente cultural	1 a 2007 - SDCRD	
				Valorar 4.900 bienes de interés cultural, para consolidar el patrimonio construido de la ciudad		
			Armonizar para ordenar	Derecho a la Ciudad	Armonizar para ordenar	Sectoros relacionados: Planeación, Ambiente, Hacienda
	<b>Proyectos</b>	<b>Metas</b>				<b>Línea Base</b>
	Instrumentos de planeamiento y financiación de la gestión urbana	Viabilizar 500 hectáreas adicionales de suelo de desarrollo, mediante la adopción de planes parciales de desarrollo				513 ha que cuentan con Plan Parcial – SDP
		Reglamentar 700 hectáreas adicionales de suelo de renovación urbana, mediante instrumentos de planeación				1423 Has. – SDP
		Implementar 3 instrumentos de financiación para la distribución equitativa de cargas y beneficios derivadas del desarrollo urbano				0 – SDP
		Lograr inversión privada efectiva para 6 áreas de oportunidad de la ciudad, en el marco de los planes de acción de las operaciones estratégicas o las centralidades				ND
		Actualizar y articular 54 UPZ de consolidación a las directrices de los Planes Maestros de Equipamientos				
		Hacer seguimiento y actualizar 26 UPZ de mejoramiento integral				
		Implementar 1 sistema distrital de equipamientos				NA
		Implementar 1 sistema de información y seguimiento a los Planes Maestros de Movilidad y Servicios Públicos				NA
		Estructurar instrumentos de gestión urbana para el área de influencia directa de la primera línea del metro	0 - SDP			
Revisar y ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial		NA				
Sistema distrital de planeación	Formular 15 instrumentos de planeación dentro de los parámetros del sistema distrital de planeación	ND				

Grafico 4. Objetivos estructurantes y nivel de cumplimiento.



Fuente. Informe de rendición de cuentas 2011. Veeduría Distrital

Grafico 5. Nivel de ejecución presupuestal objetivos estructurantes

Objetivo Estructurante	(1). Pto asignado	(2) Ejecución	(3)=(2)/(1) % de Ejec.
Ciudad de derechos	9.970.373	9.459.569	94,9
Derecho a la ciudad	6.994.779	6.204.811	88,7
Ciudad global	484.632	386.318	79,7
Participación	79.704	78.278	98,2
Descentralización	62.341	60.161	96,5
Gestión pública efectiva y transparente	1.351.420	1.192.464	88,2
Finanzas sostenibles	193.392	167.331	86,5
<b>TOTAL</b>	<b>19.136.641</b>	<b>17.548.931</b>	<b>91,7</b>

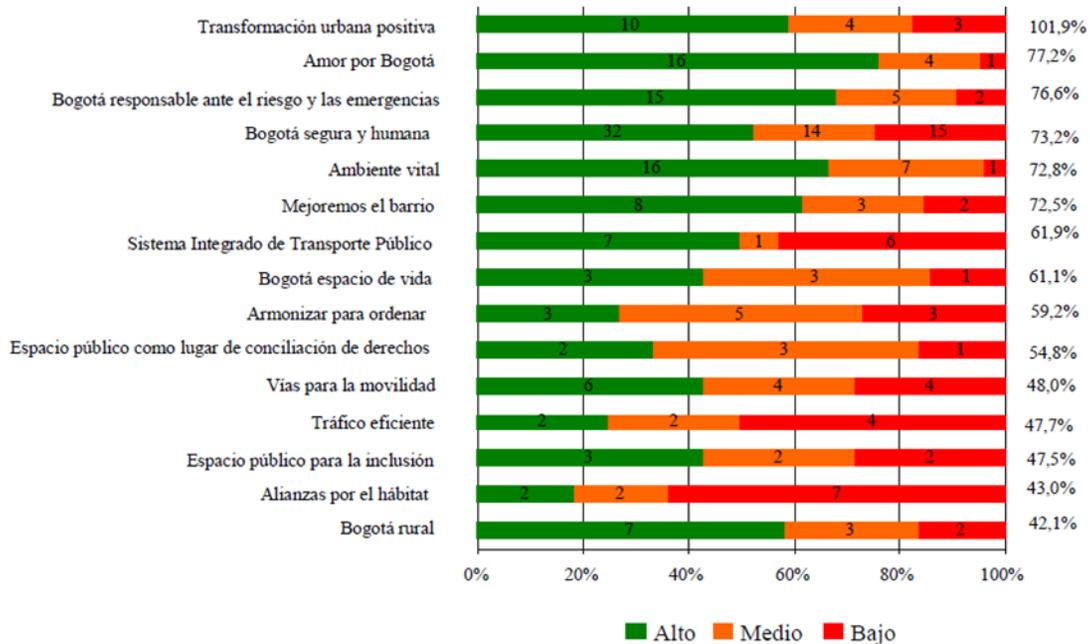
Fuente. Informe de rendición de cuentas 2011. Veeduría Distrital

Tabla 6. Ejecución presupuestal del Objetivo del Derecho a la Ciudad

Programa	(1) Presup. Asignado	(2) Ejecución	(3)=(2)/(1) % de Ejec.
Mejoremos el barrio	941.567	790.943	84,0
Transformación urbana positiva	257.578	232.371	90,2
Alianzas por el hábitat	137.390	135.657	98,7
Ambiente vital	550.723	513.358	93,2
Bogotá rural	16.770	15.873	94,7
Sistema Integrado de Transporte Público	2.681.295	2.233.699	83,3
Vías para la movilidad	964.955	940.800	97,5
Tráfico eficiente	285.342	253.528	88,9
Espacio público para la inclusión	215.157	210.456	97,8
Espacio público como lugar de conciliación de derechos	8.424	8.149	96,7
Bogotá espacio de vida	265.743	244.535	92,0
Armonizar para ordenar	25.392	22.437	88,4
Bogotá segura y humana	383.795	360.343	93,9
Amor por Bogotá	57.662	52.437	90,9
Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias	202.986	190.224	93,7
<b>Total</b>	<b>6.994.779</b>	<b>6.204.811</b>	<b>88,7</b>

