

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA
ALCALDE MAYOR
LUIS EDUARDO GARZON
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL
DIRECTORA
CARMENZA SALDIAS BARRENECHE
SUBDIRECCION DE INFRAESTRUCTURA Y ESPACIO PUBLICO
SUBDIRECTOR
MAURICIO BUSTAMANTE PEREZ
INTERVENTORIA Y COORDINACION - GERENCIA TALLER DEL ESPACIO PUBLICO
GERENTE
ARTURO FERNANDO ROJAS ROJAS
APOYO INTERVENTORIA Y COORDINACIÓN
RAFAEL SAENZ PEREZ
LILIANA RICARDO BETANCOURT- ENRIQUE PUPO GONZALEZ
ARQUITECTOS TALLER DEL ESPACIO PÚBLICO:
CATHERINE PAVAJEAU MUÑOZ - YOLANDA OVIEDO - YECID ORTIZ - MIREYA RAMIREZ - ANGELA CAMELO-
RICARDO LOMBANA - ARTURO PAREDES - GERMAN ROMERO - JAVIER MENDOZA - YOLANDA OLARTE

ESTUDIO DE FORMULACION PLAN MAESTRO
EQUIPO DE DIRECCION Y ASESORIAS
ARQUITECTO URBANISTA DIRECTOR
FERNANDO MONTENEGRO LIZARRALDE
ARQUITECTO ASESOR
SERGIO TRUJILLO JARAMILLO
ARQUITECTO URBANISTA COORDINADOR
VERONICA PERFETTI DEL CORRAL
ARQUITECTO ASESOR CIUDAD - REGION
FERNANDO CORTES LARREAMENDY
ECONOMISTA ASESOR
HUMBERTO MOLINA GIRALDO
ABOGADO ASESOR JURIDICO
FERNANDO AUGUSTO LASERNA
ABOGADO ASESOR TEMATICA SOCIAL
JAIRO CHAPARRO VALDERRAMA
INGENIERO ASESOR MOVILIDAD URBANA
ANA LUISA FLECHAS
INGENIERO ASESOR MEDIO AMBIENTE
FERNANDA MARGARITA MONTENEGRO
INGENIERO SISTEMAS DE INFORMACION GEOGRAFICA
JOSUE OCTAVIANO LOPEZ GIL
EQUIPO DE APOYO
ECONOMISTA
DIEGO GOMEZ RODRIGUEZ
ARQUITECTO URBANISTA
JUAN ALFREDO RUA

ARQUITECTOS
ALEJANDRA BERNAL FRANCO - LEONARDO ZAMBRANO FALLA
GINA MENDEZ RUIZ - JIMENA QUINTANILLA PARRA
APOYO LOGISTICO
MERCEDES BAYONA - CLAUDIA MOJICA - ERICK CHAVES

MAYO DE 2005

EL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PUBLICO SE DESARROLLO EN COORDINACION CON: SECRETARÍA DE GOBIERNO, SECRETARIA GENERAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORIA DEL ESPACIO PUBLICO, INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE, DEPARTAMENTO TECNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE, EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO - TRANSMILENIO, FONDO DE VENTAS POPULARES, EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA, SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCION COMUNAL DISTRITAL, SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE.

SE RECIBIERON APORTES DE: CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA, FENALCO BOGOTA, ANDI BOGOTA, COMITÉ INTERGREMIAL.



CONTENIDO

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE	1
CONTENIDO	4
INTRODUCCIÓN	8
1 ALCANCE	9
PARTE I SITUACIÓN ACTUAL, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO	10
2 LA APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO	11
2.1 La gestión social de las entidades públicas	16
2.2 Gestión social de las organizaciones civiles	18
3 LAS FORMAS DE OCUPACIÓN Y USO DEL ESPACIO PÚBLICO CON FINES DE APROVECHAMIENTO Y APROPIACIÓN AGREGADOS	24
3.1 La naturaleza del espacio público y sus formas de ocupación y aprovechamiento	24
3.1.1 El problema	24
3.1.2 Concepto de uso del espacio público	24
3.1.3 El enfoque jurídico sobre el uso del espacio público	26
3.2 Necesidades colectivas y funciones urbanas	27
3.2.1 Necesidades urbanas colectivas	28
3.3 Taxonomía: Necesidades, satisfactores y espacios	30
3.4 El espacio público como continente de acciones y actuaciones de interés cívico: El Marco Regulator	31
3.5 Bienes públicos y espacios públicos	33
3.5.1 El derecho frente a los bienes públicos económicos	33
3.5.1.1 Bienes públicos y espacio público	34
3.5.1.2 El régimen de propiedad	34
3.5.2 Espacios públicos y “bienes fiscales”	35
3.5.3 Bienes públicos “libres”	35
3.6 Los efectos de escala y las externalidades	36
3.7 El problema del aprovechamiento de las economías externas y la “Falla del Mercado”	38
3.7.1 Cómo el sector privado incorpora la generación de externalidades.	39
3.7.2 La “Falla del Sector Público”	41
3.7.3 Una tipología de Free-Riders	43
3.8 Aspectos básicos para la regulación de los aprovechamientos del espacio público	44
3.9 Espacios públicos y los bienes complementarios excluyentes	46
3.10 El caso de los vendedores callejeros	47
4 LA SITUACIÓN FÍSICO AMBIENTAL	49
4.1 Las consideraciones ambientales de la Sabana de Bogotá	49
4.1.1 Componente montañoso	50
4.1.2 Componente hídrico	50
4.1.3 Las características del territorio rural	52
4.1.4 El paisaje visual	53

4.1.5	Análisis y evaluación de riesgos y diseño de planes de prevención y contingencia.	54
4.2	La clasificación morfológica de los elementos de espacio público del Plan Maestro	55
4.2.1	Las Unidades Geográficas, como base para la clasificación, el análisis y el proyecto urbano.	55
4.2.1.1	Unidad Geográfica 1. Torca – Conejera.	56
4.2.1.2	Unidad Geográfica 2. Torca – Molinos	57
4.2.1.3	Unidad Geográfica 3. Conejera – Juan Amarillo	57
4.2.1.4	Unidad Geográfica 4. Molinos –Arzobispo	58
4.2.1.5	Unidad Geográfica 5. Juan amarillo - Fucha.	58
4.2.1.6	Unidad Geográfica 6. Fucha – Tunjuelo	59
4.2.1.7	Unidad Geográfica 7. Tunjuelo Sur	59
4.2.1.8	Unidad Geográfica 8. Cerros Orientales - Teusaca.	60
4.2.2	El sistema de movilidad	60
4.2.2.1	Trayectos singulares	61
4.2.2.2	Los trazados reticulares o Unidades Morfológicas	62
4.2.2.3	El trazado de fundación	63
4.2.2.4	Los trazados barriales	64
4.2.2.5	Las aglomeraciones de trazados menores	66
4.2.2.6	Polígonos urbanos sin trazado.	67
4.2.2.7	Polígonos urbanos con trazados interiores de orden arquitectónico.	68
4.2.2.8	Los elementos de espacio público de las unidades morfológicas.	68
4.2.3	El sistema de parques metropolitanos y zonales	71
4.2.3.1	Estándares urbanísticos de recreación.	71
5	LOS ESCENARIOS DEMOGRÁFICOS Y LA DISPONIBILIDAD DE ESPACIO PÚBLICO.	71
5.1	La distribución física del espacio público.	72
5.2	Indicadores de disponibilidad	76
5.2.1	Definiciones básicas	76
5.2.1.1	Espacio público en general	76
5.2.1.2	Componentes del espacio público	77
5.2.1.3	Estándar	77
5.2.1.4	Escala	77
5.2.1.5	Función	77
5.2.1.6	Accesibilidad	78
5.2.1.7	Bienes Sustituibles	78
5.2.2	Función técnica de producción.	79
5.2.3	La heterogeneidad de los componentes del espacio público	80
5.2.4	Propiedades que deben revestir los indicadores	81
5.2.4.1	La fijación de estándares como alternativa a la imposibilidad de cuantificar la demanda	82
5.2.5	Los estándares como coeficientes técnicos.	85
5.2.5.1	Problemas planteados por la agregación de datos empíricos	85
	PARTE II - FORMULACIÓN DEL PLAN	88
6	ESTRUCTURA DEL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO	89
6.1	La política de gestión del espacio público	89
6.1.1	La estrategia social de apropiación del Plan Maestro.	89
6.1.1.1	Las ventas callejeras: Un problema de la apropiación como ejercicio de derechos.	94

6.1.2	Objetivos y líneas de acción de la estrategia de apropiación.	97
6.1.2.1	Objetivos.	97
6.1.2.2	Líneas de acción y programas.	97
6.1.3	Programa 1: Creación y consolidación de Redes para la Gestión Social del Espacio Público en las UPZ.	98
6.1.4	Programa 2: Apropiación en los procesos de diseño, construcción y mantenimiento de espacios públicos.	100
6.1.4.1	El diseño como diálogo	100
6.1.4.2	La construcción como promoción de visiones urbanas y sociales.	101
6.1.4.3	Manejo de impactos culturales	102
6.1.4.4	Sentidos de pertenencia.	104
6.1.4.5	El mantenimiento como apropiación	105
6.1.5	Programa 3: Valoración Social de Conjuntos Monumentales de Espacio Público.	106
6.1.6	Programa 4: Programa anual de actividades culturales, recreativas y deportivas en espacios transversales y singulares de la ciudad y la región.	108
6.1.7	Sistema de seguimiento	109
6.2	Estrategia económica de financiamiento	110
6.2.1	Instrumentos de financiamiento y de gestión del suelo:	110
6.3	Estrategia administrativa de gestión y aprovechamiento	111
6.3.1	Programa de Reglamentación y Regularización Urbanística - PREURBA.	112
6.3.2	Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos – REDEP.	114
6.3.2.1	Operaciones de reordenamiento puntual y reubicación de actividades informales.	115
6.3.2.2	Operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados.	115
6.3.2.3	Operaciones de construcción de Espacios Análogos y Conexos con el espacio público.	116
6.3.2.4	La Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público.	117
6.3.3	Programas de organización institucional	118
6.3.3.1	Reorganización del sector institucional a cargo de la gestión del espacio público.	118
6.4	El Proyecto Urbano de Espacio Público, base de las políticas de cubrimiento y accesibilidad y de calidad.	119
6.4.1	Programa de recuperación y protección de la estructura ecológica principal	120
6.4.2	Programa de provisión, recuperación y mantenimiento del sistema de parques metropolitanos y zonales	121
6.4.2.1	Componentes espaciales del programa	122
6.4.2.2	Programa diferido de acciones	124
6.4.3	Creación de un Sistema de Parques Regionales	126
6.4.3.1	Criterios de diseño del Sistema de Parques Regionales.	126
6.4.3.2	Patrones de localización de los componentes del sistema.	127
6.4.3.3	Tipos de espacios de valoración del paisaje, esparcimiento y recreación.	129
6.4.3.4	Análisis comparativo de los parques existentes	129
6.4.3.5	Costos del suelo	131
6.4.4	Consolidación y mejoramiento de los Trazados Locales.	132
6.4.5	Construcción de Redes Análogas de Espacio Público en las zonas de concentración de actividades polarizantes, en relación con la modernización de las áreas centrales	134
6.4.6	Construcción de un Sistema Transversal de espacio público	136
6.4.7	Consolidación Urbanística del sistema vial arterial y de transporte	139
6.4.8	Afirmación y Consolidación de los Conjuntos Monumentales de Espacio Público	140
6.4.8.1	Cartillas de Espacio Público y Amoblamiento:	142

INTRODUCCIÓN

1 ALCANCE

El Plan Maestro de Espacio Público es el instrumento de planeación definido por el Plan de Ordenamiento Territorial para coordinar las acciones públicas y privadas en el manejo y gestión de los elementos del sistema de espacio público.

Este Plan forma parte de los requerimientos señalados en el Artículo 45 del Decreto 190 de 2004, esencialmente del artículo 45, en donde 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.

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.

De igual manera, el plan se concibe como un instrumento dinámico y evolutivo, en donde el espacio público es considerado como un conjunto orgánico de dinámicas vivas y cambiantes, reflejo de la apropiación temporal que la ciudadanía realiza en su vivencia cotidiana de la ciudad.

El presente Documento Técnico de Soporte hace parte integral del Decreto “ Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”.

PARTE I SITUACIÓN ACTUAL, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

● LA APROPIACIÓN SOCIAL. ● LAS FORMAS DE OCUPACIÓN Y USO CON FINES DE APROVECHAMIENTO AGREGADO. ● LA SITUACIÓN FÍSICA Y AMBIENTAL ● ESCENARIOS DEMOGRÁFICOS Y LA DISPONIBILIDAD DE ESPACIO PÚBLICO

2 LA APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

El espacio público determina en su propia definición la apropiación por parte de la ciudadanía. No es necesario entender entonces el estado de apropiación, sino más bien, auscultar los conflictos que impiden la plena libertad de uso y los supuestos individuales o grupales de pertenencia que rompen el equilibrio social de la ciudad.

El espacio público se concibe a partir de tres consideraciones urbanas: la definición socio-cultural y política del espacio público, la materialización física que hace alusión a los elementos que lo componen, y las formas de ocupación y apropiación que la ciudadanía demanda y requiere.

Esta última consideración se relaciona directamente con las diversas formas y modalidades de ocupación y utilización del espacio público que la ciudad ha construido y sedimentado en la historia, esto es, en la misma construcción del espacio urbano y de las sucesivas éticas de apropiación que le sirven de fundamento social. El espacio público es el lugar por excelencia de expresión, comunicación y soporte de la función urbana.

Como materialización de un espacio de expresión, lo público permite e induce que se desarrollen las manifestaciones culturales, sociales y políticas de las comunidades y que en él se construyan los significados y significantes necesarios para referenciar y cualificar su vida cotidiana. Como lugar del espacio de manifestación cultural es el producto de la acumulación de hechos históricos que le permiten a la ciudadanía su identidad como grupo social; en él se desarrollan y adquieren sentido los conceptos más esenciales de la arquitectura y la edificación, el arte y la producción y los referentes sobre los cuales se tienden las redes conceptuales de las demás artes y ciencias de la sociedad. Como continente físico del espacio de manifestación social, permite que en él se produzcan los encuentros y desencuentros de las comunidades, de las personas y de las ideas. Es el espacio en el cual la ciudad se recrea como sociedad, como pasado y como futuro y como materialización de los alcances y logros de su condición social. Como espacio referente de lo político, es el lugar en el cual se concretan y realizan los conflictos y acuerdos ciudadanos y en especial los equilibrios y equidades que permiten la vida comunal y la coexistencia de lo público y lo privado como un todo coherente.

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, 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 ellas 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.

En esta perspectiva es claro que el concepto de utilización y uso del espacio público no se refiere a una definición absoluta y cerrada, sino más bien a la manera como el concepto y los hechos urbanos han evolucionado, democratizándose y ampliando sus contenidos o incorporando restricciones y condiciones de manejo y gestión, que a veces no son claros por los supuestos que la planificación urbana o las reglas generalizadoras han planteado contemporáneamente. Es en este sentido, en donde se debe tener especial cuidado con el desarrollo histórico del tema, de tal manera que se pueda comprender el uso y utilización en relación con la evolución natural de la ciudad y no en un sentido único y concluido no aplicable a una dimensión sensiblemente cambiante.

El espacio público de Bogotá ha evolucionado intensamente, a partir de grandes obras públicas, racionales procesos de urbanización o precariedades físicas ocasionadas por el desarrollo acelerado de periferias y zonas informales no controladas. Esto condujo a un esquema de utilización contradictorio y desequilibrado en donde la estructura del espacio público es ocupada en forma disímil, en no pocas ocasiones de manera abusiva o desigual, planteando polarizaciones políticas que no conducen a una solución práctica y creativa acorde con la realidad de la ciudad y de su población.

A continuación se exponen los conceptos que orientan de forma general la estrategia de apropiación integral del espacio público en Bogotá y la Región.

- **Gestión social**

La gestión, en general, consiste en el diseño y aplicación de procedimientos para administrar procesos en función de propósitos y metas. La gestión significa la ejecución de sistemas y metodologías de trabajo por medio de las cuales se espera potenciar fortalezas o resolver problemas en unas condiciones socioculturales y territoriales determinadas. La gestión se cualifica a medida que se incrementan la calidad de la planificación, la ejecución y la evaluación de los procedimientos.

La gestión social, en particular, consiste en el diseño y aplicación de procedimientos para administrar procesos orientados a elevar los índices de participación ciudadana con respecto a los bienes colectivos y avanzar en la consolidación de una cultura de lo público. Por tanto, la gestión social debe contribuir a dar viabilidad y sostenibilidad a los bienes colectivos. Entendida de esta manera, la gestión social es la razón de ser del estado y de las organizaciones comunitarias.

Por tanto, una estrategia de apropiación del espacio público significa diseñar y poner en marcha un conjunto de procedimientos de gestión social.

- **Capital social**

Hace ya varios años Robert Putnam demostró en su célebre trabajo "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy", que el capital social plasmado en normas y redes de acción cívica es una condición para el crecimiento del capital físico y humano y para el gobierno eficaz de la sociedad. Por otra parte, es evidente que mantener y hacer crecer el capital ambiental y el capital cultural, tan estrechamente ligados al espacio público, depende en forma directa del respeto colectivo que exista hacia las normas que protegen los recursos naturales y el patrimonio cultural, y de la calidad de la participación cívica en el manejo de esos bienes públicos, factores que son parte constitutiva del capital social. De igual forma, es válido asumir que un crecimiento equitativo e incluyente de los capitales económico, humano, ambiental y cultural, propiciará un mejor desarrollo del capital social.

El capital social consiste en la calidad de las relaciones sociales que se dan en función de asuntos de interés común, entre individuos, grupos, organizaciones e instituciones. La mayor o menor calidad del capital social, produce mayores o menores niveles de cohesión colectiva. Su crecimiento o decrecimiento está asociado a factores como confianza, cooperación, horizontalidad en las relaciones, participación y respeto a las normas o reglas del juego previamente acordadas. Diversas experiencias y estudios, han permitido concluir que la cohesión colectiva producida por el incremento del capital social, es un factor determinante para que las organizaciones, las instituciones y las sociedades en general, progresen y logren un desarrollo sostenible¹.

En este contexto, la apropiación del espacio público tiene sentido si incrementa el capital social en la ciudad.

• Participación

La participación es un componente fundamental del capital social y consiste en la interacción comunicativa entre diferentes para abordar asuntos de interés común. Dicha interacción sucede cuando convergen dos factores: Información y Diálogo.

Para que la participación suceda, los niveles de información deben ser similares para todas las partes involucradas. Por su parte, el diálogo significa una mutua retroalimentación de motivaciones y argumentos con el ánimo de construir conclusiones compartidas, hasta donde ello resulte posible en cada caso concreto.

Para que la interacción comunicativa sea fecunda, se requiere una actitud de escucha atenta y sincera del otro, tratando de comprender sus motivaciones y planteamientos, con auténtica disposición a darle la razón y modificar nuestras opiniones iniciales. Esta interacción comunicativa no se basa en la lógica de “participemos para derrotar a otros”, sino en la de “participemos para construir con otros”.

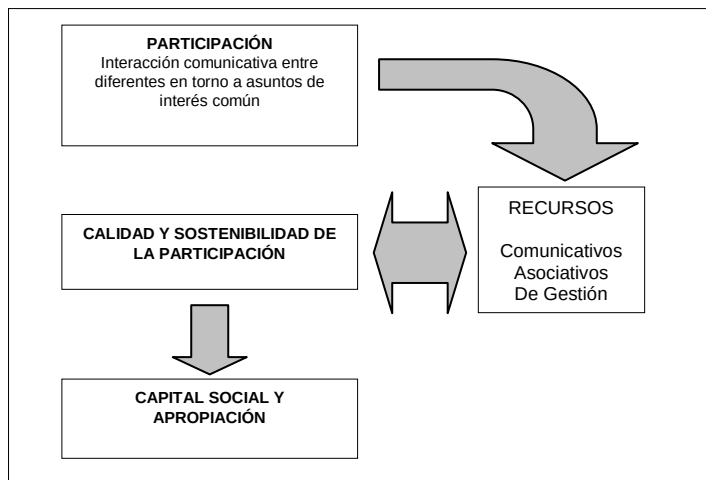
Ahora bien, ¿en qué se concreta la información? En medios como boletines, informes verbales, carteleras, folletos, afiches, programas radiales o de televisión. El diálogo, por su parte, se concreta en espacios o mecanismos como reuniones, asambleas, mesas de trabajo, comisiones, tertulias, talleres, seminarios, etc. Esos medios y mecanismos, se convierten entonces en los recursos con que cuentan las partes para interactuar en un proceso participativo.

La calidad de la participación depende en forma directa de la calidad de esos recursos. Además de los recursos comunicativos ya mencionados, son determinantes los recursos asociativos (las calidades de las organizaciones y entidades que interactúan), y los recursos de gestión (la calidad de los proyectos en torno a los cuales se da la interacción).

¹ En su libro ¿Tiene futuro AMÉRICA LATINA?, el profesor Alfredo Toro Hardy expresa la siguiente opinión, que es compartida por un amplio número de analistas del desarrollo: “Para la mayoría de los países de América Latina, las ideas formuladas por la escuela del capital social, deberían conducirnos a una reflexión profunda (...) resulta fundamental (...) enfatizar el crecimiento de los capitales físico, humano y social. El físico exige la creación de un conjunto variado de condiciones que propicien la diversificación económica, la expansión de nuestra base industrial y la incorporación de valor agregado. El humano debe sustentarse en el crecimiento sostenido de la educación, la ciencia y la tecnología. El social debe promover la estructuración asociativa, institucional y cívica. De todos ellos, sin embargo, es el capital social el que debería asumir prioridad. Como lo han demostrado una y otra vez las sociedades, aún prescindiendo de materias primas, se puede alcanzar el verdadero desarrollo y con éste el crecimiento industrial y el conocimiento, cuando se dispone de instituciones, sociedades estructuradas, cultura cívica y confianza interpersonal. Todo lo cual, a su vez, se traduce en sistemas judiciales confiables y respeto al Estado de derecho”. ¿Tiene futuro AMÉRICA LATINA?, Alfredo Toro Hardy, pág. 132, Villegas Editores, 2004. Entre los autores mencionados por Hardy como integrantes de la escuela del capital social, se encuentran Robert Putnam, James Coleman, Mancur Olson Jr., Christiaan Grootaert y Francis Fukuyama.

En efecto, si l@s participantes carecen de información y no acostumbran utilizar espacios de diálogo, si hacen parte de organizaciones verticales o poco estructuradas, si tienen como referencia proyectos mal formulados o técnicamente débiles; su participación será de baja calidad.

Una estrategia de apropiación debe tener entre sus propósitos básicos incrementar la calidad de dichos recursos, y la sostenibilidad de la participación dependerá en buena medida de ellos. El siguiente gráfico condensa las ideas anteriores:



En este orden de ideas la gestión social de espacios públicos debería tener como objetivo general preparar, desarrollar y dar sostenibilidad a la interacción comunicativa entre actores públicos, privados y comunitarios, cualificando progresivamente los recursos asociativos, comunicativos y de gestión que determinan la calidad y la sostenibilidad de la participación, y los niveles de capital social y apropiación.

Dentro del proceso de cualificar los recursos para la interacción, unos de los objetivos ha de ser el de promover la autonomía en cada uno de los actores involucrados, teniendo como norte la mejoría de los espacios públicos en su cobertura poblacional y territorial, en la calidad de los servicios que prestan y la transparencia en sus procesos de diseño, construcción y administración.

La legitimación de los espacios existentes:

- **Territorio**

El territorio es ante todo una geografía cargada de significados compartidos. Es un fenómeno que se desarrolla a través de procesos históricos, dinámicos, tejidos con continuidades y rupturas, hecho de tradiciones y renovaciones.

El territorio solo puede ser una construcción social, en tanto resultado del acumulado y decantación de prácticas y significados colectivos en períodos de tiempo determinados. De ahí que los indicios de la existencia del territorio haya que buscarlos en la vida cotidiana de la población.

Son componentes del territorio:

- Límites y actividades claramente identificadas por l@s habitantes .
- Puntos de encuentro y referencia usados con regularidad por l@s habitantes .
- Ejercicio efectivo de poderes con respecto a los cuales l@s habitantes asumen posturas conscientes.
- Valoraciones colectivas de símbolos²
- Reglas del juego socialmente aceptadas -así no sean siempre cumplidas por tod@s - que orientan el uso del territorio.

Históricamente en Colombia no se había incorporado la dimensión territorial a la organización espacial de la gestión pública. Las divisiones en municipios y departamentos a nivel general, o en comunas y localidades a nivel urbano, no suelen coincidir con los territorios que han sido construidos en procesos históricos de ocupación de medios biofísicos y uso de sus recursos, por parte de los grupos poblacionales. En el caso de Bogotá, las localidades son divisiones político administrativas a cuyo interior son fácilmente identificables varios territorios, algunos de los cuales funcionan ajenos a los límites locales ya que cobijan áreas de dos localidades a la vez.

En la Bogotá de hoy, la escala territorial predominante es la barrial. Es en el barrio donde muchos de l@s habitantes de la ciudad encuentran una geografía que los cubre con los significados del territorio. En segundo lugar, pero solo en algunas franjas de la ciudad, hace presencia una escala zonal del territorio, como por ejemplo en la zona rosa, patio bonito, el centro internacional, o esa maravillosa centralidad de la recreación, el deporte y la cultura que tiene por corazón al parque simón bolívar. En tercer lugar, durante las últimas décadas se han consolidado burbujas urbanas como los grandes centros comerciales y algunos parques, en los cuales son observables componentes del territorio que dejan de existir cuando l@s habitantes salen de dichas burbujas. Y, por último, en los años recientes, debido a las acciones físicas, sociales y culturales de envergadura emprendidas por los gobiernos distritales, la ciudad en su conjunto comienza a ser percibida como territorio por l@s habitantes.

Si bien la figura de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) no tiene carácter territorial en todos los casos, su clara delimitación y el hecho de responder sus distintos barrios a procesos históricos y sociales más o menos comunes, brindan un escenario que tiene la posibilidad de aproximar las escalas espaciales y temporales de l@s habitantes con las escalas de la gestión pública, mejorando el diálogo entre ellas, y existiendo de esta manera la oportunidad de generar en torno a las UPZ procesos de construcción territorial. Sin duda, las 8 tipologías de UPZ determinadas por el POT, en las que se agrupan la totalidad de las 112 UPZ existentes, es una herramienta que contribuye a estructurar esquemas de gestión transversales a escenarios geográficos que tienen elementos compartidos, como es el caso de las centralidades, o las zonas de periferia originadas en la urbanización pirata.

² Los símbolos son lugares, construcciones, personajes, organizaciones, acontecimientos, u objetos, que por la importancia que han tenido en la historia y la vida del territorio, obran como espejos e imanes de sentimientos colectivos. Ejemplos: la iglesia del barrio construida colectivamente, el carnaval en Barranquilla, la ciclovía en Bogotá.

- **Apropiación y convivencia**

La apropiación ciudadana del espacio público es un fenómeno cambiante, sujeto a múltiples contradicciones. Consiste básicamente en que l@s ciudadan@s desarrollen entre sí y con los componentes del espacio público, relaciones constructivas. La apropiación se desarrolla plenamente cuando convergen los siguientes factores:

- Valoración ciudadana del territorio en el cual se ubica el espacio público respectivo y valoración de cada espacio público en particular.
- Acceso democrático a los bienes y servicios que ofrece el espacio público.
- Ejercicio efectivo de derechos y deberes en el espacio público.
- Manejo constructivo de los conflictos que se presentan en el espacio público.

La capacidad de tramitar constructivamente los conflictos, es decir, la convivencia, se desarrolla cuando se asumen las diferencias como algo natural, se adoptan posturas razonables y de disposición a ceder ante los intereses del otro, se tratan pacíficamente las diferencias, y se estimula la confianza mutua. Para promover y consolidar estas actitudes y comportamientos, se requiere que existan los siguientes factores:

- Reglas del juego aceptadas por las partes para tramitar los conflictos.
- Mecanismos aceptados o respetados por las partes para tramitar los conflictos.
- Información y comunicación permanentes entre las partes a propósito del conflicto.
- Confianza entre las partes para dialogar y resolver entre ellas el conflicto.

En el marco anterior, una estrategia de apropiación de espacios públicos, debe apuntar a incrementar los cuatro factores que configuran la apropiación ciudadana: valoración territorial, acceso democrático, ejercicio de derechos y deberes y manejo constructivo del conflicto.

- **Sistema de gestión social.**

El sistema de gestión social de espacios públicos es el medio a través del cual se concreta la estrategia de apropiación poniendo en operación de forma articulada todos los conceptos anteriormente enunciados a través de un conjunto de procedimientos que persiguen objetivos determinados y que se plasman en líneas de acción, proyectos y un sistema de seguimiento.

2.1 La gestión social de las entidades públicas

Cuando hablamos de gestión social de las entidades distritales, hacemos referencia solamente a aquellos procesos en los cuales interactúan con la ciudadanía y sus formas de organización, en torno a los temas propios del espacio público. En Bogotá encontramos que las características que tipifican dicha gestión son las siguientes:

- *En varias entidades (IDU, IDRD, DADEP, Fondo de Ventas Populares, EAAB), existen diseños metodológicos con grados de elaboración cada vez más detallados, que incluyen objetivos, actores a*

involucrar, áreas geográficas a trabajar, estrategias a utilizar y fases de desarrollo con sus respectivas actividades e instrumentos; todo lo cual muestra que durante los últimos años el diseño de la gestión social de las entidades distritales ha vivido una progresiva calificación.

- *Las entidades distritales han incrementado cada vez más sus niveles de interlocución con los actores sociales, a veces por convicción, a veces por presión de dichos actores.*
- *La gestión está concebida y se practica de modo sectorial: de los parques se encarga el IDRD, de los humedales la EAAB, de las obras de movilidad el IDU, de las ventas informales el Fondo de Ventas Populares (FVP), etc.*
- *Lo usual es que las entidades distritales no articulen su gestión y mantengan los límites sectoriales de la misma, lo cual genera elevados costos para las propias entidades y sobre todo para los actores sociales, que se ven obligados a trabajar también de forma sectorial, pero sin tener en la mayoría de los casos suficientes representantes para atender varios frentes a la vez, ni líderes especializados en cada tema.*
- *La articulación de la gestión entre las entidades distritales ha tenido sus momentos más significativos en torno a programas territorialmente enfocados como desmarginalización de barrios y mejoramiento integral de barrios, y más recientemente a propósito del tema de los usos temporales y el aprovechamiento económico del espacio público.*
- *Las entidades distritales carecen de un concepto y un enfoque claros en lo territorial para orientar su gestión y suelen trabajar desde un ámbito de escala urbana o un ámbito de descentralización administrativa que no tiene carácter territorial, como es el de las localidades. Como ya dijimos, los territorios son áreas geográficas que la mayoría de sus habitantes comprenden y manejan en su vida cotidiana y que resultan de prolongados procesos de ocupación que les dan significados específicos en lo social, lo económico y lo cultural. Al interior de cualquiera de las localidades existentes en Bogotá, es fácil identificar varios territorios a su interior bien diferenciados.*
- *La figura de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) está comenzando a reorientar poco a poco la gestión de las entidades públicas hacia una escala más cercana a los territorios existentes en la ciudad y por tanto más próxima a la vida cotidiana de los habitantes.*
- *Aunque en los documentos internos y en las cláusulas contractuales para estudios y diseños de algunas entidades se hace referencia a la importancia de lograr la participación ciudadana en los diseños de las obras de espacio público, dicha participación, tal como la hemos expuesto anteriormente, es prácticamente inexistente.*
- *La gestión social del espacio público por parte de las entidades se ha orientado básicamente a dos frentes: el uno, la creación de conciencia pública y cultura ciudadana, y el otro, el ejercicio del control y la autoridad para hacer cumplir las normas. El primero, se ha concretado a través de estrategias para minimizar impactos negativos de las obras públicas, promover la valoración positiva de las mismas, estimular comportamientos y mecanismos que contribuyan a su uso adecuado y en general al mantenimiento de los espacios públicos. El segundo, se ha desarrollado a través de la expedición de normas, acciones de policía y procesos judiciales. Todo lo anterior ha sido de enorme importancia para la ciudad y ha creado condiciones para avanzar hacia una visión más integral y profunda del desarrollo sostenible de los espacios públicos y la apropiación ciudadana de los mismos.*
- *La gestión desarrollada en esos dos frentes ha revelado fortalezas y limitaciones. Fortalezas, al lograr una percepción ciudadana positiva de los espacios públicos, el uso masivo e intensivo de muchos de ellos y una mayor y mejor valoración de los mismos, tal como lo demuestra la encuesta de Cultura Ciudadana aplicada a finales del 2003 o el Informe de Gestión 2003 de entidades como el IDRD. Limitaciones, ante el desbordamiento cíclico de problemas como las ventas callejeras, la alta cantidad de querellas y situaciones conflictivas en torno al espacio público que las entidades encargadas de su control no logran resolver durante varios meses o años (como sucede con las Alcaldías Locales), y los niveles de inconformidad reiteradamente expresados por los actores sociales frente a su participación en la toma de decisiones que determinan el espacio público.*
- *Hay bajas coberturas, a pesar de existir una alta demanda, en algunos programas de gestión social de las anteriores administraciones que han demostrado sus potencialidades, como ocurre con Acuerdos para la*

Sostenibilidad y Gestión de Espacios Públicos liderado por el DADEP o el Programa Fomento a la Organización, Formalización y/o Reubicación de Vendedores Ambulantes y Estacionarios, desarrollado por el Fondo de Ventas Populares. Los resultados de estos programas muestran que cuando se trabaja de forma paciente y coordinada con las organizaciones sociales y con la intención de desarrollar reales procesos de interacción comunicativa, es posible obtener buenos resultados para todas las partes. En el caso del primer programa, se ha avanzado en el manejo adecuado y transparente de recursos generados por el espacio público y en el caso del segundo la experiencia de los ropavejeros de la Plaza España muestra que a pesar de las limitaciones económicas y los conflictos internos, es posible construir alternativas dignas e incluyentes sin hacer paternalismo.

- *Existe acumulación y contradicción de múltiples disposiciones legales que conforman una selva jurídica en la cual resulta difícil para las entidades y los particulares moverse y avanzar, además de ser normas poco comprensibles para l@s ciudadan@s e inaplicables en muchos casos por su rigidez y por su pretensión de clasificar y encasillar fenómenos y hechos frente a los cuales lo que se requieren son pautas de acción flexibles, más que límites o prohibiciones. Muchas de las normas vigentes actúan con la lógica de restringir o condicionar, y poco con la lógica de viabilizar, en condiciones reales, el ejercicio de derechos e iniciativas ciudadanas. Es el caso de la limitación en días del año, que existe para efectuar aprovechamientos temporales de los espacios públicos que hacen inviable establecer convenios de largo aliento con organizaciones sociales para dicho aprovechamiento, o el de los complicados requisitos que se exigen para efectuar esos aprovechamientos, en virtud de los cuales se ha convertido en un auténtico problema, por ejemplo, realizar un simple bazar en la cancha de un barrio.*

En suma, la gestión social institucional del espacio público se caracteriza por su sectorización, desarticulación y ausencia de enfoque territorial, con avances significativos en lo metodológico y resultados positivos en la valoración ciudadana de los espacios públicos, en un contexto jurídico denso, contradictorio y en algunos casos adverso.

2.2 Gestión social de las organizaciones civiles

Los espacios públicos y de manera muy especial los parques y las ciclovías, son altamente valorados por la ciudadanía.

En efecto, la encuesta realizada por la firma Napoleón Franco para el IDRD en mayo de 2000 sobre el nivel de satisfacción de los usuarios de los parques zonales y urbanos administrados directamente por el IDRD, mostró una valoración positiva promedio del 94%. En 17 casos, de los 33 analizados, el nivel de satisfacción reportado fue superior al 95% y en dos casos llegó a ser del 100% (Parque El Virrey y Parque de Arborizadora Alta).

La encuesta 2004 de Napoleón Franco y la OEI (Organización de los Estados Iberoamericanos) para el IDRD, sobre percepción y usos de los parques vecinales de la ciudad, actualmente en procesamiento final de datos, muestra igualmente una muy alta valoración de los parques por parte de sus usuarios y una fuerte tendencia al incremento de la utilización de los parques por parte de la ciudadanía. La alta valoración que la ciudadanía le otorga a los parques vecinales, es incluso independiente de las intervenciones físicas realizadas por el distrito durante los últimos años. Es decir, los parques vecinales se han posicionado en el imaginario colectivo como parte fundamental del patrimonio barrial, excepto en los estratos 5 y 6, donde la tendencia reportada es que solamente el 15% de los usuarios son residentes del vecindario respectivo.

En esa misma dirección, las mediciones efectuadas por CAFAM entre 1999 y 2001 sobre la utilización de los seis parques que administró, arrojaron resultados elocuentes que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- *Incremento año tras año de la utilización de los parques. Durante 1999 los Parques Primero de Mayo, Ciudad Montes, Sauzalito, Simón Bolívar, Salitre y San Andrés recibieron 17'979.732 visitantes, en 2000*

recibieron 22'438.079 visitantes, y en 2001, solamente en el segundo trimestre, recibieron 6'124.803 lo que representó un incremento con respecto al mismo período del año 2000, del 27%.

- *La gran mayoría de l@s ciudadan@s acuden a los parques a descansar, caminar o hacer deporte, y en ciertos momentos del año como el festival de verano, a los eventos culturales o recreativos que se programan.*
- *Los espacios más frecuentados de los parques son las zonas verdes y las canchas. En las mediciones de 2001 mostraron un cierto crecimiento también las zonas de juegos infantiles.*

Por su parte, la ciclovía reportó en 2003 una ocupación promedio por jornada de 1'721.932 personas, y el evento más significativo de disfrute del espacio público en toda la ciudad se presentó con la ciclovía nocturna de navidad que obtuvo la asombrosa asistencia de 3'700.000 personas, es decir, la mitad de l@s habitantes de Bogotá.

La ciclovía ya hace parte del patrimonio colectivo de l@s bogotan@s y en el caso de la ciclovía nocturna de diciembre, se presenta una sintonía afortunada entre el uso de la vía para caminar y pedalear y el significado de la navidad y sus alumbrados para la población. Debería por tanto ser un criterio de los proyectos de apropiación de espacios públicos, promover esa sintonía entre usos consolidados, imaginarios existentes y políticas públicas. Cuando tal coincidencia se produce, la gestión estatal se funde con la vida cotidiana y la unión entre gobierno y sociedad se hace evidente.

La medición efectuada en 2002 por la Corporación Raíces y la Fundación Corona sobre la Gestión Social de las Organizaciones Comunitarias de Bogotá, arrojó resultados útiles para el diseño de la estrategia de apropiación de espacios públicos. Dicha medición trabajó sobre tres universos organizativos y tres tipos de territorios. Los universos organizativos fueron:

- **Organizaciones sociales de base:** Todas aquellas en las que para ser socio o integrante no existen requisitos distintos a residir o trabajar en un sector geográfico (el barrio, la zona, etc.), o hacer parte de un grupo poblacional determinado (jóvenes, ancian@s, madres comunitarias, padres de familia, etc.). Estas agrupaciones pueden tener reconocimiento jurídico o carecer de él. Representan el 69% del total de organizaciones comunitarias existentes en Bogotá³.
- **Organizaciones culturales y religiosas:** Agrupaciones o entidades de carácter artístico y cultural, las iglesias y grupos organizados de creyentes, que congregan y movilizan a grupos de pobladores en torno a acciones relacionadas con bienes colectivos. Para hacer parte de ellas existen requisitos especiales como profesar un credo, tener un rol, someterse a horarios o compartir enfoques. Es frecuente que en estas organizaciones sus integrantes tengan funciones determinadas. En algunos barrios y zonas de la ciudad, tienen igual o mayor importancia que las organizaciones sociales de base. Representan el 17% del total de organizaciones existentes en la ciudad.
- **Organizaciones no gubernamentales de carácter comunitario:** Organizaciones no gubernamentales que se han originado en procesos sociales de base y que han mantenido nexos directos y constantes con los grupos poblacionales en los cuales se conformaron. Su número de integrantes suele ser reducido, y para pertenecer a ellas se requieren también condiciones especiales como compartir enfoques e idearios, tener sentido de pertenencia con la organización, someterse a niveles de disciplina, y cumplir funciones determinadas. No incluimos en este universo las ONG de origen y carácter profesional que prestan servicios sociales en los ámbitos distrital o nacional. Representan el 14% de las organizaciones existentes en Bogotá.

³ Para el 2002 se contabilizaron cerca de 4.000 organizaciones comunitarias en la ciudad.

Por su parte los tres tipos de territorios considerados fueron las UPZ de baja, media y alta consolidación urbana, las cuales quedaron asociadas dentro de la medición a la predominancia en cada tipo de UPZ de estratos bajos (1 y 2), medios (3 y 4) y altos (4, 5 y 6).

Los resultados indican que para el primer universo organizativo (organizaciones sociales de base), la construcción, adecuación y mejoramiento de los espacios públicos ocupó el primer nivel de prioridad en las unidades de planeamiento zonal de alta y media consolidación urbana, mientras que en las UPZ de baja consolidación urbana, ocupó el segundo nivel de prioridad. Para los otros dos universos organizativos (culturales y religiosas, y ONG comunitarias), la producción física del espacio público, en los tres tipos de UPZ, no es un tema prioritario, pero sí lo es su utilización a través de actividades culturales, así como el mantenimiento o recuperación de elementos ambientales. El cuadro siguiente sintetiza las prioridades identificadas:

ORGANIZACIONES COMUNITARIAS DE BOGOTÁ, 2002			
Áreas temáticas prioritarias en la gestión			
Universos	Consolidación territorial		
	Alta	Media	Baja
Sociales de base	Espacio público Seguridad Medio ambiente	Espacio público Cultura Servicios sociales (Est)	Servicios sociales (Est) Espacio público Servicios domiciliarios
Culturales y religiosas	Cultura Derechos humanos Servicios sociales (Est)	Cultura Servicios sociales (Est) Derechos humanos	Cultura Servicios sociales (Est) Derechos humanos
ONG Comunitarias	Derechos humanos Servicios sociales (Est) Medio ambiente	Derechos humanos Medio ambiente Cultura	Servicios sociales (Est) Cultura Medio ambiente Servicios sociales (Rd)

Est: Educación, Salud, Transporte
Rd: Recreación, Deporte

De acuerdo con lo anterior, se podría decir que lo físico es asunto de las organizaciones de base, mientras que lo espiritual es del resorte de las culturales y religiosas y las ONG. Esta sectorización de la gestión, se asemeja, a su manera, a la sectorización que de la gestión hacen las entidades distritales, favoreciéndose de esta manera también niveles escasos de integridad y articulación. Como lo muestra el cuadro, el único tema que se presenta como prioritario en todos los universos organizativos y en los tres tipos de UPZ, es la gestión en torno a los servicios sociales de educación, salud y transporte. Las únicas excepciones a esta tendencia son las organizaciones de base en UPZ de alta consolidación y las ONG en UPZ de media consolidación. Por tanto, si existe un tema estructurante y aglutinador en cuanto al espacio público, es el de la vialidad, sobre la cual se organiza el servicio social del transporte.

Es relevante que el espacio público sea prioridad fundamental para el universo de las organizaciones sociales de base en toda la ciudad, ya que estas organizaciones son las más extendidas y representativas que existen en la actualidad.

Ese documento muestra además que la capacidad de gestión de las organizaciones comunitarias de la ciudad es limitada y solo de forma excepcional logran desarrollar más de un proyecto a la vez. En este contexto, la falta de articulación entre las entidades distritales que hacen gestión social con respecto al espacio público, al demandar de las organizaciones y sus líderes multiplicarse para atender las distintas iniciativas de las entidades públicas, agudiza las debilidades de estas organizaciones y las coloca en circunstancias de mayor precariedad.

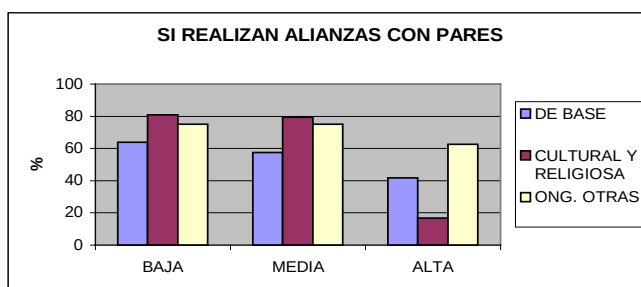
En el siguiente cuadro se muestran las percepciones mutuas entre entidades distritales y organizaciones comunitarias. Aunque el cuadro está referido a la gestión social en todos los temas y no sólo al espacio público, es bastante ilustrativo acerca de cómo se retroalimentan las visiones de las dos partes y los efectos negativos de la desarticulación, así como de la ausencia de procesos de interacción comunicativa adecuados. Igualmente nos habla de la importancia de cualificar los recursos asociativos y de gestión, que condicionan la calidad de la participación y la construcción de capital social.

PERCEPCIONES DE LA GESTIÓN ENTRE ORGANIZACIONES Y ENTIDADES	
Percepciones positivas	
Las entidades vistas por las organizaciones	Las organizaciones vistas por las entidades
En algunos casos: Han desarrollado programas positivos como des-marginalización de barrios, el diplomado de gestión social, obras con saldo pedagógico, o las escuelas de liderazgo Han canalizado bien los recursos públicos Han aportado a resolver problemas	Tienen motivación para construir soluciones Tienen deseos de aprender. Escuchan y son receptivas Valoran los espacios de participación Tienen buenas ideas, a veces estructuradas Cuando cambian logran éxitos Valoran los procesos que han vivido, tienen identidad con sus barrios y mucha experiencia Han incrementado su formación y capacidad
Percepciones negativas	
Las entidades vistas por las organizaciones	Las organizaciones vistas por las entidades
Son desarticuladas, ofrecen capacitación repetitiva y con frecuencia de baja calidad. Dificultan el acceso a la información estatal con trámites complicados y burocracia. Su capacidad de respuesta oportuna es baja. Promueven procesos desgastadores de participación con bajos resultados. Tienen discontinuidad en los programas. No apoyan procesos sino acciones. No nos ven como aliados sino como posibles y ocasionales contratistas. Hay manejos poco transparentes en las UEL, y solo califican como contratistas unos pocos. Desconfían de las organizaciones	Son desordenadas y les falta planificación. Tienen resistencia a la formalidad. Son conflictivas. Su capacidad de convocatoria es baja tienen mala comunicación interna. No desarrollan procesos, y no hacen alianzas. Son "clientelistas". Tienen poca capacidad para incidir en políticas públicas. Desconfianza del estado.
Escuchan poco, no tienen disposición de aprender y usan lenguajes complicados Desconocen a las organizaciones y los problemas sociales.	Desconocen los trámites y funciones del estado.

Como se ve, entre la fragmentación de organizaciones trabajando cada cual en su pequeño sector territorial y la fragmentación de entidades que adolecen de falta de coordinación, hay una nociva retroalimentación. Lo mismo sucede con las dificultades de información y comunicación mutuas.

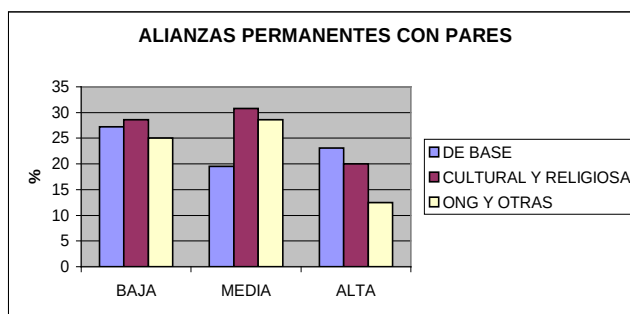
Sin embargo, los datos obtenidos en ese documento muestran que la mayoría de las organizaciones practican alianzas con pares (otras organizaciones comunitarias), así sean ocasionales y con una o dos organizaciones solamente cada vez. En general hacen más alianzas las culturales y religiosas y las ONG, que las organizaciones sociales de base, como lo indica el siguiente gráfico:

GRÁFICO ALIANZAS ENTRE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS POR UNIVERSOS Y TIPOS DE TERRITORIOS, BOGOTÁ, 2002



Las alianzas ya no ocasionales como las anteriores, sino permanentes, son menores, pero no por ello menos significativas. El alcance cuantitativo que ellas tienen se expresa en el siguiente gráfico:

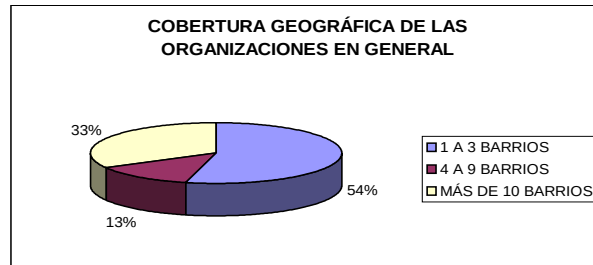
GRÁFICO ALIANZAS PERMANENTES DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS POR UNIVERSOS Y TERRITORIOS, BOGOTÁ, 2002



Los resultados obtenidos en ese documento indican, por un lado, que en Bogotá se ha ido consolidando la práctica de hacer alianzas ocasionales y, por el otro, que un sector notable de las organizaciones comunitarias que aglutina el 12% del total en unos casos y el 30% en otros, ha optado por el camino de las alianzas estables. Estas organizaciones, quizás impelidas por sus propias precariedades, han dado un paso adelante en su coordinación e integración, aunque las alianzas que aún predominan sean entre pocas organizaciones.

Como se mencionó atrás, el tipo de territorio que predomina en la ciudad es el barrial y zonal, razón por la cual la gestión de las organizaciones comunitarias también se enfoca principalmente en esas escalas, tal como lo indica el siguiente gráfico:

GRÁFICO ALIANZAS COBERTURA GEOGRÁFICA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES, BOGOTÁ, 2002



El estudio citado advierte que los datos anteriores deben ser leídos con beneficio de inventario, ya que al interior del 33% del rango “más de 10 barrios”, se encuentran aquellas organizaciones que prestan servicios de atención a la infancia, servicios alimentarios o de formación artística, a cuyas sedes concurren personas provenientes de más de 10 barrios, sin que ello signifique que tales organizaciones cuenten con una visión ni una gestión con respecto a esos “más de 10 barrios”.

Por otra parte, el predominio de las pequeñas escalas barriales y zonales en la vivencia territorial, le genera nichos definidos a la gestión de las organizaciones comunitarias pero, a la vez, le introduce fuertes limitaciones a la misma, ya que no cuenta con visiones que conecten problemas y aspiraciones en la escala superiores, que favorecerían la integridad de su acción y le daría mayores alcances. Pero además, la escala temporal predominante en la gestión comunitaria, es el corto plazo. La combinación de visiones territoriales reducidas y aisladas con la atención privilegiada de problemas inmediatos, da como resultado una gestión fragmentada y de corto aliento, que dificulta la construcción de procesos sociales sostenibles.

Por su lado, la gestión social del estado procura moverse principalmente en escalas territoriales más globales (*la ciudad, la localidad*) y escalas temporales de mediano y largo plazo, lo que de entrada plantea un diálogo dificultoso entre la gestión comunitaria y la estatal. No es casual entonces que los programas públicos más exitosos hayan sido aquellos en los que se producen grandes transformaciones sobre problemas comunes a varios pequeños territorios (*v.gr., Transmilenio*), o que establecen un diálogo claro y directo con territorios barriales (*v.gr., Obras con Saldo Pedagógico*).

Por otra parte, al considerar las entidades privadas, es de mencionar la importancia que tienen las gestiones que con respecto al espacio público realizan entidades como la Fundación Compartir, que aporta conocimiento y capacidad técnica para viabilizar la recuperación de espacios públicos con aportes voluntarios de los propietarios del área de influencia de espacios como los separadores de la 82 entre carrera 7 y carrera 11, de la carrera 7 entre calle 26 y 32, o parques como el de la calle 93. Igualmente significativo es el aporte que al disfrute del espacio público efectúa la Fundación Teatro Nacional de Colombia a través del Festival Iberoamericano de Teatro que se realiza en la ciudad desde hace 16 años.

En síntesis, las organizaciones sociales de base confieren un alto nivel de prioridad a sus gestiones en torno al sistema vial y los espacios públicos, mientras las organizaciones culturales y religiosas y las ONG comunitarias se enfocan más hacia los usos del espacio público y la preservación de elementos ambientales. Aunque muchas organizaciones realizan alianzas con pares para llevar a cabo sus gestiones, en la mayoría de los casos

estas alianzas no son permanentes y son de baja cobertura. La gestión de las organizaciones está condicionada por visiones territoriales de pequeña escala y horizontes de corto plazo, mientras que las entidades distritales funcionan por lo general sobre lógicas espaciales y temporales superiores.

Por tanto la estrategia de apropiación que propone el plan maestro busca superar la sectorización y falta de coordinación de las entidades distritales, promover en las organizaciones comunitarias visiones territoriales más integrales y de largo plazo, y compatibilizar la acción de unas y otras en el marco de procesos que cualifiquen la participación e incrementen el capital social.

3 LAS FORMAS DE OCUPACIÓN Y USO DEL ESPACIO PÚBLICO CON FINES DE APROVECHAMIENTO Y APROPIACIÓN AGREGADOS

3.1 La naturaleza del espacio público y sus formas de ocupación y aprovechamiento

3.1.1 El problema

La noción jurídica del espacio público incluye, como nota distintiva, que los inmuebles incluidos en él están destinados a la *“satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes”*.

En consecuencia, debe entenderse que *tales bienes no sólo son de propiedad pública sino que deben cumplir incondicionalmente una función social. Incondicionalmente* significa aquí una cualidad que se debe materializar en el uso del bien o de los bienes contemplados, sin sujeción a salvedades o consideraciones que impliquen privilegios para algunos intereses particulares o corporativos –sea que estos intereses se concreten directamente en beneficios monetarios o, indirectamente, en la posibilidad de excluir de su disfrute a tercer@s o de monopolizar para sí ciertas satisfacciones derivadas de su utilización. *De este modo, la adopción de reglas que garanticen un disfrute no excluyente para alguna persona, se estatuye como un atributo fundamental de los bienes constitutivos del espacio público*

3.1.2 Concepto de uso del espacio público

Teniendo en cuenta lo afirmado en este documento técnico - concepto jurídico de espacio público -, y atendiendo a que el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 incluye en el concepto de “espacio público” los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, su uso o su afectación a satisfacer necesidades urbanas colectivas, a los tradicionales modos de generar el espacio público a que se acaba de hacer referencia podríamos agregar una tercera fuente: La edificación.

Por lo demás, este enfoque jurídico armoniza y coincide -en las consecuencias relacionadas con los procedimientos de manejo, ocupación y aprovechamiento de los elementos constitutivos del espacio público-, con la noción básica del código de derecho civil, el cual establece que *“cuando un uso pertenece a todos los habitantes de un territorio es un bien de uso público”*⁴. Por esta razón la Constitución Política (artículo 82), como deber fundamental del estado, le impone la obligación de *“velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”*.

Sin embargo, en las ciudades colombianas, lo mismo que en muchas otras a escala internacional (y no sólo en los países del llamado tercer mundo) se observan formas de ocupación o apropiación del espacio público, algunas reguladas por normas de carácter jurídico y otras de hecho e ilegales, que benefician en forma excluyente a ciertas empresas o individuos y de las cuales se derivan beneficios económicos, unas veces compartidos por el estado y los particulares y, en varios casos, solamente por uno u otro.

El ejemplo que más frecuentemente se trae a discusión es el de las ventas callejeras, sean ambulantes o estacionarias: en este caso se suele subrayar su ilegalidad, su impacto sobre la congestión peatonal, su aspecto antiestético y también su efecto sobre la competencia entre establecimientos comerciales.

No obstante, se suele soslayar que también hay otros aprovechamientos del espacio público mucho más lucrativos y excluyentes, legalmente permitidos por el Estado y sus entidades territoriales, en los cuales participa, en mayor o menor medida, el propio Estado. Generalmente estos aprovechamientos son altamente lucrativos y poco riesgosos porque comportan privilegios monopolísticos y generan elevadas cuasi-rentas.

Algunos también producen sobre el espacio público efectos de contaminación, congestión, inaccesibilidad, inseguridad, desarticulación o privatización. Puede mencionarse, entre muchos, los casos de publicidad visual, concesiones exclusivas de calzadas para los S.I.T.M., las licencias para ocupar con servicios de transporte calles y vías arterias, parques mecánicos de diversiones en espacios públicos.

Estos eventos plantean para la jurisprudencia, la economía, la administración pública y, en general, para la práctica de la regulación del espacio público, problemas usualmente mal tipificados y conflictos de intereses frecuentemente irresolubles, crónicos o, de manera más precisa, mal resueltos.

Aquí se intenta comenzar una reflexión capaz de suministrar soluciones y criterios de manejo para esta clase de problemas, tratando de armonizar las prescripciones jurídicas con algunos conceptos de la economía política contemporánea y con ciertas leyes de funcionamiento de las grandes urbes modernas.

⁴ Según el Abogado Fernando Laserna, del equipo de la Consultoría del Estudio de Formulación del Plan Maestro, esta definición se remonta, en la legislación colombiana, al Código Civil de los Estados Unidos de Colombia (Constitución de 1.863). En esta primera sección cuando se habla de **bien** se está haciendo referencia al concepto jurídico, esto es, a bienes muebles e inmuebles, sujetos a reglas de propiedad y patrimonio. En todo caso no se trata de la noción contemporánea del bien económico como “todo aquello de lo cual se puede derivar una utilidad o satisfacción”, en el sentido que se empleará más adelante. Es comúnmente aceptado entre los economistas que aún se ocupan de la teoría del valor que un bien (económico) es cualquier objeto o servicio **capaz de satisfacer necesidades**. Como se verá, en economía la noción de **bien público** también difiere del concepto jurídico. La noción jurídica alude, ante todo, al hecho de que su propiedad es de carácter estatal.

3.1.3 El enfoque jurídico sobre el uso del espacio público

La noción del espacio público incluye como su atributo más general y característico el de ser un conjunto de inmuebles, elementos arquitectónicos, infraestructuras y recursos naturales destinados -de acuerdo con el texto del Decreto 1504 de 1998 - “a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes”. (Dec.1504, art. 2). El artículo 82 de la Constitución Política reitera implícitamente este atributo al destacar la “destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”.

Este enfoque jurídico coincide, en su aspecto más genérico, con la noción corrientemente compartida por la ciudadanía que ve en los elementos del espacio público un conjunto de inmuebles a los cuales puede acceder y en los cuales puede desarrollar libremente ciertas actividades sin sujeción a restricciones económicas, políticas o culturales. Así pues, la libertad de acceso y la de ejecutar libremente *actividades reconocidas como de carácter colectivo* parecen constituir, en primera instancia, notas definitorias de su naturaleza esencial.

No obstante, esta noción involucra en la práctica varios aspectos problemáticos que de hecho pueden resultar contradictorios y conflictivos:

- En primer lugar supone determinar y precisar lo que se entiende y reconoce como *necesidades urbanas colectivas*.
- En segundo lugar, requiere explicitar *cuáles son los elementos materiales* que componen el conjunto, más o menos heterogéneo, de lo que se engloba en la categoría general de *espacio público*.
- En tercer lugar, es indispensable definir *el sujeto jurídico autorizado u obligado a establecer y garantizar la destinación* de uno u otro inmueble al uso común.
- En cuarto lugar (y como una consecuencia de todo lo anterior) es necesario determinar qué uso o usos y en qué forma se pueden concretar en cada tipo de inmuebles o elementos, dado que las necesidades son múltiples y puede resultar incompatible su satisfacción simultánea y, de otro lado, también son múltiples y heterogéneos los elementos que componen el conjunto y, por consiguiente, no son objetos útiles para la satisfacción de cualquier tipo o clase de necesidad colectiva: es decir, se requiere *establecer unas reglas de ocupación, aprovechamiento y disfrute* de cada uno de los mencionados elementos.
- Finalmente, también es necesario determinar las formas de generación de los componentes del espacio público y los responsables, en cada caso, de su producción, su cuantificación (para que su disponibilidad sea congruente con las necesidades) y su mantenimiento o preservación.

Un corolario de las consideraciones anteriores, es que la noción fundamental de espacio público asociada a la libertad de acceso y actuación, en realidad sólo alude a algunos espacios y a ciertas actividades, no tan numerosas si se las confronta con el catálogo de necesidades colectivas: En la práctica alude a la dimensión política de los procesos que determinan la disponibilidad, apropiación y disfrute de espacio público.

Pero es una noción fundamental porque reconoce que entre los componentes del espacio público se cuentan algunos indispensables, destinados al disfrute universal de l@s ciudadan@s, en los cuales se concretan *formas de ejercicio de la vida democrática en sociedad*, garantizadas por reglas constitutivas del contrato social, esto es, por la constitución política propia del estado social de derecho. Son los espacios en donde se manifiestan y deben manifestarse ciertas formas básicas del ejercicio de la ciudadanía contemporánea: la igualdad, la equidad, la libertad de expresión y difusión del pensamiento y las opiniones; el derecho de reunión y manifestación; el derecho a la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre; la expresión de la diversidad cultural y la libre circulación.

3.2 Necesidades colectivas y funciones urbanas

Ahora bien, la formulación de políticas y estrategias tanto para la producción como para el manejo, aprovechamiento y preservación del espacio público requiere transformar las nociones jurídicas y los conceptos generales en categorías operativas. Tal cosa es indispensable para determinar las necesidades sociales o colectivas que el ordenamiento jurídico reconoce que deben ser satisfechas mediante espacios públicos, para dimensionar la magnitud de las demandas y para regular las formas de su disfrute.

Varios presupuestos deben ser tenidos en cuenta al abordar este asunto. Debe considerarse, ante todo, que la disponibilidad de ciertos espacios públicos son históricamente inherentes a la existencia del fenómeno urbano. En la medida en que la ciudad presupone *aglomeración y convivencia*, también supone *desplazamiento* entre las superficies que la definen del mismo modo que *interacción e interdependencia* entre las personas, familias y grupos que la habitan.

En la práctica esto implica que la disponibilidad de vías y espacios de reunión son una necesidad elemental e inherente a la vida en sociedad urbana. También lo son los recursos naturales o ciertos elementos de la estructura ecológica principal, sin los cuales no podría subsistir el grupo humano asentado en la ciudad: así el acceso a las fuentes de agua y energía, la disponibilidad del aire limpio y de hitos para localizarse y reconocerse en el territorio, en una palabra, la apropiación de un paisaje común que delimita el ámbito del dominio urbano ante propios y extraños.

Por otro lado, se debe tener presente que estos atributos elementales de la organización urbana se hacen cada vez más complejos con el desarrollo histórico y con la introducción de tecnologías más avanzadas para atender las demandas de la vida urbana. La mutación que se opera en el tamaño de las aglomeraciones corre pareja con profundas transformaciones en los métodos de producción, en la división del trabajo, en la especialización de las actividades y en las formas de propiedad. Sin estas transformaciones sería imposible entender la existencia de las grandes urbes modernas y de los enormes conglomerados metropolitanos, así como de las megalópolis que, en los albores del Siglo XXI, señalan el tránsito hacia las sociedades urbanas post-industriales.

Este fenómeno de “*complejidad*” de la vida urbana se manifiesta en el hecho de que *las funciones* que deben desempeñar las ciudades o los conglomerados urbanos son cada vez más numerosas: Abarcan varias escalas que van desde la escala vecinal hasta la talla metropolitana, regional o subnacional; se diversifican los grupos sociales que habitan la ciudad y, con ellos, se diversifican los gustos, los patrones culturales y las demandas para satisfacer necesidades colectivas; también se especializan las infraestructuras, espacios y técnicas para proporcionar satisfactores a cada clase de necesidades y demandas colectivas, algunas de carácter universal, otras colectivas pero no propiamente generales: de este modo, algunos satisfactores pueden desempeñar un cierto número de funciones, simultánea o alternativamente, otros son altamente especializados.

Los anteriores presupuestos se pueden resumir en las siguientes proposiciones:

Las *necesidades urbanas* que sólo se pueden satisfacer mediante *valores de uso colectivo* son cada vez más numerosas, más complejas y varían con las condiciones históricas de desarrollo.

Los *satisfactores* de tales necesidades tienen *un valor de uso común o colectivo*: están constituidos por infraestructuras, inmuebles, recursos naturales y servicios, de diferente *escala o tamaño*, que desempeñan *funciones urbanas*.

Las funciones urbanas desempeñadas por los satisfactores son más o menos especializadas, dependiendo de si son útiles para satisfacer exclusivamente una sola necesidad colectiva (lo cual equivale a una *función altamente especializada*) o para satisfacer varias (*satisfactores multi-funcionales o pluri-funcionales*).

3.2.1 Necesidades urbanas colectivas

El punto de partida tanto de la reflexión jurídica como económica sobre la clase de bienes que se está considerando es que se trata de bienes destinados a la satisfacción de *necesidades urbanas colectivas*. Es decir, se trata de necesidades sociales que sólo se pueden satisfacer bajo determinadas condiciones que suponen un consumo colectivo. Así pues, no es el carácter generalizado de la necesidad (como es el caso, por ejemplo, de la necesidad de alimento o bebida o, incluso, de vivienda) lo que las caracteriza *sino el carácter colectivo de su consumo*.

Al adentrarse en la especificación de estas necesidades es ineludible hacer algunas consideraciones sobre su origen. Ante todo se debe subrayar que se originan en las propias condiciones inherentes a la vida urbana en las ciudades contemporáneas. No son un producto simplemente de la naturaleza e, incluso, algunas de ellas serían inconcebibles en otros estadios de civilización, por ejemplo, las necesidades relacionadas con movilidad, conectividad y accesibilidad. Pero aún otras que se derivan originalmente del hecho que el ser humano es un *“zoon politikón”* como decían los clásicos, esto es, un ser que necesariamente vive en sociedad, cambian radicalmente su forma de satisfacción, ya sea por la escala, por el contenido de la actividad, por su modo de realización o por todos estos factores a la vez; pueden mencionarse ejemplos como los de concurrencia, encuentro, información y reunión.

En esta perspectiva cabe preguntarse si las necesidades urbanas colectivas y las demandas que originan son el resultado de la sumatoria de impulsos o la agregación de preferencias individuales; o si se trata, más bien, de propiedades intrínsecas a la organización de la ciudad que *generan la necesidad* de que esta disponga, entre los componentes de su estructura funcional, de estos bienes para el consumo colectivo. Al respecto sólo cabe responder que la ciudad no podría ser ciudad si entre los elementos constitutivos de su estructura no dispone de una cierta cantidad de estos espacios públicos para el consumo colectivo (esto es, la ciudad no “funcionaría” y, desde este punto de vista, son un atributo necesario de su organización; también podría enunciarse lo mismo diciendo que una *“ciudad necesita tales espacios”*). Este primer enunciado subraya el carácter impersonal de estas necesidades y, más exactamente, que lo colectivo es de naturaleza diferente a la de un agregado de preferencias individuales. Por otro lado, puede enfocarse a la ciudad y sus propiedades espaciales como un instrumento o el medio indispensable para realizar las necesidades colectivas propias de la vida urbana. ¿cómo demostrar, entonces, que primero fue la vida urbana y después la ciudad o a la inversa?

El raciocinio anterior permite asumir –tanto para los efectos teóricos y analíticos como para los objetivos operacionales del planeamiento– la siguiente proposición como punto de partida del enfoque jurídico, económico y sociológico de la ciudad contemporánea: la concentración de la población en gran escala y de manera creciente, en centros urbanos de gran tamaño y su aglomeración en unidades espaciales estrechamente interdependientes como las megalópolis multicéntricas, *es tanto una forma de organización social como una forma de organización espacial*. Si se quiere subrayar de manera más fuerte (o aseverativa) la indisoluble simultaneidad de estas dos propiedades se podría incluso modificar la proposición en el sentido de afirmar que

la concentración de la población es una forma de organización social que requiere *técnicamente* una forma de organización del espacio en ciudades⁵.

Esta proposición tiene muchas consecuencias, tanto para el análisis sociológico, como para el jurídico y el económico de los componentes del espacio urbano y, entre ellos, del sistema de espacios públicos. También tiene implicaciones para la formulación de políticas públicas como marco *normativo* para la toma de decisiones y la ejecución de inversiones por parte de las entidades territoriales.

Para efectos de generar una taxonomía (o clasificación) sistemática de los componentes del espacio público como satisfactores de necesidades de consumo colectivo, este enfoque nos permite identificarlas como *propiedades intrínsecas* de la organización social y urbana que se satisfacen de manera específica a través de la producción de determinados bienes públicos –especializados o multifuncionales –, según sea el caso. Una consecuencia para el tratamiento de los problemas económicos relacionados con tales bienes (e, incluso, para algunos asuntos de carácter sociológico o antropológico) es que evita tener que introducirlos como fenómenos que se materializan “a partir de la interacción de las decisiones adoptadas por las familias individuales o las empresas”⁶, lo cual plantea al planificador el irresoluble problema de ajustar las funciones objetivo del proceso de planificación con las preferencias y las decisiones descentralizadas de millares de hogares y otros agentes económicos, cuyas preferencias son desconocidas y cuyas funciones de utilidad –por su propia naturaleza metafísica y sicológica- no resultan comparables ni agregables.

Otro efecto del enfoque que se propone es justamente que las decisiones sobre el tipo y la cantidad de cada bien público que debe ser puesto a disposición de los consumidores, no resulta determinado por el poder de compra (o el ingreso) conjuntamente con las preferencias de los agentes económicos, sino que se determinan como una función técnica del tamaño (de la población, del empleo y las actividades), las propiedades de la aglomeración y sus flujos, es decir, es un problema técnico del diseño del producto vis a vis unas restricciones presupuestales presentes y futuras que básicamente afectan el nivel de tributación y las contribuciones a cargo de los distintos agentes, su capacidad de absorber tarifas de diferentes rangos y, en consecuencia, la forma de disponer o allegar recursos por parte de la autoridad planificadora o reguladora.

5 El francés Philippe Aydalot asume una definición bastante sugerente y próxima de la aquí adoptada en un antiguo trabajo en que critica la economía urbana neoclásica: plantea que la ciudad se puede considerar como “una forma social de organización del espacio” (cfr. Aydalot P., Decoster E. y Henrard J.: *Critique de L'Économie Urbaine*, Editions Cujas, Centre des Techniques Economiques Modernes, 1976, p.35). Desafortunadamente este interesante presupuesto se desvanece en una serie de divagaciones propias del marxismo dogmático que reinaba en algunos círculos académicos en las décadas de 1960 y 1970; incluso llega a rechazar de plano la pertinencia – en el sentido de L. Munford- de un análisis basado en la noción de las necesidades sociales, aun cuando no queda claro si esta noción sería apropiada bajo otro enfoque (opus cit, ibídem). Sin embargo, debe notarse que aquí se ha subrayado el aspecto técnico de la organización espacial, a diferencia de Aydalot, por razones que se verán enseguida, aún cuando esto no niega que, en cierto sentido, es una técnica articulada también a determinadas relaciones sociales.

6 Ver Fujita Masahisa, Krugman Paul y Venables Anthony J., *Economía Espacial: Las Ciudades, las Regiones y el Comercio Internacional*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 2000, p.36. Por supuesto, el propósito de los enfoques microeconómicos como el que se acaba de citar es mantener coherentemente la teoría de que todas las propiedades observables en el espacio económico y los procesos que en él se desenvuelven son el resultado de comportamientos individuales no condicionados o soberanos; y por consiguiente, que pese a existir imperfecciones técnicas como las economías de escala y los subsecuentes rendimientos crecientes, el mercado es capaz de conducir a ajustes óptimos que aseguren equilibrios (de corto plazo?) ajenos a la intervención del estado. Por lo tanto este es un mundo sin bienes públicos, lo cual explica que los autores lamenten la adopción de una hipótesis como la de Henderson que supone la existencia de una Corporación Municipal decisoria para algunos efectos (aun cuando también es cierto que Henderson exagera ampliamente sus atribuciones) y que celebren que “los modelos más satisfactorios son aquellos en los que la conducta emergente es más sorprendente a partir de los <<micromotivos>> de los jugadores” (opus cit., ibídem).

3.3 Taxonomía: Necesidades, satisfactores y espacios

Es obvio que la elaboración de una taxonomía de las necesidades de consumo colectivo - como toda clasificación lógica en términos de género y diferencia específica- corre el riesgo de no ser exhaustiva si previamente no se ha realizado una cuidadosa investigación empírica que permita analíticamente reconocer pero también diferenciar por sus cualidades distintivas, el conjunto de fenómenos que efectivamente deben ser incluidos dentro del *conjunto* (en este caso: El conjunto de necesidades de consumo colectivo). Por consiguiente, aquí se presenta sintéticamente una primera aproximación, en la cual se ha preferido generar categorías muy extensas (es decir, cada una de ellas aplicables a un subconjunto más o menos numeroso de conductas colectivas y, en consecuencia, capaz de incluir en cada subconjunto una variedad de satisfactores) con la esperanza de que, en la medida que se avance en el diseño del sistema distrital de espacio público, se logre encajar categorías cada vez más específicas y mejor adaptadas a los objetivos operacionales del planeamiento.

En armonía con el enfoque propuesto, el género Necesidades de Consumo Colectivo (N.C.C.) puede diferenciarse en dos grandes especies: originadas en la organización social y determinadas por la organización espacial⁷.

Como es obvio, esta taxonomía (ver tabla), al poner en relación necesidades, satisfactores e infraestructuras genera calificaciones en función de los *valores de uso* de los bienes que componen el espacio público. Debe entenderse, sin embargo, que la utilidad de una taxonomía es limitada y que en ningún caso excluye otras clasificaciones igualmente operativas y convenientes para los propósitos de la administración del sistema, que se irán incorporado progresivamente. A la postre, este procedimiento genera una matriz compleja de numerosas columnas (o entradas verticales).

Por ejemplo, las categorías: *Función y escala*, las cuales resultan indispensables para proporcionar una representación más apropiada del sistema como *red*, lo cual constituye una de sus propiedades fundamentales.

En cuanto Red no sólo comporta indivisibilidades e interdependencias entre los distintos elementos; además evidencia que los elementos de carácter socio-espacial son articulados –precisamente como red – por las infraestructuras de la dimensión físico espacial sin los cuales el espacio público, como en general toda la ciudad, carecerían de permeabilidad y accesibilidad.

⁷ En el transcurso de la elaboración del Plan Maestro se insistió en la necesidad de considerar la complejidad social del hecho urbano y se cuestionó la noción de espacio público implícita, por lo que se insiste en que esta clase de taxonomías, al operar por género y diferencia específica, no excluyen que entre las dos especies existan notas comunes, que es lo que permite remitirlas a un concepto sintético, tal como el de "formas sociales de organización del espacio". Esto significa que la especificación es un recurso lógico del análisis para diferenciar fenómenos que, por sí mismos, se presentan como hechos simultáneos o unitarios. Por ejemplo: la movilidad es técnicamente una necesidad determinada por la organización espacial, pero obviamente esto no niega que se trata también de una necesidad de la organización social urbana si se la compara, por ejemplo, con las restricciones al libre tránsito y a la movilidad del factor trabajo impuestas por la organización feudal.

TABLA TAXONOMÍA DE LAS N. C. C. Y SUS SATISFACTORES (EJEMPLOS)

E-1: físico espaciales		Satisfactores	Espacios de soporte (infraestructura)
Clase 1	1.1 movilidad		
	1.1.1 vehicular personas	Transporte colectivo individual	Red vial, Terminales y estaciones
	1.1.2 vehicular de bienes	Transporte de carga	Red vial, terminales de carga
	1.1.3 peatonal	Desplazamiento	Red vial, alamedas
	1.2 conectividad	Desplazamientos multidireccionales Transporte multimodal	Nodos, intersecciones, estaciones de transferencia
	1.3 accesibilidad	Economía de movimientos Cercanía (cortos tiempos de viaje)	Centros, S. I. T. M. Autopistas
E.2 socio espaciales		Satisfactores	Espacios de soporte (infraestructura)
Clase 2	2.1 reunión	Encuentro	Plazas, plazoletas, parques
	2.2 comunicación / información	Mensajes	Vallas, señalización
	2.3 recreación		
	2.3.1 cultural	Eventos / actividades	Espacios de reunión ocasionales o adecuados. Parques de recreación activa
	2.3.2 deportiva	Eventos / actividades	Espacios de reunión ocasionales o adecuados
	2.3.3 descanso y contemplación	Reposo observación	Zonas verdes amoblamiento urbano. Parques de recreación pasiva, miradores, paisaje
	2.4 reafirmación de los sentimientos de identidad (histórica, cultural, nacional)	Expresión	Monumentos, espacios monumentales, recorridos
	2.5 conservación de la identidad territorial (necesidad de pertenencia a un territorio y a una comunidad)	Identificación y preservación de elementos naturales	Estructura ecológica principal, paisaje

3.4 El espacio público como continente de acciones y actuaciones de interés cívico: El Marco Regulador

Una taxonomía de las N.C.C. y los valores de uso del espacio público como la que se acaba de presentar, corre el riesgo de ser criticada por ser socialmente reductivo, o de ser mal entendida por no relevar en forma vigorosa sus relaciones con la esfera política, en cuanto marco de actuación cívica y espacio del ejercicio de la ciudadanía y, por consiguiente, de concreción de derechos fundamentales en un estado social de derecho de naturaleza democrática.

Sin embargo, si se observan cuidadosamente las clases de los satisfactores socio-espaciales constituidos por desplazamientos, eventos, actividades y formas de expresión, se aprehenderá inmediatamente que no hay reducción ni exclusión de las manifestaciones políticas, culturales u otras de carácter social, sino que su efectiva concreción y amplitud queda determinada por los marcos reguladores, de naturaleza jurídica, que determinan el

tipo de eventos o actividades que se pueden realizar o que resultan restringidos en los distintos espacios de soporte.

Por lo tanto, la concreción de estos eventos y la amplitud de tales manifestaciones es una propiedad del marco regulador, esto es, de las normas que establecen autorizaciones y restricciones con respecto al uso y el aprovechamiento o apropiación de los elementos o infraestructuras que componen el sistema de espacio público.

Debe anotarse, sin embargo, que las políticas relacionadas con la inversión pública en infraestructuras o en la promoción de actividades (incluidas las que promueven la adopción de conductas o comportamientos cívicos en el espacio público.), tienen una marcada incidencia en la amplitud de los eventos (o, en general, de los satisfactores), ya que determinan cuantitativamente la mayor o menor disponibilidad de uno u otro tipo de espacios para su concreción, o determinan las posibilidades de usos o aprovechamientos más o menos intensivos, dependiendo de la oferta pública de eventos y actividades.

En síntesis la consideración del sistema del espacio público como materialización de espacios de expresión social, de comunicación o de ejercicio de derechos políticos queda implícita en la taxonomía de los valores de uso.

Según la forma de generación del espacio público, al urbanismo tradicionalmente se lo ha clasificado en primario y en secundario. El urbanismo primario es fundamentalmente el que reúne todos los elementos básicos o estructurales del espacio público de la ciudad, es decir, las vías arterias, las redes matrices de servicios públicos, el sistema ecológico general, los equipamientos, las zonas verdes y los demás elementos constitutivos del espacio público a escala urbana o de impacto general. El secundario está integrado por las vías locales, las redes derivadas o secundarias de servicios públicos, los equipamientos y los demás elementos del espacio público de impacto o escala local.

Por lo general, las obras inherentes al urbanismo primario son de mayor tamaño y envergadura que las locales, lo cual se explica también en el hecho de que aquellas tienen la condición de ser estructurales o básicas de la ciudad de que se trate.

Atendiendo a que el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 incluye en el concepto de "espacio público" los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, su uso o su afectación a satisfacer necesidades urbanas colectivas, a los tradicionales modos de generar el espacio público a que se acaba de hacer referencia podríamos agregar una tercera fuente: la edificación.

La amplitud de su concreción depende de las regulaciones (jurídicas) sobre el uso y el aprovechamiento de las infraestructuras, así como de las políticas públicas que determinan el tipo y la magnitud de la oferta de infraestructuras y eventos. Por consiguiente, en lo tocante a la esfera política, el marco regulador y las concomitantes decisiones del estado en materia de orden público, son las que determinan la mayor o menor amplitud del ejercicio de las libertades políticas. En esencia, tal cosa depende del contenido más o menos democrático de las regulaciones y las decisiones.⁸

⁸ Dicho de otro modo, lo anterior significa que la interacción y el ejercicio de libertades políticas no son por sí misma propiedades del espacio público sino de la organización política en un momento histórico específico.

3.5 Bienes públicos y espacios públicos

Dado que los bienes analizados satisfacen necesidades colectivas, desde el punto de vista económico caen en la categoría de *bienes públicos*, es sumamente importante observar que la noción jurídica de bien público es lógicamente menos extensa que la noción económica. De la exposición subsiguiente se deduce el diferente contenido que tienen los respectivos conceptos.

El concepto económico parte de especificar que este tipo de bienes son *indivisibles*. La indivisibilidad implica tres notas características o atributos cuyo enunciado, en conjunto, los define:

- **Escala o talla (tamaño):** Por tanto es un atributo de orden cuantitativo, significa que el bien no puede ser producido en pequeñas unidades discretas, a la medida de cada consumidor individual. Es obviamente el caso de un parque, una plaza o una vía.
- **Externalidades:** El bien genera cuando se usa –en lo cual consiste precisamente su valor de uso o utilidad– un potencial de satisfacciones tal que excede las necesidades de cualquier consumidor individual. Un corolario de esta propiedad, según la definió Samuelson en un célebre artículo publicado en 1954 *Sobre La Teoría del Gasto Público*, es que “el consumo que hace cada individuo de dicho bien no disminuye el consumo del mismo por parte de ningún otro individuo”⁹
- **Acceso indiscriminado:** No hay barreras de entrada para ningún consumidor individual. Esto implica que el *marco regulatorio* no impone limitaciones, restricciones o exclusiones discriminatorias que impidan el acceso en *condiciones de igualdad* a ningún ciudadano o grupo de ciudadanos.

Se examinan, ahora, las implicaciones de esta caracterización de los bienes públicos.

3.5.1 El derecho frente a los bienes públicos económicos

Es posible, casi de manera intuitiva, observar que ninguna de estas tres notas características implica, en la esfera económica, que los bienes públicos deben ser de propiedad pública; por el contrario, para el ordenamiento jurídico no hay bien público que no sea de propiedad pública. En consecuencia, derecho y economía divergen, pues para la economía pueden existir bienes públicos de propiedad privada¹⁰.

⁹ Según el mismo Samuelson “los beneficios derivados de un bien social, al contrario de los deducidos de un bien privado producen <<efectos externos de consumo sobre más de un individuo>>. Si un bien puede ser subdividido de manera que cada parte pueda ser vendida por separado a distintos individuos sin producir efectos externos sobre el resto del grupo, no es probable que la producción de ese bien sea objeto de la actividad estatal” (**Curso de Economía Moderna**, Ed. Aguilar, 1968, p.184). Sin embargo es conveniente anotar, de una vez, que esto no significa que tales bienes sean infinitamente elásticos, de tal modo que se pudiese considerar indefinida su capacidad para producir satisfacciones a un número cualesquiera de individuos. Su límite viene dado por efectos indeseables (des-economías) como el **rebosamiento o la congestión**.

¹⁰ Sin embargo, la legislación urbana introdujo en el artículo 5º. de la Ley 9ª. de 1989, entre los elementos constitutivos del espacio público “... los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas...” No se especifica cuáles son esos “elementos de los inmuebles privados”, pero

3.5.1.1 Bienes públicos y espacio público

Ante todo se advierte que la categoría de bienes públicos, tanto para el derecho como para la economía, es más extensa que la de espacio público. Es decir no todos los bienes públicos son espacios públicos.

Por ejemplo: Las redes de servicios públicos domiciliarios (alcantarillado, energía, acueducto) son bienes públicos pero no espacios públicos; otro tanto ocurre con el transporte colectivo. Esta es una diferencia que se origina, en lo fundamental, en razones de carácter técnico: la especialización de algunos sistemas de bienes públicos requiere que el público sea excluido del acceso al espacio (de producción o distribución) de la red. En el caso del transporte, la infraestructura o red vial pertenece al espacio público, pero el servicio de transporte que es el satisfactor de la necesidad es un bien público de acceso condicionado: sólo se puede acceder mediante el pago de una tarifa.

3.5.1.2 El régimen de propiedad

La categoría del bien público y, dentro de ella, la de espacio público, en economía es independiente de la naturaleza del titular de los derechos de propiedad (o, para el caso, de dominio): en economía todos los bienes públicos que son espacios, son espacios públicos, independientemente del régimen de propiedad.

En derecho para que un espacio sea espacio público (y por lo tanto un bien público) debe estar destinado al usos común (consumo colectivo) y, además, ser propiedad del estado o de alguna de sus entidades.

Lo planteado en este párrafo se puede resumir en una proposición: todos los espacios que desde el punto de vista económico satisfacen necesidades de consumo colectivo son bienes públicos; sin embargo, no todos los bienes públicos económicos son de propiedad del estado.

Esta es una diferencia substancial entre la noción jurídica y la noción económica de los bienes analizados. Las plazas, plazoletas y superficies peatonales de un gran centro comercial (por ejemplo, Unicentro) son bienes públicos, económicamente hablando, pero son de propiedad privada. En este caso, por lo general, muchas restricciones sobre utilización y acceso vienen dadas por reglamentos de copropiedad.

de manera exploratoria se pueden mencionar ejemplos con los cuales se tropieza frecuentemente el planificador y que, debido a esta ambigüedad contradictoria, se han convertido en un problemas gordianos cuando se trata de formular normas que regulen su utilización y aprovechamiento: traigamos a cuento el de la publicidad visual adosada a fachadas y culatas de inmuebles privados; cabe suponer que el elemento visual está adscrito al espacio aéreo que la legislación considera no como un bien público sino como un bien libre (es decir, que no puede ser objeto de apropiación ni pública ni privada); pero por decisión constitucional, la utilización del espacio aéreo debe ser regulada por el Estado, lo cual le permite expedir normas reguladoras sobre la volumetría de las edificaciones y sobre la publicidad visual que se les adose. Pero si una característica de todo espacio público es que jurídicamente debe ser de propiedad pública: ¿Cuales son los elementos de los inmuebles privados que caen en la categoría de espacios públicos? En cambio la economía diría que todos l@s ciudadan@s (incluidos sus propietarios) pueden disfrutar visualmente de las fachadas y las volumetrías sin que su disfrute afecte el consumo de alguno; por lo tanto, económicamente es un bien público que por su función quedaría incluido entre los espacios públicos. La divergencia entre economía y derecho que se detecta a partir de estas consideraciones se origina en la diferente extensión lógica que tiene el concepto de **bien** en una y otra disciplina.

3.5.2 Espacios públicos y “bienes fiscales”

Dentro del régimen de los bienes cuya propiedad ostenta el estado se diferencia entre bienes “fiscales” y bienes destinados al uso común de la ciudadanía. Esta diferencia sólo es relevante para el concepto económico en cuanto al régimen regulador; pero sí lo es para el derecho porque jurídicamente solamente pueden ser espacios públicos bienes que sean de propiedad pública cuyo uso pertenezca a todos l@s habitantes.

Y pueden existir espacios cuyo uso al no pertenecer a todos l@s habitantes aun cuando satisfagan N.C.C., no son jurídicamente espacios públicos sino bienes “fiscales”:

Es el caso de bienes que satisfacen necesidades de consumo colectivo que se localizan en bienes “fiscales”, ejemplo: partidos de fútbol en un estadio de propiedad pública. Esta condición permite el manejo y administración de bienes públicos como si fuesen de propiedad privada a través, si es el caso, de empresas industriales o comerciales o de concesiones con fines de lucro económico. En este caso, el acceso a los servicios o satisfactores tiene precio y, por lo tanto, se imponen barreras de entrada. Las formas de aprovechamiento dependen de políticas que tienen un alto grado de discrecionalidad.

En otros casos, la diferenciación entre bien público y espacio público viene determinada por razones de carácter estrictamente técnico: ya se anotó que las redes de servicios públicos como los de acueducto, alcantarillado o energía son por naturaleza bienes públicos pero obviamente no son elementos constitutivos del espacio público. Este tipo de bienes suelen tener acceso condicionado por un marco regulador que fija condiciones de acceso a través de procedimientos para determinar tarifas que pueden ser discriminatorias, por ejemplo, tarifas diferenciales por estratos. En este caso, la política del estado, al discriminar, tiene como propósito corregir fallas de mercado y preservar condiciones de equidad y justicia social. Esto es así por lo menos en teoría reguladora y por lo tanto, desde el punto de vista jurídico, aun cuando un examen de las fórmulas de tarifas autorizadas podría demostrar, con datos empíricos, que los procedimientos adoptados han prohiado comportamientos monopolísticos del “fijador de precios”, las cuales efectivamente discriminan contra la mayoría de la población.

3.5.3 Bienes públicos “libres”

Hay espacios que son bienes públicos pero que no son objeto de derechos de propiedad, lo cual implica que no se pueden adscribir a un patrimonio público ni privado. Jurídicamente son bienes libres sin posibilidad de titulación a nombre del estado ni de ningún particular, pero cuya utilización está sujeta a regulación del estado por decisión del ordenamiento constitucional. El caso más ostensible es el del espacio aéreo urbano¹¹. Otro ejemplo es el del paisaje.

¹¹ Según el Artículo 82 de la Constitución Política, “**las entidades públicas... regularán la utilización... del espacio aéreo urbano en defensa del interés común**”. Hasta hace unos 25 o 30 años se consideraba habitualmente que esta clase de bienes tenían valor de uso pero no tenían precio por no ser escasos; luego se ha concluido la necesidad de regular su utilización porque dentro de un determinado ámbito pueden ser relativamente escasos, y pueden presentar efectos de congestión o contaminación. Se podría interpretar el asunto de la siguiente manera: dado que la respectiva N. C. C. ha sido elevada constitucionalmente a la categoría de un **derecho colectivo** que sólo se puede satisfacer en condiciones de igualdad mediante el disfrute común, entonces los satisfactores no pueden ser objeto de ninguna clase de apropiación –ni pública, ni privada-. Pero la garantía del derecho colectivo requiere regular su aprovechamiento por los particulares para evitar el disfrute oligopolístico (aprovechamiento económico a favor de pocos); o para

3.6 Los efectos de escala y las externalidades

Se retoman ahora las propiedades relacionadas con la naturaleza indivisible de los bienes públicos; para entender sus efectos acudiremos en primera instancia a un ejemplo:

Un centro comercial privado de gran tamaño, tipo Unicentro o aún mayor, dotado de una oferta muy diversificada de comercios y servicios de diverso tipo, incluidos servicios recreativos. Para el efecto, también tendrá que estar dotado de amplias superficies de circulación peatonal y de plazoletas provistas de amoblamiento para el descanso de los visitantes. Como ocurre habitualmente en estos inmuebles, también se han localizado en áreas descubiertas, servicios de suministro de bebidas y alimentos, localizados al centro de las plazoletas y de las superficies más amplias de desplazamiento, o en otras localizaciones tangentes o paralelas a las líneas de desplazamiento de peatones. En ciertas temporadas algunas de estas áreas son ocupadas con eventos promocionales de otros bienes y servicios, incluso oferta de vehículos; de tal modo que los bienes o los muebles estratégicamente dispuestos, en los que personal autorizado suministra información y atención al cliente, se entremezclan de manera bien calculada con potenciales clientes en movimiento.

Se asume, igualmente, que no hay barreras de acceso y cualquier ciudadan@ corriente o incluso una familia puede visitar el lugar libremente, así sea solamente con el propósito de deambular observando las vitrinas, enterarse de precios, disfrutar del espectáculo de los juegos mecánicos; eventualmente los visitantes reposarán algún tiempo en los sitios previstos para este fin y consumirán algún refrigerio en las ventas descubiertas mencionadas más atrás.

El subsistema descrito es abierto al ambiente urbano: a través de vías y andenes que lo circundan por su periferia se conecta con el resto de la ciudad, lo cual le permite atraer un cierto "potencial de mercado" representado por visitantes que probablemente harán compras. No tod@s comprarán mercancías manufacturadas distintas a alimentos, pero digamos que de cada dos visitantes la probabilidad (p) es que uno compre (pc: $\frac{1}{2} = 0.5$) *sin embargo todos harán uso de las áreas de circulación*, las plazoletas y las zonas de descanso (pu: $\frac{1}{1} = 1$). También se sabe que la probabilidad de que un visitante compre alimentos o refrigerios de consumo inmediato es de uno por cada diez (pa: $\frac{1}{10} = 0.1$). El subsistema se puede representar con el diagrama de *la caja negra* en donde los satisfactores son tomados aquí desde el punto de vista del consumidor, desde el punto de vista del oferente interesan el volumen de ventas y el grado de satisfacción del consumidor.

Se aplican a la conceptualización de este subsistema varias de las categorías enunciadas hasta el momento:

- **Propiedad:** Es un bien de propiedad privada, sujeto a una regulación de copropiedad.
- **Bien público económico:** Son las áreas de uso común (circulaciones, plazoletas...) De las cuales tod@ visitante puede disfrutar gratuitamente porque su disfrute no menoscaba el disfrute del otro.
- **Indivisibilidades:** Las hay de dos tipos: entre bienes y de un mismo bien:
- **Entre bienes:** No se pueden construir locales sin áreas de uso común, y no se construirían estas si no se requiriesen para generar acceso a los locales (son bienes complementarios que se consumen conjuntamente).

impedir efectos generales de deterioro como resultado de actuaciones oligopolísticas e incluso generalizadas (depreciación del bien público); o para controlar simultáneamente una y otra eventualidad.

- **De un mismo bien:** Las áreas de uso común no pueden ser producidas en pequeñas cantidades discretas.
 - **Escala:** El tamaño apropiado, esto es, eficiente desde el punto de vista económico y eficaz para el éxito de la actividad comercial, supone una gran superficie tanto para locales como para áreas de circulación. Esto permite aglomerar negocios y concentrar visitantes. Conocido el número de probables visitantes, especialmente en temporadas de máxima afluencia, el número de m2 en superficies de circulación y plazoletas puede ser determinado como un *estándar* (m2/visitantes). Este el tipo de enfoque es el que evita tener que introducir la noción de demanda económica, permitiendo tratar la oferta de espacios de uso común como una decisión técnica del diseño del producto, a la manera, por ejemplo, como se estiman los requerimientos de un sistema de transporte cuyo diseño se dimensiona partiendo de lo que la ingeniería de transporte denomina “demanda de viajes según modo de transporte”.
 - **Externalidades:** Las hay de varios tipos:
 - **De aglomeración:** La escala permite generar localización aglomerada (no lineal) de una gran cantidad de negocios que ofrecen una gama numerosa de bienes diferenciados. Tal cosa atrae, a la vez, mayor afluencia de visitantes; y todos los oferentes se benefician mutuamente porque el volumen de visitantes resulta mayor que la simple sumatoria de los que cada negocio podría atraer por separado (Sinergia). De esta manera se incrementa para cada uno la probabilidad (por día, mes o año) de realizar transacciones exitosas.
 - **De consumo:** L@s visitantes pueden disfrutar en cada visita de varios satisfactores no sólo de uno: Comprar (que pagan), pasear, descansar (que no pagan).
 - **Complementarias de escala:** El gran número de visitantes asegura una gama de consumidores con preferencias o hábitos de consumo bastante diversificados. Esto crea, a su vez, la oportunidad de ofrecer servicios complementarios del comercio de manufacturas: servicios de recreación u oferta de bebidas y alimentos de consumo inmediato en espacios conexos o integrados con las áreas de circulación y las plazoletas. A los consumidores les incrementa su satisfacción porque en una sola visita (economía de escala) pueden satisfacer conjuntamente varias necesidades (unas sujetas a precios, otras gratuitamente). Debe observarse que *de no ser así tanto los productores* (propietarios o copropietarios del condominio comercial) *como los consumidores incurrirían en pérdidas netas:* los productores porque al no aprovechar eficientemente las economías de escala y las externalidades asociadas, estarían desperdiciando la oportunidad de incrementar la gama total de bienes ofertados (añadiendo nuevos bienes), sin incremento en los costos fijos y con un incremento ínfimo en los costes variables¹².
- L@s consumidores también perderían porque quizás dejarían de satisfacer alguna necesidad en el curso de la misma visita o recorrido.
- **Externalidades negativas como congestión y contaminación:** Cuando en un momento dado la afluencia de visitantes circulando o estacionados podría ser excesiva para la cuantificación de las áreas de uso común. Esto daría lugar a que se presente congestión, incomodidad en los desplazamientos, fatiga,

¹² Los productores podrían asimilarse aquí a la asociación de copropietarios (aun cuando no es muy exacto). Como la oferta de bienes adicionales (alimentos y bebidas) se localiza en áreas de uso común pertenecientes a la copropiedad, estas no son enajenables pero pueden generar una renta destinada, por ejemplo, a gastos de mantenimiento. El raciocinio muestra, en todo caso, que la existencia de una externalidad constituye una suerte de recurso disponible cuya no utilización constituye un desperdicio, aun cuando en primera instancia no se refleje en la contabilidad de las empresas individuales.

excesivo calor, ruido, contaminación del aire. Si la situación se vuelve crónica o permanente, muy pronto se presentarán efectos de deterioro de las instalaciones y un número cada vez mayor de visitantes dejará de ingresar (disminuye el input y con él la probabilidad de ventas). Por lo tanto, pierden los productores (bajan los ingresos por ventas) como los consumidores (pierden satisfacción). En principio pueden ensayarse remedios que busquen disminuir el número de visitantes no compradores, si es el caso, imponiendo barreras de entrada como la elevación de las tarifas de estacionamiento de autos; pero como reacción también un cierto número de compradores podría dejar de fluir, lo cual constituye una pérdida (el remedio resulta perverso o semejante a la enfermedad). Si el error es de diseño debido a un mal cálculo del estándar ($m^2/\text{visitante}$), *lo cual constituye un error técnico del diseño*, y el mal se vuelve crónico y el deterioro creciente, habría que enfrentar alternativas más costosas como la remodelación, o el cambio de uso y el reciclaje de las estructuras. Una vez que se trasciende cierto punto, la solución para las deseconomías externas y los procesos de deterioro es un trabajo arduo cada vez más costoso.

- Precisamente uno de los propósitos del *feedback* o proceso de retroalimentación es disponer de información oportuna –por ejemplo, sobre el comportamiento de los estándares- a fin de conjurar tempranamente los fenómenos acumulativos de carácter negativo.

3.7 El problema del aprovechamiento de las economías externas y la “Falla del Mercado”

El ejemplo aquí presentado pone de presente, en primer lugar, que también la empresa privada produce espacios públicos; pero sobre todo, busca suscitar la reflexión sobre la creciente adaptación de sus formas de producción, diseño y aprovechamiento a las condiciones de vida y a los gustos de los consumidores en las aglomeraciones urbanas contemporáneas. Es conveniente añadir que en el pasado ha sido así y que, por ejemplo, la empresa privada siempre ha generado calles y jardines o antejardines en los procesos de urbanización. La empresa privada ha debido enfrentar el problemas de los *free-raiders* (gorriones), el del consumo rival de servicios gratuitos con efectos negativos (congestión, contaminación) o el del eficiente aprovechamiento de las externalidades positivas (esto es, el coste cero de admitir a un nuevo usuario o un oferente adicional, lo cual es sinónimo de rendimientos crecientes).

Usualmente se advierte que, bajo un régimen *exclusivamente* de propiedad privada, el mercado no produciría ni pondría a disposición de los consumidores esta clase de bienes públicos en las cantidades apropiadas. Se trata de la conocida “*falla de mercado*”. Una manera de explicar esta incoherencia consiste en argüir que “el coste social es menor que el coste privado”, probablemente porque con una mayor cantidad del bien o de los servicios derivados de su utilización se beneficiaría un mayor número de consumidores, incluidos los gorriones; pero este argumento es un tanto metafísico porque si se pudiese separar a l@s compradores de l@s gorriones, o por lo menos, se pudiera mantener reducidos estos a sus “justas proporciones” (lo cual es, por lo demás, lo que intentaría lógicamente la empresa) gran parte del problema desaparecería, pues los costos “normales” ocasionados por la cantidad apropiada de gorreros ya estarían incorporados en las condiciones de producción (en este caso, los costos de ventas). Pero además, ¿qué significa un misterioso coste social cuya medida, no traducible económicamente a la hora de la verdad, es *menor* que el coste económico? ¿acaso es posible comparar magnitudes cuya unidad de medida es distinta debido a que miden fenómenos diferentes?

Es interesante observar el mecanismo mediante el cual el productor privado *incorpora* las economías externas, o sea, la forma como las incorpora en su contabilidad privada y el punto hasta el cual estaría dispuesto a asumirlas.

La respuesta sobre la forma como las incorpora es relativamente sencilla: consiste en considerar las inversiones y los gastos de mantenimiento en los espacios públicos como costes indirectos y así los incorpora o incorpora en su *función de producción*. De esta manera se asegura de proporcionar conjuntamente a los compradores la

cantidad de bienes gratuitos y de bienes rivales a precios dados que aseguren la mayor satisfacción del consumidor (no sabemos si es óptima, ya que esta noción también es gaseosa en la práctica)¹³.

El punto hasta el cual la empresa está dispuesta a asumir las economías externas (el cual coincide necesariamente con el punto hasta el cual está dispuesta a aceptar gorriones), viene dado probablemente por la incidencia de dichos costes indirectos en el precio de venta de las mercancías de consumo privado así como en el coste marginal y, en consecuencia, dependerá del efecto que tenga en el ingreso de la empresa. Como hemos admitido que nos encontramos en un mundo de rendimientos crecientes (lo cual da lugar a un mercado de competencia imperfecta, en todo caso, cargado de elementos monopolísticos) tenderá a ajustar la participación de las facilidades externas en el coste, o bien al nivel que lleve al máximo las ganancias, o bien al nivel que amplíe las ventas a un volumen compatible con ganancias “normales”. En ninguno de los dos casos el ingreso marginal coincidirá con el coste marginal, por lo cual la cantidad del espacio público (o de servicios “externos”) producida y puesta a disposición del consumidor no será la apropiada (a las condiciones de competencia perfecta) y mucho menos a la cantidad que se podría estimar como la requerida por un universo poblado sólo con demandantes dotados en su mayoría de ingresos inferiores a los necesarios para pagar los costes o, simplemente, sin ingresos. Aquí es donde el sistema de decisiones descentralizadas de los productores experimenta la denominada “falla del mercado”.

Sin embargo, por este camino la conclusión a la que se arriba sobre la naturaleza de la “falla” es diferente en esencia a la arriban los teóricos del coste social o de la competencia monopolística; también se detecta una falla pero social que no puede atribuirse a los agentes del mercado, pues no es su papel ofrecer bienes forzosamente o siquiera una unidad adicional de un bien, que no puedan incorporar en sus funciones de producción como coste. Nos vemos así obligados a introducirnos en un mundo afín al de la economía positiva, afín solamente porque priman las consideraciones de carácter institucional y ético: el mundo de la regulación en el cual se mueve la economía normativa¹⁴.

3.7.1 Cómo el sector privado incorpora la generación de externalidades.

El estudio de formulación del Plan Maestro se introduce al mundo de la regulación de la producción y los aprovechamientos del espacio público, partiendo del aprendizaje que deja la observación del comportamiento privado.

La razón de ello es que los límites de la conducta económica privada permiten determinar con mayor precisión el papel subsidiario o complementario que debe jugar la política estatal, preservando hasta donde sea posible criterios de eficiencia y de riesgos calculados.

¹³ Al ser más específico y poner de presente que no nos encontramos en un mundo de competencia perfecta, en consecuencia, es probable que entre los bienes ofertados de consumo rival y excluyente, algunos pueden ser suficientemente diferenciados como para que, en todo o en parte, su precio pueda absorber los mencionados costes indirectos. Si no es así, porque se trate de bienes de consumo masivo sujetos a condiciones de competencia más exigentes, son las economías de escala y de aglomeración las que deben permitir absorber tales costes. En uno y otro caso la oferta de espacios públicos de consumo gratuito no alcanzará la cantidad esperada en competencia perfecta; y no se puede alcanzar el fantástico mundo de la competencia perfecta por las condiciones técnicas de producción dadas. Estas son algunas de las consideraciones que supuestamente explican la falla del mercado de la que se tratará enseguida.