Fuente. Informe de rendición de cuentas 2011. Veeduría Distrital

Gráfico 7. Clasificación de metas del Objetivo Derecho a la Ciudad según programa y nivel de cumplimiento



Fuente. Informe de rendición de cuentas 2011. Veeduría Distrital

### Principales logros del PDD Bogotá Positiva en materia del Espacio Público

- Recuperación de 154.294 metros cuadrados de espacio público por entregas voluntarias en 10 Localidades de Bogotá, de las cuales el 26,76% se recuperaron en la Localidad de Kennedy, el 21,63% en Usaquén, el 12,15% en Suba, el 10,04% en Ciudad Bolívar, el 7,70% en Santa Fe, el 7,58% en Antonio Nariño, el 6,75% en Barrios Unidos, el 3,75% en Fontibón, el 2,61% en Engativá y el 1,03% en Puente Aranda. Así mismo, se recuperaron 107.608 metros cuadrados de espacio público por hechos notorios.
- Restitución de cinco (5) predios ubicados en la Vereda Minas del Parque Nacional Enrique Olaya Herrera “Cerro de Monserrate” logrando restituir cerca de 9.700 metros cuadrados correspondientes a las zonas de servicios, canchas de tejo, baños, pozo séptico y las viviendas de las personas que adelantaron proceso conciliatorio.
- Formación de 7.696 personas, sobre el cuidado, aprovechamiento, uso, goce y disfrute del espacio público.
- Incorporación al inventario del patrimonio inmobiliario de la ciudad de 130,59 hectáreas de espacio público.
- Georreferenciación de 11.805 predios en la capa de espacio público.
- Mediante el programa de “Restituciones voluntarias” el Departamento Administrativo de la Defensoría del espacio Público, durante el 2010, recuperó 154.294 metros cuadrados de espacio público para los bogotanos y bogotanas quienes ahora disponen de más zonas de uso público para uso, goce y disfrute colectivo. El reconocimiento del espacio público es una condición básica para el desarrollo y la realización óptima de una mejor calidad de vida para todas y todos los ciudadanos.

### 5.3.1.3 Bogotá Humana 2012-2016

El plan de desarrollo Bogotá Humana tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad. [...] Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económica, espacial y cultural, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, [...].

A su vez, el plan contribuirá al ordenamiento del territorio alrededor del agua, minimizando las vulnerabilidades futuras derivadas del cambio climático y protegiendo en forma prioritaria la estructura ecológica principal de la ciudad, como base de un nuevo modelo de crecimiento urbano basado en la sostenibilidad ambiental, que incluye la revitalización de los espacios urbanos y rurales como expresión del uso democrático del suelo, y la promoción de un sistema de transporte multimodal.

El plan distrital de desarrollo Bogotá Humana también fortalecerá lo público como principio del Estado social de derecho, mediante el fomento de la participación y decisión de la ciudadanía, la eficacia y eficiencia administrativa, la transparencia y lucha contra la corrupción y la seguridad ciudadana como baluarte de la convivencia.<sup>17</sup>

De acuerdo con los objetivos enunciados del Plan de desarrollo Distrital “Bogotá Humana”, ésta investigación hace énfasis y relaciona la definición planteada por Borja, en la que establece que el espacio público, además de suponer dominio público de uso social y colectivo, evalúa su calidad en la intensidad y calidad de relaciones sociales que facilita por su fuerza mixturante de grupos y comportamientos y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural; definición que armoniza con los objetivos del PDD “Bogotá Humana” en lo que tiene que ver con que en Bogotá se buscará reducir todas las formas de segregación social, económica, espacial y cultural, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad.

Estos objetivos se pretenden desarrollar a través de tres ejes que estructuran la propuesta del PDD “Bogotá Humana” así,

---

<sup>17</sup> Acuerdo 489 de 2012 Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”

El primero “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, el cual tiene como prioridad la primera infancia y la reducción de la desigualdad a la par con el aumento de la calidad de vida de la población. En este eje se desarrollan 16 programas, de los cuales 4 desarrollan proyectos que tienen que ver directamente con generación, recuperación y apropiación del espacio público, y equipamientos.

El segundo “Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”, asume al agua como elemento ordenador del territorio y considera el ambiente como componente esencial del desarrollo y no como un obstáculo siguiendo los patrones ecológicos de sus bordes urbanos y que propende por permitir su integración con la región. En este eje se desarrollan 7 programas, de los cuales 3 desarrollan proyectos que tienen que ver directamente con generación, recuperación y apropiación del espacio público, y equipamientos.

El tercer eje “Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público” es la defensa y fortalecimiento de lo público que concreta la propuesta del programa de gobierno de lucha contra la corrupción y se compromete con la recuperación de la confianza de la ciudadanía con las instituciones públicas.

#### **5.4 Conclusiones de los Planes de Desarrollo Distrital**

Luego del análisis de los programas desarrollados por las últimas administraciones, y específicamente en lo que tiene que ver con programas de espacio público, movilidad y equipamientos, se evidencia que no existe una línea reguladora que responda a un modelo de ciudad para el desarrollo de dichos proyectos. No obstante lo anterior, se destaca que como las administraciones estudiadas responden a una misma línea política comparten la intencionalidad por acercar la administración a la ciudadanía y por acentuar en ella participación en el desarrollo de sus políticas.

En síntesis las dos últimas administraciones han estado en manos de gobiernos del mismo partido, el “Polo Democrático Alternativo”, esto ha permitido una cierta continuidad en los enfoques y prioridades definidos desde las cabezas de la administración.

*“Un indicador de la continuidad y del enfoque transversal de la política a lo largo de los últimos años lo constituye el carácter y naturaleza de sus proyectos estratégicos, dentro de los cuales cabe señalar la evolución en los mismos derivada de las propias dinámicas de la ciudad en el escenario de un mundo*

*global donde la gobernabilidad cada vez más se entiende desde la corresponsabilidad social y la participación ciudadana; a este particular enfoque, cada vez más orientado al desarrollo de acciones estratégicas sustentables con perspectiva a mediano y largo plazo, responden la gran mayoría de proyectos, acciones e iniciativas llevados a cabo por la ciudad en los últimos años.*

*Lo anterior se pone de manifiesto en la doble naturaleza de tales proyectos, por un lado están los que se orientan a fortalecer la base productiva y competitiva de la ciudad por la vía de la infraestructura, la formación de recurso humano, los emprendimientos económicos, la normatividad y los estímulos a la inversión y, por otra, están los que abogan por fortalecer el tema de la inclusión, la participación, la accequibilidad a los derechos y la acción coordinada entre los sectores público y privado por la vía de la construcción de consensos y la prevención y resolución de conflictos en el marco de una búsqueda por la minimización de los riesgos y el fortalecimiento de la seguridad en todos sus aspectos (ciudadana, ambiental, alimentaria, civil, laboral, etc.); uno y otros inscritos y articulados en esa carta de navegación que proporciona le propio Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad...” (Yory, 2007)*

El gobierno de Luis Eduardo Garzón (2004 – 2008) tuvo como directriz el desarrollo de programas de orden social, enfatizando actuaciones como Bogotá sin indiferencia y Bogotá sin hambre que buscaban combatir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables.

En esta misma línea, la administración de Samuel Moreno (2008 – 2012), aunque mantuvo el énfasis en la inversión social, sobre todo en el tema de los derechos ciudadanos y de la protección de poblaciones en condición de vulnerabilidad, incorpora a la campaña, y luego a su programa de gobierno, los problemas urbanos más sentidos por la población:

1. Déficit de Vivienda de Interés Social
2. Contaminación ambiental y degrado de áreas urbanas con valor ecológico
3. Baja movilidad urbana y deterioro de la malla vial de la ciudad
4. Déficit y escasa calidad del Espacio Público
5. Altos niveles de inseguridad en la ciudad (incremento de homicidios y muertes violentas)

Ahora, el PDD Bogotá Humana, propone un desarrollo urbano que debe estar acompañado de espacio público, de transporte público digno y de espacios donde los árboles acompañen la vida digna, apuntándole además a la importante tarea de recuperar los cerros orientales de Bogotá y el respeto por el medio ambiente. De concluir estas propuesta en proyectos reales en la ciudad, se estaría contribuyendo desde esta administración a la consolidación del modelo de ciudad planteado por el POT.

Luego del recorrido por los programas adelantados durante la gestión de las administraciones distritales “Bogotá Sin Indiferencia”, “Bogotá Positiva”, y de reconocer los objetivos planteados en la administración de “Bogotá Humana”, se evidencia que si bien, en todos se incluyen proyectos relacionados con espacio público, no hay una línea base que genere obligatoriedad a la hora de incluir en los planteamientos y programas de los planes de desarrollo distrital los programas y proyectos de los instrumentos de gestión “Planes Maestros”, que orientan el desarrollo de las estructuras del territorio como lo son espacio público, movilidad y equipamientos.

“...La ciudad ha entendido que el gobierno o, mejor aún, la gobernabilidad, depende del esfuerzo comprometido y coordinado entre todas y cada una de sus fuerzas vivas; lo cual ha demandado, sin lugar a dudas y como consta en el anterior análisis, de la creación y fortalecimiento de ágiles canales de interlocución, desconcentración, descentralización y participación...” (Ibidem).