¹⁴ No es una falla de mercado precisamente en la medida que los agentes responden racionalmente a sus señales. Lo que ocurre es que las reglas del mercado o el mercado mismo como institución es un sistema limitado que no puede responder a todas las expectativas políticas y a todas las necesidades sociales. De lo contrario el Estado sería superfluo.

Se puede poner atención por un momento en la forma en que los controla y los incorpora el agente privado cuando se ve abocado a producir espacio público: el proceso de retroalimentación le permite disponer de información sobre el número de visitantes y del consumo de los distintos servicios (satisfactores) puestos a su disposición.

El feed-back posibilita establecer si el *input* de visitantes compradores es deficitario, en cuyo caso sería indispensable actuar sobre el ambiente externo (línea punteada en nuestro diagrama de la caja negra) para atraer un mayor número, por ejemplo, acudiendo a estrategias publicitarias. Por el contrario, si el input (número de visitantes) desborda el estándar general ($m^2/\text{visitantes}$) o produce redundancias en los estándares de consumo amenazando la calidad del servicio, intentará actuar ideando barreras de entrada que desalienten a los gorriones (o free raiders).

En el primer caso, si la estrategia publicitaria no consigue corregir la trayectoria esperada de la curva de coste a mediano plazo, lo más seguro es que la empresa tenderá a desaparecer desplazada por la competencia externa. En el segundo, si las restricciones no logran corregir el flujo y el comportamiento de los estándares de consumo, probablemente la empresa continuará operando hasta el momento en que las deseconomías de congestión, deterioro y contaminación, aunadas a los estándares de consumo por visitante, hagan inviable incorporar costes de los servicios complementarios gratuitos; a partir de allí, o bien tendrá que hacer una completa reingeniería a la planta; o tendrá que replantear todas las condiciones de producción, o bien le queda la alternativa de liquidar el negocio¹⁵.

Un supuesto muy relevante del comportamiento de la empresa consiste en que intenta maximizar el aprovechamiento de las facilidades externas que debe proporcionar conjuntamente con la oferta de sus mercancías. Para ello requiere, en primer lugar, evitar que la oferta de espacios públicos resulte redundante o deficitaria: por lo cual debe estimar cuidadosamente los estándares técnicos y monitorear oportunamente el comportamiento de los estándares que describen el comportamiento de los visitantes; en segundo lugar, intentará alcanzar el mejor aprovechamiento posible de las áreas de uso común, mediante una adecuada combinación en ellas de la disponibilidad de satisfactores gratuitos con la oferta de servicios complementarios (alimentos y bebidas). Los gratuitos proporcionan satisfacción a todos los visitantes sin exclusión: los segundos procuran satisfacciones adicionales a dos gamas de potenciales demandantes (según los estándares asumidos en nuestra caja negra) y contribuyen a disminuir el impacto de los costes indirectos en los costes totales (lo cual mirado desde otro ángulo, implica que contribuyan a elevar la tasa interna de retorno del capital).

¹⁵ Es posible que algunos especialistas argumenten que la adición de un mecanismo de información como el que supone el *feed back* constituye un elemento que introduce mayores perturbaciones en la competencia. Pero esta es una objeción irrelevante que pertenece al obsoleto mundo de la competencia *simétricamente desinformada*. Es conveniente anotar, en el caso que la empresa o empresas afectadas decidan liquidar, que presumiblemente serían sustituidas *in situ* por otras que podrían operar eficientemente allí bajo el ambiente de deterioro ya creado. Entraría a operar una ley semejante a la ley de Gresham según la cual **“la moneda mala tiende a desplazar a la moneda buena”**: Si el problema de congestión se presenta porque es muy baja la tasa de compradores en relación con el número total de visitantes (es muy alta la proporción de free-riders) estos tenderán a desplazar a los demandantes efectivos; puede ocurrir a continuación que los locales comiencen a ser ocupados con negocios que ofrezcan una gama de mercancías de demanda masiva y más baja jerarquía: quiere decir que la oferta se ajusta a una demanda de ingresos más bajos. Por el contrario, en la estrategia publicitaria se intenta ajustar la demanda a la oferta. También cabe otra estrategia que no se mencionó más arriba, muy reconocida de un tiempo a esta parte: introducir una gran superficie comercial oferente de bienes de consumo masivo (tipo Carrefour, Macro, Ley, Carulla, Éxito, Olímpica...) lo cual diversifica la demanda (captura segmentos de hogares con ingresos y patrones de consumo más diversificados), asegura una utilización más eficiente de las facilidades externas y tiende a reducir los gorriones a proporciones económicamente viables (un número mayor de visitantes puede no sólo “mirar” sino comprar). En todo caso, es una estrategia que se basa en economías de escala que no están a disposición de los pequeños negocios y, por tanto, suponen implícitamente el mundo menos feliz de la competencia imperfecta.

3.7.2 La “Falla del Sector Público”

Se incluye ahora una nueva noción que llamaremos “la falla del sector público”. Por ahora sólo se menciona, y se intenta el acercarse a su definición al final de esta sección. Esta, aparentemente se origina en un comportamiento frente al gasto recurrente y la inversión pública en inmuebles destinados al uso común que hace omisión de las condiciones técnicas de su producción y aprovechamiento en el ámbito urbano contemporáneo, así como de las restricciones presupuestales que enfrenta la autoridad pública.

Usualmente se argumenta que la intervención del estado en la producción de espacio público es indispensable e indelegable sencillamente porque sin ella ciertos espacios o no se producirían en absoluto o, por lo menos, no se producirían en las cantidades requeridas por las necesidades sociales o incluso políticas de la ciudadanía. En esto consiste la “falla del mercado” que, como se sugirió más atrás, en realidad es más bien una falla de la organización social¹⁶.

Hay un presupuesto comúnmente aceptado, con efectos bastantes incisivos en el comportamiento de la correspondiente gestión pública. Sostiene que, dada la función del estado como productor de los satisfactores de las necesidades de consumo colectivo -sean los espacios públicos bienes públicos puros o impuros-, es imposible técnicamente, y además por razones políticas y sociales, intentar siquiera aplicar el principio de exclusión. Hasta aquí parece necesario convenir en que estas proposiciones interpretan correctamente el hecho empírico y los deberes del estado.

Tal vez la mayor contribución de este enfoque es que determina bien las limitaciones del mercado (como mecanismo de asignación de recursos y como institución social) y delimita el campo de actuación del estado (como garante de la realización de derechos colectivos). Sin embargo surgen complicaciones cuando los supuestos se llevan a la práctica de la gestión pública.

Se puede comenzar subrayando que es prácticamente imposible establecer un orden de prevalencia entre derechos colectivos o sociales reconocidos por el ordenamiento constitucional, dada la incondicionalidad que reviste su observancia por parte del estado: ¿es más importante garantizar la libre circulación (art. 24 de la Constitución Política), el derecho de todas las personas a la recreación (art. 52 de la C.P) o el ambiente sano (art. 79 de la C.P)? ¿con qué cantidades concretas de los respectivos espacios públicos queda garantizado el ejercicio de los correspondientes derechos? ¿cómo se mide?¹⁷.

El desarrollo de procedimientos que posibilitan medir niveles de contaminación (por ruido, dióxido de carbono, desechos) o niveles de congestión (según número de vehículos y velocidad del flujo) constituyen indudablemente avances tecnológicos que para ciertos aspectos funcionales contribuyen a la resolución de los dilemas, especialmente cuando permiten fijar estándares.

¹⁶ Desde cuando el concepto de la falla se introdujo articulado al concepto de bien público, se ha producido una abundante literatura sobre el tema que ha conducido, por una parte, a la distinción entre bienes públicos puros e impuros, así como a la aceptación más o menos generalizada de las categorías de exclusión y consumo rival (Musgrave, 1992); por otro lado, ha permitido desarrollar una extensa reflexión sobre la lógica de la acción colectiva y sus limitaciones especialmente desde los aportes de Mancur Olson (1965). A partir de estas contribuciones ha filtrado varios campos especializados de la economía y disciplinas afines: la escuela neo-institucionalista, la teoría de la elección social, la teoría y los métodos de regulación económica.

¹⁷ Este es un problema común a todos los imperativos éticos. Aceptados los imperativos a los cuales debe ajustarse la conducta, por ejemplo El Decálogo, qué es más importante: ¿Amar a Dios u honrar a padre y madre? ¿Amar al prójimo o no matar? Evidentemente los imperativos no admiten ordenamientos, ni distinciones, ni cuantificaciones (¿amarse un poco más a sí mismo que a Dios y a este más que al prójimo?). Por tal razón no se adentra más en estos cuestionamientos.

Aun así, no desaparecen los dilemas: ¿es más conveniente excluir vehículos de las vías –disminuyendo contaminación y acelerando el flujo-, o construir más vías, andenes y plazoletas mejorando el flujo e incrementando el espacio disponible para movilidad vehicular, tránsito peatonal y recreación? ¿es mejor una cicloruta, una alameda o una calle peatonal? La teoría de la elección social ha intentado encontrar salidas acudiendo al voto de la ciudadanía para que revele sus preferencias, pero se ha observado que la información requerida no está distribuida simétricamente (no todas las personas son igualmente sabias) y, lo que es peor, desde Olson se ha descubierto que los beneficios de las decisiones políticas son independientes de la participación en la acción colectiva.

También ha constituido un rudo golpe a la convicción que confía en la sabiduría de las masas, la constatación de que pueden presentarse fallas en el suministro de “bienes preferentes” cuando se aplica el método electivo porque la forma como se experimentan las necesidades individuales, y como los individuos revelan sus preferencias, puede no coincidir con las necesidades comunitarias. En este caso se supone que la *sociedad* corregirá las fallas a que de lugar la expresión mayoritaria de las preferencias: ¿pero, entonces, qué es la *sociedad*? ¿un *deus ex machina* que transmite mensajes sin emisor?

El resultado práctico es que la administración pública no dispone efectivamente de criterios ni procedimientos suficientes para validar la eficiencia y la eficacia de las decisiones de inversión en espacio público. Tanto la administración como las corporaciones de elección pública, incluso cuando obran con honestidad y con la mejor información disponible, tienden a actuar como si toda inversión en espacio público fuese bondadosa y justificable por el simple hecho de que presuntamente atiende necesidades colectivas; por tal razón, aun conociendo las restricciones presupuestales, los ejecutores del gasto en espacios públicos (los funcionarios o las instituciones, para el caso es lo mismo) tienden a ponerlos a disposición de los pobladores como si se tratase de bienes no producidos, esto es, como valores de uso no-económicos a la manera de un bien libre, simplemente porque el acceso no es excluyente. Este comportamiento equivale a creer, en la práctica, que como los servicios derivados de su utilización no tienen precio y, por consiguiente, no cabe esperar una tasa interna de retorno por la inversión, entonces el bien no tiene coste o, lo que es igual, que su producción no insume recursos.

Esta clase de creencias –que pueden llegar a gozar de alto aprecio político- de hecho conducen crónicamente a graves distorsiones en la asignación de recursos y a encrucijadas para la sostenibilidad fiscal del propio espacio público. Periódicamente grandes ciudades enfrentan un panorama de andenes abarrotados y más allá de plazas abandonadas o en manos del crimen; de vías congestionadas y fachadas en ruinas con grandes parques desiertos, en otro lugar. Simultáneamente, la disposición de recursos (por ejemplo, porque entre otras no se han acabado de cubrir las deudas que ocasionaron los grandes parques) no permite enfrentar la congestión ni tampoco dar una atención conveniente a los espacios subutilizados. Se ha caído en el peor de los mundos posibles en nombre de la función social del estado¹⁸.

La inadecuada asignación de recursos a la cual conduce el proceso de toma de decisiones por parte del sector público desembocan, en primera instancia, en dos fallas protuberantes en el proceso de generación o construcción del espacio público: *A la producción insuficiente en determinadas áreas* que a la postre padecen efectos indeseables de congestión, contaminación, deterioro e inseguridad. O bien, *a la generación de espacios*

¹⁸ Hacia 1983 Nueva York padecía una situación semejante, bajo la administración del alcalde Koch. Antes de abandonar sus oficinas de Manhattan situadas frente a la Gran Central Station, la Mobil Oil Corporation gravó desde sus oficinas un video justificativo de su decisión: “La breve cinta sin narrador revela una ciudad que ha perdido el control de sus espacios públicos. Colillas de cigarrillos se descomponen en charcos de orina fuera del terminal; periódicos se arremolinan desordenadamente en la calle; vendedores ilegales pregonan juguetes baratos sobre cajas de cartón...” La respuesta fue la creación de los Business Improvement District –BID-, organizaciones de interés público que pueden ser privadas (pero coadministran tributos) o mixtas. Los “Distritos de Mejoramiento” han perdurado con una trayectoria aparentemente exitosa (Información de Jorge Nacer Rodríguez, Inter. of Manhattan Institute of Policy Research, vía Internet).

que resultan periódica o permanentemente subutilizados y, como consecuencia de ello, también se ven sujetos posteriormente y en muchos casos a los efectos del abandono y la criminalidad¹⁹.

3.7.3 Una tipología de Free-Riders

Sin embargo, estas dos disfunciones no son las únicas a las cuales da lugar la actuación del sector público. La carencia de estándares apropiados para determinar la localización y la magnitud de los espacios que deben ser producidos así como las regulaciones deficientes o inapropiadas para regular sus aprovechamientos, influyen decisivamente en la aparición del fenómeno de los free-riders que intentan lucrarse de las externalidades positivas generadas por el sector público. La competencia entre estos aprovechadores ocasiona efectos encadenados, no sólo de utilización ilegal, sino de sobre utilización, congestión, deterioro y contaminación, aparte de un conflictivo ambiente social en el propio espacio público. Esto último es el resultado no sólo de la inconformidad de l@s ciudadan@s con los free-riders sino del propio enfrentamiento entre estos últimos por apropiarse gratuitamente y por todos los medios posibles (legal o ilegalmente) de los beneficios derivados de su utilización. Entre los numerosos grupos que compiten por esta apropiación de las externalidades pueden mencionarse los siguientes:

- Anunciantes y publicistas de propaganda visual.
- Empresarios de rutas ilegales de transporte, concesionarios de rutas legales y concesionarios del S.I.T.M.
- Usuarios de vías y andenes como plataformas de descargue, zonas de reparación y de estacionamiento de vehículos.
- Propietarios de inmuebles, que a partir del cambio de uso de residencial a comercial o de servicios, transforman antejardines en estacionamiento y/o en “ampliación “ del establecimiento de comercio.
- Vendedores ambulantes y estacionarios de bienes de consumo masivo.
- Empresarios que crean redes de distribución callejera de bienes al detal.
- Propietarios que incrementan los aprovechamientos del espacio privado sin absorber contribución de valorización ni participación en plusvalía, o los que simplemente se limitan a un pago mínimo del impuesto de industria y comercio.
- Grandes superficies de ventas, de establecimientos educativos o de abastecimiento de alimentos sin plataformas de descargue o de descenso de pasajeros, o sin servicios adecuados de estacionamiento.

¹⁹ Las respuestas colectivas a estas fallas pueden, a su vez, agruparse en dos grandes conjuntos: ciertos grupos sociales se excluyen voluntariamente de las áreas sobreutilizadas e inseguras; otros intentan excluir de los espacios públicos subutilizados y abandonados al resto de l@s ciudadan@s, privatizando su aprovechamiento (esta segunda alternativa es la que se tipifica en el caso de los cerramientos ilegales de las vías, parques y zonas verdes).

- Grupos mafiosos o criminales: distribuidores de drogas, pandillas, redes de reducidos, redes de distribución al detal de artículos de contrabando.

3.8 Aspectos básicos para la regulación de los aprovechamientos del espacio público

En conjunto, las observaciones sobre las fallas del mercado y del sector público sugieren que la solución a los problemas derivados de las insuficiencias del primero y la inadecuada asignación de recursos del segundo, requiere un enfoque complejo e integral, así como un marco regulador capaz de evitar el conflicto social implícito en la competencia silvestre por la apropiación de las ventajas externas. Apparently, el análisis sugiere que los siguientes aspectos son cruciales en la adopción de las políticas y las regulaciones:

- Es prerequisite de cualquier solución el compromiso solidario de todas las partes involucradas, de colaborar incondicionalmente con la administración y la fuerza pública para expulsar del espacio público a todos los aprovechadores que se lo apropian para actividades criminales.
- Debe emprenderse la tarea de regular todo tipo de aprovechamientos directos o indirectos del espacio público de acuerdo con reglas que impongan tarifas o contribuciones proporcionales a la magnitud de los beneficios y que contemplen, entre otros aspectos básicos, los siguientes:
- Todo aprovechamiento adicional directamente localizado en el espacio público debe lograrse sin efectos negativos sobre la satisfacción de las necesidades de consumo colectivo para las cuales ha sido producido.
- Todo aprovechamiento indirecto por parte de los propietarios de inmuebles adyacentes debe ser retribuido o compensado.
- Toda utilización del espacio público para instalar o aprovechar redes de distribución de bienes por parte de productores o comercializadores privados debe ser regulada mediante concesiones y tarifas.

Las operaciones encaminadas a generar, ampliar, transformar o renovar los espacios públicos deben atender a:

- **El diseño de la operación en forma integral:** Esto significa que debe ejecutarse tomando en consideración todos sus efectos sobre el área de influencia y sobre todos los componentes del espacio público: vías, andenes, parques, zonas verdes, plazas y plazoletas, así como sus correspondientes efectos sobre los aprovechamientos de los inmuebles adyacentes.
- **Producción conjunta de bienes públicos no excluyentes y de bienes rivales excluyentes:** La integridad de la operación debe incluir planeamiento de los usos comunes no excluyentes conjuntamente con los aprovechamientos directos o indirectos de carácter lucrativo, con el propósito de dimensionar adecuadamente la magnitud de los espacios a producir y asegurar que los usos lucrativos no vayan en detrimento de la plena satisfacción de los consumos colectivos.
- **Fijación de estándares** (según tipos de N.C.C., satisfactores y localización): Para dimensionar la "oferta", determinar la calidad de los espacios y monitorear su utilización o su estado.

- **Monitoreo de los estándares mediante un sistema de sensores e indicadores (feedback):** Que posibiliten determinar el grado de utilización de los espacios e implementación de estrategias para la obtención de equilibrios dinámicos a corto plazo. Esto implica:

Estimación de los rangos mínimos y máximos de utilización (cargas mínimas-cargas máximas / subutilización – sobre-utilización).

Actuación alternativa sobre el ambiente externo para promocionar el espacio (en el caso de la subutilización) o sobre las entradas (usuarios o disponibilidad de espacio, en el caso de sobre-utilización)

- **Exclusión de free-riders:** Mediante la organización y regulación de los aprovechamientos lucrativos en todos los casos que la generación de un espacio público permita prever que se crearán condiciones externas (por ejemplo: elevados flujos de peatones o vehículos) para que aparezcan interesados en apropiárselas. Este es un principio básico para la actuación del sector público ya que la ausencia de previsión en este aspecto, siempre generará aprovechadores que intenten utilizarlas ilegalmente.
- **Adopción de un marco regulador adecuado.** En la actualidad los estándares que definen la disponibilidad de los espacios públicos del mismo modo que sus aprovechamientos están dispersos en una multitud de normas incoherentes y contradictorias. Las entidades encargadas de su aplicación son numerosas y no atienden a un marco general de carácter jurídico ni de planeamiento. La facultad de regular y dar en concesión los aprovechamientos es casuística y hasta cierto punto caprichosa. Por ejemplo: el IDU da en concesión las Troncales; con otros criterios, la STT da en concesión rutas de transporte público; el FVP procura la localización de vendedores ambulantes y estacionarios; la propaganda visual se regula en normas policivas, urbanísticas e impositivas.

Por consiguiente, no existen criterios comunes de obligatoria aplicación en todo proceso que implique aprovechamiento directo del espacio público con fines lucrativos. La insuficiencia o la total inoperancia de algunas entre estas regulaciones se manifiestan en el hecho evidente de que no consiguen evitar la aparición de las externalidades negativas más obvias o, lo que es peor, las propician.

Así, por ejemplo, la contaminación con propaganda visual es el resultado, en gran medida, de la tributación muy baja a la que están sometidas las medianas y grandes superficies de anuncios. La disminución lineal de los impuestos de rodaje de acuerdo con la antigüedad de los vehículos o en proporción directa con su depreciación propicia que vehículos en mal estado sigan circulando y congestionando.

Ciertas formas de concesión de rutas de transporte público determinan que se presente un exceso de vehículos de transporte colectivo congestionando las vías. Si un operador de un sistema de transporte masivo puede alcanzar el óptimo de ocupación sin que a partir de ese punto esté sujeto a rendimientos e ingresos marginales decrecientes, estará interesado en que el sistema se sature y se congestione.

Si es posible eliminar los antejardines sin severas sanciones económicas o sin exponerse a consecuencias tributarias significativas, los antejardines desaparecerán. Cuando la policía es impotente para controlar la ocupación del espacio público por vendedores sin licencia y, por otra parte, tampoco se programan o se dan en concesión estos aprovechamientos, todos los aprovechadores ilegales tenderán a solidarizarse en contra de la autoridad pública para aprovechar el creciente desorden (o entropía del sistema) como forma de proteger su actividad.

Las consideraciones anteriores sugieren que todo aprovechamiento lucrativo del espacio público debe estar sujeto a reglas que contemplen:

1. **La determinación precisa de los espacios concesionados o autorizados.**
2. **La fijación de tasas, contribuciones, imposiciones o derechos de aprovechamiento** compatibles con los riesgos asumidos por el inversionista privado, las garantías y los aportes asumidos por el distrito capital, y la obtención de los márgenes “normales” de beneficio esperable en estas condiciones.
3. **Los estándares de ocupación del espacio lucrativo, los márgenes de operación y los volúmenes de ventas o de ingresos esperados** deben permitir la explotación del espacio público hasta un punto compatible con el “margen normal de beneficios” y con los usos comunes. Si alcanzado este punto de equilibrio, los estándares de ocupación todavía resisten mayor aprovechamiento sin detrimento de los usos comunes, el inversionista privado debe estar sujeto a cargas crecientes (o sea, a ingresos marginales decrecientes) a fin de evitar que pueda incurrir en usos lucrativos excesivos o deteriorables.

3.9 Espacios públicos y los bienes complementarios excluyentes

En general, la teoría considera los espacios públicos como pertenecientes a la subclase de los *bienes públicos impuros* (también se les denomina bienes comunales y, en otros casos, recursos comunes). La característica diferencial de estos consiste en que no son excluyentes, es decir, nadie puede ser excluido de su consumo aun cuando no haya pagado por él, pero su utilización, por cada consumidor adicional una vez trascendido el límite de las economías de escala implícitas en su tamaño, reduce la satisfacción obtenida por todos los demás: es el punto en el cual una calle se torna congestionada y/o ruidosa, un espacio se vuelve sofocante o un parque pierde su tranquilidad.

La opinión comúnmente aceptada es que en estos casos debería aplicarse algún tipo de exclusión pero no resultaría viable, o bien por ser técnicamente imposible o porque su administración resultaría demasiado costosa. En ciertos casos la única alternativa para disminuir la presión de los “gorrones” es utilizar medidas puramente coercitivas; por ejemplo, se prohíbe el acceso de vehículos a determinadas áreas o se prohíbe su circulación en determinados días y horas (caso “pico y placa”). La imposibilidad de aplicar la exclusión o la relativa inoperancia de medidas coercitivas o persuasivas conduce a que periódicamente se observe una infradotación de espacio público en ciertas áreas críticas, al mismo tiempo que una crónica carencia de recursos por parte de la administración pública para atender su mantenimiento y ampliación.

Sin embargo, una observación más detenida de los comportamientos de los consumidores deja suponer que los problemas más críticos y costosos están relacionados sobre todo con la contaminación atmosférica y la congestión vehicular.

Por el contrario, un número muy elevado de ciudades de gran tamaño han tenido que enfrentar la subutilización y el abandono de grandes espacios públicos como parques, plazas y plazoletas, acompañados de secuelas de inseguridad y deterioro. En ciertos casos ha sido indispensable mejorar la accesibilidad (mejor articulación con la red de movilidad), delegar la administración y promoción de eventos e incluir algunos aprovechamientos económicos complementarios para atraer usuarios o elevar su nivel de satisfacción. En general, estas experiencias sugieren que no es incompatible, utilizando estándares adecuados de aprovechamiento, combinar la disponibilidad de satisfactores no excluyentes con la oferta de bienes complementarios rivales.

Aparentemente tampoco se ha tomado en cuenta que la sociedad urbana contemporánea la eficiente presentación de ciertos servicios de consumo colectivo requiere técnicamente una especialización de ciertos espacios públicos (no es lo mismo un parque de diversiones que una reserva ecológica para descanso pasivo) y, por lo mismo, también se ha requerido introducir el principio de exclusión para su consumo, por ejemplo, mediante el pago de tarifas. El S.I.T.M. de Bogotá es un ejemplo al alcance de la mano: La calzada exclusiva se sustrae del resto del espacio público, se da en concesión y sólo se puede acceder al servicio mediante el pago de una tarifa.

En conclusión, estas consideraciones ponen de presente que la definición de que las regulaciones sobre los aprovechamientos del espacio público deben contemplar:

1. La multifuncionalidad o el mayor grado de especialización de los espacios y los satisfactores de la N.C.C.
2. La aplicación de procedimientos de exclusión en actividades muy especializadas, pero que al mismo tiempo repercutan en un adecuado reparto de cargas y beneficios del desarrollo urbano entre empresarios privados y ciudadanos en general (no creación de monopolios ineficientes)
3. El aprovechamiento económico de actividades complementarias mediante el adecuado suministro de bienes no excluyentes, en el caso de los espacios con potencial multifuncional.

3.10 El caso de los vendedores callejeros

Las distintas clases de vendedores callejeros y estacionarios que invaden desordenadamente andenes, esquinas y, a veces parques y plazas, constituyen el caso más notorio de aprovechadores gratuitos de las externalidades resultantes por la generación de espacio público, aun cuando desde el punto de vista económico no son necesariamente los que monetizan los mayores beneficios. Su presencia es más notable en vías y espacios de alto tráfico, conexos con las centralidades de actividad terciaria y, de manera más esporádica, en plazas y parques con motivo de la celebración de eventos masivos o en días festivos cuando se incrementa notablemente la presencia de visitantes en estos lugares.

Una interpretación adecuada de este fenómeno debe tomar en cuenta, por lo menos, los siguientes actores que inciden en su reiterada presencia y en su crónico agravamiento:

En primer término y, como es bien sabido, se trata de un fenómeno de gran escala relacionado con la escasez de puestos de trabajo en el sector formal de la economía. Sin embargo una interpretación más precisa requiere considerar que las actividades que realizan estos trabajadores —en la mayoría de los casos por cuenta propia— no constituyen oficios artesanales y tradicionales todavía supervivientes en una economía de mercado. Por el contrario, es el mismo desarrollo de la economía moderna de mercado y las oportunidades que genera la aglomeración de actividades y demandantes las que propician la multiplicación de estas actividades como alternativas al desempleo y el subempleo.

De hecho, esta clase de ocupaciones como otras actividades por cuenta propia, definidas como informales (caso, por ejemplo, de la reparación de vehículos, talleres de reparación de electrodomésticos, oficios de albañilería y mantenimiento de edificaciones, de redes de servicios de energía, agua y alcantarillado, servicios personales como peluquería, jardinería, etc.) Crecen y se multiplican con el crecimiento de las ciudades y, por consiguiente con el desarrollo de la economía propiamente urbana, de la cual este sector de actividades constituye su estrato de más baja jerarquía pero el más numeroso. Por supuesto, el fenómeno es más acusado en economías en crecimiento bajo condiciones de oferta de mano de obra prácticamente ilimitada a corto plazo.

En 1967, el Premio Nóbel de Economía Paul Samuelson ponía de presente, en el Manual de Economía Moderna, que más del 90% de los empleos registrado por la economía norteamericana de entonces correspondía a unidades familiares por cuenta propia o a lo sumo a microempresas. En el caso específico de Bogotá la Encuesta de Calidad de Vida (E.C.V., Junio de 2003) estimó que la población total ocupada ascendía a 2.904.145 personas, de las cuales más de 206.000 equivalente al 6.1% trabajaba en la calle ambulante, estacionario o en kiosco o caseta. Otros 69.000 ocupados trabajaban puerta a puerta y sólo un poco más del 49% trabajaba en local de empresa o patrón contratante.

Desafortunadamente, por su representatividad dentro del universo total de la muestra, estos datos no son muy confiables, pero bajo cualquier consideración, suministra una idea aproximada de la magnitud del problema.

De acuerdo con los estimativos del Fondo de Ventas Populares - FVP. El número de vendedores callejeros es alrededor de 120.000. Aún así, incluso esta cifra podría ser solamente aproximativa, pero permite afirmar que la formalización del sector implica el desarrollo de un programa de empleo y renovación urbanística del espacio público de envergadura mayor, que comprometería recursos sustantivos de la inversión pública y un gran esfuerzo de negociación, de concertación con sectores empresariales y de organización.

La forma tradicional de diseño y ejecución de las operaciones destinadas a la construcción y transformación de los espacios públicos ha sido en gran medida responsable del desorden o *entropía* que estas actuaciones han introducido en el manejo, aprovechamiento y administración del espacio público. En primer lugar, se ha tratado artificialmente como divisibles bienes que conforman un sistema indivisible, por lo menos a una determinada escala espacial como lo es, por ejemplo, una centralidad. Se han tomado decisiones de transporte independientes de la disponibilidad de vías, y sobre estas con independencia sobre sus impactos en los usos del suelo o en los espacios peatonales.

En muchos aspectos y, especialmente en lo relacionado con la dotación del espacio público, redes de transporte e infraestructura vial no ha existido la *noción de operación urbana integral*. Tal cosa ha generado externalidades sin prever su aprovechamiento ni procedimientos para incorporarlas en lo posible, tomando en consideración, a la vez, las características de nuestra economía urbana y los intereses de sus grupos vulnerables.

Debe recordarse que durante años la administración distrital actuó bajo el entendido de que era natural que la inversión pública coadyuvara a la valorización de los inmuebles privados, sin contraprestación por parte de sus propietarios a fin de hacerla sostenible y equitativa. No se hizo un uso eficiente de instrumentos como los impuestos catastrales, el ICA o la Contribución de Valorización. Incluso, antes de la Administración del Alcalde Jaime Castro, esta había llegado a ser abandonada casi por completo. Luego, con posterioridad a la expedición de la Ley 388 de 1997, se han emprendido macroproyectos urbanos como el del SITM. Con participación de la Nación, en donde ni esta última ni el distrito han observado las normas establecidas en el artículo 114 de la mencionada Ley sobre actuaciones urbanas integrales y que, precisamente, buscan garantizar al reparto equitativo de las cargas y beneficios involucrados en la operación²⁰.

²⁰ El capítulo XII de la Ley 388 trata de la **Participación de la Nación en el Desarrollo Urbano**. El artículo 114, que hace parte de este capítulo, establece normas para la ejecución de macroproyectos urbanos con participación de la Nación. Dice textualmente:

“Artículo 114. Macroproyectos Urbanos. La ejecución de actuaciones urbanas integrales se desarrollarán mediante macroproyectos urbanos. Los macroproyectos urbanos son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad. Todos los macroproyectos urbanos deberán involucrar como mínimo las siguientes características comunes: (1) Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y coordinada del problema considerado. (2) Vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas directamente concernidas, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta. (3) Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio o distrito participará en la captación de plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto, y una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la

Como se puso de presente más atrás, la actuación fragmentaria y desprovista de objetivos integrales que tomen en consideración el aprovechamiento ordenado de las economías externas generadas por la actuación pública, propicia la irrupción desordenada de agentes privados que buscan, cada uno por su lado, apropiarse gratuitamente de sus beneficios. Es así como progresivamente el ambiente social en el área impactada por operaciones urbanísticas tiende a tornarse conflictivo.

Un efecto general de esta situación es que los free riders informales tienden a ser manipulados por otros aprovechadores que obtienen beneficios de situaciones de inseguridad, abandono y deterioro del espacio público, propicias para la actuación de grupos mafiosos y para el ejercicio de actividades delincuenciales. Bajo estas condiciones los agentes privados informales suelen presentar poca disposición a la actuación del sector público, a la negociación y a la asunción de compromisos.

Todas estas situaciones son bastante conocidas en los estudios sobre la acción colectiva y sus mecanismos. En principio, es claro que “los grupos de presión presionan para conseguir sus objetivos”. La negociación con grupos de presión de gran tamaño pero con umbral muy bajo de organización y cohesión (heterogéneos) propicia que a su interior, los aprovechadores con objetivos precisos y mejor informados, manipulen el conjunto como masa de maniobra para evitar compromisos y acuerdos que transformen el estado de desorden reinante, puesto que es la situación de la que obtienen las mayores retribuciones. Tales circunstancias, aparte de estrategias económicas y urbanísticas precisas, requieren como prerequisite indispensable una estrategia de negociación que posibilite llegar a expulsar o por lo menos controlar los grupos mafiosos insertos en el proceso y, además, generar incentivos suficientes y confiables para incentivar la negociación con todos los free riders involucrados.

4 LA SITUACIÓN FÍSICO AMBIENTAL

4.1 Las consideraciones ambientales de la Sabana de Bogotá

La sabana de Bogotá está compuesta por una planicie localizada a 2.600 m sobre el nivel del mar, enmarcada por cadenas montañosas al oriente y al occidente, esta configuración divide la ciudad en dos territorios diferentes, uno de montaña y otro plano. La Sabana se compone de un 32.3% de área plana, un 66.1% son laderas y el 1.6% restante está cubierta por agua.

La temperatura promedio es de 14°C, oscilando entre los 9°C y los 22°C. A lo largo del año se intercalan temporadas lluviosas y secas. Entre los meses más secos se encuentran diciembre, enero, febrero y marzo; y los más lluviosos son abril, mayo, septiembre, octubre y noviembre.

operación, al tenor de los instrumentos que esta ley crea o modifica con dicho propósito”.(Ley 388/97, Cáp. XII, Art. 114, subrayados Estudio Formulación PMEP).

Respecto a la ubicación regional del distrito, se consolida en una pieza importante dentro de la estructura ecológica principal regional, en donde sus principales ejes de integración son los cerros orientales y el Macizo de Sumapaz.

4.1.1 Componente montañoso

Hace parte de la Estructura Ecológica Principal - EEP componiéndose en un eje estructurante de la misma, ya que en ellos surgen los ejes fluviales que atraviesan la altiplanicie. Los cerros orientales conforman una muralla que se extiende sobre el límite oriental de la ciudad, separándola de las cuencas hidrográficas del oriente de Cundinamarca, con alturas hasta de 3.200 m. Sus cumbres se convierten en la línea divisoria de las aguas de la cuenca del Río Bogotá, al interior del distrito, en donde se encuentran las subcuencas de los Ríos Juan Amarillo, San Francisco y San Cristóbal en el flanco oriental y la subcuenca del Río Teusacá en el flanco occidental. El otro elemento del sistema orográfico del distrito es el macizo de Sumapaz, con una altura promedio entre 3.500 a 4.000 msnm. Actualmente hace parte de un parque nacional natural, del cual 70.000 ha se encuentran en jurisdicción del distrito, dentro de la localidad del mismo nombre. Este páramo se convierte en límite entre las cuencas de los Ríos Guaviare-Orinoco en el oriente y el Río Magdalena en el occidente.

En el territorio plano, cerca de 75.000 ha tiene aptitud para la agricultura, 39.000 ha para la ganadería y aproximadamente 125.000 ha se puede desarrollar actividades agrícolas y ganaderas con restricciones.

Dentro del distrito también se encuentran los cerros de suba y la conejera, los cuales conforman una serranía aislada del conjunto de cerros que rodean la ciudad. En el cerro de la conejera se puede encontrar uno de los bosques alto andinos mejor preservados, en él nace la quebrada la salitrosa que alimenta al humedal de la conejera. Los cerros de suba, están más intervenidos por procesos de urbanización.

Los cerros de Juan Rey, Guacamayas y Cuchilla del Gavilán se ubican al sur oriente de la ciudad, se constituyen en otro sistema altamente intervenido por los procesos de urbanización. En el caso del Cerro de Juan Rey, se observan suelos altamente erosionados cubiertos de pastizales. En el cerro de la guacamaya se presenta un proceso de urbanización con asentamientos precarios, además de focos de erosión severa, debido a canteras abandonadas o clandestinas. En la Cuchilla del Gavilán se observan cultivos y pastizales, este sistema se ha deteriorado debido a manejo agrícola inadecuado, en donde han aparecido procesos clandestinos de urbanización causados por el desarrollo de la vía al llano.

El cerro de Doña Juana, parte de las estribaciones del sur oriente, se encuentra ubicado el relleno sanitario del mismo nombre; este sistema es el área más deteriorada del distrito.

Sectores de Sierra Morena, declarados como zona de protección por la CAR, en donde se presentan procesos de urbanización, a pesar de que se constituye en uno de los elementos naturales más importantes del paisaje.

4.1.2 Componente hídrico

La Sabana hace parte de la cuenca del Río Bogotá, compuesto por una serie de corredores fluviales que atraviesan la ciudad, interconectando los cerros orientales, con los humedales y el Río Bogotá. Esta red está compuesta principalmente por las Subcuencas de Salitre, Fucha, Tunjuelo, Torca y La Conejera.

El Río Bogotá recorre el borde occidental de la ciudad de norte a sur, desde el Puente del Común hasta Alicachín, siendo el último tramo del río sobre la Sabana. En este tramo recibe once cauces mal manejados que contaminan sus aguas, tres de ellos letales: el Juan Amarillo que descarga al Río Bogotá 123 toneladas de desechos al día; el Río Fucha, con una descarga de 590 toneladas / día y el Río Tunjuelo, con una descarga de 616 toneladas.

El Río Salitre o Juan amarillo nace con el nombre de Quebrada Arzobispo en los Cerros Orientales, recibe como afluentes las quebradas de Las Delicias, Ríonegro, Los Molinos y El Chicó. Este río se ha constituido en un sistema recolector de las aguas negras y lluvias de gran parte del sector norte de la ciudad.

El Río Fucha nace también en los cerros orientales con el nombre de Río San Cristóbal y drena todo el sector central, parte del sur oriente y la zona industrial de occidente antes de desembocar en el Río Bogotá, al sur de Fontibón. Las aguas de este río y sus tributarios presentan un alto nivel de contaminación debido a las descargas directas de los interceptores de aguas negras.

El Río Tunjuelo nace en el Páramo de Sumapaz y drena todo el sur de la ciudad de Usme hasta Bosa. Durante su paso por la ciudad recibe las aguas negras de las curtiembres y de un sinnúmero de industrias de químicos y galvanoplastia, los lixiviados del relleno de Doña Juana. Además, se presenta en parte de su cauce explotación minera, lo cual agrega un alto número de sedimentos.

La cuenca de Torca-La Conejera se encuentra compuesta por los humedales Torca y Guaymaral, ubicado al norte de la ciudad, y la parte occidental del Humedal de la Conejera, este sistema se encuentra alimentado por los canales de Guaymaral y Torca, entre otros.

Otro componente importante del sistema hídrico son los humedales, estos no solo ejercen una función de regulación hídrica, recolectando aguas lluvias en invierno y regulando el nivel freático durante el verano, sino también son hábitat de numerosas especies, permitiendo una alta biodiversidad en sus espejos de agua. Su área se ha reducido de 50.000 ha a 800 ha en menos de 40 años. Entre los humedales más deteriorados del distrito se encuentran: Techo, Tibanica, El Burro, Capellanía y la Vaca, los cuales han sido víctimas de procesos de desecación para urbanizaciones clandestinas y rellenos ilegales.

El Humedal de Techo se encuentra ubicado al sur occidente de la ciudad, su área esta disminuida por rellenos y construcciones urbanas, que lo dividen en tres sectores y elimina sus posibilidades de mantener un flujo hídrico constante.

El Humedal de Tibanica esta ubicado al sur occidente de Bogotá, dividido en dos porciones, pero solo una pertenece al distrito, se observan rellenos por urbanizaciones, recibe aguas contaminadas de los barrios aledaños, desmejorando la calidad de sus aguas.

El Humedal del Burro esta ubicado en la localidad de Kennedy, su principal problema es la pérdida de la conexión con sus fuentes,

4.1.3 Las características del territorio rural

El territorio rural, se encuentra básicamente ubicado en tres sectores: los Cerros Orientales, la cuenca alta y media del Río Tunjuelo y el Sumapaz.

El territorio rural de los cerros orientales se encuentra localizado en el costado oriental del límite del distrito. De los sectores rurales es el que presenta el mayor impacto visual sobre el contexto urbano. Están ubicados en las localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe y San Cristóbal. Su conformación como límite ha evitado la expansión urbana de esta zona. Debido a las altas pendientes, la susceptibilidad a la erosión y la clase de suelos lo hace apto para la localización de bosques. Posee un régimen climático semihúmedo, del cual depende el mantenimiento adecuado de la vegetación que permite evitar la generación de áreas de inestabilidad y la asociación de fauna que encuentra en los cerros un excelente refugio. Los cerros albergan un alto número de acuíferos que le otorgan un papel importante desde el punto de vista hidrogeológico, aunque en los últimos años se han observado grandes cambios, generados por los asentamientos urbanos y la permisividad de explotar canteras. De acuerdo con estudios realizados se puede identificar claramente una serie de corredores modificados en los cerros:

- *Zona de parcelaciones de La Floresta de la Sabana en Torca corresponde a zonas de parcelaciones en conjunto cerrado de estrato alto, con una densidad de 4 viviendas por ha. Se observa una alta zona de deforestación.*
- *El proyecto residencial de Guaymaral en la calle 190, que incluyó la construcción de las vías de penetración y el aeródromo deportivo.*
- *El eje de la carretera a La Cita que conecta la calle 170 con el asentamiento de Serrezuela y las areneras de La Aurora en La Calera, a través de un complejo de barrios subnormales en diferentes grados de conurbación, como El Codito y La Estrella. Entre las calles 190 y 145 se tienen asentamientos como Serrezuela, Bello Horizonte, Buena Vista y El Codito por encima de la cota de los 2700 msnm, que corresponden a urbanizaciones con construcciones de 45 a 60 m² y de 1 a 3 pisos.*
- *San Cristóbal Alto, que constituye otro complejo similar al de La Cita, asciende desde la calle 160 hasta los 3000 msnm, consolidado sobre un área de antiguas canteras, donde se asientan barrios como Santa Cecilia, Cerro Norte y Villa Nidia, por encima de la cota de los 2925, y Sotarama por encima de la cota de los 2825.*
- *La carretera a La Calera, (cuenca de la Quebrada La Chorrera), que constituye un eje turístico que conecta los sitios de recreación nocturna (complejo de discotecas, miradores y residencias de paso), en el flanco occidental, con los restaurantes campestres y el Parque de San Rafael, al descender por la vertiente de La Calera.*

Otros corredores menos profundos se encuentran en las faldas del cerro El Cable en Chapinero, en donde se asientan los barrios Mariscal Sucre, Calderón, Juan XVIII, Los Olivos, Luis A. Vega, Pardo Rubio, San Martín de Porres y El Paraíso; los cuales se ubican en zonas de alto riesgo con susceptibilidad a la ocurrencia de deslizamientos.

Sobre los Cerros de Guadalupe, Monserrate y en el Parque Nacional Olaya Herrera, se observa un complejo mosaico de vegetación nativa en distintos estados de regeneración, mezclada con plantaciones forestales, sobre la cual se desarrolla un régimen complejo de perturbaciones: deslizamientos, fuego, infestación de espinos europeos, asentamientos subnormales, pastoreo, plantaciones forestales agresivas. Sobre la Quebrada Chiguaza (San Cristóbal), sobre vegetación secundaria muy fragmentada y con predominio de potreros, se desarrolla un proceso de deforestación y expansión de urbanización sobre suelos inestables y propensos a deslizamientos, constituyéndose por ello en una zona de riesgo ambiental. En la ronda de la Quebrada Zuque, también en la localidad de San Cristóbal, entre mosaicos de pastizales, matorrales y rastros, en pendientes fuertes y propensas a deslizamientos, es común observar focos de reptación sobre los cuales aparece una tendencia continua y creciente de la urbanización.

La cuenca alta del Río San Cristóbal no tiene aún procesos de urbanización, pero si presenta una profunda alteración, dada la sustitución de vegetación nativa por extensas plantaciones forestales exóticas, que han originado alteraciones hidrológicas por las densidades excesivas y la falta de manejo en la silvicultura de las mismas. En las áreas vecinas y siguiendo incipientes procesos de minería clandestina, se han ubicado barrios como Montebello, San Blas, Dorado, Las Mercedes, Ramajal, Sagrada Familia, El Triángulo, San Cristóbal, Juan rey, Buenos Aires, El Triunfo, San Pedro, San Vicente, Guacamayas, San Martín y El Zuque.

Sobre la vertiente oriental de los cerros, en las veredas Verjón Alto y Bajo, se presenta la expansión difusa de vivienda campestre, secundaria y primaria, de estrato alto, fenómeno que se inició en el municipio de la calera desde hace cerca de 20 años y tomo mayor empuje a partir de los 90. El eje de expansión en la cuenca alta del Teusacá ha sido guiado por la construcción y conexión de nuevas vías, la vía de penetración de la vereda El Hato en La Calera, que parte desde la Vía de Patios, se prolonga cuenca arriba a través del Verjón Alto y Bajo, bifurcándose en el Verjón bajo para conectarse en los km. 11 y 17 de la vía a Choachí, la cual conecta con Bogotá a través del Cerro de Guadalupe hasta el Barrio Egipto; conformándose así un anillo vial suburbano conectado con el casco urbano.

La cuenca alta y media del Río Tunjuelo contiene la mayor cantidad de población campesina en Bogotá, concentrando la actividad agropecuaria. En esta cuenca se encuentran localizadas las áreas rurales de Usme y Ciudad Bolívar, lugares de graves problemas sociales, debido a su nivel de pobreza, asentamientos legales e ilegales, ubicados en zonas de alto riesgo y las condiciones precarias de infraestructura básica.

Para la zona agrícola de Usme, se observan características de suelo y climatología que favorecen la agricultura y con ello el mantenimiento de la vida rural, que prevalece sobre los bordes de expansión urbana. La zona de la cuenca alta y media del Río Tunjuelo se caracteriza por ser minifundista, (explotación en predios de menos de 5 ha). Esto se combina con un bajo nivel tecnológico, causando pérdidas de potencial de explotación por sobreexplotación y exceso de agroquímicos. Esta actividad se presenta principalmente entre las cotas 2.600 y 3.400 msnm, y en algunos casos puede llegar hasta la 3.600 msnm.

El Sumapaz se encuentra conectado con el contexto urbano de Bogotá a través de Usme. Casi la mitad de la localidad se constituye en el Parque Nacional Natural de Sumapaz. Es un área con baja vulnerabilidad a las transformaciones urbanas, no solo por su ubicación, sino también por las condiciones de seguridad de su entorno nacional. Se han empezado a observar zonas con procesos de deforestación sobre el bosque alto andino, para generar áreas adecuadas para el pastoreo y establecimiento de pastos. El principal potencial de esta zona es la riqueza natural, representada en la biodiversidad y potencial hídrico. Aunque el páramo se encuentra en condiciones óptimas de conservación, se están observando áreas de explotación indebida que generan presión ambiental sobre el mismo.

4.1.4 El paisaje visual

El paisaje visual de la ciudad esta dominado por la silueta de los cerros orientales y por los focos visuales creados por las escorrentías y cauces de agua que relacionan los cerros con el Río Bogotá. El paisaje es alterado en distintos momentos y diferente forma en la medida que la ciudad creció, creando condiciones morfológicas especiales con variadas maneras de incorporar los elementos naturales. En la ciudad se perfilan cinco unidades de paisaje, que en términos generales se definen:

- **Paisaje de cordillera:** Son las áreas montañosas del oriente de la sabana con clima muy húmedo y frío. Discurre de sur a norte conformando estribaciones paralelas, cuya silueta sirve de referente visual a la

ciudad. En los bordes bajos esta ocupada por asentamientos, dispersos, discontinuos, de diversa definición morfológica. El espacio público reúne diversos tipos de bosques: alto andino, artificial de protección, de pre-páramo y de páramo y nativo.

- **Paisaje de borde de cordillera:** Son las áreas de baja montaña localizadas al sur, sur oriente y nororiente de la Sabana. Son barreras paralelas al valle bajo y medio del Río Tunjuelo, conformando pequeñas vertientes que han sido urbanizadas en forma dispersa. Esta ocupada por retículas menores de vivienda de poca altura con pocas áreas libres y poca vegetación. El clima es seco, frío, con apariencia desértica. El espacio biótico es pobre con pocos bosques.
- **Paisaje urbano de trazados continuos:** Es la zona alta de la sabana ubicada al oriente del Río Bogotá, en donde se desarrolla la ciudad hasta 1940. Ocupa los suelos más firmes y consistentes, extendiéndose en forma de tentáculos sobre las divisorias de aguas y conformando una ciudad lineal en sentido sur norte. Los cauces de agua han sido "subterranizados", produciendo una continuidad superficial y funcional que alberga el denominado centro expandido. En el tejido urbano predominan las retículas simples, con una continuidad aleatoria organizada tardíamente por el modelo arterial contemporáneo. Los elementos naturales se encuentran urbanizados con jardines y arborización diseñados en función de la ciudad.
- **Paisaje urbano discontinuo de periferia:** Es la zona media de la sabana oriental, en donde se desarrolla la ciudad de la segunda mitad del Siglo XX. Ocupa los suelos más frágiles y vulnerables, conformando una ciudad extensa en donde se alternan cauces y humedales que no fueron absorbidos por los hechos urbanos. La zona esta ocupada por diversos trazados, barriales, múltiples equipamientos extensivos, los grandes parques urbanos y numerosas aglomeraciones de trazados menores, con tipologías arquitectónicas de diversa índole. La ocupación urbana es menos densa, con espacios empujados y arborizaciones ralas y discontinuas y en algunos casos pantanosas.
- **Paisaje de borde hídrico:** Son las áreas más bajas de la sabana discurren paralelas al Río Bogotá y sus afluentes de norte a sur. Conforman un valle continuo, empujado, con usos agrícolas y agroindustriales y con algunas franjas boscosas de protección. Existen extensiones urbanas de retículas menores de alta densidad de ocupación asentadas en el valle aluvial e inclusive en la zona de manejo del río.

4.1.5 Análisis y evaluación de riesgos y diseño de planes de prevención y contingencia.

El PMEP se sujeta a lo definido en el Decreto 190 de 2004 - POT, en especial de lo contenido en el Numeral 7 del artículo 73 y artículos 91, 141, 146, 303.

El PMEP prioriza que las zonas en donde hubo minería y sus áreas adyacentes, las zonas liberadas en procesos de reasentamiento por riesgo no mitigable o por haber invadido parte de la Estructura Ecológica Principal, aquellas que tienen una sobrecarga de actividad proveniente de algún equipamiento y aquellos cuya calidad ambiental en materia de ruido y contaminación atmosférica sobrepasan de manera reiterada los valores permisibles, deben convertirse en lo posible, en espacio público y contar con diseño y con un plan de intervenciones prioritarias. Las intervenciones prioritarias estarán destinadas a garantizar la seguridad ante riesgos y a evitar ocupaciones ilegales.

Así mismo, las zonas donde no puede desarrollarse construcción alguna, por contar con pendientes superiores al 25% y que tengan alguna afectación por redes de servicios públicos deberán convertirse en espacio público, siempre y cuando éste sea adicional al obligado a entregar por la norma correspondiente dentro de los instrumentos de planeamiento en que se localicen.

4.2 La clasificación morfológica de los elementos de espacio público del Plan Maestro

Tal como se ha mencionado anteriormente, para la formulación del Plan Maestro, **se ha diseñado una clasificación morfológica de los elementos del espacio público**. Característica espacial que se relaciona más con la concepción integral de la noción de espacio público que con la simple mirada sectorial de su condición sistémica. Esta clasificación se hace con base en el modelo del POT, entendiendo el modelo en su concepción más abstracta y conceptual y no como la localización cartográfica de las actividades urbanas.

“ El territorio del distrito capital hace parte y preserva su articulación física y ecológica con dos regiones fisiológicas con las cuales comparte suelo, recursos clima y vegetación; el altiplano de la cuenca alta del Río Bogotá y la cadena cordillerana dominada por el Sistema Sumapaz.”

El modelo del POT define: *“un conjunto de centralidades de diferente jerarquía (área de concentración de actividades polarizantes), los sistemas de áreas protegidas y espacios libres y un sistema de movilidad urbana (áreas de actividades distribuidas uniformemente)”*.

En este sentido se entiende que los componentes del espacio público se desarrollan en dos tipos de áreas de actividad, las centrales, que se han definido como áreas de concentración de actividades polarizantes y las áreas urbanas de periferia, que se han denominado áreas de actividades distribuidas uniformemente. Estas formas de localización de las actividades en la ciudad establecen comportamientos y grados de apropiación de distinto índole y señalan la lógica de escala que sirve de base a algunas de las clasificaciones sectoriales del mismo POT, metropolitana, urbana, zonal y vecinal. La misma morfología de los componentes esta influida por esta consideración.

Teniendo en cuenta los componentes de los diferentes sistemas y su definición en una u otra área de actividad, la clasificación analítica se basa en la forma del espacio urbano y de su presencia en la traza general. *Esta mirada morfológica se refiere no solamente al aspecto físico espacial, sino más bien a la construcción histórica y social que la ciudadanía ha realizado para solucionar sus necesidades y aspiraciones de tipo urbano y la manera como ella se refleja en las actuales circunstancias*. De todas formas, la clasificación morfológica se desarrolla en torno de los fundamentos del modelo urbano del POT y se relaciona con las definiciones sistémicas que en el se proponen.

4.2.1 Las Unidades Geográficas, como base para la clasificación, el análisis y el proyecto urbano.

La ciudad se localiza en la vertiente oriental del Río Bogotá en una situación plenamente asociada a la geografía de la sabana y de su entorno. La vertiente oriental es un amplio espacio en forma de triángulo que apunta al norte, definido por las estribaciones de la cordillera situadas al sur y al oriente. Esta planicie esta cruzada por cinco grandes cuerpos de agua, los Ríos Tunjuelo, Fucha y Juan Amarillo y los Humedales de La Conejera y Torca – Guaymaral. Subsidiarios de ellos se encuentran otras quebradas y humedales de menor importancia, que en algunos casos alcanzan a formar cuencas menores de particular importancia ambiental. La ciudad no creció siguiendo estos cauces, se expandió a partir de las divisorias de aguas que ellos conforman, en las partes pronunciadas de la misma sabana. Esta disposición conformó una ocupación en forma tentacular, que se acercó a las partes bajas de las micro cuencas en los últimos años del Siglo XX, acusando de esta

manera un conjunto de unidades geográficas relacionadas con la red hídrica, que conjuntamente con la silueta de los cerros se constituye en el mayor valor paisajístico de la ciudad.²¹ estas unidades geográficas son:

TABLA UNIDADES GEOGRAFICAS

NO	DENOMINACIÓN Y CUBRIMIENTO	ÁREA GEOGRÁFICA (HA.)	ÁREA RURAL (HA.)	ÁREA DE EXPANSIÓN (HA.)	ÁREA URBANA (HA.)	POBLACIÓN (PROY. 2000)	DENSIDAD BRUTA (HAB./HA.)
1	Torca - Conejera	7.066.0	5.017.6	723.5	1.324.9	31.726	23.94
2	Torca – Molinos	4.945.0	1.304.3		2.336.4	579.807	248.16
3	Conejera – Juan Amarillo	3.572.0	1.1	58.7	3.512.2	564.771	160.8
4	Molinos – Arzobispo	4.855.0	1.717.4		3.137.6	367.208	117.03
5	Juan Amarillo – Fucha	14.919.8	2.963.0	422.3	11.534.5	1'718.366	148.97
6	Fucha –Tunjuelo	17.603.2	4.946.1	1.596.8	11.060.3	2'489.162	225.05
7	Tunjuelo Sur	10.812.4	6.327.7	168.7	4.316.0	768.672	178.09
8	Cerros orientales-Teusacá	3.186.4	3186.4				

La disposición espacial de las Unidades Geográficas se corresponde con los cauces de las escorrentías, las dos primeras abarcan la zona norte de la ciudad y se disponen como áreas paralelas de los cerros orientales hacia el norte y noroeste. Las otras cinco unidades sabaneras se disponen en forma paralela desde los cerros hacia el Río Bogotá y la última de los Cerros Orientales sirve de divisoria de aguas entre las cuencas de los Ríos Bogotá y Teusacá.

Las características morfológicas de estas unidades geográficas se describen a continuación:

4.2.1.1 Unidad Geográfica 1. Torca – Conejera.

Esta conformada por las tierras rurales y de expansión que se encuentran entre los cerros orientales, el cerro de la conejera, el humedal de la conejera y el Río Bogotá, es una zona plana, pantanosa, de suelos agrícolas de buena calidad y por tanto de pésima capacidad de soporte. Ambientalmente es una zona especialmente importante en las relaciones bióticas entre los cerros y el Río Bogotá, causa principal de su inclusión como área de reserva agrícola. En el paisaje se destaca la silueta del cerro de la conejera, que actúa como pivote de las distintas vertientes que allí nacen y el paisaje de ribera del Río Bogotá, con bosques lineales y amplias zonas de pastos naturales. La subdivisión de tipo suburbano que se ha sucedido en las últimas décadas ha generado un conjunto de jardines domésticos, discontinuos y fragmentados, que han modificado notablemente la situación geográfica de la zona.

Es una zona con predominio acentuado de usos agrícolas y cierta predisposición de subutilización debido a las expectativas de una próxima urbanización. En efecto, los procesos dispersos de urbanización o de ocupación suburbana muestran un territorio fragmentado, sin identidad y sin la suficiente definición espacial, que permita comprender su rol regional en el mediano o tardío plazo. Las demandas de ocupación por actividades urbanas

²¹ Esta forma de adaptación racional de la ciudad al paisaje ya se había previsto en los esquemas urbanos de los urbanistas Karl Brunner y Le Corbusier, del primero se construyeron algunos barrios y con el segundo se inicia la noción de plan vial –el modelo arterial contemporáneo- con el que construye la ciudad desde los años cincuenta.

se concentran en el corredor de la Autopista Norte y en las zonas de La Floresta, en la parte alta de los Cerros Orientales y en Santa Rosa, La Punta y Guaymaral, procesos incipientes de parcelación que nunca han logrado consolidarse plenamente.

4.2.1.2 Unidad Geográfica 2. Torca – Molinos

Corresponde a la vertiente oriental del canal de Córdoba y se extiende desde la divisoria de aguas del Humedal Torca - Guaymaral y el Río Molinos (calle 190) hasta el cauce del canal callejas, limitado por los cerros orientales en toda su longitud. Es una zona con leves inclinaciones, y pendientes pronunciadas en el límite con los cerros y algunos valles inclinados de origen hídrico, de pequeño tamaño, en donde se han ubicado barrios populares de origen clandestino. El paisaje está dominado por la falda continua y pareja de los cerros orientales, que en este caso son bajos, con pendientes parejas y poblados principalmente con bosques nativos poco intervenidos. La vegetación de la zona baja es rala con presencia de grandes sauces y eucaliptos, dispuestos como cortinas para subdividir antiguos terrenos agrícolas.

Es una zona densamente urbanizada con procesos dispersos y atomizados con un alto porcentaje de vivienda de estratos medios, equipamientos institucionales y algunos equipamientos extensivos. La red arterial es homogénea y regular, ordenada en función de las direcciones establecidas por los Cerros Orientales y la Autopista Norte. La tipología arquitectónica abarca una gran diversidad de edificios unifamiliares, multifamiliares y conjuntos de vivienda de todo tipo. En esta unidad se encuentran las dos parcelaciones que condujeron a los procesos de urbanización formal más dispersos de la ciudad, Cedritos y Britalia Norte.

GRAFICO



4.2.1.3 Unidad Geográfica 3. Conejera – Juan Amarillo

Corresponde al conjunto urbano de Suba, ocupado durante las últimas décadas del Siglo XX. Es un espacio geográfico bien definido, limitado por los humedales de Juan Amarillo y La Conejera, las colinas de Suba y el cauce del Río Bogotá. La ocupación urbana ha copado la casi totalidad del territorio invadiendo, inclusive, fracciones importantes de la zona de manejo de la ronda de los ríos y humedales y algunas áreas de fuerte pendiente en las colinas. Este impacto de urbanización eliminó en forma tajante el paisaje rural y muchos de los elementos naturales de importancia, sin que ellos fueran reemplazados por un adecuado espacio urbano. De hecho los únicos factores paisajísticos importantes son la silueta de las colinas, y algunas relaciones puntuales con los bordes de los cuerpos de agua.

En la zona predomina el paisaje urbano. Está conformado por algunos trazados barriales, el antiguo casco histórico del municipio anexo y una ocupación importante de aglomeraciones de urbanizaciones pequeñas, discontinuas, de edificios, grupos de casas o pequeñas parcelaciones. La tipología arquitectónica predominante es la de casas en serie o edificaciones populares de vivienda en loteos amanzanados; se encuentran en forma

dispersa agrupaciones de edificios multifamiliares, edificios multifamiliares, centros comerciales y construcciones dotacionales amanzanadas o extensivas. Los subsistemas arteriales, de transporte o de espacio público construidos contienen las mismas características de la urbanización, atomizados, dispersos y con muy poca identidad, espacialmente se destacan los trazados de las Avenidas Ciudad de Cali, la Avenida Suba y el corredor no construido de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO). Uno de los problemas fundamentales de esta unidad geográfica es el aislamiento casi insular de la zona urbanizada, que contenida en determinantes naturales muy fuertes, ofrece pocas posibilidades de integración urbana. El Sistema Transmilenio propone un nexo de transporte importante y consecuentemente un corredor de espacio público que muy seguramente pesará en la reorganización de este aspecto y en la reconsideración del espacio público como estructurante primario de la ciudad.

4.2.1.4 Unidad Geográfica 4. Molinos –Arzobispo

Corresponde a la parte alta de la Unidad Geográfica 5 Fucha – Juan Amarillo, en el área delimitada por los cauces de los Ríos Molinos y Arzobispo y los Cerros Orientales. Es una zona densamente urbanizada, pero con cierto equilibrio ambiental, desde el punto de vista de la ocupación, del espacio público y de las relaciones geográficas. En esta zona se detectan dos respuestas ambientales diferentes, el sur ocupado por barrios construidos en la década del 40 y el norte construido en la segunda mitad del Siglo XX; en la primera la urbanización conserva patrones de urbanización que inciden en la eliminación de los elementos naturales, incorporando los cauces al sistema de alcantarillas. En la segunda, la urbanización al ser el resultado de una urbanización tardía, conserva los cauces de agua como canales abiertos rodeados de vegetación y espacios recreativos e incorpora los trazados a estos referentes naturales y a las visuales de los cerros. Adicionalmente, en esta zona se desarrolla una gran cantidad de equipamientos extensivos, con amplios jardines y áreas arborizadas, que inciden en el mejoramiento de la calidad ambiental.

El paisaje urbano conserva estas características ambientales. El subsistema arterial conforma una amplia cuadrícula de escala urbana que ordena las diversas piezas morfológicas de la ciudad y ordena el desarrollo del mismo hacia el norte de la ciudad, en una rotación espacial que se produce en la Avenida de Chile con Carrera 15. Los trazados barriales conforman cuatro grandes unidades tipológicas que permiten una continuidad y una unidad urbana muy poco frecuente en la ciudad. La tipología arquitectónica es más variada, cubriendo la totalidad del panorama edilicio de la ciudad.

4.2.1.5 Unidad Geográfica 5. Juan amarillo - Fucha.

Coincide con dos de los territorios residenciales más importantes de la ciudad, el tejido residencial del norte y el eje central de la avenida el dorado, ambos desarrollados plenamente después de 1950. El primero se dispone a lo largo de la Avenida 68 - Chile, que coincide con la divisoria de aguas entre los dos ríos y por tanto con uno de los tentáculos de expansión de la ciudad de los cuarenta. Paralelo a este eje de urbanización, pero en tiempos más recientes, se produce el desarrollo de los corredores de las Avenidas El Dorado y Autopista a Medellín, que rápidamente alcanzan los bordes del Río Bogotá. En esta unidad geográfica se encuentra la zona institucional más importante de la ciudad, el parque simón bolívar, el aeropuerto El Dorado, la Terminal de Transportes y múltiples equipamientos extensivos. Hecho urbano que permitió una alta concentración de habitantes en un paisaje verde relativamente poco ocupado y con características muy fuertes de ciudad moderna.

De acuerdo con los indicadores es la parte de la ciudad que cuenta con el mayor índice de espacio público por habitante, de mayor cantidad de equipamiento extensivo, es decir de grandes jardines privados por habitante y la zona de la ciudad de mayor accesibilidad. La malla arterial esta completamente conformada y en pleno funcionamiento; faltan algunos tramos de la Avenida José Celestino Mutis (Avenida 63), los tramos finales que

rematan el sistema al occidente y la avenida longitudinal de occidente. Los trazados urbanos tienen en general un alto grado de desarrollo y continuidad, aunque en los extremos oriental y occidental se presentan zonas de aglomeraciones de trazados menores o predios sin trazado con conjuntos cerrados que rompen la estructura de la ciudad.

El paisaje natural esta plenamente incorporado al paisaje urbano, inclusive los grandes cauces de agua se han canalizado, contemplando su integración a los vecindarios con áreas verdes o parques lineales (construidos o proyectados).

4.2.1.6 Unidad Geográfica 6. Fucha – Tunjuelo

Es la unidad geográfica de mayor tamaño en la ciudad, abarca desde los cerros orientales y los límites con el valle alto del Río Tunjuelo hasta los bordes del Río Bogotá, en donde contiene la casi totalidad del tejido residencial del sur y las áreas de mayor densidad de población. El paisaje natural es precario y descuidado, con numerosas zonas vulnerables, de explotación clandestina de material de cantera y de peligro de remociones en masa en masa y de riesgo de inundación. El clima es seco y poco lluvioso, lo cual sumado a una urbanización deficiente produce un paisaje de poca vegetación, escasa arborización y una gran discontinuidad de los espacios libres.

La red arterial es relativamente nueva y por tanto incompleta. La construcción tardía obligó a un diseño tortuoso que dependía de los espacios urbanos residuales en el proceso de urbanización, situación que aún se mantiene en las posibilidades de completar su construcción. En los bordes del oriente y del sur predomina la urbanización atomizada, de aglomeraciones de retículas menores y polígonos barriales sin trazado, hechos urbanos producidos fundamentalmente por un alto porcentaje de urbanización clandestina.

4.2.1.7 Unidad Geográfica 7. Tunjuelo Sur

La unidad geográfica contiene en realidad, las estribaciones montañosas del sur de la sabana, situados entre el valle alto del Río Tunjuelo y la parte baja de la Sabana, antes de su extensión hacia el Valle de Sibate, y la misma zona baja en torno de Soacha. Es una zona quebrada de pendientes variables en forma de medialuna, estrecha en la articulación con el valle de Tunjuelo y amplia en la desembocadura del Tunjuelo. La extensión en el Distrito es relativamente pequeña, abarca 10.812 ha, aunque geográficamente puede llegar a tener el doble de extensión. La silueta de los cerros es relativamente homogénea y baja, sin arborización y con numerosas cárcavas producidas por la conformación de un suelo rico en arcillas y areniscas. La intensa explotación minera ha generado una degradación adicional del paisaje con extensas huellas de la explotación y profundas simas mineras. El paisaje del cauce del río no es mucho mejor, sencillamente hace eco a las mismas condiciones bióticas y visuales de su alrededor, con los inconvenientes que causa la urbanización desordenada de su contexto.

El proceso de urbanización se produjo de tres maneras: primero con la localización de instalaciones industriales a lo largo del corredor de la carretera del sur, al cual se añadieron barrios populares y posteriormente, barrios de construcciones en serie semiindustrializados cuyo único fin urbano fue el albergue de trabajadores y empleados de la ciudad. Segundo, con la localización de barrios clandestinos en la parte sur de la Hacienda de Meissen, que gravitaban en torno del barrio Claret y Santa Lucía. Y tercero, en el impacto de Jerusalén que se genera a partir de los intensos procesos de urbanización de los años setenta. El paisaje urbano es homogéneo y extenso,

en donde los barrios formales han sido absorbidos por la extensión y presencia de los asentamientos clandestinos e incorporados como una parte importante de la ciudad a partir del desarrollo del sistema vial en el valle del Tunuelo.

4.2.1.8 Unidad Geográfica 8. Cerros Orientales - Teusaca²².

Corresponde a la parte alta del distrito capital y se extiende desde el Parque Nacional Natural del Sumapaz hasta los bordes del extremo norte. Es un conjunto de montañas altas con una dirección morfológica clara en el sentido sur norte, en donde se localizan pequeños valles y varios páramos, cañones y abras de fuerte identidad paisajística. Las aguas que son su principal valor estratégico, son subsidiarias de las cuencas de los Ríos Bogotá y Sumapaz en la gran cuenca del Magdalena y de los Ríos Meta y Negro en la cuenca del Orinoco. La presencia en la ciudad es intensa e importante y su relación es variada con diferentes grados de percepción y aprovechamiento.

4.2.2 El sistema de movilidad

De acuerdo con el POT, el sistema de movilidad, en lo concerniente a los componentes del espacio público, esta conformado por los subsistemas vial, de transporte y el vial peatonal, es decir por las calles y por los medios de transporte que circulan por ellas.

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. En este sentido es necesario recordar que la red vial de la ciudad se inicia como tal a partir de los planes reguladores de mediados del Siglo XX, especialmente de las propuestas ordenadoras de Le Corbusier y Wiener y Sert²³, en donde se propone una ruptura con el anterior esquema orgánico de inserción de partes, pero que tal concepción formal y funcional se ha visto afectada por las decisiones particulares expresadas en cada uno de los planes posteriores. En las pesquisas y consultas que se han realizado en las entidades que controlan su diseño conceptual, no se encontró un manual o reglamento que permita conocer los principios con los cuales se elaboran los soportes de movilidad en la ciudad.²⁴

El subsistema vial que hace parte del sistema de movilidad está compuesto por los siguientes componentes:

- *Malla vial arterial - Malla intermedia - Malla vial local*

²² Corresponde a la UPR Cerros Orientales, Decreto 190 de 2004 POT.

²³ Urbanistas que asesoraron a la Administración de la Ciudad en los años 50 y orientaron su desarrollo urbanístico.

²⁴ El anexo 3 del POT establece: "Hasta el momento, la clasificación de las vías se ha entendido como un problema estrictamente funcional, medible en términos de capacidad vial e índices de movilidad vehicular, sin tener en cuenta la generación de perfiles homogéneos, continuos y coherentes con el espacio urbano circundante. Por ello, en la mayoría de los casos los proyectos de infraestructura vial no han generado espacios públicos adecuados con la dinámica, actividad y escala urbanas del espacio físico producido." Anotando más adelante que su aplicación "estará de acuerdo a las características particulares de las zonas relacionadas con las vías".

- *Alamedas y paseos peatonales.*
- *Red de ciclorutas y corredores de movilidad local*
- *Malla vial rural*

Desde el punto de vista de la forma urbana y retornando a las bases urbanísticas de la construcción de la ciudad, los mismos componentes se pueden analizar desde la perspectiva morfológica; en este Plan Maestro se reconocen dos grupos de elementos:

- **Los trayectos singulares:** Son los componentes espaciales del sistema de movilidad que se han construido o diseñado a partir de acciones especiales no relacionadas con la noción de las retículas o mallas urbanas. Estos trayectos se conforman a partir de dos condiciones básicas: asociados o como respuesta a un accidente geográfico, la base de los cerros, los cauces de agua o los bordes de los elementos de la estructura ecológica principal. Asociados al sistema de vialidad de la ciudad, las carreteras o caminos regionales o como respuestas a intenciones viales especiales.
- **Los trazados reticulares:** Bogotá, al igual que casi todas las ciudades hispanoamericanas, se desarrolla en la mayor parte de los casos a partir de retículas geométricas que conforman barrios o unidades vecinales. Estos trazados conforman la base fundamental del espacio público de la ciudad y constituyen el medio que da continuidad a este hecho. Su comportamiento morfológico está condicionado por las formas de construcción de ciudad que se han generado a lo largo del desarrollo urbano y tiene que ver con las demandas y condiciones que el mercado inmobiliario impone en la conformación del espacio privado de la ciudad, en las manzanas, supermanzanas y polígonos. A partir de las características físicas, los trazados reticulares se subdividen en trazados de fundación, trazados barriales, aglomeraciones de trazados menores y predios que se desarrollaron sin trazado, definiciones que, de alguna manera, señalan la construcción histórica de la ciudad.

4.2.2.1 Trayectos singulares

Los trayectos singulares se desarrollan en la ciudad desde el inicio de su fundación. Los primeros caminos regionales se construyen en las zonas altas de la sabana, en las leves divisorias de agua o en los bordes de los cerros orientales. Estos caminos tienen un trazado adaptado a las condiciones geográficas y señalan los primeros indicios de aislamiento de los cuerpos de agua. Durante los Siglos XVIII y XIX se construyen, en la periferia de la retícula colonial, un conjunto de alamedas o paseos peatonales que sirven de referente a los viajeros que se aproximan a la ciudad o como espacios de recreación a los mismos habitantes. Son espacios arbolados, sustancialmente distintos a la condición escuetamente urbana de las calles coloniales.

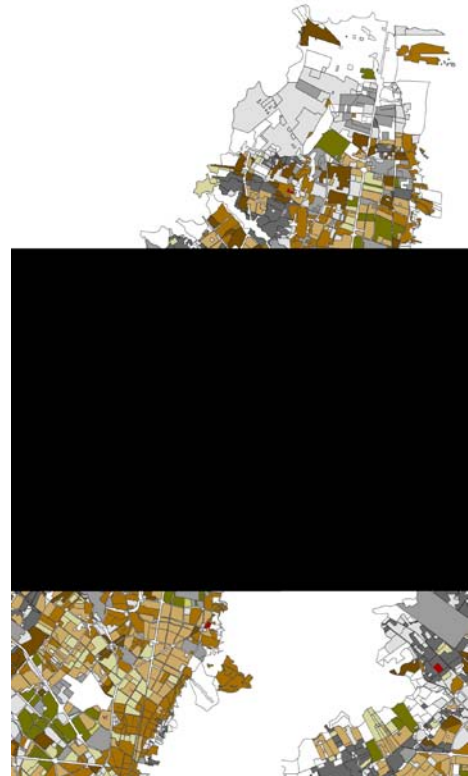
A lo largo del Siglo XX, en la expansión de la ciudad de barrios, la ciudad modifica los patrones de diseño de las alamedas, creando un conjunto de avenidas que siguen los antiguos trazados de las carreteras regionales o que se diseñan en función de los aislados ensanches barriales que se suceden. Aparece la noción de avenida, espacio concebido no solamente como un elemento de circulación, sino como un hecho urbano que señala las intenciones de la ciudad de crear una cultura de la estética urbana. Es el caso de las Avenidas Colón, Centenario, Caracas, Calle 24, Ciudad de Quito, entre otras. Un hecho particular se genera en la canalización del Río San Francisco que, aunque, genera una avenida asociada al río, elimina toda posible relación paisajística. Estas singularidades viales son absorbidas en el período siguiente por la ideación de una malla arterial, que las aprovecha como componentes en la ciudad construida de entonces.

A partir de la formulación de los planes urbanos, iniciados en los años cincuenta en función del pensamiento del movimiento moderno, los trayectos singulares de circulación quedan asumidos en forma completa como componentes de los sistemas viales, que concebidos a partir del sistema diseñado por el arquitecto urbanista Le Corbusier de una jerarquía funcional de secciones, conforman un trazado reticular de gran tamaño que organiza los trazados reticulares existentes o nuevos. Este sistema vial perdura hasta el presente, constituyéndose en el mayor ordenador de las actividades de la ciudad. Se puede afirmar que, desde el punto de vista del diseño urbano, existe una clara tendencia a la homogenización de los elementos y de sus características espaciales, eliminando cualquier connotación de la geografía o de los patrones urbanos de la ciudad, ajenos a la condición funcional de la circulación.²⁵

4.2.2.2 Los trazados reticulares o Unidades Morfológicas

GRAFICO UNIDADES MORFOLÓGICAS

Bogotá se puede definir como una ciudad de retículas; ninguna de sus partes deja de ser asociada a esto, bien como soporte estructural de un hecho urbano, bien como contexto de singularidades autosuficientes. Su desarrollo se inicia con la cuadrícula española, el crecimiento se produce a partir de la exploración de la retícula como medio para urbanizar y su consolidación con la expansión metropolitana de finales del Siglo XX y de comienzos del XXI, la cual se produce sobre la retícula vial que organiza todo el territorio. En la ciudad se encuentra el catálogo casi completo de este instrumento de diseño, en donde falta, aunque se intentó con el Plano de Bogotá Futuro (1923), el ensanche extenso, propio de algunas ciudades en el Siglo XIX. La ciudad es entonces un conjunto de unidades morfológicas de diversa factura y de distinto origen.



²⁵ Es importante reflexionar sobre la estandarización de la red vial, el punto de quiebre, entre la mirada "artística" del quehacer urbano anterior a 1950 y la mirada "racional" propugnada por el Movimiento Moderno y desarrollada en Bogotá a partir de 1950, parece ser la propuesta del que en este plan se ha denominado el modelo arterial contemporáneo de Le Corbusier. El diseño vial de la ciudad de barrios formaba parte de la noción compositiva del trazado y estaba elaborado fundamentalmente por arquitectos: Carlos Martínez encabeza el grupo de diseño de la avenida de las Américas y Karl Brunner encabeza el diseño de la avenida Caracas. En la ciudad planificada el diseño vial se especializa y es asumido por la ingeniería, que se preocupa fundamentalmente del sentido funcional y de la capacidad, geometría y velocidad de funcionamiento y muy poco por el sentido cultural y de identidad que reposa en el Espacio Público.

En la clasificación morfológica de los trazados reticulares se opta por una definición general, que sintetiza las diversas formas de hacer ciudad y el comportamiento urbano de ellas: con el fin de facilitar el análisis del espacio público, no se introducen los elementos complementarios de la estructura predial o de la tipología arquitectónica. En este sentido tenemos cuatro grandes grupos de unidades morfológicas:

- **Los trazados de fundación.**
- **Los trazados barriales, que contienen**
Cuadrículas simples.
Cuadrículas Complejas Regulares.
Cuadrículas Complejas Irregulares.
- **La aglomeración de trazados menores.**
- **Los polígonos urbanos sin trazado interno.**

La construcción del espacio público de estos trazados tiene que ver con la forma de apropiación que la ciudadanía hacía en su momento y que de alguna manera evoluciona desde la noción de un espacio público prioritario cuyo objetivo es su propia calidad arquitectónica y funcional, formalizado por las propiedades privadas, a un espacio público cuyo objetivo es dividir, separar o servir de nexo y en donde la prioridad es ahora la condición normativa de la propiedad privada.

Esta noción marca una diferencia notable en las formas de intervención que buscan actualizar y modernizar las estructuras urbanas. En el primer caso se reconoce la importancia de los espacios públicos como centros de la actividad urbana y de alguna manera se parte de esta condición para realizar programas urbanos de renovación o maquillaje urbano. En el segundo caso la situación es contraria y ajena a la misma condición espacial, se trata de recuperarlos jurídicamente y de vincularlos al continuo de la propiedad pública, no como los elementos centrales sobre los que se articula la actividad, sino como fragmentos aislados que pueden cumplir, casi exclusivamente, con las funciones recreativas que se definen en algunos de ellos.

4.2.2.3 El trazado de fundación

El trazado de fundación se origina en las Ordenanzas Reales para primero conquistar y luego colonizar el territorio americano. Es un instrumento que pretende construir la ciudad, definirla en forma completa y armónica y resolver los conflictos de propiedad y de oportunidad que su construcción, como objeto y acuerdo social, ocasiona. En esta dirección la noción de centro, representación y función, forma parte de su génesis como espacio. Los predios destinados a las instituciones o las residencias de sus representantes se localizan en torno a la plaza principal. Además de instituciones como la iglesia, en la plaza principal se ubican las pilas de agua o

en ocasiones se hincan las picotas. La plaza era también escenario para actos cívicos y religiosos e inclusive para mercados periódicos.

Los demás lotes privados se localizaron en forma des-adjetivada en el conjunto estandarizado de las manzanas; siempre relacionados con las calles y los espacios públicos menores que ocupan iglesias y conventos. Las calles se construyeron en piedra con acequias que conducían las aguas para evitar el encharcamiento. El uso peatonal constituía su máxima función urbana, complementada por los aleros de las construcciones que resguardaban al transeúnte de las inclemencias del clima.

Los procesos de cambio y actualización se producen lentamente, sin transformar la imagen colonial en forma sustancial. Es una adaptación errática e inconstante en el espacio público o en las edificaciones, en la infraestructura o en la superficie, en la función o en la forma; dependiendo de las circunstancias y de las características temporales del crecimiento urbano.²⁶ Si bien la arquitectura y las características espaciales se han transformado fuertemente, el trazado y el equilibrio entre lo público y lo privado se mantiene totalmente, al igual que la noción del límite y fachada urbana, de altura y textura física y de predominio formal. En estos procesos se presenta una desigualdad urbanística que afecta las consideraciones generales de utilización del espacio público. El trazado de fundación no es una pieza homogénea, hay zonas mas conservadas en la candelaria y las aguas, zonas absolutamente modernas en el barrio de la catedral y zonas heterogéneas de fuertes contradicciones formales en Las Nieves y sobre la Avenida 10ª. También allí se localiza el gran eje histórico de la plaza de bolívar con los edificios monumentales más importantes del país.

Desde el punto de vista del equilibrio en el uso del espacio público, el trazado fundacional es uno de los más desequilibrados, la proporción de espacios peatonales es la más baja de la ciudad, hecho agravado por que en este tipo de trazados se congrega la mayor parte de las ventas callejeras de la ciudad y la zona de mayor atracción para peatones y trabajadores. Es evidente, es la única zona de la ciudad que construyó un espacio público estrictamente para peatones, siendo los vehículos una intromisión no pensada en su origen.

El patrón fundamental desarrollado por los españoles se caracteriza por una división del suelo en manzanas que produce un reticulado ortogonal (dameros con áreas aproximadas promedio de 105mts x 105mts) que diferencia los espacios públicos – rondas, calles, plazas y caminos – de los espacios privados – manzanas, estancias, edificios y haciendas. El tamaño de las manzanas es constante y las calles no se encuentran jerarquizadas. Las calles son secciones angostas de trayectos rectos en su totalidad. Estos elementos morfológicos que se adicionan a la plaza y conforman una retícula cuadrangular, se modifica solamente en su estructura de damero por factores geográficos como los cauces de los ríos y la presencia de pendientes acentuadas.

4.2.2.4 Los trazados barriales

Desde el inicio del Siglo XX la ciudad se construye a partir de la agregación de trazados barriales, unidades morfológicas cuya intención fundamental es la de construir barrios, es decir, partes de la ciudad que se caracterizan espacial y socialmente y que gravitan en el conjunto con cierto grado de autonomía local. La ciudad deja de ser una, indivisible y continua; ahora es un conjunto de fragmentos periféricos con dinámicas y manifestaciones fundamentalmente distintas. En esta perspectiva todas las partes son distintas y a la vez iguales. Diferentes en la concepción espacial, en el tamaño, en los componentes y en el grado de desarrollo. Iguales en el objetivo de parcelar la tierra, de permitir la construcción del edificio como un atributo de la ciudad y de servirse de los sistemas generales para lograr el adecuado funcionamiento. Con los barrios, como unidades

²⁶ La extensión inabarcable de la Sabana de Bogotá permitió un constante crecimiento de la periferia a favor de la conservación del centro histórico. El desarrollo de barrios modernos y de edificaciones altas se produce cuando la ciudad ya ha resuelto el problema técnico de expansión, dando inicio a una ciudad de periferia que aún permanece como inercia.

morfológicas, aparece la noción del urbanismo primario, público o general y del urbanismo secundario o local, de separar las formas de inversión y los agentes urbanizadores y de construir el espacio público desde diferentes lógicas de escala. La génesis y la historia no son consecuentes y ordenadas, por el contrario es compleja, desigual y confusa.²⁷

- *La primera etapa se presenta entre 1900 y 1940 con el desarrollo de los barrios obreros y de las parcelaciones residenciales que ocupan las partes más firmes de la cuenca oriental del Río Bogotá a lo largo de los cauces altos de los Ríos Molinos, Salitre y Fucha; Crecimiento que genera una forma tentacular de espaldas a los ríos que les sirven de desagüe y centrados en las carreteras cercanas que les sirven de conexión.*
- *La segunda etapa se produce en las décadas del cincuenta y del sesenta. El crecimiento se hace a partir de grandes urbanizaciones fundamentadas en la eficiencia del suelo y en la búsqueda de estándares mínimos de urbanización y máximos de densidad. El proceso ocupa los intersticios producidos en la etapa anterior y los bordes extremos de las periferias norte y sur.*
- *Estas pautas de localización van acompañadas de otras condiciones experimentales, la búsqueda de estándares de loteo, de diagramas de funcionamiento urbano, de formas de circulación local y de un diseño del espacio público que varía entre los intereses de la ingeniería y de la urbanística. Pautas de forma que adicionalmente incorporan, diversos tipos de gestión del suelo, múltiples demandas de tipo social o localizaciones geográficas que van de lo adecuado a lo inverosímil.*

El desarrollo de esta forma de hacer ciudad no sigue una línea consecuente o constante, pasa por la exploración y experimentación de varios modelos, la persistencia temporal o la estandarización social de algunos de ellos. Ante todo hay que entender que el trazado barrial es complejo, que produce una serie de hechos urbanos que compaginados de distinta manera proponen condiciones de vida comunal no determinadas plenamente y que es necesario, en algunos casos, una exploración singular y cuidadosa.

La construcción del espacio público es el resultado acumulado de estos hechos y en esta perspectiva es importante recordar que la forma del trazado y en esencia la forma del espacio urbano es el elemento más perdurable de la ciudad. La edificación se rehace motivada por las necesidades económicas o sociales; la parcelación se reconsidera para adaptar el suelo a los requerimientos arquitectónicos más recientes, pero el urbanismo permanece, a no ser que se transforme para dar paso a las intervenciones de actualización del urbanismo público o primario, como es el caso de Bogotá. Para el Plan Maestro se definió el siguiente esquema tipológico:

²⁷ El Urbanista Manuel de Solá-Morales al respecto anota, "La construcción de la ciudad, de una parte de la ciudad- combina a lo largo del tiempo las distintas operaciones sobre el suelo y la edificación, y la complejidad de su resultado no es sólo repetición de tipos o yuxtaposición de tejidos, sino que expresa el proceso encadenado en que las formas y los momentos constructivos se suceden con ritmos propios. Distancias o continuidades, alineaciones y vacíos, perfiles y encuentros, solares y monumentos describen así la decencia de un proceso temporal materializado en formas estáticas...

...La construcción de la ciudad es parcelación + urbanización + edificación. Pero estas tres operaciones no son actos simultáneos ni encadenados siempre de igual manera. Al contrario, de sus múltiples formas de combinarse en el tiempo y en el espacio, se origina la riqueza morfológica de las ciudades. Tanto mayor, cuanto más variadas sean las formas de esta combinatoria."

De Solá-Morales i Rubio, Manuel. Las formas de crecimiento Urbano. Col·lecció d'arquitectura. Laboratori d'urbanisme. Ediciones UPC, Barcelona, 1997

TABLA TIPOLOGÍA DE TRAZADOS

ESQUEMA ESPACIAL		ESQUEMA FUNCIONAL	
		LOTEO AMANZANADO CON DIAGRAMA BARRIAL	LOTEO AMANZANADO SIMPLE
Reticula simple	De manzana	X	X
	Es una retícula, inicialmente de cuadrados y posteriormente, de rectángulos alineados en una dirección. Los parques y plazas se producen vaciando una o varias de las manzanas. El loteo es producto de la misma forma. La retícula de rectángulos es la más usada en los barrios clandestinos o en los de gestión social, en donde es eliminada la noción de jerarquía. Se localizan especialmente en la ciudad construida de la década del cuarenta. Entre los barrios que hacen parte de este tipo se encuentran: La Perseverancia, Chapinero, Teusaquillo, Alcázares, San Felipe, Siete De Agosto, Ciudadela El Salitre, La Esperanza, San Fernando, Benjamín Herrera, San Fernando Occidental, Las Nieves, Alameda, Veracruz, La Capuchina, Voto Nacional, Ricaurte, Las Ferias, Bella Vista Occidental, Fátima, El Carmen, San Vicente Ferrer, La Estrada y Prado Veraniego entre otros.		
	De supermanzanas		X
	Es una retícula de rectángulos de mayor tamaño, usada especialmente en zonas industriales o barrios con norma multifamiliar. Se localizan especialmente en la ciudad construida de la década del cuarenta y en los bordes del suelo urbano.		
Reticula compleja	Regular de manzanas	X	
	Es una retícula de origen rectangular, en donde las manzanas y espacios públicos se imbrican formando tejidos complejos. Las unidades morfológicas se localizan predominantemente en los extremos de la ciudad de la década del cuarenta. Entre los barrios que hacen parte de este tipo se encuentran: Nueva Autopista, Contador, Santa Bárbara, Santa Bárbara Occidental, San Patricio, Navarra, Santa Bibiana, Santa Paula, Santa Ana, Chicó, La Cabrera, El Nogal, La Porciúncula, El Batán, La Floresta, Teusaquillo, El Morisco, Santa Isabel, El Vergel, Ciudad Montes, Minuto De Dios, Primavera Norte, Andes, Modelo, Modelia, Mandalay y Marsella entre otros.		
	Regular de supermanzanas	X	
	Es una retícula de origen rectangular, en donde las manzanas y espacios públicos se imbrican formando tejidos complejos y se intercalan manzanas y supermanzanas o supermanzanas en diversas direcciones. Se localizan especialmente en los bordes de la ciudad		
	Irregular de trayectos rectos	X	
	Es una retícula de formas rectas no rectangulares, con presencia de diagonales, transversales y espacios públicos jerarquizados. Se localiza en las periferias de la ciudad de la década del cuarenta, aplicada indistintamente a los barrios residenciales de estratos medios y a los barrios populares. Entre los barrios que tienen este tipo de trazado se encuentran: Eduardo Santos, Palermo, El Progreso, El Claret, Santa Lucía, Inglés y El Restrepo, entre otros.		
	Irregular de trayectos curvos	X	
	Es una malla conformada por espacios de circulación sinuosos o curvos, generalmente con supermanzanas como unidad de loteo. Se localizan especialmente en las zonas borde de montaña. Entre los barrios que hacen parte de este tipo se encuentran: El Bosque Izquierdo, Ciudadela Colsubsidio, Niza y Córdoba.		
	Irregular de supermanzanas	X	
	Es una retícula de formas rectas no rectangulares, con presencia de diagonales, transversales, espacios públicos jerarquizados y supermanzanas como unidad de loteo. Se localizan de manera prioritariamente en las zonas de borde de la montaña.		
Para efectos del PMEP, la supermanzana es una manzana que supera el tamaño de la manzana básica del trazado de fundación (10 000 m ²)			

4.2.2.5 Las aglomeraciones de trazados menores

La urbanización marginal como forma de crecimiento urbano se produce por fuera de los instrumentos legales, a través de la autoconstrucción clandestina o la parcelación menor. En este sentido se determinó esta categoría de clasificación para aglomeraciones de áreas que no superan las quince hectáreas, en cuya morfología sumada no es posible discernir alguna forma como estructura urbana.

Las aglomeraciones se localizan en forma extensiva en los bordes altos del sur oriente de la ciudad, en la parte alta de los cerros de Guacamayas y Juan Rey, en el entorno de Bosa y Patio Bonito y en las partes bajas de Fontibón, Engativá y Suba. Las aglomeraciones de trazados menores se generan en dos tipos de gestión, la urbanización clandestina, como medio para facilitar la operación y la urbanización formal de vivienda popular, basada en pequeñas operaciones de edificación que limitan los riesgos financieros y comerciales. Otro factor en su generación es la localización marginal en áreas montañosas discontinuas o en parcelas campesinas de los bordes del Río Bogotá.

El espacio público es el componente más sacrificado. En general su desarrollo se hace a partir de simples razones de accesibilidad y subdivisión predial, ignorando las calidades técnicas necesarias para el uso y por

supuesto la noción cultural que el trazado puede indicar. En general adolece de espacios de encuentro, recreación o articulación ambiental o cuando se presentan, son espacios marginales, ubicados en pendientes inaccesibles o de formas residuales no utilizables. De hecho la localización de esta forma de hacer ciudad muestra una altísima falencia cuantitativa y cualitativa y un alto rezago de cubrimiento respecto al resto de zonas de la ciudad.

4.2.2.6 Polígonos urbanos sin trazado.

La ciudad contemporánea producida conceptualmente por el Movimiento Moderno parte de la idea de considerar el suelo urbano en una separación distinta a la separación tradicional de público - privado, proponiendo un esquema higienista y funcional de libre – ocupado. El nuevo modelo no se desarrolla completamente, se construye a medio camino, aceptando la formalización propuesta, sin perder la esencia de la propiedad. Es una forma de hacer ciudad que aparece en 1950 con el Centro Urbano Antonio Nariño - CUAN y continúa desarrollándose hasta hoy en día.

En el entretanto las reglamentaciones terminan por aceptar el modelo, definiendo las pautas cuantitativas que le controlan y le incorporan a la ciudad, el tamaño máximo de la supermanzana o propiedad privada, los índices de construcción y ocupación, la cantidad de suelo para espacio público y equipamiento y la forma que estos deben tener para garantizar su propiedad y la posibilidad de acceso; ninguna para determinar la estructura de la forma urbana o la calidad de los espacios.

Es un tipo de trazado y un tipo arquitectónico que se crea y evoluciona a lo largo del último medio siglo anterior, variando esencialmente en las nociones de aprovechamiento y en las proporciones de apropiación pública o privada.²⁸ el resultado es un grupo importante de zonas urbanas concebidas estrictamente como dormitorios, sin las posibilidades de reproducir las dinámicas sociales de actualización y cambio, necesarios en la ciudad y en la vida comunitaria.²⁹ La evolución, con la aparición de nuevos formalismos y accesorios, generalmente significa abandono y desplazamiento, en contravía de la consolidación y la construcción de territorios sociales, tan necesarios para la evolución de la ciudad.

El espacio público, reducido en su significado, es anodino y repetitivo, se reduce a andenes sin la articulación de fachadas y portones; a espacios de encuentro, cerrados, semicerrados o en el mejor de los casos marginales en la vida ciudadana y a calles o avenidas, cuya única función se reduce a la circulación de automotores.

²⁸ En Ciudad Salitre se logra el mayor avance en la consolidación de este tipo de tipos. El urbanismo público o primario se realiza tendiendo en cuenta el tamaño de la supermanzana, que permite la agrupación o desarrollo de unidades cerradas de vivienda sin deteriorar los componentes del Espacio público. Sin embargo, la libertad normativa en la volumetría y en los patrones de ocupación terminan por eliminar el concepto de articulación y continente de las fachadas con respecto del Espacio Público.

²⁹ “Y cuando Gropius proyecta Dammerstock, la noción de tiempo ha desaparecido de la concepción de la obra. El proyecto es unitario, monolítico y simultáneo, y el baile se ha convertido en parada militar. Será el prototipo de todos los housing projects, los grands ensembles, los polígonos que como forma común de la urbanística moderna van a llenar las periferias de las ciudades. Urbanización, parcelación y edificación son ahí simultáneos y unitarios, y constituyen un acto puntual de construcción urbana. Gestión y proyecto se confunden en esta imagen concentrada que da razón, en parte, de la monotonía resultante y de la incapacidad de significar para la ciudad algo más que episodios aislados.” Solá-Morales i Rubio, Manuel Op. cit.

4.2.2.7 Polígonos urbanos con trazados interiores de orden arquitectónico.

Diferentes de los anteriores, este tipo de trazado responde a las necesidades de inserción de equipamientos extensivos, que para su funcionamiento dependen de una composición urbana interior y de ciertos componentes de circulación que lo relacionen con la ciudad. Son las universidades, colegios, escuelas militares, aeropuertos, terminales de transporte, clubes o cementerios. Se encuentran dispersos en el territorio urbano en una clara lógica de ubicación en las periferias y en los corredores viales de importancia regional. El primer conjunto se localiza en la periferia de la ciudad de 1900, en donde se encuentra el conjunto de Hospitales, las Plazas de Mercado (desaparecidas), las Estaciones del Ferrocarril, la Terminal de los Tranvías (desaparecida), el Cementerio, la Escuela Militar (hoy Centro Internacional), el Panóptico (hoy Museo Nacional) y algunas fábricas. El segundo conjunto se construye en la periferia de la ciudad de 1940, en donde encontramos, entre otros, la Ciudad Universitaria, algunos colegios importantes, la Escuela de Policía, el Antiguo Hospital Militar, el Aeropuerto de Techo, el Jardín Botánico, la nueva Escuela Militar, las Cárceles y los Clubes Sociales. El conjunto más reciente se relaciona adicionalmente con las intenciones de localización de las clases medias y altas, acentuando las polarizaciones de calidad urbana entre el norte y el sur.

La importancia de estos polígonos y de los equipamientos extensivos, deviene de la influencia que estos espacios libres o poco ocupados, ejercen en los entornos en donde se ubican. A manera de jardines prestados, enriquecen la calidad urbana del espacio público del contexto y funcionan como estabilizadores de la densidad poblacional y de las actividades urbanas. Desde el Acuerdo 6 de 1990³⁰ la ciudad había comprendido la importancia de su localización y había emprendido la defensa de su ubicación como nodos importantes en la definición de la forma urbana. La definición de trazado arquitectónico tiene que ver con la intención explícita de crear un organismo espacial unitario, que ordena las construcciones y espacios internos de la unidad morfológica. Trazado que si bien, en algunos hechos, alcanza un tamaño importante, no es de carácter urbano por cuanto no se refiere a la complejidad de un uso abierto y social.

4.2.2.8 Los elementos de espacio público de las unidades morfológicas.

Las Unidades Morfológicas se desarrollan actualmente mediante la urbanización secundaria o local, entendida como el urbanismo privado. Es claro que nos siempre ha sido así, en la ciudad de fundación, el actual urbanismo local coincide con el urbanismo primario de su desarrollo inicial. Igual ocurre con la mayor parte de los barrios desarrollados hasta 1940, al construir el barrio se estaba construyendo simultáneamente la escala urbana. Desde el planeamiento de los grandes planes maestros, viales, de alcantarillado, de acueducto, etc. El urbanismo público se separa del desarrollo inmobiliario local estableciendo las condiciones de gestión que tenemos hoy en día. Para efectos de este plan maestro se considera el urbanismo local en forma separada del urbanismo primario y por ello los componentes de espacio público de las unidades morfológicas se han desagregado de los componentes de las escalas urbana y zonal. Los elementos del espacio público considerados se sintetizan en la siguiente tabla:

³⁰ Estatuto de Ordenamiento Físico para el Distrito Especial de Bogotá. Concejo de Bogotá, 1990.

TABLA COMPONENTES DE ESPACIO PÚBLICO DE LAS UNIDADES MORFOLÓGICAS

USO ESENCIAL	COMPONENTES DE ESPACIO PÚBLICO DE LAS UNIDADES MORFOLÓGICAS			
Espacios de encuentro	Plazas			
	Terrazas urbanas			
	Atrios			
	Parques	Parques de recreación pasiva		
		Espacios deportivos		
Parques de juegos infantiles				
Espacios de circulación y acceso	Calles	Calle peatonal		
		Escalinatas públicas		
		Malla intermedia y local de circulación	Calzada	
			Sardinel	
			Anden	Franja de estancia
	Franja de amoblamiento			
	Franja de circulación			
	Esquina			
Espacios de estacionamiento público	Pacios de estacionamiento			
	Bahías de descargue			
Espacios privados de uso restringido	Jardín anterior o antejardín			

- **Los espacios de encuentro:** Son los elementos señalados por el POT como el sistema de espacios públicos construidos. Reúne las plazas del trazado fundacional, los parques de los barrios y las cesiones de espacio público, resultantes de los procesos particulares de urbanización. En general, son espacios muy desiguales en forma, pero no en tamaño, este último está determinado por la forma de los trazados y por tanto por el tamaño de la manzana, que es el resultado de una larga búsqueda por un estándar de subdivisión.
 - **Las plazas** son parte del urbanismo anterior al Siglo XX y se producen fundamentalmente como parte del trazado de fundación, señalando hechos cívicos o comerciales. Conjuntamente con ellas se producen los atrios, plazoletas resaltadas en el acceso de iglesias, teatros y edificaciones gubernamentales, que en algunos casos resultan cerradas como parte de la edificación.
 - **Los parques**, son un aporte importante de la ciudad de barrios: con la intención de construir estos elementos urbanos, el trazado considera, en cada unidad morfológica, la necesidad de contar con un espacio de esparcimiento y a veces de recreación, arborizado y distinguido como el centro del vecindario. Es un elemento que evoluciona conforme se hace compleja la vida urbana, a veces disminuyendo su tamaño para multiplicarse en número y a veces, ensanchándose para dar albergue a disposiciones más completas, como parte de ideales espaciales de búsquedas funcionales más profundas.
- **Los espacios de circulación y acceso:** Comprenden las denominadas mallas intermedia y local, el conjunto reticular de espacios de movilidad que dan forma y permiten la construcción del barrio. Forman parte las calles peatonales, las escalinatas públicas y las calles de circulación vehicular.

- **Las calles peatonales** son un conjunto de espacios complementarios dispuestos en las unidades morfológicas para dar acceso a vecindarios más locales, relacionar alternativamente las funciones barriales o aumentar, en el caso de zonas centrales, el espacio dedicado a los peatones. Dependiendo de su cubrimiento, sección y de la estructura de soporte, en ellas se permite el tránsito restringido de vehículos motorizados.
- **Las calles peatonales conformadas como escalinatas públicas** son, en general, sirven a las zonas de vivienda localizadas en las áreas pendientes de la ciudad, comunicándolas con las mallas vehiculares.
- **La malla vial intermedia** es un conjunto de calles previsto en el POT que aún no se ha desarrollado, cumplen la función de circular en vehículo a través de las unidades morfológicas y de proveer acceso desde la ciudad a los sectores urbanos desvinculados del sistema arterial. En el desarrollo de los estudios del POT se estudió un sistema integral con cubrimiento urbano en el que se indica la localización de los elementos que lo conforman, su sección y función específica.
- **La malla vial local** es el conjunto de calles construidas en las unidades morfológicas o concebidas en los procesos de urbanización como sistema de circulación. Son espacios lineales conformados por: la calzada de circulación vehicular y los andenes. El patrón de diseño de andenes depende del proceso específico de urbanización y de la evolución urbana que cada trayecto ha tenido, pasando de espacios conformados por franjas de estancia (zonas verdes lineales con arborización) y franjas de circulación a espacios homogéneos de circulación (en las centralidades) en donde se ubican eventualmente jardinerías y árboles. La cartilla del espacio público da cuenta de las características de construcción de estos espacios.
- **Los espacios de estacionamiento:** Son los espacios complementarios a la circulación vehicular, dedicados al estacionamiento eventual o permanente. Se ubican en los sectores residenciales, en donde por efectos de restricciones económicas o funcionales no es posible acceder en vehículo a todas las viviendas o en las zonas de actividad central, en donde es necesario aumentar la capacidad de aparcamiento. Generalmente es un espacio de mantenimiento conflictivo que termina con restricciones y apropiaciones indebidas a causa de la inseguridad que su misma condición genera. Complementariamente a ellos, en algunos ejes arteriales, se presentan bahías de estacionamiento o descargue, prohibidas en el POT, dado el abuso que se presentaba en los tiempos de permanencia o los conflictos con los flujos de circulación.
- **Los espacios privados de uso restringido:** Son los jardines o antejardines previstos en la construcción de las unidades morfológicas como cualidades espaciales del barrio. Por ello son áreas privadas con restricción normativa en el uso y ocupación dedicados a la construcción de jardines complementarios al espacio de la calle. El desarrollo de los flujos de actividad y el aumento en las necesidades particulares de algunas viviendas, terminaron por romper la norma y en algunos casos, pavimentar el espacio para estacionamiento o circulación y en otros casos construirlo como ampliación de la ocupación. El primero de los casos llevó al diseño de una norma que permitiera una calidad diferente en las zonas centrales de intenso flujo peatonal e inclusive a la posibilidad legal de intervenir, con fondos públicos, en este tipo de espacios privados. El segundo, cuando la condición de ocupación es general, llevó a la eliminación de su concepto, como parte integral de la calidad espacial de las partes afectadas del barrio.