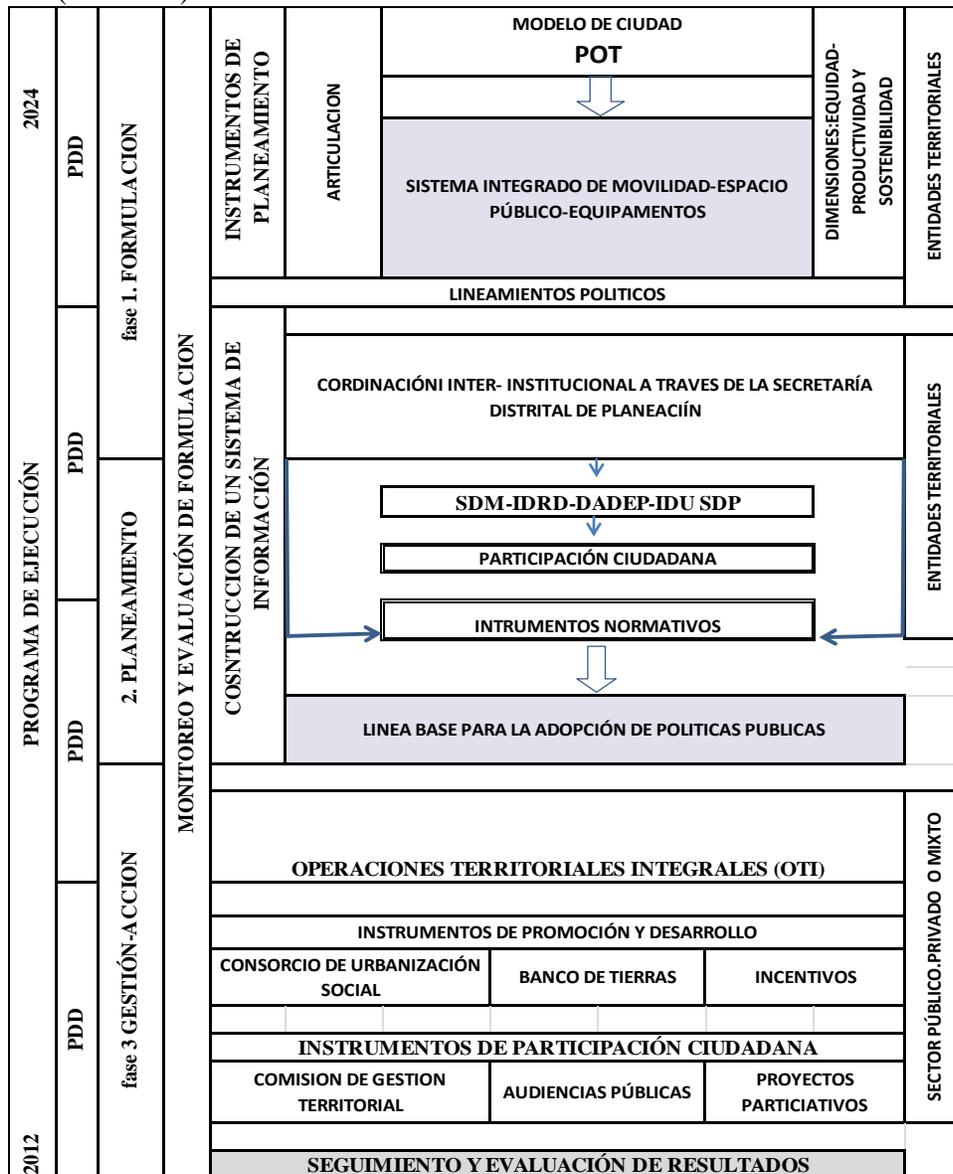
De acuerdo con estos es claro, que para desarrollar políticas y programas que fortalezcan y desarrollen el modelo de ciudad, es necesario, y a partir de los gobiernos y con una mirada multisectorial, participativa y de integralidad, impulsar proyectos que tengan como enfoque el consolidar una ciudad, equilibrada, equitativa, y amable con el medio ambiente.

.

## CAPITULO VI

### 6.1 SISTEMA INTEGRADO DE MOVILIDAD, ESPACIO PÚBLICO Y EQUIPAMIENTOS (SIMEPE), COMO ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN ENTRE LOS PLANES MAESTROS ALLÍ COMPROMETIDOS Y LOS PLANES DE DESARROLLO DE LA CIUDAD.

Gráfico 8. (SIMEPE)



Fuente. Presente estudio 2012.

De acuerdo con el objetivo de esta investigación enunciado al inicio de éste documento, y con el fin de contribuir con la integralidad entre los sistemas estructurantes, a partir de la articulación de los instrumentos que regulan el desarrollo territorial y a partir de ello favorecer la consolidación el modelo de ciudad planteado en el POT, a través de éste trabajo se plantea un esquema integral entre los sistemas e instrumentos que estructuran el territorio, denominado “Sistema Integrado de Movilidad - Espacio Público-Equipamientos” (SIMEPE), como estrategia de articulación entre los planes maestros allí comprometidos y los planes de desarrollo de la ciudad.

El S-I-M-E-P-E se propone como un documento técnico de gestión, soporte de planificación e intervención urbana complementario de los Planes Maestros, pues pretende desarrollar de manera integral los elementos estructurantes de la ciudad (movilidad espacio público y equipamiento), con la idea de contribuir en el cumplimiento del objetivo POT que tiene que ver con el modelo de ciudad, y que se orienta y concentra la acción del gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la consecución de fines previsibles a largo plazo: la sostenibilidad del desarrollo urbano, la equidad social y el incremento en los niveles de productividad urbana.

El SIMEPE abarca las dimensiones de lo social, lo institucional y lo físico. En esta dimensión específicamente con el fin de resolver problemáticas específicas sobre el áreas especiales de la ciudad tales como lo son las operaciones estratégicas, y como propuesta de ésta investigación se propone la implementación de las Operaciones Territoriales Integrales (OTI), como instrumento complementarios de planificación, gestión, y transversalidad, con procesos de construcción colectiva de ciudad, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido éste como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y físicamente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente.

El SIMEPE como soporte de los instrumentos de planeamiento territorial debe, al igual que el POT proyectar su desarrollo en el tiempo por tres periodos constitucionales, a fin armonizarse con el cumplimiento de metas y programas establecidos en los de los planes de desarrollo distrital, igualmente ésta temporalidad permite el replanteamiento de los objetivos y programas de acuerdo a una evaluación plurianual propuesta.

Este Sistema Integrado se contempla con componentes de participación comunitaria, coordinación interinstitucional, mejoramiento del espacio público y de la movilidad, adecuación de equipamientos colectivos y recuperación del medio ambiente.

## **Principios del SIMEPE**

Uno de los principales propósitos es que las intervenciones se efectúen promoviendo el liderazgo, los procesos de decisión participativos y el fortalecimiento de organizaciones sociales comunitarias.

Para el **SIMEPE** es fundamental además de propender por el desarrollo territorial integrado, concepto adoptado para orientar la presente investigación, desarrollar intervenciones en el territorio carente por presencia del estado, y en coordinación con las diversas entidades y dependencias de los sectores público y privado, y por supuesto las organizaciones sociales del sector.

Una contribución del **SIMEPE** es elevar las condiciones de vida de los ciudadanos mediante la ejecución de iniciativas de desarrollo integral que acerquen a la administración con la ciudadanía, mediante la participación comunitaria permanente, la generación de empleo y el fortalecimiento del comercio y la reactivación sectorial.

## **Consideraciones generales propositivas del contenido del SIMEPE como estrategia de articulación integral.**

El SIMEPE se debe desarrollar bajo los siguientes principios:

- El principio de la coordinación.
- El principio de la cooperación inter administrativa.
- La racionalidad económica de las actuaciones inversoras.
- La planificación eficiente y por objetivos de necesario cumplimiento.

La aplicación de los principios enunciados tiene la idea de obtener un modelo de ordenación territorial integrado y no dependiente de un solo elemento estructurante del territorio.

El contenido estructural del SIMEPE debe contener lo siguiente:

- La definición de los criterios a seguir en el territorio, tratando de favorecer la accesibilidad real de la población al medio natural.
- Dotar de una óptima estructura espacial que tenga por objeto la consecución de un desarrollo equilibrado del territorio.

- Fomentar un uso compatible en el proceso de desarrollo del sistema productivo; en el modelo urbanístico; y en la implementación de la ordenación para no originar contrastes y desequilibrios
- Fomentar una eficiente distribución espacial de las instalaciones productivas endógenas de los sectores que se compone el territorio.
- Dotar a los núcleos de población de los necesarios equipamientos para que puedan constituirse en centros nodales difusores de sinergias productivas.
- Definir las áreas territoriales que hayan de resultar sensibles de velar por su especial protección.
- La planificación de planes sectoriales de infraestructuras, instalaciones o equipamientos y de servicios deberán encontrarse adaptados a la función vertebradora propia de la política territorial.
- Fijar los criterios y los procedimientos oportunos para garantizar la coordinación de las acciones respecto de la incidencia territorial propuesta por parte de los diferentes actores públicos privados.
- Promover normativamente la regulación de la participación de la sociedad en el proceso de la ordenación territorial.

### **Componentes del Sistema**

**Social:** Donde las comunidades participan activamente en todas las etapas del proceso, desde la identificación de problemáticas y oportunidades por medio de recorridos de campo, hasta la formulación y aprobación de los proyectos por medio de la utilización de prácticas de diseño participativo, como los talleres de imaginarios conformados tanto por personal capacitado para el desarrollo de ciudad como por individuos de la colectividad.

**Institucional:** Es la coordinación integral de las acciones de todas las Instituciones vinculadas en el desarrollo de los elementos que estructuran la ciudad Secretaría de Movilidad-Instituto de Recreación y Deporte, Instituto de Desarrollo Urbano, Defensoría del Espacio Público, en una zona a la Secretaría Distrital de Planeación. También se deben promover alianzas con el sector privado, organismos nacionales e internacionales y con las organizaciones comunitarias.

**Físico:** Incluye la construcción y mejoramiento de proyectos de escalas urbanas y metropolitanas donde le desarrollen de manera integral espacios públicos, adecuación y construcción de edificios públicos, equipamientos y recuperación de medio ambiente con la construcción de parques.

Para cualquier tipo de intervención urbanística y/o constructiva en las áreas urbanas de renovación, se deberá presentar un planteamiento urbanístico integral, el cual puede ser de iniciativa pública o privada dependiendo de la titularidad del o de los predios. Este planteamiento deberá ser presentado a la Secretaría Distrital de Planeación para su análisis y aprobación y deberá tener en cuenta por lo menos:

- El sustento de la propuesta a la luz del Modelo de Ciudad.
- La oferta ambiental representada en corrientes de agua, coberturas boscosas y similares, actual y propuesta.
- Identificación de los impactos generados por la propuesta y la solución a los negativos.
- Identificación de los aportes al sistema de espacios públicos, equipamientos y movilidad.

Los instrumentos básicos para desarrollar el SIMEPE y que éste se articule y armonice con el POT y los PM, se deben contemplar bajo los objetivos, fines y contenidos del Plan de Ordenamiento, como medio legal capaz de contribuir a corregir las disparidades regionales y a fomentar un modelo equilibrado de ordenación territorial, se propone los siguientes instrumentos básicos dentro Sistema Integrado

- Las directrices de ordenación del territorio dadas en el POT.
- Operaciones Territoriales Integrales.
- Programas Coordinados de Actuación.
- Planes y Proyectos Sectoriales.
- Planes de ordenamiento del medio Físico

Por otro lado el SIMEPE formula unos lineamientos filosóficos como soporte a la hora de plantear las políticas públicas que desarrollan el territorio, estos lineamientos encaminados a buscar la implementación de un instrumento que para el caso es el SIMEPE, y se tome como soporte a la hora de concebir los planes de desarrollo que gobiernan y desarrollan la ciudad, que tenga cimiento tanto en el desarrollo democrático cómo en las necesidades del desarrollo territorial, de manera que éste instrumento ayude a lograr que la ciudad emerja con su esencia urbanística y cumpla con el objeto mismo de ser un hábitat que colme las necesidades sociales y humanas de sus habitantes.