4.2.3 El sistema de parques metropolitanos y zonales

4.2.3.1 Estándares urbanísticos de recreación.

Una de las mayores dificultades de planeamiento de los espacios públicos construidos lo constituye el cálculo y fijación de los estándares necesarios para su correcto funcionamiento. *La organización mundial de la salud recomienda un mínimo de 9 m² por habitante y el documento técnico de soporte del POT del año 2000³¹ establece un mínimo de 10 m² por habitante*, dato tomado del Estudio de Parques Distritales la Universidad de los Andes (CIFA) para el IDRD adelantado en el año de 1998.

El estándar de espacio recreativo depende de tres consideraciones básicas:

1. La lógica de escala en la utilización del espacio recreativo: la escala vecinal, la escala zonal, la escala urbana y la escala regional. Lógicas que dependen de la facilidad de acceso, la distancia y el tiempo libre de l@s habitantes.
2. La densidad de ocupación de los espacios recreativos a partir del impacto ambiental que cada uno de ellos puede soportar.
3. La apropiación social de la actividad recreativa.

5 LOS ESCENARIOS DEMOGRÁFICOS Y LA DISPONIBILIDAD DE ESPACIO PÚBLICO.

La población actual de Bogotá y su proyección por quinquenios hasta el año 2020 se ha efectuado con base en los estudios de Humberto Molina y José Olinto Rueda para las Proyecciones de la Distribución Espacial de la Población y las Viviendas 1995-2020, efectuados para la EAAB en 1997 y 2003.

Las proyecciones se realizaron para todo el universo de Cundinamarca y Bogotá D.C., con el fin de disponer de cifras de control suficientemente confiables. Se utilizó el método conocido de “Componentes de la Dinámica Demográfica”, considerado por Naciones Unidas, el DANE y otros organismos internacionales como el método más apropiado y confiable cuando se trata de formular proyecciones a mediano y largo plazo. Se desecharon los métodos matemáticos como el de tasas geométricas o exponenciales, ya que apenas son aceptables para períodos inferiores a cinco años a partir de la última observación censal que en Colombia data ya de 1993.

El método utilizado consiste en proyectar separadamente cada uno de los tres elementos determinantes de la dinámica y composición de una población: la fecundidad o reproducción biológica de una sociedad, la

³¹ DTS Decreto 619 de 2000, POT,

mortalidad y las migraciones o movimientos espaciales de la población en períodos determinados. Para el efecto se empleó el programa desarrollado por el centro latinoamericano de demografía - CELADE- de las Naciones Unidas, denominadas PRODEM.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que unas proyecciones de población al año 2020, basadas en el lapso intercensal 1985-1993, en la práctica representa proyectar la población para un horizonte de 27 años a partir de la última observación. Colombia y sus regiones subnacionales no son todavía sociedades relativamente estables ni desde el punto de vista demográfico, ni tampoco bajo consideraciones del orden socioeconómico y territorial; por lo demás, en los últimos diez años han arreciado los conflictos internos y se ha atravesado por una profunda crisis económica, lo cual ha influido en las migraciones internas y en la emigración internacional, produciendo efectos demográficos aún no suficientemente esclarecidos.

Por todas estas circunstancias, debe entenderse que estas cifras tienen un carácter fundamentalmente indicativo. Suministran un orden de magnitud dentro de un intervalo de confianza estadísticamente aceptable, probablemente superior al que proporcionan las estadísticas habituales del DANE el cual, además, no dispone de proyecciones para un futuro tan dilatado. Adicionalmente se debe tener en cuenta que mientras más breve es el período de proyección más confiable es el resultado, de tal modo que para 2015 y 2020 debe recordarse que los datos son indicativos y, ante todo, exploratorios.

Las cifras a 2010, 2015 y 2020 tienen como propósito servir de marco para el establecimiento de las metas cuantitativas del Plan Maestro de Espacio Público a corto, mediano y largo plazo. Su propósito es el de contribuir a la formulación de los escenarios urbanísticos requeridos para dimensionar la futura demanda de espacio público y prever la magnitud del esfuerzo que deberá ejecutar la administración pública para alcanzar los objetivos que se ha propuesto el POT recientemente revisado y actualizado de acuerdo con las decisiones contenidas en el Decreto 190 de 2004.

5.1 La distribución física del espacio público.

Tal como se expresa en el análisis previo, el espacio público no es un sistema único de componentes espaciales, sino más bien un conjunto de elementos sistémicos que funcionan integralmente, 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 característica hace que su totalidad o su distribución temática sea consecuencia de diversos acuerdos urbanos o de distintas perspectivas de urbanización, generalmente y a partir del urbanismo como disciplina, sintetizados en indicadores o estándares universales que si bien se pueden aplicar como parámetros de partes de la ciudad, difícilmente se pueden aplicar en el conjunto de la ciudad o de la metrópoli.

El desarrollo histórico y la diversidad cultural que condiciona las formas de hacer ciudad implican una provisión de espacio casuística y errática, en donde la imposición de estándares obliga a un correctivo subjetivo dentro de una manera de comprender los procesos de formalización de los hechos urbanos que ignora la pluralidad y contradicciones propias de su definición. En una mirada más amplia y contraria a lo anterior, es claro que las metas de cubrimiento deben partir, no de definiciones externas o ajenas, sino más bien de su propia determinación espacial y que el correctivo, igualmente, se debe definir a partir de la caracterización espacial que esta condición conlleva.

Las cifras generales de crecimiento muestran que en el año 2020, la población de Bogotá deberá crecer a unos 9'280.000 habitantes y la de la zona más próxima de municipios vecinos a 1'070.000 habitantes. De acuerdo con las proyecciones de localización y densificación, al oriente del Río Bogotá, en la denominada ciudad compacta se concentraran unos 9'000.000 y los restantes 1'350.000 en los municipios mencionados.

En la otra mano, la de la oferta espacial, se encuentra:

En la actualidad se tiene un conjunto de áreas recreativas y de esparcimiento al interior del perímetro urbano de aproximadamente 1.825 ha y un espacio previsto por el POT para construir adicionalmente 1.233 ha. Los procesos de urbanización producidos en los últimos tres años y los que ocuparan las áreas restantes por urbanizar al interior de los perímetros urbanos y de expansión proveerán unas 850 ha adicionales. Estos datos nos muestran que en la actualidad Bogotá cuenta, en términos absolutos, con 2.40 m²/hab. de áreas recreativas y que construyendo los proyectos propuestos por el POT, considerados en el punto anterior, se pueden alcanzar hasta 4.13 m²/hab.

Sin embargo esto no es totalmente cierto, el crecimiento de la población en los próximos años nos muestra que la ciudad tiende a minimizar la cantidad de espacio recreativo por habitante en contravía con o propuesto por el POT y que las necesidades en los próximos quince años no se pueden satisfacer en el territorio del distrito capital. Al respecto es importante considerar las siguientes predicciones y escenarios:

TABLA ESCENARIOS DE POBLACIÓN Y ESPACIO PÚBLICO

HORIZONTE DE DESARROLLO	POBLACIÓN PROYECTADA EN LA CIUDAD COMPACTA	PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN LOCALIZADA AL INTERIOR DE LOS ACTUALES PERÍMETROS URBANOS	ÁREAS DE PARQUES CONSTRUÍDOS 1.825 HA M ² /HAB.	ADICIONANDO ÁREAS DE PARQUES PROYECTADOS 1.233 HA M ² /HAB.	ADICIONANDO ÁREAS RECREATIVAS A PARTIR DE PROCESO DE URBANIZACIÓN. 850 HA M ² /HAB.
2005	7'400.000	7'400.000	2.40	4.13	
Corto plazo 2010	8'250.000	8'100.000	2.25	3.57	4.82
Mediano plazo 2015	9'000.000	8'750.000	2.08	3.49	4.46
Largo plazo 2020	9'750.000	9'000.000		3.29	4.20

Como se puede observar, los índices no solo no aumentarán a partir de las actuales condiciones (4.13 m²/hab. Incluyendo proyectos del POT), sino que no es posible alcanzar una meta adecuada y sostenible. Si se consideran los habitantes de los municipios próximos, se tendrá un máximo de 3.77 m²/hab.

El fraccionamiento de la ciudad en sus partes esenciales y en los espacios que implican todas sus lógicas de escala, permite determinar en forma comparativa esos componentes y sistemas temáticos y las consecuencias de ellos en la vida cotidiana de los bogotanos y por tanto proponer los correctivos más acertados para lograr un equilibrio adecuado. En este sentido se requiere considerar los siguientes puntos:

- Ciertos hechos, al formalizar la ciudad, proponen una distribución espacial más consecuente con la noción de trazado o geometría que con un estándar funcional basado, por ejemplo, en la localización de la población o en las demandas que ciertas tecnologías o que ciertos principios tipológicos imponen. Hechos que se relacionan fundamentalmente con los sistemas de movilidad o de transporte y con algunos componentes del espacio público construido, en donde la evolución de su tamaño y proporción relacionada con la población, esta condicionada por la localización de los elementos o por las exigencias técnicas de su evolución funcional.

- Tal distribución no se reproduce aritméticamente con el crecimiento demográfico o expansivo de su espacio. El espacio público crece a partir de patrones normativos que, por efectos de la economía de urbanización, están ligados a las necesidades sociales y a las densidades programadas en los modelos iniciales de urbanización.
- Los diversos componentes funcionales se forman, crecen y se modifican en forma independiente, respondiendo a lógicas y planes que suponen diversas formas de prioridad e intención o a las modificaciones tipológicas que evolucionaron en los distintos escenarios temporales.
- La población urbana se mueve y localiza en relación con las oportunidades sociales y económicas, produciendo una densidad dinámica y desigual, poco relacionada con la distribución espacial de los espacios públicos.
- La distribución física del espacio público responde a los diversos procesos de urbanización y a las posibilidades geográficas que la ciudad construye en su desarrollo.

Bajo estas premisas la actual distribución del espacio público en Bogotá, en relación con el suelo urbano del POT, se sintetiza en las siguientes tablas:

TABLA ESPACIO PUBLICO DE ESCALA METROPOLITANA Y URBANA

Unidad geográfica	Suelo rural	Suelo urbano / de expansión (ha)	Estructura ecológica principal (ha)/ (m ² /hab.)	Estructura funcional Espacio público		Población (2000)
				Parques metropolitanos (ha)/ (m ² /hab.)	Subsistema vial arterial (ha)/ (m ² /hab.)	
1 Torca – Conejera	5.017.62	1.308.01	2.357.95	2.87		25.028
		732.52	942.12	1.15		
2 Torca – Molinos	1.304.33	3.640.39	1.444.18	4.17		587.526
		-0-	24.58	0.07		
3 Conejera – Juan amarillo	1.12	3.511.45	283.31	6.16		559.209
		58.70	5.07	0.11		
4 Molinos – Arzobispo	1.717.41	3.137.89	1.965.80	27.23		362.959
		-0-	54.160	0.75		
5 Juan Amarillo – Fucha	2.963.02	11.456.05	4.145.27	647.40		1.741.712
		422.33	23.80	3.72		
6 Fucha Tunjuelo	4.701.31	11.057.22	5.877.39	173.44		2.487.067
		1.596.76	23.63	0.70		
7 Tunjuelo – Sur	2.332.67	4 313.01	824.85	50.45		775.023
		166.03	10.64	0.65		
8 Cerros Orientales - Teusacá	3.186.02	-0-	3.186.02	-0-		
Total	18.037.47		20.102.80	911.71	1.965.94	6.539.525
				1.39	3.00	

TABLA ESPACIO PUBLICO DE ESCALA ZONAL

Unidad geográfica	Suelo urbano / de expansión (ha)	Área urbanizada neta (ha/hab./ha)	Área útil (ha./hab./ha)	Estructura funcional Espacio público		Población (2000)
				Parques zonales (ha)/ m ² /hab.)	Equipamientos extensivos (ha)/(m ² /hab.)	
1 Torca – Conejera	1.308.01	4.066.66	2.526.99	5.44	465.12	25.028
	732.52			2.17	185.84	
2 Torca – Molinos	3.640.39	3.076.56	2.452.75	9.17	300.71	587.526
	-0-	190.97	239.54	0.16	5.12	
3 Conejera – Juan Amarillo	3.511.45	3.012.02	2.368.37	7.16	158.77	559.209
	58.70	185.66	236.16	0.13	2.84	
4 Molinos – Arzobispo	3.137.89	2.659.65	1.747.92	3.91	213.66	362.959
	-0-	136.47	207.65	0.11	5.89	
5 Juan Amarillo – Fucha	11.456.05	9.626.57	7.349.74	90.81	991.79	1.741.712
	422.33	180.93	236.97	0.52	5.69	
6 Fucha Tunjuelo	11.057.22	8.937.20	6.057.88	90.50	196.35	2.487.067
	1.596.76	278.28	410.55	0.36	0.79	
7 Tunjuelo – Sur	4 313.01	2.719.54	1.839.48	19.62	34.20	775.023
	166.03	284.98	421.33	0.25	0.44	
8 Cerros Orientales-Teusacá	1.308.01	-0-	-0-	-0-	-0-	-0-
Total	18.037.47		20.102.80	226.61	2.360.90	6.539.525
				0.35	3.16	

TABLA ESPACIO PUBLICO DE ESCALA VECINAL

Unidad geográfica	Área útil (ha)	Estructura funcional Espacio público				Población (2000)
		Área de tránsito vehicular local (ha. Y m ² /hab.)	Área de tránsito peatonal local (ha. Y m ² /hab.)	Subsistema vial local (ha. Y m ² /hab.)	Plazas, parques vecinales y de bolsillo (ha. Y m ² /hab.)	
1 Torca - Conejera	2.526.99	38.87	27.28	66.15	1.74	25.028
		15.53	10.90	26.43	0.70	
2 Torca - Molinos	2.452.75	277.30	203.08	480.38	154.28	587.526
	239.54	4.72	3.46	8.18	2.66	
3 Conejera – Juan Amarillo	2.368.37	270.22	190.12	460.34	123.14	559.209
	236.16	4.83	3.40	8.23	2.20	
4 Molinos - Arzobispo	1.747.92	309.99	229.31	539.30	104.93	362.959
	207.65	8.54	6.32	14.86	2.89	
5 Juan Amarillo - Fucha	7.349.74	1.030.69	721.73	1.752.42	422.99	1.741.712
	236.97	5.92	4.14	10.06	2.43	
6 Fucha Tunjuelo	6.057.88	1.284.13	891.44	2.175.57	434.03	2.487.067
	410.55	5.16	3.58	8.75	1.75	
7 Tunjuelo - Sur	1.839.48	412.46	274.76	687.22	97.14	775.023
	421.33	5.32	3.55	8.87	1.25	
8 Cerros Orientales - Teusacá	-0-	-0-	-0-	-0-	-0-	
Total	20.102.80	3.623.66	2.537.72	6.161.38	1.338.14	6.539.525
	0	5.54	3.88	9.42	2.05	

* Las cifras resaltadas corresponden a los índices que se encuentran por debajo del promedio de la ciudad.

5.2 Indicadores de disponibilidad³²

Los indicadores de disponibilidad de espacio público buscan determinar la cantidad de espacio público en general, y de cada uno de sus componentes en particular, de la cual dispone y a la cual tiene acceso efectivamente cada uno de los habitantes asentados en el área urbana de Bogotá, o en alguno de sus segmentos cartográficos (como sectores censales o localidades). Al mismo tiempo, dichos indicadores permiten proyectar, conjuntamente con la población, la disponibilidad futura, tomando en consideración las ejecuciones que la autoridad pública realice en los distintos períodos de vigencia del plan. Por lo tanto, los indicadores también constituyen una herramienta para la medición de la eficacia de la administración para alcanzar las metas del plan, de tal modo que permitirán establecer la brecha entre las metas cuantitativas y las realizaciones efectivas.

Los indicadores son de naturaleza cuantitativa y espacial: determinan la cantidad de espacio público por habitante efectivamente disponible en cada uno de los 674 sectores cartográficos en que ha sido subdividida la ciudad, de tal manera que la interacción de la base de datos alfanumérica con un sistema de información, permite obtener una información precisa sobre la distribución espacial de los diferentes componentes del espacio público en relación con la localización de la población y las actividades, así como con el correspondiente estrato socio-económico. La agregación de la información por sectores también permite obtener información agregada a escala de localidad o de toda la ciudad para cada uno de los componentes del espacio público, así como estimar los indicadores que combinan y evalúan la disponibilidad de todos, o de dos o más componentes.

5.2.1 Definiciones básicas

Las consideraciones conceptuales y los desarrollos metodológicos sobre los cuales se han construido los índices de satisfacción de los estándares de espacio público, se basan en una aplicación poco usual de ciertos conceptos de la economía y, más específicamente de la economía urbana. Aun a riesgo de repetir algunos conceptos con los cuales se argumenta en la sección subsiguiente, enseguida se desarrollan algunas definiciones de conceptos cuya cabal interpretación es indispensable para comprender adecuadamente el fundamento de los índices mencionados.

5.2.1.1 Espacio público en general

Son un conjunto de bienes públicos 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).

³² Corresponde al Anexo Fichas de Indicadores de Espacio Público por Unidades Geográficas - Unidades Morfológicas - UPZs – Localidades.

5.2.1.2 Componentes del espacio público

Un componente del espacio público es un subconjunto de elementos diferenciados y agrupados de acuerdo con su escala o su función, o ambas a la vez. Para la construcción de los indicadores el espacio público se ha subdividido y clasificado en los siguientes componentes:

1. Según escala

- a. *Espacio público sectorial: está compuesto por zonas verdes, parques de bolsillo, parques, plazas y plazoletas de escala vecinal, más parques y plazas de escala zonal.*
- b. *Espacio público metropolitano: agrupa plazas y parques de escala urbana y metropolitana.*

2. Según función

Áreas de protección ambiental de todo tipo.

3. Según función y escala

- c. *Vías arterias*
- d. *Vías locales más andenes*

Por consiguiente, cada componente agrupa y adiciona las áreas de un subconjunto de elementos simples, también diferenciados por su función.

5.2.1.3 Estándar

Es la cantidad de metros cuadrados por habitante, de espacio público en general o de uno de sus componentes, de la cual debe disponer un segmento urbano o la ciudad en su conjunto, para que no genere externalidades negativas y al mismo tiempo todos los habitantes puedan satisfacer sus necesidades de consumo colectivo. *A nivel de espacio público en general, excluidas vías de todo tipo, el POT de Bogotá (Decreto 190 de 2004) ha adoptado un estándar de 10 m² /habitante.*

5.2.1.4 Escala

Designa la magnitud y la importancia de un espacio público, determinados por su mayor o menor extensión y por la mayor o menor cobertura espacial de los servicios que presta. La cobertura se mide por la magnitud del área aferente, esto es, por la mayor o menor distancia desde la cual un usuario estaría dispuesto a viajar (a pie o en vehículo) para acceder a un espacio público específico a fin de disfrutar de sus servicios; en geografía económica esta propiedad se denomina “alcance” de un bien. La escala también implica, a medida que es mayor, que el respectivo espacio público presta servicios a un conjunto más numeroso de habitantes.

5.2.1.5 Función

Una función urbana es una actividad o conjunto de actividades espacialmente localizadas, que se diferencian de otras por un atributo común; y cuyo propósito es prestar servicios o suministrar bienes a la población del área de influencia del establecimiento o del conjunto de establecimientos que se aglomeran en un sitio determinado. El área de influencia o área aferente se determina a partir del *umbral* y el *alcance* del bien o servicio ofertado.

Usualmente se supone que, mientras mayor es el área aferente, mayor es la jerarquía del bien o del servicio y también la del lugar o centro en la cual está localizado el establecimiento oferente. Hay funciones comerciales, de servicios profesionales, de reparación de vehículos, institucionales, recreativas, de movilidad, deportivas, etc. Las funciones se desempeñan en espacios (locales, edificaciones para oficinas, superficies, parques, vías, etc.) Especialmente adecuados y contruidos para el uso correspondiente.

Hay lugares capaces de contener varias funciones o espacios multifuncionales (por ejemplo, un gran parque) y otros altamente especializados (por ejemplo, un estadio de fútbol o una vía para el sistema de transporte masivo).

5.2.1.6 Accesibilidad

Es la mayor o menor facilidad para desplazarse desde el lugar de origen de un viaje (sea peatonal o en algún vehículo) hasta el punto de llegada. La accesibilidad depende, por un lado, de la disponibilidad, recorrido y calidad de las vías y, por el otro, de la distancia; usualmente se admite que la accesibilidad decrece exponencialmente con la distancia, de tal manera que cuando esta aumenta un número de individuos más que proporcional al incremento en la distancia dejará de estar dispuesto a desplazarse al sitio de destino.

El efecto de la distancia sobre la accesibilidad se determina a través de funciones exponenciales negativas que ponen en relación la capacidad de atracción de la población (variable dependiente) con la distancia (variable independiente), por lo cual:

$$Y = y_0 e^{-bx}$$

Donde:

Y = Población aferente

Y_0 = Población en el entorno del lugar de destino

X = Distancia entre el lugar de oferta del servicio y_0 y el lugar de origen del viaje

E = Logaritmo neperiano

B = El parámetro de la distancia (gradiente) el cual varía típicamente entre 0,7 y 1,2

2.7. Factor

Es el índice de satisfacción del estándar (s) de la disponibilidad de espacio público adoptado para uno cualquiera de sus componentes (j), en un determinado sector cartográfico (i). Por lo tanto el factor f_j , en la localización i será:

$$f_{ji} = \frac{(m_{ji}^2/p_i)}{s_j} \begin{matrix} > \\ =1 \\ < \end{matrix}$$

5.2.1.7 Bienes Sustituibles

En la teoría económica un bien es sustituto de otro cuando un mayor consumo o demanda del primero implica un menor consumo o demanda del segundo. La relación de sustitución de uno con respecto al otro —es decir, la cantidad que deja de consumirse del primero para demandar el segundo— es variable y depende de la pendiente de la curva de preferencia (escala de preferencias) del consumidor individual. En relación con los indicadores de espacio público aquí se postula que:

- *Es imposible elaborar escalas de preferencias de los consumidores de espacios públicos por cuanto estos bienes no tienen precio de mercado y son indivisibles (por lo tanto no existe algo así como una “demanda económica” de espacios públicos).*
- *Entre componentes del espacio público no pueden establecerse relaciones de sustitución, no sólo como consecuencia del postulado a) sino porque cada componente conforma una canasta de bienes necesarios (es decir insustituibles), cada uno de los cuales es indispensable para satisfacer distintas necesidades de consumo colectivo.*
- *Se acepta también a manera de postulado intuitivo, que entre los elementos constitutivos del espacio público construido no vial (parques, plazas...) localizados al interior de un mismo sector geográfico (ver más arriba), pueden existir relaciones de sustitución más o menos imperfectas en la medida en que un espacio de mayor escala, localizado en el mismo sector cartográfico y dotado de una accesibilidad comparable o no mucho peor, puede prestar servicios semejantes que un espacio de menor escala, además de otros servicios; pero esta relación es técnicamente imperfecta porque el de menor escala no puede prestar los servicios de mayor jerarquía que se ubican en los espacios de gran escala. Por ejemplo, un parque metropolitano, en un sector dado, puede prestar al vecindario los servicios de un parque vecinal pero este y varios más de su misma categoría, no pueden proporcionar los mismos servicios que el parque metropolitano presta a todos los usuarios de su área de influencia.*
- *La imposibilidad de establecer la proporción en que pueden ser sustituidos los elementos constitutivos del espacio público vecinal, zonal o metropolitano, localizados al interior de un mismo sector cartográfico (escala sectorial), se supera aceptando que es indiferente para el vecindario de un sector en qué tipo de espacios construidos y en qué proporción de cada uno de ellos está representada su disponibilidad sectorial de espacio público. Este presupuesto tiene dos implicaciones: (1) que la elasticidad de sustitución entre los distintos tipos de espacios construidos es, a escala sectorial, constante e igual a 1; y (2) que las áreas de estos espacios son agregables en un único total homogéneo, el cual se ha denominado “espacio público zonal”. Debe advertirse que este postulado es aceptable para resolver problemas de construcción y agregación de los indicadores, pero es insatisfactorio e insuficiente técnicamente para tomar decisiones sobre el tipo de espacios a diseñar, ya que la selección del tipo de espacio es un asunto de orden cualitativo.*

5.2.2 Función técnica de producción.

Técnicamente se entiende por producción la transformación técnica de determinados bienes en otros mediante el empleo y la combinación de una cierta cantidad de factores como la tierra (t), el capital (k) y el trabajo (l). Una combinación dada entre factores: k/t , l/k , t/l ..., determina un coeficiente técnico de producción. *Técnicamente* las posibles combinaciones de factores, para obtener una cierta cantidad de producto en un momento dado, vienen determinadas, o lo que es lo mismo, son función del avance tecnológico y de la disponibilidad relativa de los factores. Por consiguiente son un dato técnico que suministra la ingeniería de diseño del producto.

Sin embargo, económicamente intervienen otras consideraciones: en primer lugar, dada unas tecnologías y una disponibilidad de factores en un momento específico, el problema económico consiste en emplear y combinar los factores de manera que se “obtengan bienes más útiles que aquellos de los cuales se parte” (c. Napoleónico) y, además, que se maximice el producto. En segundo lugar, tal cosa depende de las condiciones del mercado y, por lo tanto, entra en consideración la amplitud de la demanda, por lo cual plantea la cuestión subjetiva de las preferencias de los consumidores. Finalmente, cuando hay varias tecnologías disponibles, la mejor combinación y la cantidad óptima a producir está determinada por los precios relativos de los factores.

También debe observarse que cuando en un momento dado sólo hay una tecnología disponible para obtener el producto, la combinación de factores es única y, en consecuencia, los coeficientes técnicos de producción son fijos. Es decir, sólo se dispone de un único dato técnico de diseño. Aquí se denomina estándar a un dato técnico de diseño del espacio público.

En este documento técnico se argumenta que como no es posible cuantificar una demanda económica para bienes como el espacio público, la solución consiste en considerar su producción como una función técnica del tamaño y los requerimientos funcionales de la organización urbana; esto es, como bienes intermedios indispensables para que la ciudad disponga de las infraestructuras requeridas a fin de que los agentes económicos y l@s habitantes en general puedan desempeñar satisfactoriamente sus actividades.

La definición de estándares para los distintos componentes del espacio público vendría a resolver el problema, como una especie de *deux ex machina* proporcionado por la ingeniería del diseño urbano. De este modo los estándares se transforman en funciones del objetivo de producción a ser alcanzado en un plazo dado, es decir, quedan convertidos en un problema típico de planeamiento de la inversión pública.

Debe advertirse que este procedimiento sólo resuelve el problema técnico de cuantificar las metas de producción, pero no los demás problemas económicos relacionados con el uso o asignación de los recursos. Como corolario del argumento planteado, y solo a título enumerativo se mencionan:

- **Gestión del Suelo:** La cantidad de tierra requerida para uso en espacio público queda determinada como una cantidad fija, independientemente de su oferta económica y de las fluctuaciones de sus precios debidas al mercado y a las fases del ciclo económico. Por lo tanto la autoridad pública debe resolver el problema de la gestión del suelo: cómo asegurar la cantidad requerida y a qué precios³³. Esto implica elegir el momento oportuno para la adquisición de la tierra en competencia con la demanda para otros usos; adoptar las políticas necesarias para intervenir el nivel de rentas (tributos, valorización, participación en plusvalía); disponer de los instrumentos para movilizar el mercado (formas de enajenación forzosa, tributos sobre la tierra ociosa).
- **Gestión Presupuestal:** implica disponer de la cantidad requerida de recursos en el momento oportuno. La disponibilidad de recursos presupuestales depende de la identificación de fuentes y enfrenta alternativas de asignación entre distintos usos. No es oportuno emprender proyectos que requieren grandes insumos de tierra en épocas de bonanza económica, cuando los precios son muy elevados (equivale a decidir cuando es más eficiente comprar tierra y "gastar en cemento y ladrillos", o cuando es más conveniente invertir en la producción de otros bienes y servicios)³⁴.

5.2.3 La heterogeneidad de los componentes del espacio público

A escala de toda la superficie urbana la disponibilidad de espacio público suele concebirse como el resultado de dividir la sumatoria del área de todos los componentes del espacio público entre toda la población asentada en la ciudad, la cual se expresa como un cierto número de metros cuadrados por habitante. Entre los componentes se toman en consideración espacios para el tráfico automotor (vías de todo tipo) y ciclovías; las áreas destinadas al tránsito peatonal como paseos, alamedas y andenes; los espacios públicos abiertos y adecuados predominantemente con zonas duras como plazas y plazoletas; las áreas destinadas a recreación activa y pasiva, como parques de muy diferentes escalas, así como las áreas de preservación ambiental en la medida

33 Es conveniente tener presente que este es un problema económico porque, como lo expresa elegantemente Joan Robinson, (1976, La acumulación del capital, Fondo de Cultura Económica, México, p.313), "cuando la tierra que los empresarios (y consumidores) quisieran usar si dispusieran de ella libremente es superior al área de que dispone la economía, la tierra tiene precio, y (...) el nivel general de las rentas depende de la relación entre la demanda y la oferta disponible" (subrayado nuestro. Obsérvese que la disponibilidad económica equivale a oferta disponible, no a los lotes sin urbanizar registrados en el Catastro Distrital).

34 En consecuencia, la solución económica de los problemas enumerados en a) y b) recubre tres áreas clásicas del "management": (1) preparación metódica de la acción; (2) desarrollo sistemático de la competencia -que implica escoger en todos los campos posibles como mercados, productos, trabajo, tierra, capitales, técnicas- la mejor solución; (3) búsqueda de la rentabilidad (ver Blanco Illescas, El control integrado de gestión, 1980, Editorial Limusa S.A., México). Como dice Alberto Levy (Gestión del negocio, 1975, ediciones Machi S.A., Córdoba), la gestión es el "proceso decisorio, integrado y sistemático, de descubrimiento, creación, promoción, aceleración y satisfacción de las necesidades del mercado orientado hacia la consecución del objetivo de la empresa (en este caso, la ciudad y su órgano administrativo) que la conduzca al desarrollo".

en que se incorporen al espacio público y contribuyan efectivamente al disfrute de los valores ambientales por parte de l@s habitantes.

Como es obvio, se trata de un agregado heterogéneo ya que estos diferentes componentes, englobados bajo la denominación genérica de espacio público, difieren por su naturaleza funcional (la cual está relacionada con el tipo de necesidad colectiva que satisfacen), su escala (o tamaño) y su accesibilidad.

Así, por ejemplo, un parque o una zona verde de carácter vecinal satisface necesidades para la población localizada en el entorno inmediato, pero es muy improbable que un número significativo de habitantes -en especial si se trata de niños con sus madres- se desplacen a una distancia mayor a 400 o 500 metros para hacer uso de sus servicios, aun cuando en su propio vecindario se presente una marcada deficiencia en cuanto a la dotación de tales espacios. Del mismo modo, se supone que los grandes espacios de escala metropolitana -como un gigantesco parque recreativo o un gran bosque- están a disposición de la totalidad de la población; sin embargo, quienes habiten a 200 metros de su emplazamiento podrán acceder a su disfrute con tanta facilidad como acceden a sus propias zonas verdes y plazoletas de carácter vecinal, mientras que la frecuencia con la cual serán visitados por aquellos que se ubican cada vez más lejos disminuirá exponencialmente con la distancia, hasta un punto tal que más allá de él prácticamente se registran tan pocas visitas en un período dado de tiempo (por ejemplo, un año, un semestre o un mes) que puede considerarse que su incidencia sobre la población tiende a reducirse a cero.

5.2.4 Propiedades que deben revestir los indicadores

En consecuencia, un índice agregado de carácter puramente cuantitativo como al que se aludía al comienzo de esta sección, representa una aproximación excesivamente burda a lo que podría concebirse como una disponibilidad efectiva por parte de toda la población. Es indispensable que las consideraciones relacionadas con la función, la escala, la accesibilidad, la localización y la cantidad se traduzcan y combinen de manera conveniente en el correspondiente índice, de tal manera que este resulte suficientemente transparente para establecer:

- La cantidad de espacio público de las diferentes escalas (sectorial, urbano, metropolitano) y funcional (recreativo, vial, ambiental) disponible en cada una de las diferentes localizaciones (sectores, localidades, centralidades).
- El nivel de satisfacción que aporta al bienestar de la población localizada en un determinado sector cada uno de los componentes del espacio público, medido con respecto a un estándar considerado óptimo de acuerdo con su escala (parques vecinales o metropolitanos, plazoletas barriales o plazas urbanas, vías locales o arterias).
- La equidad en su distribución espacial, es decir, la manera como su distribución espacial más o menos homogénea, desigual o altamente concentrada, afecta a l@s ciudadan@s de diferentes condiciones sociales en lo relacionado con su derecho a gozar de un acceso igualitario y equitativo a los distintos componentes del espacio público.
- Las diferencias en cuanto a su disponibilidad cuantitativa determinadas por la función que desempeñan los distintos sectores urbanos, dependiendo de la mayor o menor especialización de estos en actividades residenciales, institucionales o económicas.
- El indicador agregado de satisfacción del estándar de disponibilidad de espacio público para toda la ciudad, como un resultado de la agregación (o sumatoria) ponderada del valor específico que asume cada componente, en cada uno de los sectores en que ha sido subdividida la superficie urbana.

Es evidente que la construcción de un conjunto de indicadores capaces de traducir estas propiedades de los espacios públicos de acuerdo con su localización, su función y su escala requiere un gran volumen de

información desagregada por sectores y componentes, y supone la formulación de un razonamiento lógico bastante complejo para orientar convenientemente el procedimiento de agrupación de los diferentes factores que intervienen en la medición, a fin de que el índice compuesto represente adecuadamente el nivel de satisfacción del estándar resultante para toda la ciudad, o para un segmento en particular.

5.2.4.1 La fijación de estándares como alternativa a la imposibilidad de cuantificar la demanda

Es necesario, en primer lugar, hacer algunas consideraciones sobre lo que en este contexto debe entenderse por nivel de satisfacción del estándar.

A semejanza de lo que ocurre con los índices de calidad de vida y los factores que lo componen, estos indicadores establecen la disponibilidad de ciertos bienes como zonas verdes, plazas, parques o vías y su accesibilidad determinada en este caso por su escala, localización y distancia al lugar donde se ubica la población que más probablemente tiende a demandar sus servicios; de esta manera, lo que mide el índice y cada uno de los factores que contribuyen a su determinación es el potencial de tales bienes públicos y de los servicios que prestan, derivados de su utilización, para satisfacer necesidades básicas, como movilidad, recreación, descanso o disfrute del medio ambiente natural.

Debe advertirse, en todo caso, que en este contexto el nivel de satisfacción significa capacidad de satisfacer necesidades, de acuerdo con una cierta canasta de bienes que deben estar a disposición del consumidor (o demandante); el nivel óptimo o cantidad deseable de bienes que deban estar a disposición de los consumidores para una adecuada satisfacción de sus demandas -es decir, el nivel que determina si pueden satisfacerlas íntegramente o, por el contrario, si padecen de carencias en el aspecto considerado- se establece mediante estudios empíricos que transforman la demanda en una función técnica de las necesidades; volviendo sobre el aludido ejemplo de los indicadores de calidad de vida esto implica que:

1. La satisfacción de las necesidades allí contempladas se determina ajustada a parámetros y se las reduce a la disponibilidad de una cierta canasta de bienes cuyas cualidades y atributos se determinan fijando estándares (cantidad diaria de alimentos, de servicios públicos básicos conectados a la vivienda, de vías en cierto estado, etc.);
2. Cada factor se califica de acuerdo con una escala que determina su peso ponderado y, por lo tanto, su contribución al agregado general;
3. De acuerdo con el resultado agregado y la escala de referencia, cada elemento del universo queda clasificado por encima o por debajo de un determinado estándar (por ejemplo por encima o por debajo de la línea de pobreza, en el subgrupo de miseria, dentro o fuera de la población con N.B.I., y así sucesivamente).

El supuesto implícito en esta clase de procedimiento es que no se trata de medir la capacidad efectiva de la demanda afectada por un nivel dado de ingresos, ni por las preferencias del consumidor, ya que se trata más bien de obtener información para definir objetivos y metas enfocadas a las políticas relacionadas con empleo, generación de ingresos, suministro de subsidios a la demanda o producción de bienes meritorios por parte de la autoridad pública.

En el caso de la fijación de estándares y metas para la disponibilidad de los distintos componentes del espacio público, esta clase de procedimiento resulta aún más justificado, por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque los bienes considerados son bienes públicos (impuros) que tienen costo pero a los cuales no es posible asignarles algún precio de mercado, por lo cual la única restricción a la cual está sujeta su producción y su disponibilidad cuantitativa es la disponibilidad de recursos de inversión por parte de la propia administración pública —en lo cual consiste la restricción presupuestal—, obviamente confrontada con la eficacia de tal inversión en otros usos alternativos (y, en lo referente a esta última condición, siempre y cuando sea factible elaborar un criterio de “eficacia de la inversión” que traduzca, así sea solamente en forma aproximada, lo que podrían considerarse las “preferencias del consumidor”).

En segundo lugar, son bien conocidas en la literatura económica las dificultades insuperables a las que se enfrenta cualesquiera que intente establecer ex – ante el volumen probable de la demanda para un bien, en un momento dado, a partir de la agregación (o sumatoria) de las preferencias individuales de los consumidores. Tratándose de bienes públicos la dificultad se torna infinitamente mayor no solo porque es prácticamente imposible asignarles un precio (basta pensar para ello en las indivisibilidades a las cuales están sujetos) sino, además, por el hecho ya mencionado en otro lugar de este informe, de que la forma como se experimentan las necesidades individuales y como los individuos revelan sus preferencias, puede no coincidir con las necesidades comunitarias³⁵.

Para el caso del espacio público, hay ejemplos a la mano que permiten ilustrar con facilidad cómo las preferencias reveladas de los individuos pueden entrar en contradicción con las conveniencias colectivas: las ambigüedades conceptuales y las dificultades para aplicar la conocida sentencia de la Corte Constitucional T-772 de 2003 sobre recuperación del espacio público, pone de presente la forma como se genera un amplio campo de incertidumbre cuando se trata de conciliar el derecho al trabajo –que es un derecho individual sin ningún contenido territorial- con la obligación de garantizar a tod@s l@s ciudadan@s el uso común del espacio público.

En el documento de recomendaciones: Consensos, Disensos y Acuerdos, que recoge los resultados de las deliberaciones de la “Mesa de Trabajo sobre Espacio Público y Vendedores Ambulantes” (creada en aplicación del Decreto 098 de 2004) se convino en el literal 4 de los consensos, que “las oportunidades económicas derivadas de su uso deben distribuirse en forma democrática, con participación de todos los sectores, incluyendo el sector privado, con tratamiento preferencial a grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad”.

La interpretación literal del consenso implicaría que la solución democrática debería coincidir con la sumatoria de los intereses de los grupos económicos que buscan apropiarse de los beneficios derivados del aprovechamiento del espacio público; lo cual, de hecho, resultaría excluyente para el resto de l@s ciudadan@s no involucrados en estas actividades los cuales, además, son indudablemente la inmensa mayoría.

Los disensos que consigna el documento son todavía más significativos de la manera como la expresión de las preferencias de un conjunto de ciudadanos puede chocar profundamente con el interés general: así, por ejemplo, en el literal 2 de los desacuerdos se aclara que “algunos sectores de los vendedores ambulantes consideran que la discusión con las autoridades distritales debe hacerse en torno a cómo hacer realidad la utilización permanente del espacio público”; y en el literal 5 también se afirma que los vendedores “también consideran que la venta de alimentos en la ciudad en carretas, bicicletas y otros dispositivos no es más que la expresión de una forma honrada de combatir el hambre y que, en lugar de perseguirlos, las autoridades deben buscar la reglamentación de la venta en la calle, capacitando para ello a los vendedores informales”. Como puede colegirse, en todos los casos citados la expresión de estas preferencias individuales chocaría con el objetivo de recuperar el espacio público para el uso común.

Otro caso semejante es la renuencia de los propietarios de inmuebles o de los comerciantes formales a aceptar el pago de una compensación, bajo la forma de contribución de valorización, por la ejecución de obras de construcción, ampliación o mejoramiento del espacio público que añaden valor a sus inmuebles o que hacen aún más ventajosa la localización de sus negocios.

Más directamente relacionado con el asunto de los estándares de disponibilidad de espacios públicos es el caso de los conjuntos residenciales o agrupamientos de vivienda cerrados para estratos sociales de altos ingresos, y la opinión de estos grupos respecto de las cesiones obligatorias para vías, parques y zonas verdes, puesto que se trata de una cuestión eminentemente normativa que genera un estándar. Recientemente un concejal de la ciudad de Bogotá, que intervino en el concejo de la ciudad a nombre de algunas comunidades de propietarios

³⁵ Tema extensamente debatido por la teoría económica, particularmente en las décadas comprendidas entre 1950 y 1980 y constituyó un tópico muy relevante, especialmente en la que se denominó como “teoría económica del bienestar”. Ya en 1950, Kenneth J. Arrow, en el ensayo sobre “Una dificultad en el Concepto de Bienestar Social”, había afirmado que “hay patrones de preferencias que al ser adoptados por los miembros individuales de la sociedad, originarán un patrón incompatible de elección social”.

de estos agrupamientos, adujo que en compensación por la ocupación del espacio público, por parte de un creciente número de vendedores ambulantes, en las zonas comerciales, debería exigirse que se legalizaran los cerramientos que impiden el acceso del resto de l@s ciudadan@s a las zonas verdes, parques y vías de carácter público contenidas dentro de estos asentamientos; argumentó, además, que así se mejoraría la seguridad de los correspondientes habitantes.

Durante el proceso de discusión del Plan de Ordenamiento de la ciudad de Cali se observó que los asentamientos periféricos de la Zona de Pance, desarrollados bajo la forma de conjuntos residenciales, no habían proporcionado cesiones públicas para parques y zonas verdes y que además, las vías públicas de acceso también tenían trazados y anchos totalmente inadecuados para las necesidades urbanas de tráfico y movilidad. En consecuencia, los estándares del espacio público resultaban allí más bajos que en las densas zonas donde habitan los estratos más pobres. Ante la iniciativa, emanada de la administración municipal, para normalizar esta situación adoptando en compensación nuevos estándares para vías y otros espacios, un concejal alegó, en representación de los propietarios de la zona, que ellos no requerían tales estándares sencillamente porque disponían de suficiente espacio libre o comunal dentro de sus propios asentamientos³⁶.

Los casos mencionados ponen de presente las dificultades básicas e insuperables a las cuales se enfrenta la determinación de estándares cuantitativos de disponibilidad de bienes públicos, cuando se intenta equiparar la noción de necesidades sociales o colectivas, con la agregación de las preferencias individuales o con el concepto de “demanda” económica de un bien:

En primer lugar, las preferencias particulares y la de los grupos específicos compuestos por individuos con características socio-económicas relativamente homogéneas, tienden a asignar valores muy diferentes a los espacios públicos, de acuerdo con su localización. Así, los grupos de altos ingresos asignan un valor muy elevado al espacio público de movilidad localizado en las centralidades, libre de todo obstáculo y aprovechamiento, mientras que los vendedores callejeros le asignan alto valor a cualquier posibilidad de aprovechamiento y ocupación. Para usuarios de altos ingresos y comerciantes formales esta última alternativa desvaloriza el espacio público.

Los propietarios de vivienda en conjuntos residenciales de altos ingresos asignan alto valor a los espacios comunes de acceso restringido, y muy poco valor al espacio público de uso común. Tal cosa probablemente se traduce en los precios del suelo urbanizado y debe ser una función del nivel del ingreso: los individuos pertenecientes a estos hogares pueden sustituir espacio público por mayores cantidades de espacio libre urbanizado, de propiedad privada pero con carácter comunal y, muy probablemente, conciben su demanda de este tipo de espacios como una demanda indivisible de tres clases de bienes a la vez: espacio, seguridad y exclusividad (que es una noción próxima a la de “segregación”); desde este enfoque el espacio público en las zonas residenciales restaría exclusividad, añadiría inseguridad y, por lo tanto, desvalorizaría los inmuebles de propiedad privada³⁷. Bajo esta perspectiva subyace una fuerte racionalidad económica hedonista, puesto que al integrar casi la totalidad del espacio libre en el ámbito de la propiedad privada, las preferencias de sus propietarios se traducirán en un precio más elevado de los bienes que componen el patrimonio individual y, por ello, la resistencia a aceptar normas o estándares más exigentes de espacio público.

Por último, tratándose de espacio público de escala vecinal o sectorial, si los propietarios de mayores ingresos aceptan un estándar más exigente de espacio público –incluso con áreas mayores que en los asentamientos de ingresos más bajos localizados a cinco, diez o quince kilómetros de distancia-, es dudoso que por ello pudiese adicionarse de manera simplista al resto del espacio vecinal o sectorial para determinar que todos l@s ciudadan@s, incluidos los más pobres, disfrutarían de una mayor cantidad de metros cuadrados de espacio público vecinal por habitante. La razón es que solamente de manera excepcional un pobre visitaría estos

³⁶ Se aducen una serie de ejemplos puntuales, dado que el tipo de postulado del cual se parte implica que la expresión individual de las preferencias tiende a divergir de la conveniencia colectiva, por lo cual la mejor demostración coincide con la observación de casos particulares.

³⁷ Un comportamiento equivalente es el de los hogares que abandonan la ciudad para vivir campestremente en un conjunto cerrado, con amplio espacio interno comunal y cero espacio público en el entorno. Su “demanda” de espacios públicos residenciales es tal que disminuye al aumentar el ingreso destinado a consumo. Por tanto, el espacio público es, para los individuos pertenecientes a tales hogares, lo que en economía se denomina un *bien inferior*.

sectores ya que, para el caso, la mayor barrera para acceder a tales espacios sería la misma distancia. Paradójicamente, lo que ocurriría con mayor probabilidad es que esta disponibilidad adicional de espacio público de alta calidad sería un factor que, a largo plazo, contribuiría a valorizar las mismas zonas de altos ingresos a favor de sus propietarios (como ha ocurrido en Bogotá en sectores como los del Chicó y La Cabrera).

5.2.5 Los estándares como coeficientes técnicos.

El enfoque adoptado en este plan para establecer los estándares de disponibilidad de espacios públicos de las diferentes escalas y tipos funcionales, los asume como una función técnica de una determinada forma de organización espacial (más exactamente: de una forma específica de organización socio-espacial), consecuentemente con lo que ya se había planteado en la sección sobre la naturaleza del espacio público y sus formas de ocupación y aprovechamiento. Tal como se explicitó, la implicación de este razonamiento es que son las propiedades intrínsecas de la propia organización y de la escala de la ciudad las que generan la necesidad de que esta disponga, entre los componentes de su estructura funcional, de una cierta cantidad determinable de espacios públicos en cuanto bienes intermedios indispensables para la realización de actividades de consumo colectivo; por ejemplo, a la manera como la asunción de una determinada escala de producción, bajo condiciones técnicas dadas, genera una específica relación capital/trabajo para asegurar la plena y eficiente utilización de la capacidad instalada de la factoría. En el caso del espacio público los coeficientes técnicos toman la forma de un cierto número de m^2 /habitante.

5.2.5.1 Problemas planteados por la agregación de datos empíricos

Es indispensable, aclarar lo relacionado con la ponderación o peso que debe conferirse en los índices compuestos (es decir a los indicadores que son el resultado de la agregación de más de dos factores) a cada uno de los componentes del espacio público. Al respecto es necesario subrayar que bajo la denominación genérica de “espacio público” se engloban una serie de componentes heterogéneos por su localización, accesibilidad, escala y el tipo de servicios que se pueden derivar de su utilización (aun cuando algunos usos, pero no todos, pueden replicarse en más de una o en todas las escalas); tal cosa exige concebir al espacio público como una canasta de bienes heterogéneos.

La condición de heterogeneidad de los bienes componentes del espacio público implica que entre algunos de ellos es imposible que se presenten relaciones de sustitución, y que entre otros la relación de sustitución resulte muy imperfecta, ya que de la utilización del bien sustituto no pueden derivarse satisfacciones exactamente equivalentes.

Pueden presentarse varias situaciones: *Un parque de escala metropolitana con una extensión de 45 hectáreas puede prestar a los residentes de su entorno próximo los servicios de un parque vecinal o zonal, además de otros servicios; 30 parques vecinales dispersos, de 1.5 hectáreas cada uno, no sustituyen los servicios de gran escala que presta el espacio metropolitano; menos aún, este puede sustituirse por 90 parques vecinales de 0.5 hectáreas cada uno. Es imposible sustituir la función y el servicio que presta una gran arteria vial de 15 mil metros de longitud y 36 metros de ancho por doce vías locales de seis metros de ancho y 7.500 metros de longitud cada una. También es imposible que un conjunto de plazas o plazoletas, o incluso un gran parque de recreación activa, puedan sustituir los servicios ambientales proporcionados por un bosque periférico o una zona de manejo hídrico.*

En conclusión, estas consideraciones tienden a demostrar que el peso de cada factor -representativo de una escala y una localización-, en los indicadores conformados a la vez por la agregación de dos o más factores, solo puede concebirse como igual a 1. Lo cual implica que cada factor tendrá una ponderación idéntica a los demás en los indicadores agregados o compuestos.

Un factor es un índice de satisfacción del estándar asumido para uno cualquiera de los componentes del espacio público. La adición o sumatoria de dos o más factores genera un índice agregado o compuesto; el índice general de satisfacción del estándar es, por consiguiente, el resultado de la adición de todos los factores que intervienen en la medición, cada uno de los cuales, a su vez, expresa o representa la capacidad que tiene la cantidad de espacio disponible -de un determinado componente del espacio público y en una localización específica-, para satisfacer el estándar. Por consiguiente:

$$ISE = \frac{\sum_{j=1}^N F_{j1} + F_{j2} + \dots + F_{jn}}{N}$$

Donde:

ISE = Índice de satisfacción del estándar

$F_{j1}, \dots, F_{jn}$ = El valor dado de un factor

N = Número de factores

El valor específico que asume cada factor en cada localización específica será: = 1 cuando la disponibilidad observada coincida con el estándar normativo; cuando resulta deficitaria será: <1; pero también puede ser: >1 cuando la disponibilidad observada en la respectiva localización supera el estándar normativo. Para todos los efectos debe entenderse que la localización está referida a un segmento cartográfico de la ciudad denominado sector censal.

Debe advertirse que un factor es el resultado de la adición de los valores empíricos que presentan un cierto número de variables que representan los elementos que conforman un determinado componente, de una determinada escala, del espacio público. Dicho de otra manera, cada componente del espacio público es un conjunto que se diferencia de otros y se clasifica a través de una taxonomía que considera la escala y la función: espacio público vecinal, sectorial, zonal, urbano o metropolitano; vías locales o vías arterias, para lo cual se ha tomado como referencia básica la clasificación establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial; por lo tanto, un componente es un subconjunto del espacio público constituido por uno o varios elementos simples de carácter funcional: así, por ejemplo, el componente de espacio público sectorial está constituido por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas de escala vecinal y zonal; el componente vías está conformado por vías locales y vías arterias. La adición de los valores que presentan empíricamente las variables que miden el aporte de cada elemento al subconjunto o componente considerado, determina la magnitud del factor.