Para lo anterior se parte del modelo de ciudad concebido en el POT, que encauza el ordenamiento territorial hacia una ciudad:

- Densa, compacta e integrada a la Región.

- Con un sistema de movilidad que da prioridad al transporte público sobre el privado y al peatón sobre el vehículo.
- Que valora el espacio público como lugar de todos los ciudadanos.
- Con una estructura ecológica diversa, robusta y bien conservada que genera calidad ambiental en el medio urbano y rural.

En este contexto el espacio público es primordial para el funcionamiento del modelo de ordenación socio económico, las centralidades y las operaciones estratégicas, dado que se constituye en el soporte de intercambios sociales y económicos, recibo de grandes flujos peatonales y albergue de actividades cívicas y colectivas, así entonces, debe pensarse en la integralidad de éste sistema con los sistemas de movilidad y de equipamientos.

Lo anterior a fin de propender por el "equilibrio territorial" que desde la óptica de este trabajo es hablar de planeación en el crecimiento de las ciudades; significa distribución equitativa de servicios, vialidades y equipamiento urbano, sin perder de vista la armonía que debe prevalecer con el medio ambiente y los recursos naturales, el equilibrio territorial puede asimilarse a un estado del sistema físico en el cual todos sus componentes o elementos disfruten de un similar grado de accesibilidad a los servicios públicos y privados (educación, sanidad, cultura, transporte, comercio, ocio).

Y para que el equilibrio territorial se dirija hacia el desarrollo armónico del territorio en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población, las entidades territoriales deben propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios sociales, económicos y ambientales entre ellas, por eso el sistema que se plantea debe integrar los sistemas estructurantes del territorio, y debe ser cambiante y responder a los cambios y al crecimiento del territorio.

El “Sistema Integrado de Movilidad-Espacio Público-Equipamientos, como estrategia de articulación entre los planes maestros allí comprometidos y los planes de desarrollo de la ciudad”, busca articular en el territorio las políticas sociales y económicas adoptadas por la ciudad, al tiempo que define un marco de acción geográfica a través de políticas territoriales para el desarrollo de cada una de las zonas de la ciudad, el cual constituye una referencia básica para que los actores públicos y privados puedan formular sus actuaciones en una temporalidad determinada.

## **Ilustración de aplicación SIMEPE**

Partiendo de la actual revisión del POT, y del intento por armonizar los 17 planes maestros que la Administración Distrital ha promovido, y del interés que éste trabajo se propone en desarrollar un documento técnico soporte de los planes maestros de Movilidad, Espacio Público y Equipamientos, SIMEPE, documento que procure ajustar y articular los instrumentos de planeación territorial entre sí y con los sectoriales y de inversión, de tal manera que respondan a las dinámicas propias de la ciudad y su entorno, a los requerimientos de las distintas poblaciones y al modelo de ordenamiento territorial garantizando la sostenibilidad del desarrollo.

Dicho documento, es promovido por la administración distrital y se debe adoptar como una estrategia de planeación y gestión integral de los planes maestros de los sistemas estructurantes. La formulación de dicho documento se desarrolla principalmente en las siguientes fases,

Fase 1: Se parte de un estudio integral de los componentes estratégicos de cada uno de los planes maestros comprometidos en el SIMEPE, éste estudio debe ser liderado por la Secretaría Distrital de Planeación, como entidad urbanística competente, y debe contar con participación ciudadana. Ésta fase se puede denominar como evaluación, donde y a partir de talleres de participación se advierten los contenidos estratégicos de cada plan, las políticas, los objetivos, las estrategias, los proyectos y las metas de manera individual y en conjunto. Éste reconocimiento tiene como objetivo establecer cual o cuales de éstos contenidos apunta a la consolidación del modelo de ciudad planteado por el POT.

A partir de ésta evaluación, se establece cual o cuales de los contenidos son objeto de reconfirmar, cuales se deben eliminar y cuales son objeto de reformulación, para la formulación del SIMEPE, todo esto enmarcado en el objetivo de consolidación del modelo de ciudad POT.

Paralelo a lo anterior, se adelantará un estudio y evaluación espacial que determine las características de los planes zonales, hoy establecidos en el POT, que defina y precise las condiciones de ordenamiento de las áreas determinadas, de las infraestructuras, del sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística.

Lo anterior a fin de establecer el comportamiento y desarrollo que han presentado los Planes zonales en el contexto del POT, y de ser el caso plantear la reformulación y re-delimitación de las áreas determinadas como plan zonal.

Pues el SIMEPE, contempla la implementación dentro de estos, de las unidades de actuación urbanística denominadas Operaciones Territoriales Integrales como instrumento complementarios de planificación, gestión, y transversalidad, con procesos de construcción colectiva de ciudad, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido éste como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y físicamente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente.

Fase 2: En esta fase, y ya con los resultados obtenidos de la evaluación tanto de instrumentos, como de organización espacial, en cabeza de la SDP y con el soporte de las entidades involucradas como lo son IDR, IDU, DADEP, se cuenta con el soporte necesarios para la formulación y adopción del documento técnico soporte de los Planes maestros de movilidad, espacio público y equipamientos, SIMEPE. Documento que contendrá las disposiciones complementarias de los planes maestros, los contenidos estratégicos que promuevan el desarrollo territorial y el modelo de ciudad establecido en el POT desde una mirada de integralidad y de equilibrio territorial.