En la sección subsiguiente (aspectos metodológicos) se presentará el procedimiento mediante el cual se han formalizado y puestos en operación estos conceptos. Sin embargo, aquí todavía es necesario explicitar por qué razón, para determinar la magnitud de un factor dado, se ha considerado posible adicionar simplemente los valores que presenten las variables representativas de los elementos simples que conforman un componente cuando, por el contrario, se ha afirmado más atrás que, tratándose de los propios componentes (o subconjuntos o escalas) constitutivos del espacio público, resulta indispensable generar un procedimiento o ponderación de los factores que asegure que cada uno de estos tendrá un peso idéntico en el resultado. Son dos casos específicamente los que revisten interés: al que hemos llamado espacio público sectorial y el del espacio metropolitano³⁸.

³⁸ El espacio sectorial es un componente que incluye los siguientes elementos simples: metros cuadrados de zonas verdes más parques de bolsillo, más plazoletas, más plazas y parques zonales. A ello se adicionan el área total o parcial de plazas y parques metropolitanos que queden localizados dentro del mismo sector cartográfico, pues es bastante obvio que también pueden prestar servicios vecinales a l@s habitantes del respectivo sector; ocurre en pocos sectores pero tal cosa genera una posición privilegiada que debe reflejarse en los indicadores. El segundo caso es el del espacio metropolitano que incluye plazas y parques de escala urbana y metropolitana.

Las razones son básicas:

- **En primer lugar**, se ha considerado que los elementos simples constitutivos de un mismo componente (por ejemplo, las zonas verdes, parques vecinales, plazoletas y parques zonales que conforman el subconjunto: espacio público sectorial) son bastante homogéneos en cuanto a la localización y accesibilidad respecto a la población usuaria asentada en el área de influencia, ya que el área delimitada por los sectores cartográficos si bien no aseguran idéntica accesibilidad para todos –lo cual es imposible en cualquier caso–, sí garantizará por lo menos una accesibilidad relativamente aceptable; además, en aquellos elementos de gran escala, como los parques metropolitanos, cuya área de influencia está decisivamente influida por la distancia, el valor observado de la variable se afectó negativamente para los usuarios localizados en un determinado sector cartográfico, de acuerdo con un parámetro estimado con base en una función exponencial negativa de accesibilidad-distancia. Esto asegura que los valores asumidos por la variable, así ponderados por la distancia, son relativamente homogéneos y representativos de una disponibilidad efectiva, por lo cual resultan agregables y comparables.
- **En segundo lugar**, la unidad de medida para todos los elementos constitutivos del componente es idéntica (aun cuando haya sido afectada y homogenizada utilizando algún parámetro, como en el caso de la accesibilidad); siempre viene dada en la cantidad de metros cuadrados empíricamente contabilizada en el sector.
- **En tercer lugar**, y esto es fundamental, se ha asumido que, al contrario de lo ocurre entre componentes, los elementos constitutivos de un mismo componente y escala, tienen dos propiedades:
 - Son bienes sustituibles entre sí. Como se ha supuesto una elasticidad de sustitución igual a 1, esto implica que al vecino le es perfectamente indiferente en qué tipo de espacios y en qué proporción de cada uno están representados sus espacios públicos, sean vecinales o metropolitanos. Tal supuesto autoriza a tratar a los distintos elementos como bienes homogéneos entre sí. Se ha asumido el principio elemental de racionalidad según el cual más reporta siempre mayor satisfacción que menos (técnicamente: el usuario se mueve por una curva de indiferencia más alta); y por cuanto la unidad de medida y, en consecuencia, la relación de sustitución entre los bienes viene dada en unidades discretas idénticas, se predica también que los valores correspondientes a cada elemento son agregables a los de los demás.

PARTE II - FORMULACIÓN DEL PLAN

6 ESTRUCTURA DEL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO

El Plan Maestro se estructura sobre tres políticas generales: *Una política de gestión del espacio público, una política de cubrimiento y accesibilidad y una política de calidad*. La primera de ellas actúa transversalmente definiendo la dimensión social y económica de la administración y la participación; las otras dos actúan en la dimensión de los proyectos y los programas de materialización del espacio. Las tres se cruzan conformando una actuación matricial compleja y precisa.

6.1 La política de gestión del espacio público

6.1.1 La estrategia social de apropiación del Plan Maestro.

Esta estrategia parte de los avances logrados en la ciudad hasta el momento en materia de gestión social, trata de resolver las limitaciones identificadas y propone un salto cualitativo enmarcado en la concepción y enfoque general del plan.

Los conceptos claves que guían esta estrategia son los de territorio, apropiación, participación, sostenibilidad y conflicto³⁹.

El **territorio** es una geografía cargada de significados cotidianos para sus habitantes. Los componentes que definen el territorio son la claridad de sus límites físicos, la presencia de símbolos, actividades, reglas del juego y poderes, que son reconocidos por l@s ciudadan@s. Por tanto, los territorios son construcciones históricas y sociales complejas que ante todo hay que identificar, reconocer y comprender, si queremos articular y hacer compatible la gestión pública con la vida cotidiana de los bogotanos.

La ciudad comprende a su interior diversos territorios que se han configurado como resultado de los distintos procesos de ocupación de suelos y recursos que han sucedido a lo largo de su historia. Estos procesos, excepto en el caso de la ciudad de fundación y en los casos de proyectos como Ciudad Kennedy o ciudad salitre, han sido por lo general fragmentarios, poco articulados y poco equilibrados con respecto al entorno urbano y ambiental inmediato, más aún en los barrios de origen ilegal y los conjuntos cerrados. Igualmente han sido procesos socialmente segregados que han producido una clara diferenciación por estratos y capas sociales de la mayoría de barrios y urbanizaciones que conforman hoy la ciudad⁴⁰.

³⁹ Más claridad sobre estos conceptos, se puede consultar en Documento Técnico Fase 1 Estudio de Formulación Plan Maestro de Espacio Público DAPD – PNUD, 2004

⁴⁰ Una de las pocas excepciones a esta tendencia se encuentra en La Candelaria y otros sectores del Centro Tradicional, donde se presenta una ocupación por varios estratos socioeconómicos a la vez.

Por otra parte, al haber construido una ciudad que riñe y disputa con la geografía, como ya se ha explicado con antelación en este y otros informes, la fragmentación de las piezas urbanas se ha incrementado, favoreciéndose de esta manera la atomización territorial de la ciudad.

Un propósito fundamental de la estrategia de apropiación es la articulación de territorios diversos a partir de la comprensión de los mismos y la consolidación de sus posibilidades como espacio y sociedad. Esto significa, en un primer momento, consolidar e incrementar los nexos entre tejidos físicos de espacio público y tejidos sociales en cada territorio. En un segundo momento, establecer articulaciones entre territorios y de forma simultánea con los dos momentos anteriores, desarrollar una actuación de orden urbano regional para fortalecer la apropiación y la sostenibilidad de:

1. Los Conjuntos Monumentales de Espacio Público (ejemplos: el repertorio de bienes públicos existentes entre el parque nacional y el parque de la independencia, en torno a la iglesia y la plaza cívica del 20 de julio, en el área del Parque Simón Bolívar, entre el Parque de La Florida y el Humedal de Juan Amarillo, etc.)
2. Los lugares emblemáticos de la ciudad en los que reposa y murmura su historia urbana y zonal y la historia de la nación (ejemplos: Plaza de Bolívar, Chorro de Quevedo, Humedal de La Conejera, Río Bogotá, Cerros Orientales, etc.).

Para efectos de desarrollar esta estrategia, la diversidad territorial de la ciudad ofrece una gran riqueza y enormes potencialidades que el Plan Maestro se propone aprovechar, para consolidar y construir la articulación entre tejidos físicos de espacio público y tejidos sociales. Es por eso, entre otras razones, que el Plan define la necesidad de no conferir homogeneidad en el discurso a un conjunto de realidades espacial y socialmente heterogéneas. No se puede incurrir en el error, tan reciente en la ciudad, de formular acciones uniformes para territorios disímiles. Esta práctica ha llevado, por ejemplo, a diseños similares de parques o plazoletas cívicas en territorios diferentes⁴¹.

El espacio público ha de hablar a l@s ciudadan@s de uno o más de los siguientes aspectos: La historia que allí ha sucedido, el entorno geográfico, el paisaje que lo condiciona, de l@s habitantes y sus expectativas de futuro. No es el caso de muchos de los espacios recientemente recuperados en las escalas vecinal y zonal en Bogotá, de gran valor arquitectónico y espacial, con una oferta de servicios pertinente y oportuna, pero cuya débil articulación con la geografía y la historia de los entornos debilita sus significados y dificulta el desarrollo de prácticas sostenibles por parte de la ciudadanía.

La estrategia de apropiación del Plan Maestro busca entonces la unidad de enfoques, principios y estrategias, en medio del reconocimiento y comprensión de una diversidad territorial que demanda diseños, procedimientos y acciones específicas de carácter variable.

Como podrá entenderse, preservar y consolidar territorios resulta de la mayor importancia para la sostenibilidad de la vida urbana, ya que, repitámoslo, es en ellos donde las relaciones sociales y espaciales cobran sentido y significado singular para l@s habitantes.

⁴¹ Es el caso de las plazas cívicas de Engativá y Suba que fueron intervenidas con criterios similares a los de cualquier plaza cívica (una plataforma peatonal con pocos elementos fijos dentro de ella), desconociendo la historia y características de los lugares, esto es, la geografía social y el paisaje circundante. Ha llevado también a un gran conjunto de parques vecinales de monótona repetición en sus mobiliarios y diseños sin que sea posible adivinar en ellos lo singular de cada lugar y cada entorno particular.

Los elementos organizadores de todo territorio son los bienes públicos, sean estos materiales (vías, quebradas, plazas, parques, dotaciones) o inmateriales (convivencia, tradiciones culturales, etc.). Los territorios son principalmente la resultante de la interacción entre bienes públicos y sociedad.

En ese orden de ideas, la propuesta del Plan Maestro tiene como aspecto estructural diseñar y poner en marcha redes territoriales de gestión social de los espacios públicos contenidos en cada territorio. En tanto la gestión social es asunto de las organizaciones comunitarias y de las entidades públicas, en esas redes los actores públicos y comunitarios deben progresivamente converger.

Así como la sociedad ha hecho una apuesta por la institución pública con todas sus imperfecciones, hay que hacer también una apuesta por la institución de la sociedad civil con todas sus imperfecciones.

Diversos estudios realizados sobre la dinámica comunitaria existente en Bogotá⁴², muestran que si bien comienzan a aparecer en los últimos años pequeños y limitados procesos de alianzas y redes entre organizaciones comunitarias, aún se da un notable predominio de la gestión aislada de cada organización. Este aislamiento, nocivo para la ciudad y para las propias organizaciones, es estimulado por la desarticulación de la gestión que desarrollan las entidades públicas, generándose así costos de transacción y oportunidad significativos y un notable desgaste del recurso humano disponible en el estado y en las propias organizaciones.

En tanto que el espacio público es un componente inseparable del desarrollo y la calidad de vida, las redes de gestión social deben ocuparse de forma integral del desarrollo de su respectivo territorio. Al respecto experiencias como *Enlace Social de Patio Bonito* o el proceso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil), muestran la pertinencia y viabilidad de este enfoque. El Plan Maestro no propone entonces crear las redes exclusivas de espacio público, desarticuladas con otras redes como las de derechos humanos, control social o las de los procesos de planeación del desarrollo local. Lo que se propone es apostarle a la construcción, en cada territorio, de una gran red institucional y comunitaria que aborde los problemas del desarrollo.

Es de señalar que una red no suprime la gestión individual y sectorial de las organizaciones y entidades que la integran. Lo que hace una red es generar espacios de información y conversación, de acuerdos y alianzas parciales o totales, de gestión de programas y proyectos compartidos por algunos o por todos los integrantes de la red. Una red es una nueva forma de concebir la gestión social que se está imponiendo en el mundo porque la gestión desarticulada y los liderazgos tradicionales han revelado sus límites y han hecho crisis de forma reiterada.

Para esta apuesta los mecanismos de representación local son importantes pero insuficientes por una razón elemental: Las Localidades son divisiones político-administrativas muy importantes, pero no son territorios. Hecha esta salvedad, es vital que las redes territoriales que se proponen sirvan de soporte a la gestión local, fortalezcan los procesos de planeación local y dialoguen de forma positiva con los Consejos de Planeación Local y las Juntas Administradoras Locales.

Para delimitar y tipificar los territorios que conforman la ciudad, el Plan Maestro superpone los cuerpos hídricos, el sistema vial, los tejidos urbanos barriales, la distribución de las actividades con énfasis en las polarizantes

⁴² Entiéndase por dinámica comunitaria la gestión social de bienes públicos que promueven distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil, de todos los estratos. Ver *La Gestión Comunitaria en Bogotá*, Chaparro Valderrama Jairo, Fundación Corona, Bogotá, 2002.

(Centralidades) y la distribución de los grupos sociales por sectores censales. Los cuerpos hídricos arrojan una primera unidad de análisis que son las unidades geográficas. El resto de variables permiten identificar territorios al interior de esas unidades. En cada uno de estos territorios se promovería una red de gestión social. Una vez éstas se vayan estableciendo, se promovería su mutua articulación hasta el nivel de unidad geográfica, conformando de esta manera ocho (8) redes de redes, a razón de una por cada unidad.

La estrategia permite de esta manera superar la visión barrial y de corto plazo de muchas organizaciones sociales al consolidar una visión zonal de mediano y largo plazo del desarrollo territorial y permite también conjugar esta visión zonal con la visión de ciudad-región, al tomar como referente los cuerpos hídricos y los sistemas orográficos que configuran las unidades geográficas.

El segundo concepto clave de esta estrategia es el de **apropiación**. La apropiación de los espacios públicos depende de la valoración que de cada territorio tengan l@s habitantes, del acceso democrático que exista a los servicios que ofrecen los espacios públicos, del nivel de ejercicio efectivo de derechos y deberes ciudadanos y de los niveles de uso de los espacios en cantidad e intensidad⁴³.

El diseño, la construcción y mantenimiento de los espacios públicos, son fases de gestión en las cuales se construye o dificultan niveles de apropiación, tal como ya lo asumen en sus documentos el IDU y la EAAB. La apropiación se logra cuando l@s ciudadan@s se sienten reflejad@s en sus espacios públicos, cuando en ellos se ejerce de forma plena la ciudadanía y en consecuencia, cuando los espacios públicos habitan con sus significados el alma colectiva.

Un criterio fundamental a tener en cuenta para promover la apropiación de los espacios públicos, es la compatibilidad entre las decisiones públicas y las tradiciones o anhelos culturales de l@s habitantes. La *ciclovía nocturna de navidad* es el hecho más importante de apropiación del espacio público que sucede en Bogotá, precisamente porque la Administración Distrital tomó una decisión que coincidió con la vieja tradición de salir con los seres queridos a contemplar las luces navideñas y con la práctica cada vez más arraigada de utilizar algunas calzadas arteriales en horarios limitados como ciclovía. No existe en la ciudad ningún evento de mayor magnitud: en 2003 participaron en ella 3'700.000 personas, es decir más del 50% de la población⁴⁴.

De ahí que resulte apropiado el cambio de fecha que se planteó para el *Carnaval de Bogotá*. Inicialmente se propuso realizarlo en la fecha institucional de la fundación de la Ciudad, durante la cual se ha venido realizando en los últimos años un desfile de comparsas en el que l@s ciudadan@s son espectadores y los artistas protagonistas, situación que contradice lo que es en esencia un carnaval. Organizarlo en la *Noche de Las Velitas* de diciembre, como se ha determinado recientemente, es conectarse con la tradición y recordar que por varios siglos, Bogotá era en diciembre una sucesión de grandes fiestas, procesiones y representaciones⁴⁵.

Eventos como éstos deben convertirse en jornadas altamente significativas de apropiación del espacio público urbano y parte de la estrategia que proponemos consiste precisamente en generar una serie de acontecimientos sociales y culturales que permitan hacer indiscutible el derecho de l@s habitantes a la ciudad y como parte de él, a ocupar, utilizar y aprovechar la oferta que brindan los espacios públicos urbanos.

⁴³ En esencia el espacio público es aquel lugar carente de talanqueras para que cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos accedan a él, puedan usarlo ejerciendo derechos individuales y colectivos y respetando límites de carácter democrático.

⁴⁴ Otros eventos significativos tuvieron los siguientes registros en 2003: la ciclovía dominical movilizó 1'700.000 personas en promedio por jornada y el Festival de Verano cerca de 1'000.000 de personas.

⁴⁵ Para más información al respecto, ver "Fiestas y Carnavales de Bogotá", Chaparro Valderrama Jairo, Revista Kerigma, Bogotá, 1996.

La **participación** es el tercer concepto de esta estrategia. Se define como interacción comunicativa entre diferentes para abordar asuntos de interés común, que se cualifica cuando se dispone de adecuados recursos asociativos, informativos, de diálogo, de gestión y de administración, que confieran fluidez constructiva a esa interacción comunicativa.

Por su parte, la **sostenibilidad** de los espacios públicos se logra cuando convergen tres grandes factores: equidad social, equilibrio ambiental y eficiencia económica.

Finalmente, el **conflicto** está siempre presente en la vida pública y la gestión social debe estimular el tratamiento constructivo del mismo, estableciendo reglas del juego aceptadas por las partes, mecanismos compartidos para tramitar las diferencias y prácticas comunicativas permanentes entre los implicados.

Todos los aspectos mencionados (territorio, apropiación, participación, sostenibilidad, manejo constructivo del conflicto), son inseparables al estar inscritos en procesos históricos y socioculturales, que tienen un carácter eminentemente político.

En definitiva, la estrategia que se define consiste en:

- **Primero** promover la creación y fortalecimiento de redes de gestión del desarrollo territorial integradas por instituciones públicas y organizaciones comunitarias, redes que serían el soporte para promover y garantizar la apropiación ciudadana de los espacios públicos, la participación, la sostenibilidad y el manejo adecuado del conflicto. Estas redes se articularían en cada unidad geográfica, creando seis redes de redes.
- **Segundo** promover la apropiación con los cuatro aspectos que la configuran ya mencionados líneas arriba y la sostenibilidad con los tres factores que la definen, con respecto a los conjuntos monumentales de espacios público e institucionales existentes en la ciudad y con respecto a los espacios emblemáticos de nivel urbano y local, con énfasis en las centralidades. Se trataría de lograr la apropiación y la sostenibilidad no de piezas aisladas y desarticuladas de espacio público, sino de ellas como parte de un tejido, es decir, como parte de un territorio indivisible que las contiene. ¿cómo separar, por ejemplo, para efectos de la gestión social, el parque de la independencia del planetario distrital?
- **Tercero** y como parte de lo anterior, la programación de un **calendario anual de eventos de apropiación masiva de espacios públicos**, que tengan un alto contenido simbólico al conectarse con las tradiciones y anhelos sociales y culturales de l@s habitantes.

La estrategia enunciada de forma general, demanda un cambio sustancial en la gestión institucional del espacio público, pues ésta deberá caracterizarse por:

1. La coordinación y articulación en un primer nivel y en territorios similares a las UPZ, de las distintas instituciones con las organizaciones comunitarias en redes de gestión que aborden los dilemas del desarrollo. Son territorios prioritarios aquellos que contienen centralidades, conjuntos monumentales y escenarios emblemáticos.
2. La coordinación y articulación en un segundo momento y nivel, en redes de redes de vertientes.
3. La unificación y depuración de las normas que rigen el espacio público, produciendo reglamentaciones comprensibles y orientadas a viabilizar la apropiación ciudadana y la sostenibilidad del espacio público y no

a dificultarla, teniendo en cuenta no solo parámetros ideales sino también las condiciones reales en que gestionan y actúan l@s ciudadan@s y sus formas organizadas ⁴⁶.

6.1.1.1 Las ventas callejeras: Un problema de la apropiación como ejercicio de derechos.

Las ventas callejeras son un fenómeno propio de las ciudades, casi desde siempre, y su tamaño e impacto en cada ciudad contemporánea depende de la capacidad de la economía urbana para brindar alternativas al desempleo y el subempleo. En el caso de Bogotá, depende también de los variables niveles de acatamiento que los comerciantes formales tienen tanto de las reglas de la sana y limpia competencia económica, como de las normas que rigen los usos del espacio público.

Si las ventas callejeras, sean estas ambulantes o estacionarias, existen en mayor o menor grado en las distintas ciudades, el propósito no debe ser erradicarlas del todo, lo que es un imposible social, económico y cultural, sino organizarlas y hacerlas manejables al armonizar su existencia con el ejercicio de derechos ciudadanos como la recreación, la movilidad, la información y la cultura.

Al respecto Norberto Chávez afirma: *"El hecho urbano ya no es sólo el espacio en el cual concurren los distintos actores sociales para materializar su vida de relación y constituir una comunidad. Ya no es el mero contenedor y símbolo del intercambio, sino que él mismo es bien intercambiable, y esto altera estructuralmente el concepto de hábitat: la plaza" ámbito del mercado, ha devenido ella misma mercancía. Y ha devenido mercancía no sólo como infraestructura física sino como nudo de flujos. Cuando un mendigo vende su puesto a otro mendigo no está enajenando "suelo urbano" sino un punto de contacto con el flujo, una posición privilegiada dentro de la trama circulatoria. Y ese privilegio no sería tal si no fuera por la primacía de lo ocasional en el hecho económico: todo punto de alto flujo es potencialmente un "convenience store"; un punto de compra por oportunidad, o sea, por impulso reflejo ante estímulos."* ⁴⁷

Ahora bien, no hay una sola alternativa al fenómeno que vive actualmente y desde hace años la ciudad en esta materia, pues no hay un solo tipo de ventas callejeras, sino varios. A primera vista son identificables los siguientes tipos:

1. Las ventas ambulantes de cruce y esquina estimuladas y organizadas por comerciantes formales.
2. Las ventas ambulantes de chaza, plástico y retazo de tela que desarrollan desempleados de estratos bajos carentes de alternativas.
3. Las ventas ambulantes de carrito y otras estructuras móviles que ofrecen sus productos sin autorización o debidamente autorizados y organizados. Estos últimos por lo general se localizan en parques y plazas.
4. Las ventas estacionarias de casetas, quioscos, toldos, puestos y catres de madera y tela, que ofrecen diversos productos, unos con autorización en parques y plazas, y otros sin ella en calles de las centralidades urbanas.

⁴⁶ Deben superarse situaciones como las de la existencia de normas que hacen difícil organizar y llevar a cabo los bazares de barrio (celebrados por siglos) al colocarle requisitos formales similares a los de un concierto comercial como planes de contingencia con ambulancias y pólizas; los procedimientos contractuales han llevado a celebrar eventos tradicionales que se habían realizado siempre en febrero, por ejemplo, a ser organizados en octubre, o a contratar para su realización a organizaciones distintas a las que lo han hecho durante décadas.

⁴⁷ No-ciudad Sileno 14-15. Diciembre 2003. Chávez Norberto La intervención antiurbana, Pág. 133. Abada editores. Madrid

Durante las últimas administraciones el Fondo de Ventas Populares (FVP), desarrolló una estrategia de re-ubicación de vendedores que estaban invadiendo espacios públicos a través del programa denominado *Caseta Feria Popular*, el cual fue concebido como una red de mercados populares formales distribuidos en distintos puntos de la ciudad, y localizados en predios privados o fiscales.

Los proyectos de re-ubicación de vendedores llevados a cabo bajo este esquema por las distintas administraciones distritales, a partir de 1990, suman un total de 28, habiendo sido 20 de ellos puestos en funcionamiento durante las dos últimas administraciones. Adicionalmente, a finales de 2003, el FVP dejó en curso 10 proyectos más, 5 en ejecución y 5 en estudio.

La cobertura de los 28 proyectos construidos a lo largo de 13 años de trabajo, fue de 3.794 vendedores, de los cuales se han desvinculado formalmente el 32% de los mismos. Los 10 nuevos proyectos que quedaron en ejecución o en estudio a finales de 2003, generaban una cobertura adicional de 677 vendedores.

Este es un esfuerzo importante, especialmente durante los últimos 6 años, con resultados exitosos en casos como el *Centro Cultural del Libro* o la *Caseta Feria Popular Parque España*, pero de baja cobertura, ya que se estima la cantidad de vendedores callejeros existentes en la ciudad en 120.000.

El FVP desarrolló a la par del programa de re-ubicación, *programas de capacitación, asesoría y crédito*, por medio de los cuales *atendieron 28.000 vendedores*. Esto es significativo, pues muestra con claridad que el fondo de ventas populares (FVP), entendió desde hace varios años que el tema de las ventas callejeras y el comercio informal no se afrontaba con una alternativa, sino generando un menú de alternativas tendientes las unas a formalizar la actividad y las otras a facilitar nuevas ocupaciones labores.

Ahora bien, las ventas callejeras no solo varían por su tipo, sino también por la clase de espacios que ocupan y las temporalidades de ocupación. En cuanto a la clase de espacios resulta muy diferente la ocupación de parques, de la de plazoletas o de andenes. En cuanto a la temporalidad se diferencia la ocupación permanente de la ocasional que se da en fines de semana, horas de la noche, ferias y temporadas.

En los parques la ocupación permanente que se dan por vendedores ambulantes y estacionarios suele ser complementaria con la recreación y el descanso. En las plazas y plazoletas tenemos distintos tipos de ocupación, ya que unas son complementarias con la recreación pasiva y el descanso y otras afectan negativamente la movilidad y el aseo de estos espacios, aspectos estos últimos manejables sin tener que acudir en todos los casos a impedir las actividades económicas y culturales. Más aún, en algunos casos, las actividades económicas o culturales no formales que se realizan en plazas y plazoletas incrementan la oferta recreativa y de servicios, como sucede por ejemplo, con la *"cuentaría"*.

Un criterio que el Plan Maestro considera fundamental es que los usos que se desarrollen en parques y plazas no afecten negativamente el significado y el carácter emblemático que ellos tienen para la vida urbana. Desde esta perspectiva no resultaría viable intervenciones como la acaecida en el Parque Santa Rosa de Cali donde se reglamentó una ocupación permanente y total del área por casetas fijas de libreros. Quizás esta sea una solución adecuada para Cali, pero no la vemos viable ni aconsejable en ninguna de las plazas de las centralidades urbanas de Bogotá.

El problema mayor de las ventas callejeras no está en los parques, plazas y plazoletas, ni en los semáforos, sino en los andenes y plataformas peatonales de los sectores donde se concentran las actividades polarizantes. Es allí donde el conflicto entre el derecho al trabajo y el derecho a la movilidad se hace muy fuerte y genera

efectos colaterales como el incremento de la accidentalidad vial. Ese es el problema principal que se debe afrontar y resolver, problema para el cual tampoco existe una solución única.

Algunas de las soluciones que encuentra el Plan Maestro, son:

1. Identificar habilidades y destrezas de los vendedores para capacitarlos y asesorarlos en nuevas ocupaciones laborales relacionadas con lo que ellos saben hacer y pueden ofrecer con éxito al mercado, al cubrir con sus ofertas demandas insatisfechas existentes o latentes.
2. Promover la organización gremial de los vendedores para desarrollar grandes Centros de Comercio Popular a Cielo Abierto manejados con criterio empresarial y con una oferta significativa por su variedad y cantidad. La experiencia de Lima Perú en esta materia es aleccionadora, al igual que la de ciudades como Marrakesh y su emblemático mercado popular que ocupa desde siempre la Plaza Djenna el Fna.
3. Generar un portafolio de servicios públicos y privados que haga viable la formalización de vendedores en centros comerciales existentes o futuros ⁴⁸.
4. Organizar ventas especializadas por productos en *pasajes peatonales* que atraviesen centros de manzanas, a la manera de los Pasajes Rivas y Hernández y de los Zocos de la ciudad musulmana, más cercana a nuestras realidades sociales que las capitales europeas o norteamericanas. *Esto es lo que llamamos generar espacios análogos al espacio público.*
5. Solo de forma excepcional y cuando se pueda resolver adecuadamente gracias al diseño arquitectónico y urbanístico la armonización de ventas callejeras y derecho a la movilidad, organizar módulos permanentes en andenes y alamedas.

Esta sería una estrategia de última instancia y para casos en los que el ancho de andenes, separadores, alamedas puedan contener con fluidez la demanda peatonal y estructuras comerciales permanentes. En el contexto de la ciudad, probablemente esta sea una alternativa de bajas coberturas ⁴⁹.
6. Ajustar, fortalecer y cualificar el *Programa Caseta Feria Popular*. Sería un error ignorar el esfuerzo de 13 años de trabajo y las 3.000 familias que actualmente dependen de este programa.

En las distintas alternativas mencionadas, *la organización gremial de los vendedores* debe ser una constante, porque a través de ella es posible regular y estructurar la interacción estado – vendedores. Lo contrario sería atender 120.000 casos particulares, cobertura que no se va a lograr, y seguir el camino de soluciones individuales cuando se trata ante todo de un problema colectivo.

Las experiencias nacionales (Bogotá, Cali, Medellín, Buenaventura) e internacionales (Lima, Recife) revisadas durante la formulación del Plan Maestro, señalan como criterios fundamentales para el éxito de las alternativas mencionadas, las siguientes:

1. Que las alternativas dignifiquen la actividad y la hagan rentable. Las ventas callejeras de “chaza”, plásticos y retazos de tela, que son las más visibles y abundantes en Bogotá, no son negocio para los vendedores. Las alternativas no deben reproducir esa condición económica de subsistencia, sino transformarla.
2. Que las alternativas generen mentalidad y esquemas de gestión empresariales en los vendedores.
3. Que nada se entregue de forma gratuita y se promueva un criterio de correspondencia entre estado y vendedores, con créditos blandos, largos plazos de pago, cánones módicos y subsidios, pero absolutamente en ningún caso donaciones.
4. Acordar reglas del juego que regulen los procesos y permitan tramitar los conflictos, siendo reglas de oro y punto de partida no negociable, la búsqueda del bienestar de l@s habitantes de la ciudad, la

⁴⁸ En este caso, la experiencia de la Ciudad de Lima – Perú, es altamente ilustrativa.

⁴⁹ Consultar para este tipo de alternativa, la experiencia de Recife - Brasil.

construcción compartida de soluciones colectivas y la supeditación de los intereses individuales al interés general.

6.1.2 Objetivos y líneas de acción de la estrategia de apropiación.

6.1.2.1 Objetivos.

1. Desarrollar a nivel vecinal, zonal y urbano - regional, un sistema de gestión social para la apropiación sostenible de los espacios públicos de la ciudad.
2. Estructurar y consolidar *Redes de Gestión Social Territorial* en las UPZ de Bogotá con la participación de organizaciones comunitarias, entidades públicas y empresa privada, para identificar, gestionar y ejecutar proyectos compartidos de carácter estratégico orientados a la calificación de los tejidos de espacio público de la UPZ respectiva, dando prelación a las UPZ residenciales de urbanización incompleta y residenciales consolidadas.
3. Promover a nivel urbano y regional la valoración ciudadana de los *Conjuntos Monumentales de Espacio Público*, elementos patrimoniales y dotacionales que son lugares emblemáticos de la ciudad.
4. Estructurar una *Programación Anual de Actividades en Espacios Públicos* transversales y singulares destacados de la ciudad y la región, que estimule el uso intensivo y masivo de dichos espacios por parte de la ciudadanía.

6.1.2.2 Líneas de acción y programas.

Los programas de apropiación de los territorios urbanos y en especial del espacio público, se relacionan directamente con las lógicas de funcionamiento y ordenamiento, las escalas vecinales, locales, zonales, metropolitanas y regionales. Teniendo en cuenta las posibilidades de ingerencia social y de apropiación de políticas de cubrimiento y de calidad, se propone trabajar en dos líneas de acción, la local o vecinal y la metropolitana y en *Cuatro Programas* agrupados en ellas:

TABLA PROGRAMAS DE APROPIACIÓN DE TERRITORIOS URBANOS

ESCALA	PROGRAMAS	ENTIDAD RESPONSABLE
Local o vecinal	1. Programa de creación y consolidación de redes para la gestión social del espacio público en las UPZ	IDCT
	2. Programa de participación en los procesos de diseño, construcción y mantenimiento de espacios públicos.	IDU
Metropolitana	3. Valoración social de los conjuntos monumentales de espacio público.	IDCT, SED.
	4. Programa anual de actividades culturales, recreativas y deportivas.	IDCT, IDRD

6.1.3 Programa 1: Creación y consolidación de Redes para la Gestión Social del Espacio Público en las UPZ.

Los territorios predominantes en la ciudad son los de pequeña escala barrial y zonal, y que existe desarticulación entre las entidades públicas que hacen gestión social del espacio público y prácticas crecientes de alianzas, pero de baja cobertura, entre las organizaciones comunitarias.

Con el fin de propiciar niveles de articulación de más amplio espectro y proyección entre entidades públicas y al interior de las organizaciones comunitarias, pero también con el fin de estructurar alianzas para la acción estratégica en el espacio público, se propone la creación y consolidación de *Redes de Gestión Social Territorial por UPZ*, aprovechando esta nueva escala zonal de planeación que crea mayores posibilidades para articular la gestión comunitaria y la gestión pública en un escenario cercano a los territorios que se han configurado históricamente en Bogotá.

Las Redes son una nueva forma de entender la organización y la acción social, ante la crisis de las formas tradicionales de organizarnos y actuar. La forma de organización tradicional es vertical y está presidida por unas directivas que tienen jerarquía sobre el resto de los integrantes de la organización. La Red es una forma de organización horizontal donde todos cuentan y en la que los cargos se rotan entre sus miembros de manera permanente.

La forma de organización tradicional toma las decisiones por votación, en la Red se toman por consenso. La forma de organización tradicional tiende a buscar que sus integrantes piensen de forma más o menos similar. En la Red se promueven las diferencias de pensamiento. La forma de organización tradicional tiende a aislarse de otras organizaciones. La Red asume que trabajar con otros es más constructivo, enriquecedor y pertinente⁵⁰, entre otras razones, porque los problemas colectivos interesan a todos y desbordan la capacidad de organizaciones aisladas.

Cuando los consensos entre organizaciones diferentes se convierten en planes, programas o proyectos concretos, se configuran alianzas para la acción estratégica. Las redes que proponemos buscan concretar alianzas de largo aliento entre entidades públicas, organizaciones comunitarias y empresa privada para cualificar los tejidos de espacio público de la UPZ en la cual actué la Red. Se trata de redes que se proponen formular y ejecutar proyectos compartidos.

Es por todo lo anterior que las Redes de UPZ significan en nuestro caso:

⁵⁰ La forma de organización tradicional se satisface con sus propios logros. La Red se satisface con los logros de otros y sobre todo con el avance que se produce en la solución de los problemas colectivos, independientemente de quién sea el protagonista. A la Red le interesa el entendimiento con los demás para construir mejores condiciones de vida. La Red funciona de forma descentralizada. No tiene un "poder" u "órgano directivo" central. A su interior no se promueven mayorías ni minorías, sino los acuerdos. La Red es ante todo un espacio para el intercambio de información y para el diálogo entre personas u organizaciones que tienen intereses comunes y que por consenso desarrollan acciones de beneficio colectivo. Algunos miembros de la red pueden decidir no participar en acciones de la red y sin embargo siguen siendo miembros de ella en igualdad de condiciones que aquellos que participan en la totalidad de las acciones. La red es un espacio siempre abierto que por definición nunca cierra sus puertas a nuevos actores. La organización tradicional tiende a colocar límites y cerrar puertas. La red no borra la individualidad de sus integrantes, ni anula sus intereses y proyectos propios. En la red nadie pierde autonomía, pero encuentra la posibilidad de construir con otros pasando de la acción aislada a la acción conjunta, de más largo aliento y mayor alcance e impacto social, donde todos pueden crecer y ganar.

1. Un cambio de visión espacial (del barrio a la UPZ) y temporal (de lo inmediato al largo plazo) para las organizaciones comunitarias.
2. Un cambio de una visión sectorial de la gestión, a una visión integral y compartida de la misma, en las entidades públicas.
3. Un escenario que obliga a manejar adecuadamente las diferencias y el conflicto entre los distintos actores involucrados.
4. Un proceso de cooperación para formular y ejecutar proyectos compartidos, en lugar de entablar competencias entre proyectos rivales.
5. Consolidar en cada UPZ una visión del espacio público como tejido y no como espacios desarticulados.

Para crear y consolidar las redes, el procedimiento general definido por el Plan Maestro será el siguiente:

TABLA PROCEDIMIENTOS PARA LA CONFORMACION DE REDES DE GESTION TERRITORIAL

FASE	DESCRIPCIÓN	RESPONSABLE
1	Crear al interior de la EDEFEP propuesta por este Plan maestro, un fondo cuenta de 8.000 millones de pesos por año para cofinanciar proyectos de apropiación social de espacios públicos formulados de manera compartida por redes de UPZ integradas por organizaciones comunitarias, entidades distritales y empresa privada. En cada UPZ se promoverá y aceptará una sola red.	Efedep Comité técnico del proyecto
2	En un comité técnico interinstitucional, coordinador el proyecto de redes, acordar la prioridad de acciones en las unidades de planeamiento zonal y los criterios para calificar y seleccionar los proyectos de las redes en una primera fase (2005), teniendo en cuenta el siguiente orden de prioridad general: 1. <i>UPZ residenciales de urbanización incompleta</i> por ser las de mayor cobertura territorial y poblacional y las más necesitadas en el incremento y mejoramiento de sus espacios. 2. <i>UPZ residenciales consolidadas</i>, por contener lo más representativo de los parques vecinales y zonales, componentes altamente valorados por la ciudadanía bogotana. 3. <i>UPZ con centralidad urbana</i>, por ser puntos neurálgicos de la ciudad y concentrar la mayor cantidad de flujos peatonales. Se sugiere tener como meta para el 2005 cofinanciar 20 proyectos en 20 UPZ distintas, equitativamente distribuidas en la geografía urbana física y social de la ciudad. En cada una las UPZ priorizadas, el DAACD, junto con el IDU, el IDRD, la EAAB y el DAMA, acompañarán la conformación la red. Sin embargo, cualquier red de cualquier UPZ de la ciudad tendrá la posibilidad de presentar proyectos de apropiación ciudadana de espacios públicos al fondo cuenta. Estos proyectos deben tener carácter compartido y carácter estratégico, es decir, abordar el espacio público con visión integral y acciones sostenibles en el tiempo. El proyecto deberá reunir unos estándares de calidad definidos por el comité técnico y garantizar mediante diversos mecanismos la correcta inversión de los dineros, que en todos los casos, sin excepción, funcionarán bajo el esquema de cofinanciación, aportando el fondo hasta el 70% y un monto máximo de 250 millones de pesos por proyecto y la red el 30% del total del proyecto. Cerca de 2.000 millones de pesos del fondo se invertirán en las labores de acompañamiento a las redes (capacitación, información, asesorías especializadas, apoyo metodológico, seguimiento) que serán coordinadas por el DAACD. Los 1.000 millones restantes se invertirán en otros proyectos de UPZ como los pactos de convivencia que se reseñan en el proyecto de valoración de conjuntos monumentales como parte de la línea de acción urbano – regional, o en la promoción del proyecto de calendario anual de actividades que se propone en esa misma línea de acción.	Comité técnico Acompañamiento: DAACD
3	Consolidar la base de datos de las organizaciones comunitarias, las instituciones, empresas que realizan gestión social en las UPZ priorizadas por el comité técnico.	En las 20 UPZ priorizadas: equipo de acompañamiento coordinado por el DAACD
4	Realizar un taller con los actores sociales e institucionales de cada UPZ priorizada, para trabajar sobre la filosofía y reglas del juego de la red y las reglas del juego del fondo cuenta para la cofinanciación de proyectos estratégicos.	
5	Realizar las primeras reuniones de cada red, definiendo la información que va a circular en ella (inventario y mapa de espacios públicos, inventario de proyectos de espacio público programados para la UPZ), los nodos y mecanismos de información y los espacios de diálogo.	
6	Definir la metodología para formular los proyectos compartidos	Red de cada UPZ
7	Abocar la formulación del proyecto.	
8	Presentar el proyecto al Fondo Distrital.	
9	Seleccionar los proyectos a cofinanciar.	Comité técnico
10	Ejecutar los proyectos.	Red de cada UPZ
11	Acompañar y hacer seguimiento a los proyectos.	DAACD – Comité técnico

En lo metodológico se recomienda no comenzar las discusiones en la red pretendiendo definir estructuras jerárquicas como juntas directivas, coordinadores, voceros; ni comenzar tampoco discutiendo la personería jurídica de la red, la cual además puede comenzar a funcionar sin personería alguna. En el proceso de elaboración del proyecto, se precisarán los mecanismos legales y los responsables de su eventual ejecución, más no antes. Se trata de definir primero el qué y solo luego el cómo.

De acuerdo a como avance la Fase Inicial en las 20 UPZ, los años siguientes se deberá ir ampliando la cobertura, hasta llegar, como mínimo, a un total de 60 Redes ejecutando proyectos estratégicos de espacio público en 60 UPZ en el 2007. El monto total anual del Fondo de Cofinanciación se incrementará o reducirá de acuerdo a los resultados que vaya obteniendo cada año.

El acompañamiento del DAACD debe apoyar el proceso con insumos informativos y metodológicos, dar un sólido soporte técnico y hacer seguimiento al proceso de creación de las redes, y a la formulación y ejecución de los proyectos.

A largo plazo, se aspira a conformar Redes de Redes en cada una de las Unidades Geográficas propuestas por el Plan Maestro, pero para ello se requiere con antelación haber consolidado varias redes en cada una de estas unidades.

6.1.4 Programa 2: Apropiación en los procesos de diseño, construcción y mantenimiento de espacios públicos.

Este busca estandarizar el enfoque y los procedimientos de gestión social que se utilizan en el diseño, construcción y mantenimiento de espacios públicos, tomando como punto de partida para el efecto las metodologías desarrolladas por las entidades distritales hasta el momento. Se ubica en la escala vecinal–zonal, porque es en ella en donde más sentido tiene su aplicación para generar apropiación de espacios públicos.

6.1.4.1 El diseño como diálogo

El diseño debe incorporar con respeto una intensa consulta del lugar y de quienes lo habitan⁵¹. Con el paso de los años se ha consolidado en Colombia la corriente topológica de la arquitectura que diseña y construye teniendo en cuenta el lugar donde lo hace. Es deseable entonces que tengamos también un urbanismo sustancialmente topológico.

En ese contexto, no resulta válido el diseño como acto solitario y menos si se trata del diseño de espacios públicos. Lo que se muestra cada vez de forma más clara como aconsejable, es diseñar inmersos en el diálogo de diversos conocimientos.

⁵¹ Quien diseña, avizora futuros. Quien diseña tiene la oportunidad de prefigurar espacios otorgándoles su derecho al significado y al simbolismo, para que en ellos los seres humanos se puedan reconocer a sí mismos y a sus conciudadanos. Así como el buen arte, las tradiciones o el paisaje, hablan de asuntos que resultan esenciales para cada pueblo, así los elementos construidos deben hablar y depositar sus mensajes en quienes los usan y conocen.

En una urbe fragmentada como la nuestra, en la cual el predominio de los intereses y las mentalidades privadas y de las visiones parciales ha sido tan notable, es decir, en una ciudad donde l@s habitantes y a veces l@s técnicos, funcionarios y académicos carecen de elementos consolidados que incorporen visiones ciudadanas propias, donde por años fue muy débil la presencia de símbolos que obraran como referentes generales, donde hay desconfianzas y falta de credibilidad entre los actores institucionales y sociales, es lógico que las tensiones entre conocimientos e intereses se agudicen.

Hasta ahora el mayor énfasis para el diseño se ha hecho en los aportes de los conocimientos técnico e institucional. El saber académico es tenido en cuenta, unas veces más que otras, pero con frecuencia de manera bastante subordinada. Por su parte, el saber ciudadano ha sido poco valorado, en términos generales. Con frecuencia no se le considera pertinente para las actividades de diseño, entre otras cosas, porque este saber no ha logrado encontrar expresiones sistematizadas, sino, básicamente, desarticuladas y reivindicativas. Es un saber que tiende a manifestarse principalmente como agregado de peticiones y desacuerdos, de quejas y reclamos. Este hecho no obedece solamente a la forma como se relaciona la ciudadanía con las instituciones, sino también a las limitaciones de los dispositivos de comunicación que tradicionalmente éstas han habilitado para interactuar con l@s ciudadan@s.

Un escenario deseable de diseño es aquel en el cual los conocimientos enunciados puedan aportar en un proceso interactivo, teniendo como horizonte común el bienestar general. *Para garantizar en términos ciertos este horizonte, los conocimientos líderes del proceso deben ser el técnico-institucional y el académico. Pero también, para no atropellar ese mismo horizonte, se debe consultar y, si es necesario, sistematizar el saber ciudadano.* Este último contiene la memoria de las transformaciones espaciales, de los usos dados a los lugares, expresa los impactos sociales, económicos y culturales que puede tener un diseño determinado y es un saber portador de deseos de futuro⁵². Y para que el espacio público adquiriera el significado de patrimonio colectivo, debe hablarle a sus usuarios de lo que han sido, de lo que son y de lo que anhelan para el futuro. Si estos espacios no tienen alcances o al menos guiños simbólicos para l@s habitantes, no podrán resguardarse del deterioro que siempre produce el desafecto ciudadano. La carga simbólica entonces debe estar considerada desde el momento primigenio del diseño, incluso en los casos en que fuere necesaria la transformación radical de significados existentes en un espacio determinado.

6.1.4.2 La construcción como promoción de visiones urbanas y sociales.

Hay dos aspectos que resultan inseparables en el desarrollo de obras públicas: por un lado, la mitigación del impacto que en la mentalidad y los comportamientos ciudadanos tienen las obras, y por el otro, la promoción de sentidos de pertenencia de l@s habitantes en relación con los espacios en proceso de construcción.

Los procedimientos que se utilicen para desarrollar las obras y el significado que ellas tengan para l@s ciudadan@s, tienen incidencia en aspectos como los siguientes:

⁵² Un ejemplo de diálogo de conocimientos en la fase de diseño, se puede citar con el programa integral de espacio público del sector Jerusalén en Ciudad Bolívar. En este caso se realizó una investigación académica que sistematizó el saber ciudadano en cuanto a historia, usos e imaginarios del espacio público, plasmando los resultados en un mapa cultural del sector que contiene símbolos, puntos de encuentro y desplazamientos de la población. A partir de ese mapa cultural, el saber técnico efectuó diseños preliminares que fueron sometidos a debates con l@s ciudadan@s. En un proceso de interacción entre estos distintos aportes se logró un diseño que consolidó elementos simbólicos existentes y propuso otros nuevos, generando fuertes consensos. Desde 1997 hasta la fecha, el programa se ha venido desarrollando gracias principalmente a la persistencia de los líderes comunitarios.

1. La mayor o menor credibilidad del estado entre l@s habitantes.
2. La imagen pública de los contratistas e interventores.
3. La colaboración, la agresividad o la indiferencia de la población hacia las obras.
4. El uso y mantenimiento posterior de éstas.

De ahí la importancia que se debe otorgar al adecuado manejo del impacto cultural en el desarrollo de la gestión pública y particularmente en las intervenciones físicas sobre el espacio público, en las que se debe comenzar por:

1. Consolidar en tod@s l@s integrantes del equipo de obra actitudes constructivas para las relaciones con vecinos y población flotante, tanto conductores como peatones.
2. Crear y regularizar mecanismos de información y comunicación que permitan el adecuado tratamiento de los conflictos que se presenten con la comunidad. No se trata de evitar o negar el conflicto, sino de tramitarlo de la mejor forma posible.
3. Explicar a la ciudadanía el sentido de la obra civil, los beneficios que ella traerá y el deber ser de las relaciones ciudadanía – espacio público.

6.1.4.3 Manejo de impactos culturales

Las obras civiles alteran de forma notable la vida cotidiana de peatones, conductores, pasajeros, residentes, empleados y comerciantes del área intervenida y de su entorno. Los impactos se presentan en aspectos diversos como:

1. La movilidad y parqueo de vehículos.
2. El desplazamiento peatonal.
3. La contaminación del aire.
4. Mayor producción y acumulación de polvo y barro en calles y predios.
5. Los niveles de ruido
6. Invasión del espacio público por escombros, equipos y materiales.
7. Afectación de las redes de servicios públicos.
8. Afectación de material vegetal como prados, plantas, arbustos y árboles.
9. Acceso a los predios.
10. Disminución sustancial del flujo de clientes a predios comerciales.

Mientras duran las obras, estos impactos tienden a ser negativos y a crear indisposición en la ciudadanía, que con frecuencia es portadora de una mentalidad signada por la desconfianza y la prevención hacia las acciones estatales y hacia los contratistas. Lo anterior se liga a visiones estrechas para abordar los asuntos públicos no en función del bienestar general, sino guiadas por el interés individual –mi predio, mis problemas, mis necesidades– o por miradas parciales que se limitan a las necesidades de la cuadra, la manzana o el barrio, como territorios desligados de otras cuadras, otras manzanas y otros barrios. Visiones y miradas que no tienen en cuenta consideraciones de tipo urbano o suprabarrial para pensar problemas de orden general.

Todo ello crea un caldo de cultivo favorable para que se desarrollen conflictos poco constructivos entre lciudadanía e intervenciones físicas.

Pero esas dificultades se agravan notablemente cuando por parte de las personas contratistas e interventoras se procede de forma similar a much@s ciudadan@s, esto es, pensando solamente en los intereses de la obra y el contrato, sin reparar en las inquietudes e intereses de residentes, comerciantes, conductores y peatones, sin establecer relaciones adecuadas de información y diálogo con ellos. Así, lo único que se logra es crear las condiciones para que se desarrollen altos niveles de conflictividad de signo negativo y prime el desencuentro entre las partes, lo cual no le sirve a la Ciudad, ni a la Administración, ni al contratista, ni a l@s ciudadan@s, ni a la obra.

Es importante entonces contrarrestar – en ciudadanía, funcionarios, contratistas e interventores– todas aquellas mentalidades y actitudes que niegan el diálogo y desconocen el respeto como elemento consustancial de aquel. Dialogar implica informar, escuchar, intercambiar, buscar puntos de entendimiento y dejar claros los puntos de diferencia, sin hacer de la diferencia un altercado y sin abandonar por ello el respeto que se deben los unos a los otros. Dialogar implica creer en las posibilidades del otro como ser humano y estar dispuesto a desarrollar relaciones constructivas con nuestros semejantes.

La ciudadanía tiene derecho a ser informada acerca de las características de las obras, su duración, las obligaciones del contratista para mitigar los impactos, los costos y fuentes de financiación de los trabajos. Más aún, tienen los mecanismos legales para hacer valer ese derecho. Por tanto, lo primero ha de ser informar sin restricciones de ningún tipo y atender de forma plena las solicitudes de información que hagan l@s bogotan@s.

Dado que en la vida real la ciudadanía solicita esa información a quien tienen más a la mano y, al menos en un primero momento, no hacen mayores distinciones entre el obrero y el jefe de cuadrilla o entre el ingeniero residente de la interventoría y el coordinador de la obra, es importante que todo el equipo de obra tenga una información básica de qué se está haciendo en la obra y cuáles son los mecanismos de información que se han establecido hacia la ciudadanía, de modo que cualquier habitante pueda identificar de forma ágil y sencilla la respuesta a sus dudas o problemas. Con frecuencia, los conflictos se inician por falta de una información clara y oportuna.

Otras veces los conflictos no se generan por lo que se dice sino por cómo se dice. Es fundamental entonces que todo el equipo de obra tenga una actitud de respeto y cordialidad hacia la ciudadanía. No hay razón para que un contratista o un interventor no puedan y no deban promover esta actitud en las personas por ellos vinculadas.