En la formulación de los proyectos promovidos por el SIMEPE se debe cumplir con el objeto de integrar y coordinar, espacial y administrativamente, las intervenciones de los equipamientos, y el espacio público indispensable para el correcto funcionamiento de la ciudad. Igualmente y para el desarrollo de los contenidos estratégicos del SIMEPE se plantearan escenarios a corto mediano y largo plazo para ser desarrollados durante tres periodos constitucionales, a manera de que, a la hora de vincular a la administración Distrital en la concreción de los objetivos y proyectos, se cuente marco y con un documento técnico, que precise cuales son las priorizaciones para desarrollar dichos proyectos y con ello contribuir al desarrollo y al equilibrio territorial.

EL SIMEPE, tendrá por característica principal el promover proyectos integrales de escala urbana, es decir, a partir de la formulación de las OTI, se deberán desarrollar proyectos integrales que contemplen el desarrollo de Equipamiento que responda a unas necesidades sociales y espaciales, que éste proyecto debe en su esencia de ir acompañado de la generación de espacio público, y debe desarrollar un sistema de movilidad tanto vehicular como peatonal, que responda a las necesidades de la escala. Es decir en esta mirada del SIMEPE, se debe acabar la generación de proyectos independientes, que no respondan principalmente a las necesidades sociales.

En ésta fase, se contempla también la etapa de divulgación del SIMEPE, a fin de que la institucionalidad en cabeza del Distrito, como la ciudadanía en cabeza de sus

representantes sectoriales, como los sectores promotores de proyectos tanto públicos como privados, se vinculen con el desarrollo y la promoción de los objetivos del SIMEPE, que deberán responder a proyectos de escala urbana, proyectos que respondan a características de desarrollo integrado.

Fase 3: Es la fase de ejecución, a partir de la adopción de los contenidos estratégicos en cabeza de la administración distrital, se desarrollaran progresivamente los proyectos y metas que contemple el SIMEPE, en función siempre de un desarrollo integrado y que apunte a la consolidación del modelo de ciudad.

Este documento, además de procurar la integralidad entre los instrumentos de planificación de los sistemas estructurantes, procura también la integralidad de estos a los planes de desarrollo, como mecanismo que procura y coadyuvaa a que el Plan de Desarrollo Distrital se convierta en el en el eje de giro de las diferentes políticas públicas de intervención sobre la población y el territorio, y no sólo en la expresión de una visión de mediano plazo compuesta por ejecuciones sectoriales dispersas y descoordinadas

## CONCLUSIONES

El crecimiento desbordado de las ciudades, el contraste de su sociedad y el constante e instigado cambio físico, social y económico, atribuido en gran parte a la globalización, trae en muchos casos consecuencias como el desequilibrio territorial y ambiental, la injusticia social y la vulneración de los derechos, efectos por los que se hace necesario replantear el modelo de planeación tradicional a fin de mitigar el desequilibrio territorial y contribuir con la consolidación de la estructura de la ciudad en términos de cohesión del espacio urbano y en procura del bienestar de la sociedad.

Lo anterior, y en procura de consolidar el modelo de ciudad planteado por el POT, el SIMEPE como instrumento de planeación, se fundamenta en el concepto de desarrollo territorial integrado, capaz de responder a las necesidades de una política pública que legitime la gobernanza territorial y fortalezca la planeación en pro de beneficios de competitividad, sociales, económicos y culturales para una sociedad.

El SIMEPE busca ser un instrumento armonizador entre políticas públicas, de participación ciudadana, de actores sociales y elementos de desarrollo territorial, con el objeto de impulsar procesos armónicos de ordenamiento territorial y proyectos concertados que permitan la apropiación de la ciudadanía, condición fundamental para alcanzar la sustentabilidad del modelo de ciudad.

Desde la óptica del SIMEPE el territorio debe verse como una oportunidad de desarrollo integral, pues vincula en un solo instrumento los elementos estructurantes del POT (Movilidad, Espacio Público y Equipamientos,) con la perspectiva de que los proyectos que se desarrollen en el territorio se conviertan en razón de ser del mercado y del consumo por su integralidad, y no sean reducidos a responder a soluciones inmobiliarias y de mercado.

El SIMEPE a través de sus principios estructurantes la gobernabilidad, la participación y la competitividad, busca hacer de la planeación un proceso activo de ordenamiento territorial y por ende conductor para alcanzar el equilibrio territorial.

Aunque los cambios en la percepción de la ciudad explican en parte las formas de desarrollo urbano, crecimiento demográfico, proceso de urbanización y configuración del territorio, determinados por los planes adoptados en distintos períodos, no se explica cómo Bogotá fue escenario de una expansión tan amplia que escapó al control de la administración. Quizás la respuesta se encuentra en la falta de programas y políticas a

largo plazo e integrales que permitieran contar con instrumentos de regulación y manejo de eventualidades en el avance de la ciudad.

Todos los intentos por establecer planes de desarrollo del territorio generalmente se quedan plasmados en el papel o son soluciones transitorias frente a una situación tan compleja como la urbanización. Las distintas administraciones no respondieron a las demandas de una ciudad en rápido crecimiento y sólo cuando se alcanzaron los límites de las fronteras urbanas, se procedió a identificar las problemáticas para emprender la tarea planificadora y de regulación del espacio público.

El Plan de Ordenamiento Territorial se muestra como una solución a largo plazo frente a las necesidades de espacio público que requiere la ciudad. Este plan prefigura la imagen de Bogotá en el marco de diez años y se concreta como un instrumento planificador para lograr esa ciudad posible. Luego de contar con tantos planes, parece haberse llegado a un punto en que por fin se cuenta con una conjunción favorable para llevar a cabo la tarea, no obstante y en los instrumentos que se desarrollan para gestionar estructuras específicas, como es el caso del PMEPE, no se cuenta con una articulación e integración entre políticas metas y programas, por lo que se afecta la ejecución y la consolidación de la estructura territorial.

Los cambios del espacio urbano de Bogotá han sido impulsados por una serie de proyectos de gran extensión emprendidos por la administración Distrital. Parte de estos proyectos han llevado a la realidad algunas propuestas contenidas en el plan de ordenamiento territorial en el campo del espacio público y las áreas verdes de la ciudad: parques distritales, mejoramiento del medio ambiente, recuperación de zonas de interés histórico, sistema de ciclo - rutas, entre otros. Esta labor ha sido posible mediante la creación de mecanismos de control y vigilancia como la Defensoría del Espacio Público, la cual desarrolla su tarea con los desafíos impuestos por una ciudad de contrastes muy marcados, en este sentido, aunque dentro de sus alcances y competencias se presentan limitaciones de gestión, para ser ésta la entidad que se reconoce como la cabeza de administración del espacio público en la ciudad.

El gobierno distrital debe concebir elementos legales que suplan las falencias de integridad estructural de los contextos del espacio público, de manera que se articulen con los diferentes planes de desarrollo y ordenamiento territorial, esto con el fin de que se dé un desarrollo armónico de la ciudad de manera que íntimamente ligados a las Política de Gestión y de la Administración Distrital, se coordinen las acciones necesarias para asegurar la efectiva generación, administración, utilización, mantenimiento y protección del espacio público.

Finalmente es claro que los instrumentos de la planificación territorial y su potencial para orientar los cambios en el territorio deben estar integrados tanto en objetivos, metas y tiempos de desarrollo a fin de propender por la consolidación territorial. Los componentes estructurales siguen siendo los mismos, lo que cambia con los nuevos aportes de la planificación estratégica es la forma de gestión de dichos componentes.

## BIBLIOGRAFIA

- Alcaldía Mayor de Bogotá- Plan Maestro de Espacio Público. Documento Técnico de Soporte. Libro 2. 2006.
- Alcaldía Mayor de Bogotá- Plan Maestro de Espacio Público. Decreto 215 de 2005. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 2004.
- Alcaldía Mayor de Bogotá- Plan Maestro de Movilidad. Documento Técnico. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 2004.
- Alcaldía Mayor de Bogotá- Plan Maestro de Movilidad. Decreto 316 de 2006. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 2006.
- Alcaldía Mayor de Bogotá-Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Historia Del Espacio Público En Bogotá.,2003
- BORJA, JORDI (1998) "Ciudadanía y Espacio Público", Revista "Ambiente y Desarrollo", VOLXIV-Nº 3, CIPMA, Barcelona, España.
- CARR, S., FRANCIS, M. RIVLIN, L.G., STONE, A.M. (1992; 1995). Public Space. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cenac. Fedevivienda. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1996.
- DUQUE FRANCO Isabel (2008), Planeamiento urbano en Bogotá 1994-2007. La construcción de un modelo, scripta nova revista electrónica de geografía y ciencias sociales Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. XII, núm. 270 (57), 1 de agosto de 2008.
- DELGADO, Salazar Ricardo, YORY Carlos Mario. Espacio Público y Formación de Ciudadanía: Desafíos y propuestas para la construcción de un proyecto concertado de ciudadanía apto para la ciudad latinoamericana a partir de la apropiación responsable del espacio público / editor académico. La ed.- Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2007.
- FERNÁNDEZ Roberto 2008, Teoría del Proyecto Americano, Notas para la discusión de lo global/local en América Latina. Bogotá. "Territorio".
- Giraldo, Fabio. Viviescas, Fernando. (Compiladores) Pensar la Ciudad.
- HOYOS JARAMILLO, Luis Eduardo. "La inhabitable ciudad contemporánea latinoamericana" In GIRALDO, Fabio y VIVIESCAS, Fernando. Pensar la Ciudad. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996.
- MASSIRIS CABEZA Angel, Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/Ordenamiento/Territorial/indice.htm>>

- MUNIZAGA Gustavo (1993). Tipos y Elementos de la Forma Urbana, Universidad Católica de Chile, 1a. ed.
- Plan Maestro de Espacio Público-Bogotá, documento técnico de soporte 2006.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO -PNUD. Bogotá con desarrollo humano. Ahí está el detalle. Avances, retos y oportunidades. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. Diciembre de 2007. <http://www.idhbogota.pnud.org.co/>.
- SALDARRIAGA Roa Alberto, La Arquitectura como experiencia, Espacio, cuerpo y sensibilidad, Villegas Editores, Universidad Nacional de Colombia 2002.
- YORY Carlos Mario (2000) Consideraciones propositivas para fortalecer el tema de la ciudad-región en el diseño y revisión de los POT, Comisión Europea. Europa, Cooperación para la ordenación del territorio europeo. Luxemburgo.
- YORY Carlos Mario (2000) Topofilia: una estrategia innovadora de desarrollo sustentable para las grandes metrópolis latinoamericanas en el contexto de la globalización. Revista Anales de Geografía.
- YORY, Carlos Mario (2007) Bogotá: una ciudad con un modelo de desarrollo a escala humana. Estrategia de promoción internacional de la ciudad en el marco de sus principales logros en política pública (1992-2007). Alcaldía Mayor de Bogota D.C. Secretaría Distrital De Planeación.