En este contexto, se sugieren cinco acciones muy sencillas por medio de las cuales se pueden evitar múltiples problemas, a la vez que producir ganancias significativas para todas las partes involucradas. Ellas son:

1. Realizar siempre una breve pero clara inducción a toda persona que sea vinculada a la obra –así sea de forma temporal– acerca de las características globales del proyecto en curso, su duración y los mecanismos de información existentes (línea telefónica en el campamento, persona encargada de las relaciones con la comunidad, volantes, vallas, reuniones).
2. Llevar un consecutivo de las inquietudes y sugerencias de la comunidad en el que se registren aspectos como fecha, hora, medio utilizado –carta, teléfono, viva voz–, nombre, dirección y teléfono de quien la formula, área temática de la inquietud, contenido de la misma, respuesta suministrada y estado en que se encuentra el trámite de la inquietud (resuelto, en curso, pendiente).
3. Hacer un monitoreo diario y reuniones breves de evaluación semanal con obreros, jefes de cuadrilla, técnicos y profesionales, sobre las relaciones con la comunidad, a fin de convertir el respeto y la cordialidad en una constante por parte de los ejecutores de la obra e identificar las respuestas correctas a los problemas presentados.
4. Establecer flujos de información hacia la ciudadanía por medio de:

- *Volantes editados y distribuidos en forma masiva, al menos en tres momentos: antes de comenzar las obras, a la mitad de su ejecución y al finalizar las mismas; y un afiche a la mitad del proceso que resuma gráficamente el significado urbano y social de la obra. Para información general se recomiendan de manera preferencial estos materiales (afiches, volantes), además de las vallas, ya que el común de las personas no absorben varios mensajes informativos a la vez y debemos transmitirles lo esencial de qué se va a hacer –antes–, qué se está haciendo –durante– y qué se hizo –al finalizar–, y los beneficios colectivos que resultan de ese quehacer.*
 - *Volantes informativos de cortes de servicios, cierres de vías u otras modificaciones temporales que sean necesarias para el desarrollo de las obras, explicando fechas, horas, cobertura y motivo de tales modificaciones, por lo menos con dos días de antelación.*
 - *Plegables dirigidos a sectores reducidos de la población (los que buscan y procesan más de uno o dos mensajes a la vez), en el cual se explique con alguna amplitud qué se va a hacer, cómo, cuándo, para qué, con qué dineros y por parte de quiénes. Este plegable debe ser distribuido de forma selectiva entre organizaciones sociales, entidades, puntos importantes de encuentro vecinal –tiendas, iglesias, escuelas, negocios–, autoridades y líderes de opinión sectorial –el animador cultural, la madre comunitaria, el profesor, el artista, el cura, el edil–, etc.*
5. Institucionalizar los siguientes mecanismos de comunicación o diálogo, con la ciudadanía:
- *Una línea telefónica en el campamento de obra para inquietudes y sugerencias, de modo que l@s ciudadan@s la encuentren siempre disponible y no les sea difícil comunicarse. Preguntar y responder, criticar y discrepar, intercambiar y coincidir, entre ciudadanos, ejecutores e interventores, debe convertirse en un ejercicio fácil de hacer y al alcance de la mano.*
 - *Una persona que esté sobre terreno y sea claramente identificable, encargada de informar y dialogar. Esta persona debe tener un manejo muy preciso de todos los aspectos de la obra y estar en capacidad de dar respuestas ciertas, pues sólo así ganará reconocimiento y autoridad entre l@s ciudadan@s. Para el efecto, dicha persona debe ser entrenada en todos los aspectos técnicos y normativos necesarios.*
 - *Reuniones mensuales con organizaciones sociales, entidades, líderes de opinión y autoridades, para compartir inquietudes y analizar el estado de las relaciones obra–comunidad.*

Tomar medidas como éstas para desarrollar en las empresas constructoras la capacidad de relacionarse positivamente con la comunidad, es un factor que está llamado a constituirse en una ventaja comparativa, es decir, en un elemento de competitividad. Esta ventaja comparativa, si se desarrolla y consolida, puede llegar a producir un resultado muy importante para la imagen corporativa empresarial, para l@s ciudadan@s directamente relacionados con la obra y para la ciudad.

6.1.4.4 Sentidos de pertenencia.

Para la Ciudad resulta de total trascendencia garantizar sentidos de pertenencia de l@s ciudadan@s con vías, andenes, puentes, escaleras, parques, canchas y mobiliario, ya que finalmente la ciudad se construye –o se destruye– según sean las relaciones de l@s ciudadan@s con y en el espacio público.

Afianzar los sentidos de pertenencia es lo que garantiza, en últimas, que las construcciones cumplan adecuadamente sus finalidades de uso y disfrute por parte de l@s ciudadan@s. Si no se crean dichos sentidos, el espacio público recuperado o construido volverá a acusar rápidamente los signos del deterioro producido por el abandono y la indiferencia de sus usuarios: acumulación de basuras y escombros, uso del espacio con fines distintos para los que fue creado –o lo que quizás sea peor, el desuso de los espacios–, no observancia de las señales de tráfico, irracionalidad en los cruces peatonales y destrucción o pérdida de elementos como mobiliario, pisos, sardineles y sumideros.

Para promover tales sentidos de pertenencia se sugieren tres acciones pedagógicas por parte de contratistas en asocio con la entidad contratante:

1. Identificar y difundir dos o tres mensajes clave acerca del significado urbano y social de la obra y los beneficios que se harán palpables una vez ésta haya sido concluida. Esto es explicar en frases breves aspectos como los siguientes:
 - *Qué elementos de la malla física urbana se articularán y estructurarán gracias a la obra –corredores viales, parques, zonas comerciales y residenciales, áreas culturales-.*
 - *Qué aspectos de la vida urbana se ordenarán u organizarán de mejor forma gracias a la obra –flujos vehiculares y peatonales, aseo, iluminación, arborización, información ciudadana-.*
 - *Que usos nuevos va a permitir la obra –desplazamiento continuo entre un lugar y otro, recreación pasiva, juegos, ocio-.*
 - *Cómo se articula la obra a otras obras existentes o en curso y a los símbolos e hitos urbanos presentes en el territorio.*

Al abordar este tipo de aspectos, lo que estamos propiciando es la comprensión en la ciudadanía de nuevas dimensiones para considerar la relación entre predios e intereses particulares, por un lado, y ordenamiento urbano e intereses generales, por el otro. Es decir, estamos propiciando visiones de ciudad.

2. Construir y posicionar en la conciencia colectiva una frase que sintetice los beneficios de la obra, beneficios que deben tener conexión con los deseos ciudadanos de mejorar su calidad de vida, construyendo de esta manera un imaginario colectivo. Esta frase debe circular de forma reiterada y muy amplia a través de los mecanismos de información y comunicación anteriormente mencionados, convirtiéndose así en el eslogan que identifica y define la obra⁵³.
3. Explicar una y otra vez a l@s ciudadan@s, a través de la información y la comunicación, que el buen uso y la preservación a futuro del espacio público depende de ellos y solamente de ellos, invitándolos a que se apropien de él y creen los mecanismos necesarios para defenderlo.

Conjugando estas tres acciones con las cinco ya mencionadas de información y comunicación en el punto anterior, se gana al hacer un adecuado manejo del impacto cultural de las obras y aprovechar ese impacto para construir ciudad, es decir, para asumir la urbe como patrimonio físico, cultural y ambiental, que entre todos se debe preservar y mejorar.

6.1.4.5 El mantenimiento como apropiación

Esta fase es la más prolongada en el tiempo y es en ella en la que se consolidan los usos y relaciones que van a determinar la real configuración del espacio público. Es allí donde se va a definir si lo construido adquiere o no significado patrimonial para la ciudadanía. En esta fase se constatarán los resultados de lo que se haya hecho o dejado de hacer en las fases anteriores. En este punto se debe trabajar en torno a propósitos como los siguientes:

⁵³ En el caso de los andenes de la carrera 5a entre los parques nacional e independencia, funcionó muy bien el de “La 5a, Un Paseo entre dos Parques”, acompañada de tres árboles y un globo, lema que tocó nostalgias infantiles y familiares de l@s habitantes en torno a esos espacios verdes tan ligados a la historia del sector y promovió sus anhelos de dignificar y hacer transitable el entorno de sus viviendas y negocios.

1. Que l@s ciudadan@s se encarguen de promover y preservar el espacio público en la perspectiva del bien común y la construcción de ciudad.
2. Que l@s habitantes asuman el espacio público con criterios públicos y no privados.
3. Que residentes, comerciantes, entidades, población flotante y autoridades, puedan converger en torno a la defensa y puesta en práctica de normas de usos y comportamientos en el espacio público.

Caben en la fase de mantenimiento múltiples iniciativas ciudadanas a ser desarrolladas con respecto al espacio público, como jornadas de aseo, juegos infantiles, actividades culturales, competencias deportivas, recorridos históricos y culturales para reconocer hitos y símbolos y valorar las transformaciones generadas en el espacio público a través del tiempo. Lo importante es que estas actividades rebasen el sentido de lo pasajero y puedan tener continuidad de acción y unidad de propósitos en el tiempo.

Las herramientas más importantes de la apropiación en esta fase de mantenimiento deben ser:

1. Proyectos elaborados, gestionados y ejecutados con participación ciudadana que concreten prioridades y anhelos de l@s habitantes con relación al espacio público construido, y en particular proyectos formulados de manera compartida por la Redes de Gestión Social por UPZ anteriormente explicadas.
2. Pactos de convivencia o mandamientos culturales que sean suscritos por los actores sociales e institucionales.

Todo lo anterior apunta a entender el mantenimiento no solamente como “lavar, barrer y tener presentable” el espacio público, sino principalmente como la promoción del uso intensivo pero adecuado y respetuoso del espacio por parte de l@s ciudadan@s. Es consolidar usos y comportamientos ligados a significados patrimoniales. La sostenibilidad de los espacios depende, antes que nada, de la apropiación, y ésta comienza a labrarse desde el diseño, se consolida durante la construcción y se resuelve en la fase de mantenimiento.

Lo que define el Plan maestro en este caso, para poner en funcionamiento está política de diseño, construcción y mantenimiento, es estructurar un Programa de Capacitación a funcionarios y contratistas en el enfoque y los procedimientos descritos, y de seguimiento unificado a la gestión social de las obras públicas.

6.1.5 Programa 3: Valoración Social de Conjuntos Monumentales de Espacio Público.

El Plan Maestro identificó los siguientes conjuntos monumentales de espacio público, (áreas patrimoniales y dotacionales) existentes en la ciudad:

Áreas administrativas

1. *Centro histórico nacional*
2. *Centro Administrativo Nacional - CAN*
3. *Centro Administrativo Distrital - CAD*

4. *Centro Internacional de San Martín*

Centros urbanos

5. *Centro urbano de chapinero*
6. *Centro urbano del 20 de julio*
7. *Centro urbano Escuela Militar*

Nodos de transporte

1. *Aeropuerto El Dorado*
2. *Estación de la Sabana - Plaza España*

Monumentos urbanos

1. *Eje monumental de Los Héroes*
2. *Cementerio Central*
3. *Monserate*

Estos conjuntos, poseen alto valor emblemático en la vida urbana y ejercen una fuerte proyección de significados sobre el conjunto de la ciudad. Desarrollar una permanente labor de pedagogía activa en torno a ellos, reviste enorme importancia para una estrategia de apropiación ciudadana que pretende trabajar en las escalas zonal, urbana y regional.

Para estructurar este proyecto se proponen tres acciones:

1. Incorporar a las clases de sociales de todos los centros educativos, en básica y media, el estudio de estos conjuntos monumentales, combinando la inducción en el aula con la visita a dichos conjuntos para realizar sobre ellos tareas escolares que incluyan mapas, fotos y relatos. Por medio de las visitas, los estudiantes deben tener una información clara de los servicios culturales existentes en cada conjunto y disfrutar de al menos de uno de ellos en cada visita. De lo que se trata no es de efectuar una salida en el semestre sino de estructurar en torno a estos conjuntos monumentales varias clases de una asignatura e incorporarlas formalmente al plan educativo institucional y los programas académicos anuales de todos los centros educativos públicos y privados existentes en la ciudad⁵⁴.
2. Editar junto con hoteles, agencias de turismo y medios de comunicación, la **Guía de Espacios públicos y Patrimonio de la ciudad**, estructurando una oferta de visitas guiadas a los Conjuntos Monumentales para turistas y ciudadanos en general.
3. Con las organizaciones sociales, entidades y empresas de cada conjunto monumental, levantar un mapa de situaciones problemáticas y conflictos existentes en el área y diseñar en cada caso pactos de convivencia para el mantenimiento, uso y disfrute de los espacios públicos. Este pacto debe ser difundido en el área de influencia del conjunto y contar con mecanismos de seguimiento a su cumplimiento. La formulación, aplicación y seguimiento de estos pactos de convivencia deben estructurarse por medio de proyectos, los cuales podrán aplicar desde la Red de la respectiva UPZ, al fondo distrital de cofinanciación

⁵⁴ En relación directa con las determinaciones del Plan Maestro de Equipamientos Educativos.

de proyectos para la apropiación del espacio público, hasta por un monto de 100 millones de pesos en cada caso equivalentes al 70% del costo total del proyecto.

La meta es tener en marcha a corto plazo las tres acciones mencionadas con la siguiente cobertura en 2006:

1. Acción 1: Todos los centros educativos localizados en el área de influencia de los conjuntos monumentales.
2. Acción 2: Toda la ciudad, efectuando una difusión de la guía a través de una separata que circularía con el diario el tiempo y por medios virtuales.
3. Acción 3: Los Conjuntos Urbanos de Monumentos Urbanos y Areas Administrativas.

A 2008, la meta es que la Acción 1 tenga cobertura en todos los centros educativos de la ciudad y la Acción 3 en los Conjuntos Monumentales restantes.

6.1.6 Programa 4: Programa anual de actividades culturales, recreativas y deportivas en espacios transversales y singulares de la ciudad y la región.

Como se describe en este Plan Maestro, además de los parques, el otro elemento de espacio público más valorado por la ciudadanía es la ciclovía, y en particular la ciclovía nocturna de navidad.

Adicionalmente, existe una amplia red de ciclorutas y alamedas con una extensión en kilómetros importante en cada uno de los trazados urbanos y por lo tanto en la ciudad en su conjunto. La ciclovía, las ciclorutas y las alamedas, son espacios transversales.

Por otra parte, existen una serie de espacios singulares de valor ambiental, paisajístico y emblemático de gran importancia para la ciudad y la región, como son los cerros orientales, los humedales, los parques zonales y metropolitanos, regionales y nacionales, identificados también por este plan maestro en el aparte respectivo.

En algunos de los espacios mencionados y en algunas de las plazas, plazoletas y dotacionales de los conjuntos monumentales (espacios singulares), se desarrollan desde hace algunos años una serie de actividades ciudadanas significativas año tras año que son distintivas de Bogotá. Son los casos del *Festival de Verano*, el *Festival Iberoamericano de Teatro*, la *Iluminación Navideña*, *Rock al Parque*, etc.

Este proyecto define el consolidar las actividades existentes de carácter masivo y diseñar nuevas actividades para promover la apropiación ciudadana igualmente masiva, en aquellos espacios transversales y singulares hoy subutilizados como son los casos de los cerros orientales, varios parques regionales, las ciclorutas y alamedas de la ciudad.

Para el efecto debe estructurarse una programación anual unificada y coordinada, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en coordinación con la Gobernación de Cundinamarca, de actividades ciudadanas de tipo cultural, deportivo y recreativo. Algunas de estas actividades se realizarán una sola vez en el año. Otras tendrán una frecuencia semestral, mensual o semanal. Para estructurar esta agenda de eventos se propone que esta se desarrolle en encabeza del IDCT, con el apoyo y coordinación con el IDRD, el IDU, la EAAB, el DAMA, la Gobernación de Cundinamarca y los Municipios que cuenten con Parques Regionales o Nacionales, dando prelación al siguiente tipo de actividades en cada uno de los espacios:

ESPACIOS	TIPOS DE ACTIVIDADES EN ORDEN DE IMPORTANCIA
Ciclorutas	Deportivas: competencias en cicla, patines y tablas. Ejemplo: contra reloj individual (anual)
Alamedas	Deportivas: maratón (anual) Culturales: bazares "lineales" gastronómicos y artesanales en tramos determinados de las alamedas, exposiciones de artes plásticas (trimestrales) Recreativas: caminatas de pedagogía urbana (semanales)
Cerros orientales y humedales	Recreativas: caminatas de pedagogía ambiental (semanales)
Parques regionales y nacionales	Recreativas, deportivas y culturales: festivales (anual) Recreativas: caminatas de pedagogía ambiental (semanales) Culturales: exposiciones de arte plástico, presentaciones de teatro y música (bimestrales) Deportivas: aquellas que no impacten negativamente los ecosistemas y bienes ambientales existentes en los parques Turismo ecológico: oferta de zonas para acampar, programas de vacaciones familiares

La programación anual unificada deberá ser difundida masivamente por los medios de comunicación impresos, la televisión, la radio y los medios virtuales, y se aplicarán los procedimientos de gestión ya consolidados por el IDCT y el IDRD en la organización de grandes eventos.

En el diseño y ejecución de la programación se deberá dar participación a las entidades privadas con y sin ánimo de lucro que han venido promoviendo en la Ciudad y la región actividades como las mencionadas. Una parte de la promoción de la programación anual unificada podrá aplicar hasta por 500 millones de pesos al fondo distrital de cofinanciación de proyectos para la apropiación ciudadana de los espacios públicos. En todo caso, las fuentes más importantes de financiación de la programación estarán a cargo de los presupuestos propios de las entidades públicas y privadas involucradas.

6.1.7 Sistema de seguimiento

El sistema de seguimiento de los cuatro programas mencionados en las dos líneas de acción definidas, se estructurará por indicadores de gestión, resultado e impacto, dando prelación a estos últimos como quiera que el fin último de la estrategia de apropiación es lograr la calificación de aspectos estructurales como son la valoración del territorio, el acceso más democrático a los servicios que ofrecen los espacios públicos, el ejercicio efectivo de derechos y deberes, y el manejo constructivo de conflictos, aspectos que deben ser evaluados cada seis meses.

Igualmente se debe revisar y medir la calificación de los recursos asociativos, comunicativos y de gestión, que las organizaciones comunitarias, las entidades públicas y las entidades privadas, usan en cada proyecto para interactuar con otros y construir capital social.

Diseñar el sistema de seguimiento requiere avanzar de forma detallada en la formulación de los programas, de los cuales se desprenderán variables, descriptores, indicadores e instrumentos de verificación específicos.

6.2 Estrategia económica de financiamiento

Estrategia:

Diseño de operaciones integrales de renovación y transformación del espacio público en áreas de centralidad urbana, para la ampliación conjunta del espacio público y el aprovechamiento de usos lucrativos complementarios (comerciales).

Áreas prioritarias de actuación:

- Centro Tradicional.
- Chapinero.
- Centralidad Restrepo.
- Calle 72.
- El Lago.

6.2.1 Instrumentos de financiamiento y de gestión del suelo:

- Reparto de cargas y beneficios entre el sector público y propietarios de inmuebles.
- Participación en plusvalía y contribución por valorización (local)
- Sistema de concesiones lucrativas de los espacios generados a organizaciones de vendedores y del sector privado empresarial.
- Construcción de espacios vendibles mediante operaciones inmobiliarias (actuaciones mixtas público-privadas).
- Concesiones para publicidad visual.
- Creación del sistema de aprovisionamiento mayorista y de las redes de distribución, con participación de empresarios y sector informal.
- Aprovechamiento lucrativo de espacios subutilizados en parques y plazas (eventos, adición de aprovechamientos complementarios)
- Revisión y reestructuración de sistemas impositivos y tarifarios (tales como ICA, Avisos y Tableros, Impuesto de Rodamiento).
- Eliminación de subsidios ocultos a free-riders.

6.3 Estrategia administrativa de gestión y aprovechamiento

Estrategia:

Esta estrategia es la tercera que completa la política de gestión y tiene como fundamento proporcionar las condiciones de manejo de los espacios públicos de la ciudad.

La estrategia se basa en tres acciones:

- La primera, enfocada a la **definición administrativa de las entidades y dependencias que se encargan de los distintos aspectos de manejo.**
- La segunda, enfocada **la incorporación jurídica de las propiedades y bienes de espacio público al distrito capital.**
- La tercera, enfocada a **la definición de la participación del distrito capital en el aprovechamiento del espacio público y a la determinación de las reglamentaciones necesarias para la gestión del espacio como fuente de recursos.**

Si bien en las tres acciones existe actualmente un amplio número de esquemas de gestión, lo cierto es que son ineficaces en su conjunto, bien por la dispersión o bien, por la falta de un enfoque adecuado y actual.

Este Plan Maestro indica que es necesaria la estructuración o reestructuración del sistema administrativo, de acuerdo con el análisis que aquí se ha efectuado, dado que gran parte de los problemas existentes se deben a las dificultades administrativas que tiene el distrito y especialmente al intrincado esquema de gestión en el que funciona su manejo. En este sentido se hace necesario un planteamiento de tipo indicativo que permita a la Administración Distrital contar con los elementos de juicio que le permitan su lectura y solución.⁵⁵

En lo atinente a la incorporación jurídica de las propiedades, actualmente el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, tiene en marcha los procesos administrativos necesarios para resolver estos aspectos y aunque su trabajo se desarrolla en forma lenta, se cuenta con la capacidad técnica para garantizar, en el mediano plazo, la debida apropiación de los bienes del distrito capital. En este sentido, se propone el fortalecimiento del programa en la Defensoría del Espacio Público y su agilización temporal.

En el marco de sus actuaciones el DADEP deberá ajustar la forma que se debe hacer la incorporación jurídica de las propiedades, teniendo las diferencias que existen entre entidades del sector central, entidades descentralizadas, empresas industriales y comerciales, etc.

⁵⁵ En el desarrollo del estudio del Plan Maestro se argumentó la necesidad de incorporar la reorganización administrativa de la gestión del aprovechamiento económico, por cuanto gran parte de sus posibilidades descansan en esta relación.

La tercera acción, el aprovechamiento, es quizás, la más urgente y aunque existen algunos parámetros dispersos, la ciudad no cuenta con la capacidad institucional para manejar el asunto, quedando en manos de la voluntad y juicio político para su solución.

De acuerdo con el diagnóstico se proponen como objetivos específicos:

- *La definición de un marco regulador, jurídico y económico.*
- *La promoción de la organización de vendedores y de sus ámbitos sectoriales de trabajo.*
- *La expulsión del espacio público de actividades ilícitas o criminales con la cooperación de todas las partes involucradas en el programa (espacio público accesible y seguro).*

Estos objetivos se materializan en cinco intenciones fundamentales:

1. **Diseño de una reglamentación sobre el uso y aprovechamiento del espacio público**, que incluye las formas de utilización con fines económicos o de promoción, los derechos y deberes de los agentes involucrados, las pautas de localización, ocupación y mobiliario, las responsabilidades de provisión, mantenimiento y adecuación de las zonas y elementos destinados al uso económico, los costos de participación del distrito capital en el aprovechamiento económico.
2. **Fortalecimiento de los programas de promoción de la organización de los vendedores callejeros**, en donde se incluyan las políticas de diferenciación y especialización de los grupos, las políticas de ubicación y los subprogramas de capacitación, seguridad social, etc.
3. **Programa de promoción de la participación del sector privado en el diseño y puesta en marcha del sistema e integración en la cadena de producción y comercialización de microempresarios.**
4. **Diseño de un plan de contingencia de corto plazo con la ubicación provisional de vendedores en centralidades secundarias**, fijación de metas e identificación de los recursos de presupuesto requeridos en los dos primeros años. Asunción de compromisos con base en una agenda de obligatorio cumplimiento.
5. **Creación del sistema de gestión, administración y monitoreo del espacio público.**

Adicionalmente al programa de defensoría y recuperación jurídica del espacio público, la estrategia administrativa de aprovechamiento se realiza con base en tres programas.

6.3.1 Programa de Reglamentación y Regularización Urbanística - PREURBA.

Es un programa permanente de gestión del espacio público encaminado a contribuir a los procesos de apropiación social del espacio público y a su adecuado aprovechamiento y utilización.

En su primera fase, que cubrirá el período 2005 a 2010 tendrá fundamentalmente el objetivo de concretar la recuperación de las Áreas de Centralidad invadidas por aprovechamientos abusivos. En el mediano y largo plazo debe asumir esencialmente un carácter preventivo para evitar que tales ocupaciones abusivas reaparezcan en las zonas recuperadas y en las nuevas áreas de intensa actividad económica.

Cuando se prevea que la ejecución de decisiones y actuaciones urbanísticas acarrearán oportunidades de aprovechamiento económico del espacio público, tales decisiones incluirán el señalamiento de las zonas de aprovechamiento regulado, su intensidad y las características de implantación de dichos aprovechamientos. El programa incluye las siguientes acciones:

- **Delimitar las zonas de aprovechamiento regulado.** Estudiando desde el punto de vista urbanístico la capacidad de los espacios públicos para albergar zonas de aprovechamiento y, por medio del estudio adecuado de la normativa definida para la UPZ en que se localiza (o si hace parte de definiciones de un Plan Zonal, o proyecto urbano preexistente) y por otra parte del estudio urbano específico para proyectar la solución arquitectónica en el marco del desarrollo de un proyecto urbanístico.
- **Delimitar las zonas de aprovechamiento transitorio** y diseñar las condiciones necesarias para que su solución no se constituya en conflictos urbanos permanentes. Necesariamente, en el proyecto de diseño urbano, se debe contemplar la temporalidad de la acción y los mecanismos y diseños espaciales *para suspenderla y recuperar las características de uso definitivas.*

El Taller del Espacio Público del DAPD debe establecer los parámetros de implantación y estandarización del mobiliario urbano a utilizar, tanto el de carácter temporal en las áreas de aprovechamiento transitorio como el de carácter permanente en las zonas de aprovechamiento regulado, e incorporar tales soluciones en las Cartillas de manejo del espacio público.

Este programa esta encaminado a diseñar las condiciones de localización e implantación de los aprovechamientos regulados y transitorios y a diseñar los reglamentos necesarios para el adecuado control. Las entidades ejecutoras del distrito y el alcance de acción son:

- El DAPD, especialmente a través del Taller Profesional del Espacio Público, el cual desarrollará todos los aspectos relacionados con la identificación, delimitación y reglamentación de las condiciones de implantación de los aprovechamientos autorizados y transitorios.
- La Secretaría de Gobierno y el DADEP quienes asumirán la coordinación de todo lo relacionado con los procesos de movilización, traslado y reubicación de personas comprometidas en el proceso.
- La entidad que la Alcaldía Mayor designe como responsable de la gestión económica.

Teniendo en cuenta que las acciones de este Programa se constituyen en las primeras para solucionar el problema de la ocupación y el aprovechamiento abusivo de las zonas más congestionadas de la ciudad, se define una Agenda de Prioridades y Metas Temporales de Realización, a saber:

TABLA – PROGRAMA DE REGLAMENTACIÓN Y REGULARIZACIÓN URBANÍSTICA / PREURBA PRIORIDADES Y METAS TEMPORALES

META TEMPORAL	ESPACIO DE ACCIÓN
A dieciocho meses (2005-2006)	Centro de la ciudad (Centro Histórico, San Victorino, Las Nieves, Centro Internacional, La Capuchina)
	Centralidad del Restrepo
	Chapinero
	Avenida de Chile, El Lago
2006 – 2010	Centralidad del Siete de Agosto
	Centralidad de Kennedy
	Demás Centralidades

6.3.2 Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos – REDEP.

El programa comprende un conjunto de actuaciones urbanísticas y operaciones inmobiliarias, ejecutadas bajo un concepto integral que engloba la intervención del sector público, la participación de l@s propietari@s de los inmuebles privados y la contribución de los agentes económicos emplazados en el ámbito de la operación.

Se propone desencadenar un proceso continuo de mejoramiento y recuperación del espacio público en zonas centrales y, en general, en áreas urbanizadas y edificadas con alto potencial de revalorización económica de los inmuebles privados, como consecuencia de la intervención pública.

Las operaciones inmobiliarias y de aprovechamiento económico requieren:

1. El diseño de un cuidadoso planeamiento económico y financiero, que garantice la acción urbanística y la operación comercial simultáneamente (Sí uno de estos factores falla, se pueden presentar problemas comunales no solo con los actores, sino en la credibilidad del programa).⁵⁶
2. La determinación precisa de los productos inmobiliarios a generar, teniendo especial cuidado en comprender las lógicas del comercio callejero y las exigencias espaciales de continuidad con el espacio público, los medios de transporte colectivo y la interacción con las instalaciones del comercio de las zonas centrales.
3. Estudios de mercado y de localización, en donde se deben reconocer y prever los cambios de organización de las zonas centrales a partir de la puesta en marcha de los planes y proyectos previstos en el POT y de la normatividad que le desarrolla (UPZs, Planes Zonales, Operaciones Estratégicas, etc).
4. Replanteamiento y rediseño del espacio público.
5. Intervenciones sobre los inmuebles privados.
6. Determinación precisa de la escala del proyecto y de sus diferentes componentes (estudiando variables como diversidad o estandarización de diseños, en la búsqueda de cada unidad inmobiliaria pueda adquirir la necesaria singularidad comercial que posibilita su éxito).
7. Planeamiento de los recursos y de la gestión empresarial.

Los proyectos específicos deben contemplar la asociación entre el sector público y el privado.⁵⁷ las actuaciones urbanísticas deberán contemplar la apropiada y eficiente utilización de los instrumentos de gestión del suelo, entre otros, el reparto de cargas y beneficios, la participación en plusvalía y la contribución de valorización. El programa tiene dos componentes fundamentales:

1. **La promoción y conformación de los distritos de mejoramiento y organización sectorial DEMOS⁵⁸**, los cuales deberán organizarse como requisito esencial para emprender las operaciones en las cuales están contemplados.

⁵⁶ La falla en los proyectos no se constituye en una falla desprograma, pero dada la poca capacidad económica de los actores y las dificultades para solucionar espacios comerciales ineficientes, su ocurrencia puede generar desconfianzas similares a las ya experimentadas en Bogotá con centros comerciales populares fracasados, que terminan siendo abandonados y sus ocupantes nuevamente ubicados en las calles de la ciudad.

⁵⁷ En este sentido es importante revisar el programa de formalización del grupo de ropavejeros de la Plaza España, programa que permitió la construcción de un espacio análogo al Espacio público, liberando el espacio físico de la Plaza y fortaleciendo el sector con una nueva estructura arquitectónica que incorpora las ventas populares como potencial económico de la ciudad.

⁵⁸ De acuerdo a los términos contemplados en el Artículo 461 del Decreto 190 de 2004 - POT

2. La construcción y puesta en marcha de la Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del espacio público.

El programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos, incluye tres tipos de operaciones que constituyen instrumentos de ejecución de la gestión económica, operaciones que pueden combinarse de acuerdo con las circunstancias, la escala y la naturaleza de los proyectos específicos:

- 1. Operaciones de reordenamiento puntual y reubicación de actividades informales.**
- 2. Operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados.**
- 3. Operaciones de construcción de espacios análogos y conexos con el espacio público.**

6.3.2.1 Operaciones de reordenamiento puntual y reubicación de actividades informales.

Comprenden el conjunto de acciones encaminadas a la erradicación puntual de los aprovechamientos abusivos en el área de actuación y la reubicación de los miembros de las ASOT que se hayan incorporado al proyecto. Estas operaciones buscarán integrar coordinadamente dos tipos de acciones:

1. La promoción y constitución de la organización de las ASOT⁵⁹, en el área de actuación.
2. La ejecución de intervenciones de escala menor para el mejoramiento y rediseño de los espacios públicos.

Las operaciones prioritarias para el período 2005-2010, se encaminarán a la recuperación y el acondicionamiento del espacio público, en las áreas donde se localizarán y adecuarán puntos de la red de prestación de servicios al usuario del espacio público.

6.3.2.2 Operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados.

Las operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados, incorporan los siguientes aspectos básicos:

1. Escala: son operaciones a escala de uno o varios DEMOS.
2. Alcance: deben integrar:
 - Los esfuerzos del sector público y del sector privado para desarrollar la recuperación y ampliación del espacio público;
 - Los estudios urbanísticos y técnicos necesarios

⁵⁹ Asociaciones u Organizaciones Solidarias de Vendedores

- La ejecución de las intervenciones necesarias en los inmuebles privados para contener procesos de deterioro y elevar la calidad de las actividades localizadas en el sector, mejorar su imagen y garantizar su seguridad;
 - El diseño y desarrollo de la construcción de los puntos de la red pública, de los espacios análogos o los centros comerciales populares donde se localizarán los trabajadores informales en proceso de legalización;
 - La dotación al sector de los equipamientos que permitan su recuperación urbanística y su reanimación económica.
3. Las áreas prioritarias de intervención serán las Centralidades y los ámbitos de influencia de los Conjuntos Monumentales.
 4. La gestión y promoción estará a cargo de la entidad especializada en materia de espacio público, una vez se cree de conformidad con las disposiciones legales, en coordinación con el Taller Profesional del Espacio Público del DAPD y, si es del caso, con la Empresa de Renovación Urbana.
 5. Por su carácter y su escala espacial, este tipo de operaciones requiere la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, del reparto de cargas y beneficios, de la participación en plusvalía, de la contribución de valorización y de los demás instrumentos tributarios pertinentes.
 6. Articulación con otros Planes Maestros, definiciones de UPZs y Planes Zonales. En todos los casos se buscará su conveniente articulación con el Plan Maestro de movilidad.

6.3.2.3 Operaciones de construcción de Espacios Análogos y Conexos con el espacio público.

La ejecución de operaciones de Construcción de Espacios Análogos y Conexos con el espacio público comprende:

- Estudio Urbanístico, diseño urbano y diseño arquitectónico.
- La Gestión Inmobiliaria
- La construcción del Espacio Análogo o Conexo.
- La ejecución del programa de ventas de Espacios Análogos, Centros Comerciales Populares, Recintos Feriales locales y similares.

Tiene el propósito de mejorar el aprovechamiento del suelo, elevar la calidad del parque inmobiliario en zonas amenazadas por fenómenos de deterioro urbanístico, y generar localizaciones alternativas para trabajadores informales del espacio público en proceso de legalización.⁶⁰

Las operaciones se deben ejecutar especialmente a través de proyectos conjuntos del sector público y del sector privado. Cuando lo permita la capacidad empresarial de las ASOT, se deberá procurar asociarlas al

⁶⁰ La política de cubrimiento y accesibilidad prevé, en uno de los programas, la construcción de una red de espacios análogos y conexos, localizados en las zonas centrales de la ciudad, en aquellos espacios de mayor intensidad de tránsito peatonal, en donde se han ubicado tradicionalmente las ventas callejeras.

proyecto. En todos los casos siempre y cuando sea posible y conveniente, se buscará que esta clase de proyectos se enmarquen en operaciones urbanas más integrales.

Por su naturaleza, este tipo de operaciones es de carácter inmobiliario y, por consiguiente, cuando en ellas participe directamente el sector público se debe establecer todos los aspectos relacionados con factibilidad económica, financiamiento y rentabilidad esperada. En particular, deben preverse formas de gestión del patrimonio inmobiliario resultante que facilite el acceso de los comerciantes informales en proceso de legalización, sin que sea amenazada la sostenibilidad económica del proyecto.

6.3.2.4 La Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público.

La red pública es un sistema de puntos de venta localizados y delimitados en zonas de aprovechamiento regulado; abastecidos por una red de distribución de mercancías y prestación de servicios; dotada de centros de acopio que constituyen nodos de la red; y de un sistema de control que garantiza la identificación automática⁶¹ de las mercancías autorizadas para circular por la Red. El sistema de control también deberá permitir monitorear la calidad del servicio que se preste a los proveedores, a los miembros de las ASOT que trabajan en los puntos de la red y a los usuarios finales.

Los puntos de la Red funcionarán en sitios dotados de mobiliario urbano, cuyas características determinará el Taller Profesional del Espacio Público del DAPD, previo estudio y análisis urbano y consulta con la entidad que la Alcaldía Mayor designe para gestionar la localización y el equipamiento de los puntos de la Red (Empresa Industrial y Comercial de Fomento del Espacio Público).

Sólo miembros de las ASOT, reconocidas y reguladas de acuerdo con las normas que se establecen en el decreto que adopta el Plan Maestro, podrán ser adjudicatarios de permisos, autorizaciones o licencias para trabajar en los puntos de la Red. Estos también tendrán prioridad en el acceso a los empleos que se generen en los demás componentes de la Red Pública.

La Red Pública será un sistema de propiedad del distrito capital y, sólo a través de ella y de sus distintos componentes, se podrá prestar servicios y expender mercancías en las zonas de aprovechamiento regulado del espacio público peatonal.

La red pública deberá ser diseñada, construida y gestionada por la Empresa Industrial y Comercial de Fomento del Espacio Público, la cual podrá gestionar el manejo de sus aprovechamientos económicos, sea a través de una empresa mixta o por medio de una concesión. Podrá dar en concesión la red de abastecimiento y el sistema de control, pero no los puntos de la Red.

Las condiciones y alcances del servicio que prestará la EDIMES⁶² concesionaria a los puntos de la Red, se establecerán en las cláusulas de la concesión de acuerdo con lo que se establezca en el Marco Regulatorio y sus desarrollos. En este sentido, los derechos y obligaciones de los miembros de las ASOT autorizados para

⁶¹ Por ejemplo, con códigos de barras.

⁶² EDIMES: Empresas de Distribución de Mercancías y Promoción de Servicios en Mobiliario Concesionado.

trabajar en los puntos de venta se concertarán con las ASOT, y obviamente, constarán explícitamente en la licencia o permiso que se expida al adjudicatario individual.

Las metas prioritarias del programa son:

1. El diseño, construcción y puesta en marcha de la Red Pública de prestación de servicios al usuario del espacio público.
 - *Durante el periodo 2005-2008, el emplazamiento y puesta en marcha de la red en las Centralidades del Restrepo, el Centro Tradicional (Centro Histórico - Centro Internacional), Chapinero, Calle 72-el Lago - Chicó.*
 - *Durante el trienio 2007-2010, el emplazamiento y puesta en marcha de la red en las Centralidades del Siete de Agosto, Kennedy y las demás Centralidades.*
2. Para las operaciones a través de actuaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados, la agenda de ejecución, entre 2005-2010, comprenderá fundamentalmente dos acciones:
 - *La promoción y constitución de los DEMOS en todos los núcleos de las Centralidades Urbanas.*
 - *El planeamiento, promoción y puesta en marcha de dos operaciones integrales, si es el caso, en asocio con la Empresa de Renovación Urbana.*
3. Para las operaciones de construcción de Espacios Análogos y Conexos con el espacio público se definirá un cronograma de ejecución para el plazo comprendido entre 2005 y 2007, que será el resultado de estimar y definir el tipo y la cantidad de espacios requeridos para reubicar alrededor de 4.000 vendedores informales que deberán sustraerse del espacio público en las centralidades mencionadas anteriormente, esto significa entre 10 y 15 operaciones inmobiliarias, localizadas en las zonas centrales de la ciudad.

6.3.3 Programas de organización institucional.

6.3.3.1 Reorganización del sector institucional a cargo de la gestión del espacio público.

La reorganización del sector institucional a cargo de la gestión del espacio público comprende las siguientes acciones:

1. La adopción de procedimientos eficaces para coordinar la toma de decisiones durante el período de transición, entre la actual estructura organizativa y el momento en que entren a operar plenamente los nuevos mecanismos de gestión.
2. La redistribución y especialización de las funciones que de manera dispersa y yuxtapuesta desempeñan múltiples entidades tanto del sector central como del sector descentralizado del distrito. Para el efecto, el proceso se orientará a redistribuir las competencias en áreas estratégicas, claramente diferenciadas según la especialización a la cual se oriente la entidad, tales como:
 - *Planeamiento Urbano, Diseño Urbano y Regulación Urbanística.*
 - *Producción, Ejecución y Mantenimiento.*
 - *Recuperación y Renovación.*

- **Recreación y Deporte.**
 - **Gestión Económica de los Aprovechamientos del Espacio Público.**
 - **Regulación Económica.**
 - **Gestión Social.**
 - **Control de la gestión y del uso y la destinación de los bienes constitutivos del espacio público.**
3. La puesta en marcha los organismos y los mecanismos del nuevo sistema de gestión del espacio público.
(Ver Cuadro anexo No. 1)

6.4 El Proyecto Urbano de Espacio Público, base de las políticas de cubrimiento y accesibilidad y de calidad.

Las Políticas de Cubrimiento y Accesibilidad y de Calidad, tienen que ver con la materialización de las intenciones del plan, es decir con los proyectos y programas que se desarrollaran en el espacio físico de la ciudad concebidos para alcanzar los objetivos generales propuestos.

Las dos políticas propuestas resumen la intención central del proyecto urbano, que no se desarrollan como una propuesta cerrada, sino como un conjunto de acciones. Estas acciones se agrupan en los siguientes programas y proyectos⁶³:

1. Consecución de un nuevo equilibrio espacial en el territorio, mediante la incorporación y protección activa de los recursos naturales y el patrimonio.
 - *Programa de Recuperación y Protección de la Estructura Ecológica Principal.*
 - *Programa de Provisión, Recuperación y Mantenimiento del Sistema de Parques Metropolitanos y Zonales.*
 - *Creación de un Sistema de Parques Regionales.*
2. Construcción orgánica de un conjunto de territorios urbanos como base para la organización de la comunidad en el espacio público.
 - *Consolidación y Mejoramiento de los Trazados Locales (Proyecto Urbano Local).*
 - *Construcción de Redes Análogas de Espacio Público en las zonas de concentración de actividades polarizantes, en relación con la modernización de las áreas centrales.*
 - *Construcción de un Sistema Transversal de Espacio Público.*
3. Afirmación del espacio público como referente en las lógicas generales y locales del desarrollo urbano.
 - *Consolidación urbanística del Sistema Vial Arterial y de transporte.*

⁶³ Como se verá en el desarrollo de estos proyectos urbanos, en cada uno de ellos caben múltiples objetivos relacionados con cada una de las líneas de actuación y que su agrupamiento se hace con base en el objetivo central de cada uno, al respecto, el arquitecto portugués Álvaro Siza Vieira expresa, "La idea que identifico mejor con la ciudad es la de complejidad y coincidencia de actividades diversas desarrolladas en un espacio", frase que sintetiza la intención de este Plan y de la ideación de los proyectos.

- *Afirmación y consolidación de los Conjuntos Monumentales de Espacio Público.*
- *Cartillas de espacio público y de Amoblamiento.*

6.4.1 Programa de recuperación y protección de la estructura ecológica principal

El programa se fundamenta en la tesis central del Plan Maestro y en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial. Incluye el conjunto de acciones y proyectos previstos en el Decreto 190 de 2004 y las acciones iniciadas por el DAMA, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y el Instituto Distrital para la Recreación y Deporte.

Desde el punto de vista de su manejo como parte del espacio público es necesario tener en cuenta la configuración, la inmediación a las unidades morfológicas con actividades residenciales, industriales o centrales y la interacción con espacios recreativos o de esparcimiento. El hecho de estar configurados como grandes espacios libres, asociados a la naturaleza y con valores especiales, determina en muchos profesionales técnicos la conciencia de su posible uso como los ejes y centros de la recreación y el inmediato choque con Asociaciones, ONG profesionales y cultores del medio ambiente que ven en la ausencia de uso un medio de protección. Las dos versiones pueden ser aproximadamente ciertas y su complementación ser una estrategia para resolver el vínculo de la dimensión natural como parte esencial del hacer ciudad.

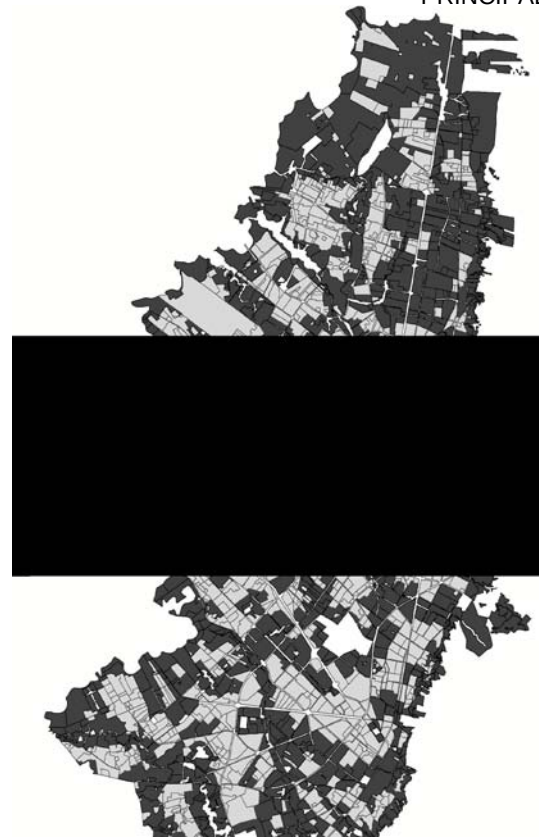
Al respecto, como estrategia para equilibrar la apropiación social y la gradación restrictiva en el uso, se proponen tres ámbitos naturales para la definición espacial de los componentes de la estructura ecológica principal:

- **Áreas ecológicas de acceso restringido con alta vulnerabilidad ambiental.**

En estas zonas están incluidos los elementos naturales más frágiles y propensos al impacto urbano. El grado de restricción puede ser absoluto o relativo y debidamente reglamentado por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, el DAMA, la EAAB o la CAR, en un lapso inmediato de tiempo. Las inversiones de adquisición, recuperación o mantenimiento deben ser asumidas por el Distrito Capital o las dependencias nacionales que se ocupen de ello.

- **Áreas ecológicas de esparcimiento pasivo y baja vulnerabilidad ambiental.**

GRAFICO DE UNIDADES MORFOLÓGICAS
ADYACENTES A LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA
PRINCIPAL



Corresponde a las zonas de protección próximas a las áreas urbanizadas o relacionadas con los componentes de la estructura funcional, de acceso público no restringido. Son áreas dedicadas a la recreación pasiva local, o a la recreación activa de bajo impacto, como áreas para juegos infantiles, jardines públicos o circuitos locales de ciclo paseos, etc. Se puede producir aprovechamientos económicos de la misma dimensión. Las inversiones de adquisición, recuperación o mantenimiento pueden ser asumidas por entidades públicas o privadas.

- **Áreas recreativas de muy baja vulnerabilidad ambiental.**

Están conformadas por los parques metropolitanos o zonales, vinculados a la estructura ecológica principal. En el caso de grandes parques, cada plan director debe considerar los espacios necesarios para establecer un equilibrio ambiental adecuado e incorporar componentes ecológicos de acceso restringido como espacios didácticos de convivencia con la naturaleza.

La relación de las áreas ecológicas de acceso restringido con el entorno urbano se realiza por medio de los **Nodos Ambientales**, espacios definidos en el Sistema Transversal de Espacio Público como focos visuales del paisaje de la ciudad e hitos de apropiación de las calidades naturales del entorno ecológico.

6.4.2 Programa de provisión, recuperación y mantenimiento del sistema de parques metropolitanos y zonales.

Este programa se relaciona directamente con el anterior, entendiendo que los parques metropolitanos y zonales forman parte de la estructura ecológica principal, y corresponde al ámbito actuación del Sistema Distrital de Parques del IDRD.

El ajuste a las determinaciones del Plan Maestro y su especificidad funcional como espacios de recreación y esparcimiento exigen una acción urbana singular; por lo que el Plan Maestro propone un conjunto de acciones prioritarias que permitan lograr un equilibrio adecuado en el territorio regional.

1. Establecer y /o ajustar el programa y cronogramas del IDRD, con prioridades de construcción y desarrollo de los parques de escala metropolitana y zonal, que atienda en primera instancia las necesidades de las áreas urbanas con mayores falencias, las zonas de Suba y del corredor del Río Tunjuelo.
2. Fortalecer los vínculos de espacio público entre las zonas residenciales y los parques de escala metropolitana y zonal, especialmente mediante el desarrollo del Sistema Transversal de Espacio Público.



**GRAFICO DE SISTEMA DE ESPACIO PUBLICO
CONSTRUIDO**

- Definir los proyectos urbanos de los parques metropolitanos y zonales, incorporando zonas de actividad recreativa a escala local, directamente relacionadas con los tejidos residenciales próximos. Mediante esta acción, se disminuye el impacto negativo producido por la falencia evidente de espacios vecinales de recreación y descanso.

6.4.2.1 Componentes espaciales del programa⁶⁴

Los parques que conforman el Programa se encuentran programados en el POT, para su operación como sistema se definen de la siguiente manera:

TABLA PARQUES METROPOLITANOS Y ZONALES

PARQUES METROPOLITANOS Y ZONALES				
Tipo	Objetivo y función	Alcance	Localización en unidades geográficas	Componentes
Regional	Actividad recreativa en grupo. Reconocimiento del paisaje natural o cultural. Pauta de uso: fin de semana	Radio de 40 km. Acceso en transporte colectivo, automóvil o bicicleta	5 Juan Amarillo – Fucha	La Florida Localizado en el centro occidente de la zona urbana
			8 Cerros Orientales – Teusacá	San Rafael Localizado en la cuenca del Río Teusacá.
Metropolitano	Actividad recreativa de masas. Deporte, esparcimiento y recreación temática. Recreación pasiva y de contemplación. Pauta de uso: fines de semana	Unidad geográfica. Acceso en transporte colectivo, automóvil o bicicleta	5 Juan Amarillo – Fucha	Simón Bolívar
				Olaya Herrera
			6 Fucha - Tunjuelo	El Tunal
				Timiza
Zonal	Actividad recreativa de masas o grupos. Deporte, esparcimiento y recreación activa. Recreación pasiva. Pauta de uso: diario	Unidad de planeamiento zonal. Acceso en automóvil, bicicleta o a pie	2 Torca - Molinos	Córdoba
				Nueva Autopista
				Alta Blanca
				La Vida
				Servita
				San José de Bavaria
			3 Conejera - Juan Amarillo	Casablanca
				La Gaitana
				Tibabuyes
			4 Molinos - Arzobispo	Sucre
				Gustavo Uribe Botero
				Gimnasio Distrital del Norte
				Alcázares
				La Estación

⁶⁴ Se complementa con información TABLAS DE PARQUES POT- IDRD (Documento: Fichas Anexas del PMEP).

PARQUES METROPOLITANOS Y ZONALES				
Tipo	Objetivo y función	Alcance	Localización en unidades geográficas	Componentes
			5 Juan Amarillo – Fucha	Ciudad Jardín
				Las Cruces
				La Concordia
				Santa Isabel
				Eduardo Santos
				Ciudad Montes
				Veraguas
				Ramón Jimeno
				El Jazmín
				Nicolás de Federmán Ili
				Sauzalito
				La Laguna
				Villa Luz
				Atahualpa
				Santa María del Lago
				Bonanza
				El Carmelo
				La Serena
				San Andrés
				Villas de Granada
			6 Fucha - Tunjuelo	Planta el Dorado
				El virrey del sur
				San José - Usme
				Famaco
				Valles de Cafam
				Andrea
				La Aurora II
				Moralba
				Diana Turbay
				Hacienda Los Molinos
				Los Molinos Ili
				San Vicente
				La Victoria
				Gaitán Cortes
				Villa de los Alpes
				Quiroga
				Olaya Herrera
				Ciudad Jardín
				Nuevo Muzú
				Villa Mayor
				La Fragua
				Milenta - Tejar - San Eusebio
				La Amistad
				Chico Sur
				La Igualdad
				Castilla
				Patio Bonito
				Dindalito
			7 Tunjuelo Sur	El Volador
				Lucero Bajo
				Meissen

PARQUES METROPOLITANOS Y ZONALES				
Tipo	Objetivo y función	Alcance	Localización en unidades geográficas	Componentes
				Candelaria La Nueva
				Sierra Morena
				La Estancia
				Naranjos
				Clarelandia
				Palestina
				Laureles
				Del Río
				Las Brisas
				Pavco - Autopista
Vecinal	Actividad recreativa individual o de grupo. Recreación pasiva, juegos infantiles o deportes no competitivos. Pauta de uso: diario	Trazado barrial. Acceso en bicicleta o a pie		
De bolsillo	Actividad recreativa individual o de grupo. Recreación pasiva, juegos infantiles o deportes no competitivos. Pauta de uso: diario	Trazado barrial. Acceso en bicicleta o a pie		

6.4.2.2 Programa diferido de acciones

La prioridad de desarrollo del programa se relaciona directamente con los problemas de desequilibrio en el cubrimiento del sistema de espacios construidos que se presenta en la ciudad. En este sentido el Plan Maestro define la necesidad de ajustar la cobertura por Unidades Geográficas, para lo cual se presenta aquí la falencia tipológica de parques por cada Unidad⁶⁵.

⁶⁵ En Documento: Fichas Anexas del PMEP se presentan los indicadores de espacio público existente en la Ciudad (parques vecinales, espacios peatonales y vehiculares) para las 1800 Unidades Morfológicas del Plan Maestro, agrupados por UPZ, Localidad y Unidad Geográfica.

TABLA INDICADORES DE PARQUES POR HABITANTES POR UNIDAD GEOGRAFICA⁶⁶

		1	2	3	4	5	6	7	Total
		Torca - conejera	Torca - molinos	Conejera - Juan amarillo	Molinos - arzobispo	Juan amarillo - Fucha	Fucha - Tunjuelo	Tunjuelo Sur	
Población 2000		112,100	708,183	689,749	404,016	2,079,395	2,883,665	1,918,209	8,795,317
Parques Existentes (IDRD)	Escala	Ha	Ha	Ha	Ha	Ha	Ha	Ha	Ha
	Metrop.	1.12	3.77	2.94	21.60	577.47	185.42	20.02	812.34
	M ² /hab.	0.10	0.05	0.04	0.53	2.78	0.64	0.10	0.92
	Zonales			12.50	3.91	75.69	83.86	14.78	190.74
	M ² /hab.			0.18	0.10	0.36	0.29	0.08	0.22
	Escenarios deportivos				8.58	0.56	4.47		13.61
	M ² /hab.				0.21	0.00	0.02		0.02
	Vecinales	0.04	122.17	109.87	79.84	352.39	347.76	81.85	1,093.92
	M ² /hab.	0.00	1.73	1.59	1.98	1.69	1.21	0.43	1.24
	De bolsillo		0.34	0.84	3.07	3.84	14.51	2.52	25.11
	M ² /hab.		0.00	0.01	0.08	0.02	0.05	0.01	0.03
	Subtotal	1.16	126.27	126.16	117.00	1,009.94	636.02	119.18	2,135.72
	M ² /hab.	0.10	1.78	1.83	2.90	4.86	2.21	0.62	2.43
Parques proyectados (parques propuestos en el POT - Decreto 190 de 2004)	Metrop.		8.00	14.95		237.07	8.63		268.66
	Zonales					8.18	4.92	9.89	22.99
	Subtotal		8.00	14.95		245.25	13.56	9.89	291.65
	M ² /hab.		0.11	0.22		1.18	0.05	0.05	0.33
Total del índice previsto en el POT (m²/hab.)		0.10	1.90	2.05	2.90	6.04	2.25	0.67	2.76

La máxima falencia de espacios de recreación y esparcimiento se encuentra en las unidades geográficas del extremo sur y del extremo norte, que alcanzan un máximo de 0.67 m²/hab y 0,10 m²/hab., respectivamente. El índice máximo es el de la unidad geográfica del centro, localizada entre los Ríos Juan Amarillo y Fucha con 6.04 m²/hab., es decir casi 10 veces el espacio recreativo de las unidades más pobres. Esto indica que la máxima urgencia se produce en las áreas marginales populares de Ciudad Bolívar, en donde es necesario proveer de nuevo espacio recreativo en todos los niveles.

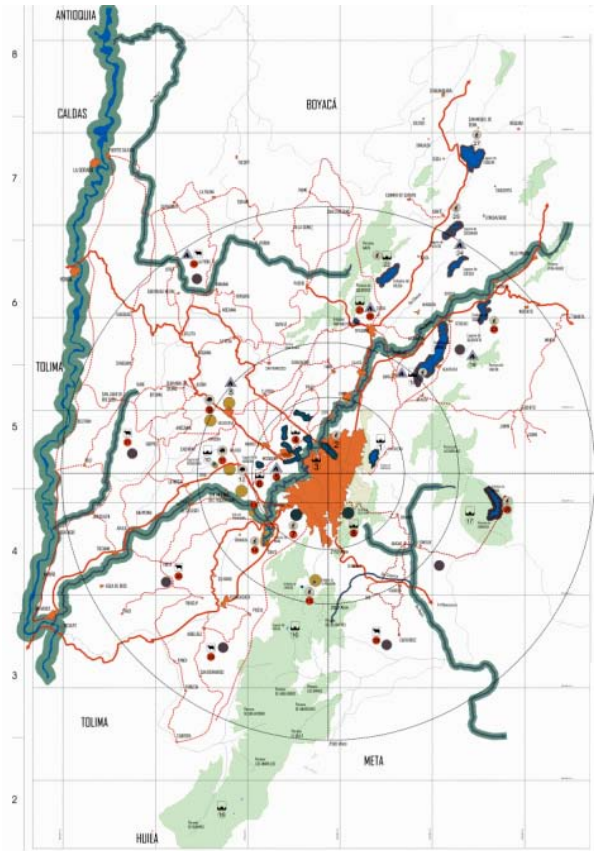
⁶⁶ No se Incluye la Unidad Geográfica No 8 Cerros Orientales- Teusacá.

6.4.3 Creación de un Sistema de Parques Regionales

El POT, con base en numerosos estudios e indicadores comparativos, propone el crecimiento del espacio recreativo y de esparcimiento de la ciudad, hasta alcanzar una cifra de diez metros cuadrados por habitante. Dimensión limitada si se compara con los altos índices de otras ciudades de similar tamaño en el ámbito latinoamericano o internacional. Esta provisión de espacios recreativos esta condicionada por el crecimiento de la población en la metrópoli y por las posibilidades de localización geográfica que ella puede tener en el territorio regional. En efecto, Bogotá, al igual que muchas otras ciudades no tiene límites geográficos muy claros, tiene límites políticos que hoy en día le impiden actuar en las regiones próximas, aunque es claro que el crecimiento demográfico en ellas es producto de la dinámica metropolitana central. Este fenómeno de conurbación se ha venido acelerando desde hace unos treinta años, cuando el desarrollo de las comunicaciones y de la infraestructura vial permitió un acercamiento de las áreas urbanizadas a los municipios vecinos y gran parte de l@s habitantes cambiaron distancia por extensión de terreno y paisaje.

Frente a esta situación es necesario comprender que las relaciones con la región próxima, planteada en el mismo POT - Ciudad Región -⁶⁷ y en otras intenciones técnico políticas, es necesaria y que en esta relación descansan las posibilidades futuras de lograr un adecuado equilibrio territorial y la satisfacción de muchas de las demandas urbanas contemporáneas, entre ellas la de un conveniente esparcimiento.

Para lograr las metas se propone desarrollar un Sistema de Parques Regionales que permita solucionar los problemas de esparcimiento de l@s habitantes de la Región, condición del Plan Maestro que se desarrolla en forma indicativa y que se debe solucionar a partir de negociaciones y acuerdos con los entes administrativos regionales y municipales.



6.4.3.1 Criterios de diseño del Sistema de Parques Regionales.

Los problemas de ocupación del espacio regional están relacionados con las dinámicas de crecimiento y con las relaciones que se establecen entre los centros urbanos más densos y las posibilidades territoriales de

⁶⁷ Ver documentos: DTS POT Decreto 469 de 2003 y documentos técnicos de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca.

producción, empleo y capacidad ambiental. En este sentido no se cuenta todavía con un plan de contexto que permita determinar las características sobre las cuales construir un sistema de espacios de esparcimiento, el cual se propone a partir de sus condiciones endógenas⁶⁸, para ello se han moldeado varios escenarios de relación regional, patrón de localización y prioridad temporal de ejecución.

Con este fin y para poder tener referencias para la formulación de la propuesta general del sistema de parques regionales, se consultó la experiencia del arquitecto paisajista Charles Elliot, quien influyó en el desarrollo de planes maestros de espacio público en Estados Unidos, especialmente en la ciudad de Boston.⁶⁹

El sistema de parques regionales debe concebirse como un conjunto calificado de parques que, de acuerdo con su tamaño, su carácter temático, sus condiciones ambientales y geográficas y sus determinantes históricas, conforme una estructura recreativa en la región.

Dicho sistema de parques debe interconectarse entre sí, a través de un sistema ambiental que lo integre con una serie de corredores biológicos, con la estructura ecológica del territorio y con los diferentes componentes de paisaje de la región. A su vez, este debe estar reforzado por una estructura o sistema de movilidad, que privilegie su interconexión con los sistemas de transporte masivo.

6.4.3.2 Patrones de localización de los componentes del sistema.

La conformación y definición del sistema de parques regionales no puede consistir en el aprovechamiento casual de un conjunto de oportunidades y facilidades, sino en la intención de construir en forma adecuada el territorio regional y valorar los elementos que coexisten en éste territorio. Esta intención puede verse de diferentes maneras y con diferentes grados de valoración, y debe servir para la elaboración del inventario de parques y la formulación de un sistema definitivo, tenemos:

⁶⁸ La mesa de planificación regional Bogotá – Cundinamarca ha sido un proceso de planificación concertado que viene determinando un modelo de ordenamiento regional desconcentrado, el cual prevé la existencia de polos y centros urbanos que componen la región. Este estudio sirve de base de contraste a la propuesta del sistema de parques regionales de este plan.

⁶⁹ A partir de sus estudios de agricultura se motivaron la creación de entidades encargadas de las reservas naturales públicas para el área metropolitana de Boston y promovieron la conformación de un sistema de parques basados en los siguientes parámetros y conceptos: Las áreas de reservas naturales fueron consideradas como “pequeñas mordidas de escenarios” para el goce y disfrute de los habitantes del área metropolitana.

- La administración de las reservas debía ser realizada por una entidad apoderada por el estado, con el fin de sostener pequeñas parcelaciones de tierra, pero bien administradas y libres de impuestos, tal como una biblioteca tiene libros y un museo de arte pinturas.
- La administración del sistema de parques metropolitanos debía realizarse mediante la creación de un cuerpo central e imparcial, capaz de diluir fronteras municipales e intereses locales, así como ser apoderado para crear un sistema de reservas públicas para el beneficio del distrito metropolitano.

A partir de esto, se realizaron las siguientes acciones: a.- La publicación de un sumario de los espacios públicos abiertos existentes en Massachussets; b.- la recolección y publicación de las leyes del estado sobre espacio público abierto; c.- La convocatoria de las autoridades de los parques de las comunidades separadas de los distritos localizados alrededor de Boston, con el fin de lograr acciones conjuntas y solicitar a la legislatura de 1882 directivas para investigar la situación de los parques. Como resultado se llevó a cabo la creación de la Comisión de parques metropolitanos y el primer sistema de parques metropolitanos de la Unión Americana, en donde se propusieron como tipos de área: Los espacios con frente sobre el mar, los cayos y las islas, las áreas sobre estuarios, las grandes áreas de bosques del anillo metropolitano extremo, la plazas, áreas de juego y parques de las zonas más densamente pobladas. La comisión de parques metropolitanos se estableció en forma oficial en 1893 cobijando 12 ciudades y 24 pueblos que conformaron el Distrito Metropolitano de Parques.

1. *Parques que gravitan sobre los corredores viales*, con criterios de accesibilidad con respecto a Bogotá mediante las carreteras centrales del norte, occidente y sur y las carreteras nacionales Bogotá-Medellín, Bogotá-Ubate, Bogotá-La Mesa y Bogotá-La Calera

En esta variable se propone que la localización de los parques se haga teniendo en cuenta las rutas preferenciales de transporte y que con ello se garantice un cubrimiento a la mayor cantidad de habitantes. Es un criterio que evidentemente favorecería a l@s habitantes de Bogotá, si se tiene en cuenta que el sistema vial de la región esta concebido en función de los flujos de transporte desde y hacia la capital.

2. *Parques regionales que gravitan en torno de las mayores demandas poblacionales del territorio de la ciudad*, sur, centro-oriente, occidente y norte.

El último modelo de este grupo tiene que ver con la localización de las demandas poblacionales y con el logro social de un equilibrio territorial que permita la satisfacción de las necesidades a todos l@s ciudadan@s, en particular a los menos favorecidos que son la mayoría. Para ello se ha elaborado un ejercicio de localización de las actuales estructuras de esparcimiento, en donde se observa que la mayor deficiencia se encuentra en el sur de la ciudad y de la región y que el mayor cubrimiento se produce en el norte, especialmente en áreas en donde es necesario el traslado en automóvil.

3. *Malla verde regional de recreación y esparcimiento*, que reconstruye el territorio a partir de la noción antropológica del espacio territorial

A partir el concepto de recreación, que asocia la recreación a un renacimiento del individuo, para que reconstruya su ser y los reconecte con la sociedad a través de elementos formadores de cultura y territorio, se propone la construcción de una red de parques relacionados con las carreteras regionales o intermunicipales, caminos veredales, ciclorutas regionales, escenarios ambientales y culturales, etc. De tal forma que en conjunto se construya un ámbito espacial que sirva de soporte a las relaciones regionales y permita la recreación de l@s habitantes desde el punto de vista del reconocimiento de su cultura y su geografía.

4. *Parques que gravitan sobre los valores ecológicos del territorio regional, embalses, lagunas, cerros, escenarios de fauna y flora, paisajes singulares y zonas de protección forestal y del aprovechamiento conciente de la diversidad climática y geográfica de la región.*

Es una variable construida para apoyar las condiciones ambientales de la región, entendiendo que los parques y áreas de esparcimiento son buenos aliados de los elementos naturales y que con ello se lograría cumplir con el principal papel de la recreación, el de avanzar en el conocimiento y crecimiento del individuo a partir de las relaciones con la naturaleza.

Es un sistema que busca como objetivo central priorizar las relaciones entre ciudad y paisaje ambiental, con una distribución espacial relacionada con los factores de la diversidad paisajística y geográfica.

Los nichos fundamentales de paisaje son: el paisaje de ladera, el paisaje de producción, el paisaje de páramo, el paisaje del bosque de niebla y el paisaje de cultivos frutales.

6.4.3.3 Tipos de espacios de valoración del paisaje, esparcimiento y recreación.

Se predeterminan cuatro tipos de espacios que se pueden localizar en la región.

1. Parques ambientales de protección natural y turismo ecológico.

Son los espacios regionales que pueden aprovechar la existencia de elementos ambientales o culturales, escenarios naturales, paseos culturales o miradores panorámicos y vincularlos a la recreación de los habitantes de la región. Son espacio de poca carga ambiental es decir, de poca capacidad para aceptar aglomeraciones simultáneas de visitantes, alta circulación vehicular o desarrollos turísticos de alto impacto y por tanto dedicados a la recreación de individuos y grupos controlados.

2. Parques regionales de esparcimiento.

Son espacios de esparcimiento y recreación con múltiples funciones, múltiples características y distintas maneras de apropiación y utilización de las instalaciones. Están enfocados a la recreación simultánea, individual, en grupo o en masa.

3. Parques temáticos.

Son espacios de esparcimiento relacionados con zonas arqueológicas, áreas de memoria del territorio (lagunas, centros ceremoniales, historia de producción minera o agrícola, casa de hacienda, etc.). Se deben localizar adyacentes a los grandes corredores de circulación o próximos a las áreas urbanizadas.

4. Parques de producción agropecuaria.

Son áreas recreativas vinculadas con la noción del retorno a la naturaleza a través de la recreación de la agricultura como fuente de esparcimiento y descanso.

6.4.3.4 Análisis comparativo de los parques existentes

En el territorio regional próximo a Bogotá se encuentran localizadas más de 238.000 ha. Se proponen adicionalmente unas 25.000 ha, adicionales de nuevos parques, que conducen a un estándar regional bastante importante y desarrollado. Sin embargo, si esto soluciona en parte las falencias de áreas de esparcimiento para la población regional, también es cierto que gran parte del área corresponde a zonas de reserva forestal o de protección ambiental y que las áreas complementarias tienen una baja carga ambiental. El sistema preliminarmente se define con los siguientes componentes:

TABLA PARQUES Y RESERVAS NATURALES EXISTENTES Y PROPUESTOS

PARQUES Y RESERVAS NATURALES EXISTENTES					
Parque	Municipio	Propiedad	Carácter	Relación con zonas urbanas residenciales de Bogotá	Área Ha
Nacional Natural del Sumapaz	Bogotá	Varios	Protección natural	Sur	154.000
Piedras del Tunjo	Facatativa	Municipio	Arqueología	Occidente	40
Reserva de Chicaque	San Antonio del Tequendáma	Varios privados	Protección natural	Sur Occidente	243
La Florida	Bogotá Funza	Distrito capital	Protección natural Esparcimiento	Occidente	
Neusa	Cogua Tausa	CAR	Protección natural Esparcimiento	Norte	950
Natural de Chingáza	Varios	Distrito capital	Protección natural	Norte	76.600
Embalse de Tominé	Sesquilé	Distrito capital	Esparcimiento	Norte	5.036
Laguna de Suesca	Cucunuba Suesca	CAR	Arqueología	Norte	
San Rafael	Bogotá	Distrito capital	Protección natural	Norte Oriente	200
					237.069
PARQUES PROPUESTOS					
La Regadera	Bogotá	Distrito capital Varios privados	Protección natural	Sur	150
Entre Nubes	Bogotá	Varios privados	Protección natural Esparcimiento	Sur	626
Doña Juana	Bogotá	Distrito capital	Protección natural Esparcimiento	Sur	600
Embalse del Muña	Sibaté	Distrito capital Emgesa	Esparcimiento	Sur	1.621
Estoraques de Mondoñedo	Mosquera, Bojacá	Varios privados	Protección natural Esparcimiento	Sur Occidente	200
La Herrera	Mosquera	Varios privados	Protección natural Esparcimiento	Occidente	310
Bosques de Macanal	Bojacá La Mesa	Varios privados	Protección natural Esparcimiento	Occidente	200
Laguna de Funzé	Funza	Varios privados	Protección natural	Occidente	1.520
Guadalupe	Bogotá	Distrito capital	Protección natural Esparcimiento	Oriente	6.855
Salinas de Zipaquirá	Zipaquirá	Municipio	Esparcimiento	Norte	200
Torca	Bogotá	Varios privados	Protección natural Esparcimiento	Norte	
Manjuí	Cota Tenjo	Varios privados	Protección natural Esparcimiento	Norte	
Laguna de Guatavita	Guatavita Sesquilé	Varios privados	Arqueología	Norte	613
					12.895
Total del sistema					249.964

6.4.3.5 Costos del suelo

Es un criterio determinante en la conformación del sistema de parques regionales; El territorio regional próximo a la ciudad es una de las zonas agrícolas más importantes del país y por tanto la localización de estos componentes de esparcimiento de la ciudad región no puede ir en contravía del aprovechamiento integral de estos suelos. Se estudiaron en el Plan Maestro tres condiciones territoriales que pueden afectar el costo del suelo y la oportunidad de localización:

1. Suelos agrícolas.

Localizados en el entorno de Bogotá, en toda la extensión de la sabana; se presentan adicionalmente en las faldas montañosas menos pendientes y en los valles aledaños. Su costo va de \$25'000.000 a \$60'000.000 la hectárea, costo que puede constituirse en una fuerte dificultad para la localización de áreas de esparcimiento o también, cuando el negocio de la recreación es posible, en una fuente de agotamiento de suelos agrícolas.

2. Suelos montañosos de alta pendiente.

Se encuentran localizados en las áreas adyacentes a Bogotá y en el entorno de la Sabana. Tienen un alto interés paisajístico, escenográfico y visual y pueden ser aprovechados en esta dimensión. Su costo depende de la localización, por cuanto muchos agentes inmobiliarios ven en ellos una buena posibilidad de parcelaciones turísticas. La localización de parques puede competir con este uso y favorecer la recuperación ambiental del contexto natural. El costo varía entre \$10'000.000 y \$18'000.000 la hectárea

3. Suelos degradados con poca capacidad agrícola o ambiental.

Se encuentran localizados en los bordes de la sabana y en algunas localizaciones próximas a la ciudad e inclusive en su periferia. Son suelos difíciles de utilizar y por tanto dedicados, hoy en día, a la explotación minera de cantera, a rellenos sanitarios o botaderos de basura o simplemente a la adaptación como suelo de urbanización de tipo clandestino. Su costo no sobrepasa los \$10'000.000 la hectárea y se encuentran en situaciones que facilitan su conversión como grandes parques regionales.

A partir del análisis de los anteriores criterios se propone un listado preliminar de intenciones referenciales para estructurar el sistema:

TABLA INTENCIONES REFERENCIALES PARA ESTRUCTURAR

EL SISTEMA DE PARQUES REGIONALES

(*) propuesto		Nacional Natural de Sumapaz	Nacional natural de Chingáza (*)	Embalse de Tominé	San Rafael	La regadera (*)	Neusa	Guadalupe (*)	La florida	Torca (*)	Manjui (*)	Estoraques de Mondoñedo (*)	Entrenubes (*)	Doña Juana (*)	Piedras del tunjo	Laguna de Suesca (*)	Reserva de Chicaque (*)
Relación regional	Con corredores arteriales																
	Con valores ambientales																
	Con demandas poblacionales																
	Red regional																
Tipo de parque	Ambiental																
	Regionales de esparcimiento																
	Temáticos y de diversiones																
Clima	Páramo																
	Frío																
	Templado y cálido																
Costos del suelo	Suelo agrícola																
	Suelo de alta pendiente																
	Suelos degradados																

6.4.4 Consolidación y mejoramiento de los Trazados Locales.

Los trazados locales son las Unidades Morfológicas básicas de la ciudad, ellas conforman agrupadas o en forma singular los sectores censales o unidades estadísticas y agrupadas en mayor número las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZs. Como se observó en la parte de este documento técnico correspondiente al diagnóstico, los trazados locales tienen diversos comportamientos urbanos, tanto en la dimensión física como en la dimensión social y económica.

Dado que una de las tesis del Plan Maestro es la de fortalecer y consolidar las comunidades barriales o locales y a través de esa consolidación, lograr una apropiación adecuada y firme por parte de la comunidad de los componentes del espacio público, el desarrollo de la Política de Gestión, en cuanto a la apropiación, financiación y aprovechamiento, tienen su mayor reto en la recuperación y consolidación de los tejidos existentes, constituyéndose en el proyecto más extenso, pues cubre la totalidad de la ciudad construida, y el proyecto con el mayor cubrimiento social, pues abarca los tejidos urbanos incluidos en todos los ámbitos de estratificación socio económica y a la vez es el proyecto con mayores dificultades para descubrir un criterio de

actuación diferida, por cuanto las prioridades son múltiples, de diverso orden y de diverso impacto en la dinámica urbana.

El diagnóstico del Plan Maestro, aparte de los problemas generales mencionados, mostró tres problemas fundamentales en el desarrollo de los espacios locales que deben ser atendidos en la dimensión físico ambiental:

1. La discontinuidad urbana producida por el crecimiento fragmentado de los procesos de urbanización, que deja de tener continuidad espacial después de la década de los años cincuenta y que acentúan su discontinuidad en la atomización de los mismos en las tres últimas décadas del Siglo XX.
2. El atraso urbano de los trazados populares de periferia generados en la urbanización clandestina y que se concentra en las periferias de todo el sur, el noroeste y el noreste de la ciudad. La condición de marginalidad abarca todos los aspectos urbanos; En lo físico espacial se manifiesta en la condición de calidad y cantidad del espacio público, en la des-estructuración de los diagramas funcionales del barrio y por consiguiente de la comunidad y en la falencia de espacios de conectividad y fluidez que relacione el espacio local con los sistemas generales y con las áreas de provisión de servicios y empleo de la ciudad.
3. La ausencia de equipamientos públicos, especialmente de colegios, escuelas y centros de desarrollo comunal como componentes integrales de los tejidos locales y por consiguiente la ausencia de referentes cívicos que permitan la cohesión institucional de l@s ciudadan@s y el reconocimiento necesario para la completa apropiación del espacio urbano.

Como medio para solucionar estos problemas **se define la realización de un Proyecto Urbano Local** que sirva de guía a la construcción y desarrollo de los distintos aspectos y prioridades locales y permita de una parte la cohesión como lugar urbano, y de otra, la integración completa al conjunto de la metrópoli, factores sin los cuales no se puede lograr una vida comunal plena.

El Proyecto Urbano Local, que se debe incorporar como parte la Estructura Básica de las UPZ, se concibe a partir de cuatro acciones:

1. La identificación y definición de los referentes proyectuales, el Plan de Ordenamiento Territorial, los planes maestros, los planes zonales y consecuentemente, los programas y proyectos de este plan.
2. La definición y reconocimiento urbano del ámbito de proyectación, el cual debe coincidir o estar inscrito en las Unidades de Planeamiento Zonal y debe estar en relación con las determinaciones de las mismas en cuanto a usos, tratamientos urbanísticos y edificabilidad definidas. Este ámbito puede reducirse a uno de los trazados locales que forman parte de una UPZ y que por sus cualidades como sectores de interés cultural (para los cuales debe definirse proyectos específicos acordes con sus características urbanas y arquitectónicas), áreas urbanas en amenaza por inundación o por remoción en masa o espacios de influencia especial de intervenciones urbanas importantes, obliguen a una actuación singular. En ningún caso debería reducirse el proyecto más allá de la unidad morfológica del trazado identificada en este Plan Maestro.
3. La determinación e identificación de los componentes y prioridades del Proyecto Urbano Local de espacio público, que entre otros son:
 - *La definición espacial de los bordes de los trazados locales, que permitan la integración y continuidad física y urbana de cada uno de ellos con sus vecinos y con los componentes de la estructura ecológica principal o los elementos de los sistemas generales.*
 - *Un sistema vial intermedio que permite la fluidez zonal y local de la malla vial, del transporte y de las infraestructuras que usan los corredores viales.*

- *La definición del espacio público construido, parques vecinales, de bolsillo o plazoletas, con el fin de concretar las intenciones de consolidación o renovación y si es necesario, de provisión de nuevas áreas, en la búsqueda de superar los indicadores de déficit de espacio público existente, según lo definido en las Fichas de Indicadores de Espacio Público por Unidad Morfológica de este Plan Maestro⁷⁰.*
- *La definición de actuación en el espacio público vial, andenes y antejardines, plazoletas, espacio de circulación peatonal, enlaces con alamedas o ciclorutas, miradores o bordes de humedales y cuerpos de agua, etc.*
- *La definición de proyectos prioritarios y la temporalización de sub proyectos a partir del enlace con definiciones del Sistema Transversal de Espacio Público.*
- *Las determinaciones técnicas para la provisión, actualización y ampliación de las redes de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, que deben relacionarse con los planes maestros de servicios públicos.*
- *La definición paisajística de las pautas de arborización, en relación con las cualidades ambientales de cada zona, las políticas de siembra del Jardín Botánico y las características funcionales de los espacios locales.*
- *Las indicaciones normativas que permitan la estructuración de un diagrama barrial y el reforzamiento o creación de un corazón de barrio. Este elemento es fundamental en la concepción general del modelo del POT, por cuanto propone la articulación escalada de los niveles locales, zonales y metropolitanos de las áreas de centralidad, racionalizando las necesidades de desplazamiento en la ciudad y los costos de transporte a su justa dimensión.*

El área mínima de espacio público construido de escala local, con la densidad habitacional determinada en el diagnóstico del planeamiento de la UPZ, debe corresponder a un índice de 2 m2/hab. en cada Unidad Morfológica. En el caso de aumento de aprovechamiento por cambio en la norma urbanística producida en el planeamiento de cada unidad de planeamiento zonal, el área mínima de espacio público construido debe corresponder a un índice de 5 m2/hab.

4. La definición del ámbito de actuación, especialmente en el diseño detallado de las estrategias de apropiación, financiación y aprovechamiento. Temas base para determinar las acciones prioritarias y los alcances diferidos de la ejecución de cada proyecto.

6.4.5 Construcción de Redes Análogas de Espacio Público en las zonas de concentración de actividades polarizantes, en relación con la modernización de las áreas centrales

Los trazados locales de las centralidades señaladas por el POT se ubican en términos generales en las zonas más antiguas de la ciudad, La Catedral, La Capuchina, Las Nieves, San Victorino, Santa Inés, El Restrepo, el 7 de Agosto, Chapinero, Las Ferias, Santa Librada etc. Este comportamiento deviene de la acumulación en la concentración de las funciones centrales en los múltiples momentos de crecimiento de la ciudad y en el direccionamiento que la ciudad periférica construye hacia ella como área de atracción. Es fácil entender que esta condición produce una paradoja urbana, el desarrollo de la más alta modernidad en zonas de excesiva

⁷⁰ Fichas Anexas de Indicadores de Espacio Público por Unidades Morfológicas identificados por Unidad Geográfica, UPZ y Localidad.

antigüedad, construidas para un tipo de actividad que ya no esta presente y que frente a las nuevas demandas, requiere de amplias zonas de circulación, encuentro e interacción en contradicción con su condición urbana cerrada y concluida.

El análisis cuantitativo de los trazados que conforman estas zonas muestra que en ellas se produce la menor proporción de áreas peatonales de toda la ciudad, aproximadamente un 2.1% del área bruta. Desde el punto de vista cualitativo la condición no es mucho mejor, son trazados con manzanas de gran tamaño y poco perímetro⁷¹, es decir con mucha ocupación y poco espacio de recorrido o vitrina. Esto sumado a que son zonas en donde se concentra la mayor cantidad de áreas de circulación vehicular, demanda de estacionamiento y ventas callejeras, llevan a la conclusión imperiosa que exige un proceso inmediato de modernización si se quiere completar una ciudad competitiva empezando en su centro.

Ahora bien, esta modernización no se refiere a las estructuras arquitectónicas o al componente de espacio privado, ni a los usos o actividades. De hecho es la zona con la mayor cantidad de edificaciones modernas, es decir concebidas con el espíritu de atender las actividades⁷² más recientes de la ciudad, oficinas, almacenes, áreas comerciales, y construidas de acuerdo a los patrones formales de las vanguardias culturales más avanzadas del Siglo XX.



GRAFICO DE REDES ANÁLOGAS DE ESPACIO PÚBLICO

El problema es sin duda el espacio público y la incapacidad técnica para ponerse al día y atender las demandas de la ciudad contemporánea⁷³.

⁷¹ No es juicioso comparar las condiciones formales de otras situaciones globales, pero si es posible ejemplarizar la situación del espacio urbano de las zonas centrales y concluir algunos hechos. Maniatan tiene una manzana de 160 x60 m, que asegura una circulación rápida en un sentido y otra de servicio frecuente y fluida; El centro de Chicago se construyó con manzanas de 100x200, con espacios peatonales intermedios que amplían las posibilidades de circulación y exhibición en forma muy exitosa. El centro de París modernizado al finalizar el Siglo XIX, posee una red de calles amplia y rápida y un numero generoso de calles que multiplica la articulación entre propiedad pública y privada. En todas estas ciudades existe un buen sistema de transporte colectivo que relaciona el centro con las periferias residenciales.

⁷² Comercio y Servicios.

⁷³ Estos hechos se han estado estudiando durante los últimos veinte años, por ejemplo con indicaciones muy precisas en el **Plan Centro** formulado durante la administración del Alcalde Julio Cesar Sánchez.

Durante los últimos años se ha discutido sobre el problema de las ventas callejeras, yendo, como ejemplo, de condiciones jurídicas impuestas a la fuerza en algunos países como Perú o Venezuela a situaciones más permisivas e integradoras espacialmente en otros países como Brasil o Argentina. No hay una conclusión real y dimensionada y más bien pareciera que, más que un problema, la venta callejera sea parte de los potenciales económicos que ofrece la concentración de flujos e intercambios y que con ello se demuestra la persistencia del centro y la aparición real de las centralidades de menor rango⁷⁴.

En esta perspectiva se definen dos procesos urbanísticos:

1. **Iniciar la actualización y modernización de las zonas centrales, aumentando y equilibrando el espacio peatonal**, que debe ser alimentado por el sistema integral de transporte masivo de la ciudad. Esta modernización exige el estudio de un sistema de transporte colectivo local más relacionado con la escala de los peatones, que pueda circular por las estrechas vías que conforman este tipo de sectores, trayectos circulares de tranvías o buses más pequeños, etc., la actualización de la infraestructura de redes de servicios públicos y la estructuración de un conjunto de proyectos inmobiliarios que permitan la revitalización urbana⁷⁵.
2. **Construir un conjunto de espacios aledaños al sistema de espacio público peatonal, análogo en su forma y funcionamiento**, que permita la ampliación de las áreas de ventas, la cantidad de vitrinas y la ocupación de los centros de manzana, en una espacialidad consecuente con las características morfológicas de este tipo de trazado y con las demandas de las actividades centrales de la Bogotá de hoy. **Estas Redes Análogas de Comercio** están conformadas por los siguientes componentes espaciales:
 1. **Pasajes comerciales**⁷⁶: Corredores peatonales de propiedad comunal, dispuestos transversalmente al interior de las manzanas, con actividades comerciales de ventas callejeras en su interior. Adicionalmente pueden contener estacionamientos públicos en los niveles inferiores o plazas de comidas en los niveles superiores.
 2. **Plazoletas comerciales adyacentes al espacio público**: Espacios abiertos de propiedad comunal, vinculados al espacio público, con actividades comerciales de ventas callejeras.
 3. **Patios y espacios comerciales centros de manzana**: Espacios abiertos o cubiertos de propiedad comunal, localizados en el centro de manzanas y vinculados al espacio público mediante pasajes o portales. Adicionalmente pueden contener estacionamientos públicos en los niveles inferiores o plazas de comidas en los niveles superiores.

6.4.6 Construcción de un Sistema Transversal de espacio público

El Sistema Transversal de espacio público tiene como objetivo aumentar las relaciones de los elementos de la estructura ecológica principal con los trazados locales y completar una malla ambiental que garantice el uso equitativo de los espacios públicos de escala zonal y metropolitana. Esta conformado por espacios complementarios de los sistemas de movilidad y equipamiento y por las redes de alamedas y ciclorutas de la ciudad. Los componentes de la estructura transversal de espacio público son:

1. **Ciclorutas**: Elementos urbanos que conforman el subsistema de ciclorutas, permiten la circulación de bicicletas como medio alternativo de transporte entre las distintas partes de la ciudad. Las ciclorutas forman

⁷⁴ Este tema se discute en la segunda parte de este Documento Técnico y en el estudio sobre el aprovechamiento del Espacio Público.

⁷⁵ Para el caso del Centro de Bogotá, en interacción con las determinaciones del **Plan Zonal del Centro**.

⁷⁶ Ver el caso de las "Galerías" en Curitiba Brasil.

parte o comparten los espacios públicos de algunas avenidas, alamedas, rondas de ríos y cuerpos de agua. Los recorridos longitudinales se encuentran pausados a nivel zonal (unidades geográficas) por los nodos ambientales, que se constituyen en partes específicas del diseño de espacio público de las ciclorutas. Las cartillas de espacio público deben contener las normas específicas sobre su construcción y condiciones de trazado.

2. **Alamedas:** Conformadas por elementos dedicados a la circulación exclusiva de peatones, como medio alterno de movilidad peatonal y recreación ciudadana, conforman el subsistema de alamedas. Las alamedas forman parte o comparten, en algunos casos, los espacios públicos de algunas avenidas, ciclorutas, rondas de ríos y cuerpos de agua y parques metropolitanos o zonales. Los recorridos longitudinales se encuentran pausados a nivel zonal (unidades geográficas) por los nodos ambientales, que se constituyen en partes específicas del diseño de espacio público de las alamedas. Las cartillas de espacio público deben contener las normas específicas sobre su construcción y condiciones de trazado.
3. **Parques viales.** Son los separadores centrales de los componentes viales del subsistema vial, dada la condición de estas vías como corredores ecológicos viales, tal como lo determina el Decreto 190 de 2004 – POT. Su conformación tiene como objetivo ampliar la monumentalidad y el impacto urbano de las grandes avenidas de la ciudad y articular el espacio urbano de las unidades morfológicas adyacentes con los espacios de escala urbana de los sistemas generales.

Son jardines lineales y como tales deben ser dedicados a esta función, con coberturas vegetales y arborización acorde con las pautas del Jardín Botánico y del DAMA, elementos peatonales como senderos o andenes, mobiliario y señalización y obras de arte urbano. Excepcionalmente y cuando los proyectos lo contemplen, se pueden localizar estructuras ligeras del subsistema de transporte, del sistema de equipamientos públicos o de los sistemas de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando se integren en forma adecuada como proyectos de diseño urbano y no superen un 10% de ocupación cubierta del área total de los jardines resultantes después de la intervención. En contraprestación ciudadana, la operación de mantenimiento y conservación de los parques viales incorporados, conjuntamente con las instalaciones sistémicas, quedará a cargo de la entidad o entidades públicas o privadas que los usufructúen⁷⁷. Las cartillas de espacio público deben contener las normas específicas sobre su construcción y condiciones de trazado.

4. **Nodos viales.** Son los espacios de intersección del sistema vial arterial. Tienen como objetivo crear las condiciones espaciales necesarias para resolver la intersección de los flujos vehiculares o ferroviarios de los componentes del sistema de movilidad.

Son grandes espacios urbanos que permiten la inclusión de estructuras viales o ferroviarias de gran porte, como puentes, viaductos, túneles o glorietas a desnivel. El espacio libre resultante debe ser destinado a la función de jardines públicos con coberturas vegetales y arborización (alta y densa para menguar el impacto visual de las estructuras y los vehículos) acorde con las pautas del Jardín Botánico y el DAMA, señalización y obras de arte. Los andenes o senderos peatonales deben localizarse en forma periférica y existir solamente como complemento de mantenimiento al interior de las islas no vehiculares. Las zonas bajas de las estructuras viales y ferroviarias deben ser tratadas con pavimentos o materiales pétreos. Las cartillas de espacio público deben contener las normas específicas sobre su construcción y condiciones de trazado.

Las estructuras viales o ferroviarias deben considerar un aislamiento de las fachadas de las edificaciones con usos residenciales reglamentados de mínimo tres veces la altura máxima de la estructura y proponer los elementos de mengua de los impactos sonoros cuando estos superen las condiciones ambientales reglamentadas por el dama.

⁷⁷ Esta condición puede formar parte de las consecuencias económicas del aprovechamiento del Espacio Público desarrolladas más adelante.

5. **Pasos peatonales.** Son estructuras peatonales de espacio público, puentes⁷⁸ o túneles, construidas para separar los flujos vehiculares de los peatonales en zonas de intensidad de uso y velocidad. El diseño urbano debe estar condicionado por tres consideraciones:
 - El diseño de plazoletas peatonales que articulen estos elementos con los trazados urbanos de las unidades morfológicas o de los espacios peatonales de las vías adyacentes. Las plazoletas deben ser arborizadas con especies que mitiguen el impacto visual de las estructuras.⁷⁹
 - El diseño debe seguir las pautas propuestas por el IDU en el caso de estructuras metálicas (o excepcionalmente en hormigón armado). Para las propuestas singulares con otros materiales o disposiciones espaciales diferentes, el proyecto de diseño debe ser estudiado, recomendado y aprobado por el DAPD a través del Taller del Espacio Público.
 - Las estructuras elevadas sobre el nivel del terreno deben considerar un aislamiento de las fachadas de las edificaciones con usos residenciales reglamentados de mínimo dos veces la altura máxima de la estructura y proponer los elementos de mengua de los impactos sonoros cuando estos superen las condiciones ambientales reglamentadas por el DAMA.
6. **Nodos ambientales.** Espacios urbanos que permiten la continuidad integral de los elementos naturales en su intersección con los componentes de los sistemas generales, especialmente del subsistema vial, y la articulación ambiental de la estructura ecológica principal con las unidades morfológicas próximas. El diseño urbano debe estar condicionado por tres consideraciones:
 - La prioridad del paisaje natural como referente de la ciudad.
 - La garantía en la eficiencia técnica de los elementos sistémicos.
 - La continuidad entre los elementos naturales y espaciales de los elementos de la estructura ecológica principal, de los sistemas generales y de los trazados urbanísticos de las unidades morfológicas.
 - Los proyectos arquitectónicos de pisos, andenes, mobiliario e iluminación, así como el de paisajismo deben dar prevalencia a las pautas de diseño urbano de los elementos naturales. Las cartillas de espacio público deben contener las normas específicas sobre su construcción y condiciones de trazado.
7. **Alamedas perimetrales.** Espacios peatonales en torno de los equipamientos extensivos de la ciudad (equipamientos colectivos, equipamientos deportivos y recreativos y servicios urbanos básicos) cuyo objetivo es la articulación de los espacios libres privados con el entorno urbano y el consecuente aprovechamiento de los jardines y espacios libres como grandes estabilizadores del paisaje.
 - En los planes de regularización y manejo PRM, o en los planes de reordenamiento o inserción de los equipamientos extensivos, públicos o privados, se debe definir la construcción de una Alameda Perimetral arborizada en los bordes del espacio público, de acuerdo con los preceptos y condiciones de construcción y trazado de las cartillas de espacio público y las definiciones que para las alamedas determina el POT.
 - Las alamedas deben contemplar las pautas de diseño urbano propuestas para la construcción de los demás elementos del sistema transversal de espacio público.
 - Los equipamientos (equipamientos colectivos, equipamientos deportivos y recreativos y servicios urbanos básicos) prioritarios que deben construir alameda perimetral⁸⁰ son:
 1. Penitenciaría La Picota, 2. Clínica La Victoria, 3. Centro Educativo Distrital La Victoria, 4. Escuela Sudamérica, 5. Centro Educativo Distrital Manuelita Sáenz, 6. Hospital San Carlos, 7. Hospital San Rafael, 8. Colegio Interamericano, 9. Colegio INEM Santiago Herrera, 10. Hospital San Juan de Dios, 11. Escuela de Policía General Santander, 12. Universidad Externado de Colombia, 13. Universidad de Los Andes, 14. Universidad de América, 15. Universidad Jorge Tadeo Lozano, 16. Estación de la Sabana, 17. Colegio Ramón B Jimeno, 18. Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 19. Cementerio Central, 20. Pontificia Universidad Javeriana, 21. Corferias, 22. Batallón Caldas, 23. Central de Abastos Corabastos, 24. Colegio

⁷⁸ En seguimiento de determinaciones del Decreto 279 de 2003.

⁷⁹ En cumplimiento de directrices de Cartillas de Espacio Público.

⁸⁰ Los inmuebles de Interés Cultural podrán desarrollar Alamedas Perimetrales en ajuste a sus posibilidades urbanas, arquitectónicas y funcionales.

nacional Nicolás Esguerra, 24. Cárcel Modelo, 25. Clínica Nuestra Señora de La Paz, 26. Universidad Nacional de Colombia, 27. Estadio y Coliseo El Campín, 28. Terminal de Transportes, 29. Centro Urbano de Recreación Compensar, 30. Centro Don Bosco, 31. Colegio Militar Simón Bolívar, 32. Universidad Libre, 33. Colegio Cafam, 34. Instituto Técnico Distrital Francisco José de Caldas, 34. Escuela Militar de Cadetes José María Córdoba, 35. Escuela de Caballería, 36. Batallón Escuela de Infantería, 37. Club de Telecom, 38. Club Los Lagartos, 39. Club Banco de la República, 40. Colegio Reyes Católicos, 41. Instituto Pedagógico Nacional, 42. Universidad y Clínica El Bosque, 43. Aeropuerto Internacional El Dorado, 44. Country Club, 45. Colegio del Sagrado Corazón, 46. Colegio Seminario Espíritu Santo, 47. Seminario Conciliar Arquidiócesis de Bogotá, 48. Club de Comfenalco, 49. Club de Suboficiales del Ejército, 50. Colegio Rochester, 51. Colegio Santa Francisca Romana, 52. Colegio Anglo Colombiano, 53. Escuela de Carabineros, 54. Liceo Cervantes, 55. Colegio Teresiano, 56. Colegio Colombo Hebreo, 57. Hospital Simón Bolívar, 58. Carmel Club, 59. Universidad San Buenaventura, 60. Colegio Hermanos de La Salle, 61. Colegio Anglo Americano, 62. Universidad Agraria, 63. Universidad de la Salle, 64. Colegio Abraham Lincoln, 65. Colegio Marymount, 66. Colegio del Bosque, 67. Gimnasio Iragui, 68. Colegio San Carlos, 69. Colegios 190 y 195, 70. Polo Club de Bogotá, 71. Club Campestre el Rancho, 72. Club los Buhos, 73. Colegio Los Nogales, 74. Gimnasio del Norte, 75. Cementerio Jardines de Paz, 76. Escuela colombiana de Ingeniería, 77. Cementerio Jardines del Recuerdo, 78. Cementerio Hebreo, 79. Cementerio Jardines de la Inmaculada, 80. Club Recreativo Cafam, 81. Gimnasio Los Andes, 82. Liceo Católico Campestre, 83. Club Deportivo Los Arrayanes, 84. Cementerio Jardines del Apogeo.

6.4.7 Consolidación Urbanística del sistema vial arterial y de transporte

Tal como se mencionó en el diagnóstico de este documento técnico, el plan vial arterial es uno de los proyectos urbanos más constantes de la ciudad. Se inicia con el Plan Piloto ideado por Le Corbusier y desarrollado por Winner y Sert y se mantiene, con variaciones, durante la formulación de los planes desarrollados a lo largo de la segunda mitad del Siglo XX⁸¹. El modelo arterial contemporáneo, denominación con la que se ha denominado en este Plan Maestro, consiste en una red espacial jerarquizada que ordena la estructura urbana y da continuidad a los trazados barriales, a los equipamientos y a los componentes físicos de la ciudad, excepto a los elementos naturales que conforman la estructura ecológica principal, que discurren en un orden similar, las aguas de este a oeste y los cerros de norte a sur. Esta coincidencia permitió la conservación de los cauces, especialmente en la parte occidental de la cuenca, en donde el tamaño impidió la canalización o entubamiento presentes en la ciudad anterior a 1.950.

En este sentido es claro que no es necesario un esfuerzo especial para lograr armonizar los principios ordenadores de los subsistemas arterial y de transporte con las tesis del Plan Maestro. Las formas de circulación, cruce y diseño pueden ser consideradas como parte de la estructura del espacio público sin proponer modificaciones sustanciales.

*El espacio peatonal, de andenes y separadores debe de ser construido de acuerdo con las Cartillas de mobiliario y andenes que se desarrollen como parte de la implementación de este Plan Maestro (y que ajusten las determinaciones de las Cartillas existentes), conforme con las pautas urbanísticas que allí se dicten. En adición el Plan Maestro señala la importancia de recuperar la noción de cruce entre los componentes de estos sistemas y los cauces de agua y de enfatizar la correcta inserción espacial de los puentes, peatonales o vehiculares, en el planeamiento vial de la ciudad (componentes que forman parte del sistema transversal de espacio público)*⁸².

⁸¹ Plan Vial de 1961, Acuerdo 2 de 1980, Decreto 317 de 1992 - Reglamentario del Acuerdo 6 de 1990 -, Decreto 190 de 2004 -POT (Decreto 619 de 2000, Decreto 469 de 2003).

⁸² El POT, decreto 190 de 2004, Sistema de Movilidad y Sistema de Espacio Público, define las condiciones de los subsistemas aludidos.

6.4.8 Afirmación y Consolidación de los Conjuntos Monumentales de Espacio Público⁸³

Este programa se fundamenta en la intención de recuperar y afirmar los significados sociales y cívicos de la ciudad, vinculados con la noción de espacio público. En general, los Conjuntos Monumentales de espacio público son estructuras urbanas conformadas por un conjunto de hechos urbanos de diversa naturaleza: Arquitectura gubernamental⁸⁴, arte urbano, espacios de encuentro de alto significado cívico, elementos naturales, etc. En este sentido la intervención que se debe desarrollar en ellos contiene un alcance urbanístico integral, con objetivos determinados en esa misma dimensión.

Los Conjuntos Monumentales de Espacio Público se agrupan en áreas y ejes administrativos, centros de actividad urbana, centros urbanos de transporte y monumentos. Estos proyectos son:

GRAFICO DE CONJUNTOS MONUMENTALES DE ESPACIO PÚBLICO

I. Áreas administrativas

1. Centro Histórico Nacional
2. Centro Administrativo Nacional CAN
3. Centro Administrativo Distrital
4. Centro Internacional de San Martín

II. Centros urbanos

5. Centro urbano de Chapinero
6. Centro urbano del 20 de julio
7. Centro urbano Escuela Militar

III. Nodos de transporte

8. Aeropuerto El Dorado
9. Estación de La Sabana - Plaza España

IV. Monumentos urbanos

10. Eje monumental de Los Héroes
11. Cementerio Central
12. Monserrate



⁸³ Se corresponde con Anexo del PMEP: Fichas Conjuntos Monumentales de Espacio Público

⁸⁴ Equipamientos Colectivos y Servicios Urbanos Básicos.

Para cada uno de estas estructuras el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, a través del Taller del Espacio Público, en coordinación con la entidad o entidades responsables de su manejo e intervención⁸⁵ debe preparar un **Proyecto de Diseño Urbano del Conjunto Monumental** en el cual se consideren las siguientes acciones:

1. Contexto Urbano de Referencia

Es el conjunto de acciones y planes del POT (y de los instrumentos que le desarrollan), relacionados con los ámbitos de los conjuntos monumentales de espacio público definidos por este Plan Maestro; Tenemos:

- Planes Maestros: De Servicios públicos, Equipamientos, Movilidad, etc.
- Planes Zonales.
- Relación con Operaciones Estratégicas y Centralidades POT
- Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ.
- Planes de Regularización y Manejo y de Implantación.

2. Ámbito espacial de intervención

Corresponde al área específica de actuación y comprende dos coberturas:

- **Area estudio:** Entendida como la zona de referencia e influencia directa del proyecto urbano
- **Area de intervención:** Zona de actuación en términos de proyecto, construcción y financiamiento. El proyecto debe señalar las inversiones directas en el espacio público y las acciones paralelas sectoriales, públicas o privadas que se deben financiar con recursos particulares diferentes a los implicados en el proyecto de espacio público.

3. Contenido del proyecto urbano

La intervención urbana debe definir en forma clara y precisa los siguientes elementos proyectuales:

- **Proyecto de la estructura de la forma urbana:** Plan de masas en el cual se definen las pautas de consolidación urbanística de los espacios de permanencia o circulación, las relaciones espaciales y ambientales con los elementos naturales próximos, las relaciones morfológicas con los trazados urbanos adyacentes, la volumetría general que sirva de base a las normas urbanísticas de las edificaciones des-adjetivadas y los principios esquemáticos de funcionamiento vial y de transporte.
- **Pautas arquitectónicas:** De restauración, recuperación o rehabilitación de los edificios con declaratoria de monumento nacional o edificios de interés cultural señalados por el POT, de acuerdo con las indicaciones y reglamentos del ministerio de cultura y el DAPD
- **Proyecto arquitectónico de detalle del espacio público:** En donde se incluyen los detalles de pisos y elementos de pavimentos, andenes, etc. Las especificaciones generales de construcción, los presupuestos de obra y demás elementos necesarios para la construcción.
- **Proyecto paisajístico:** Acorde con las condiciones urbanas y paisajísticas con la naturaleza del conjunto, las características de las unidades morfológicas y las pautas bióticas previstas por el jardín botánico y el dama.

⁸⁵ IDU, Empresa de Renovación Urbana, EDEFEP y entidades del Nivel Distrital, Departamental I y/o Nacional.

- **Proyecto de Mobiliario Urbano y señalización urbana:** Basado en las condiciones y pautas señaladas en las Cartillas de Espacio Público.
- **Proyecto de Iluminación:** Del espacio público y de las edificaciones.
- **Requerimientos para proyecto de adecuación y modernización de redes de infraestructura:** De servicios públicos domiciliarios.
- **Plan de Etapas.**
- **Regularización urbanística y jurídica de inmuebles y reglamentación del proyecto.**

4. Ámbito de actuación.

Gestión del Proyecto Urbano y definición de responsables de ejecución, administración, financiamiento y mantenimiento.

6.4.8.1 Cartillas de Espacio Público y Amoblamiento:

Para tener un adecuado manejo de las áreas públicas de la Ciudad, en desarrollo del Política de Calidad del Plan Maestro, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, a través del Taller del Espacio Público, en coordinación con el Instituto de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Transito y Transporte, el Jardín Botánico José Celestino Mutis y el DAMA, deberá elaborar y/o ajustar, entre otras, las siguientes Cartillas de espacio público y amoblamiento:

- Mobiliario Urbano.
- Tratamiento de Plazas, Plazoletas, Alamedas, Proyectos Especiales, andenes y pisos.
- Señalización.
- Antejardines.
- Ciclorrutas.
- Arborización Urbana.