

Territorios 18-19 / Bogotá 2008, pp. 207-227
ISSN: 0123-8418

La cualificación de la periferia urbana y el espacio público

*Una reflexión desde las políticas públicas
de Bogotá*

*Qualifying urban outskirts and public areas
A reflexion from Bogata's public policies*

Olga Lucía Ceballos Ramos*

Recibido el 09 de mayo de 2008
Aprobado el 27 de agosto de 2008



* Arquitecta Universidad Nacional de Colombia. Directora del Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
olga.ceballos@javeriana.edu.co

Palabras clave

periferia urbana, espacio público, cualificación urbana, vivienda de bajo costo.

Key words

urban outskirts, public area, urban qualification, low cost housing.

RESUMEN

Este artículo presenta los resultados y las conclusiones obtenidas de un trabajo de investigación realizado sobre las posibilidades de cualificar la periferia urbana de Bogotá a partir de la construcción de espacio público. El planteamiento parte de resultados obtenidos en investigaciones previas que han permitido concluir que la ciudad tiene una periferia infradotada de equipamientos y servicios urbanos básicos. Se proponen preguntas respecto a los postulados del Plan de Ordenamiento Territorial según la realidad ya conocida. Del análisis tanto de la realidad presente como de los planteamientos del POT se avanza en el análisis de las posibilidades existentes en ese último escenario para superar el estado de una periferia urbana deficitaria y desarticulada que se reconoce en la ciudad, especialmente para los desarrollos de vivienda de bajo costo.

ABSTRACT

This article presents the results and conclusions obtained from an investigation into the possibilities of qualifying urban outskirts of Bogotá with regard to the construction of public areas. The discussion presents the results obtained in previous investigations which give reason to conclude that the city's outskirts are currently equipped with insufficient basic urban services and equipment. Questions are raised in regards to the proposals of the Plan for Territorial Organization (POT as abbreviated in Spanish) according to now known facts. From analysis both of currently known facts as well as the proposals of the Plan for Territorial Organization advancement is made in the analysis of the existing possibilities in the latter scenario to improve the condition of the admittedly unarticulated and deficient urban outskirts, especially for the development of low cost housing.

territorios 18-19

208

OLGA LUCÍA CEBALLOS RAMOS

Introducción

Los estudios recientes sobre la espacialidad de la periferia urbana en el caso de Bogotá han demostrado una configuración desarticulada e infradotada a nivel de equipamientos y servicios urbanos básicos. Específicamente, una investigación sobre la calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en barrios de origen normal,¹ clandestino² e institucional³ desarrollados en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa y Suba, dejó ver las deficiencias que presentan estos barrios, entre otros aspectos, en lo relacionado con el espacio público y su dotación (Tarchópulos y Ceballos 2003). Adicionalmente, evidenció la incidencia que estos aspectos tienen sobre la satisfacción residencial y por ende en la calidad de las soluciones de vivienda en términos de habitabilidad. Los habitantes de los barrios estudiados manifestaron insatisfacción frente al barrio y a la ciudad pues no encuentran adecuadamente atendidas sus necesidades básicas de dotación de equipamientos,⁴ de escalas vecinal y urbana, de conectividad con la ciudad y respecto al estado general de las infraestructuras.

Un trabajo posterior referido a los patrones arquitectónicos y urbanísticos de ese tipo de vivienda permitió reafirmar los hallazgos de estudios precedentes respecto a las graves deficiencias que dichos sectores presentan en el espacio público, desde fallas en cuanto a diseño y ubicación en los barrios institucionales y normales, hasta ausencia del mismo en los clandestinos. En este sentido, se pudo determinar que tanto en los barrios de

origen normal como clandestino, el espacio público es el área residual resultante de la búsqueda por la máxima explotación del suelo. Así se ha conformado en la ciudad una periferia desarticulada y deficitaria que no garantiza a sus habitantes condiciones suficientes de calidad de vida urbana (Tarchópulos y Ceballos 2005).

De conformidad con lo estipulado en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, el espacio público constituye uno de los proyectos estructurantes de la ciudad junto con la vivienda y el transporte. Este proyecto “apunta a mejorar las condiciones de funcionalidad y apropiación de la ciudad por todos los ciudadanos dando prioridad al peatón, y a producir nuevos espacios que faciliten el contacto ciudadano, mejoren la convivencia e impulsen su reconocimiento como colectividad y de pertenencia a un territorio” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000a: Art. 95). De manera consecuente, contempló a nivel de política para los sectores residenciales de la ciudad lograr las condiciones adecuadas para garantizar la vida colectiva y las funciones elementales del vecindario, al igual que propiciar el encuentro de vecinos y la consolidación de zonas residenciales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000b: 207, 281).

Como otro objetivo de la política se planteó el mejorar la relación de área verde por habitante (Alcaldía Mayor de Bogotá 2000a: Art. 108), pero en la reglamentación referida a los nuevos desarrollos urbanos los porcentajes de cesión exigidos para espacio público fueron definidos en función del área neta urbanizable más no en relación

¹ Este concepto hace referencia a los barrios desarrollados con el cumplimiento de las disposiciones urbanísticas.

² En contraposición al concepto anterior, en este caso se trata de los barrios desarrollados sin el cumplimiento de las disposiciones urbanísticas.

³ Son aquellos barrios desarrollados a través de gestión estatal.

⁴ Equipamiento: Espacio o edificio destinado a proveer a los ciudadanos de los servicios sociales de carácter formativo, cultural, de salud, deportivo recreativo y de bienestar social y a prestar apoyo funcional a la administración pública y a los servicios urbanos básicos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000c: 218)

⁵ Ceballos, Olga. “La cualificación de la periferia urbana desde la construcción del espacio público en Bogotá”. Investigación financiada por la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Javeriana, 2005.

con la cantidad de viviendas por hectárea y por ende de personas. En otras palabras, no se reglamentó una densidad máxima que garantice una cantidad definida de metros cuadrados por habitante. De esta manera, el Plan de Ordenamiento Territorial mantiene la tendencia a la disminución del espacio privado y al aumento del porcentaje exigido para cesiones públicas y vías, identificable desde las normativas precedentes. Determinaciones en este sentido terminan repercutiendo directamente en las características de la vivienda con la reducción tanto de su área como de su programa (Tarchópulos y Ceballos 2003), lo que al parecer busca compensarse mediante una mayor área destinada a lo comunal y a lo público. Aun cuando en diversos escenarios se plantea que en la construcción de la ciudad las altas densidades contribuyen a un desarrollo urbano sostenible, no existen consideraciones técnicas que avalen su uso excesivo en detrimento de la calidad de vida urbana. Como bien lo señaló a finales del siglo XIX Raymond Unwin (1984) el aumento de la densidad sólo favorece económicamente a los propietarios del suelo y no la ciudad. Desde esta perspectiva, en el presente artículo se exponen los resultados y las conclusiones de una investigación realizada sobre la posibilidad de cualificar la periferia urbana de Bogotá desde la construcción del espacio público.⁵ En esta investigación el objetivo principal propuesto fue iniciar un espacio de investigación y de reflexión teórica sobre los factores que inciden en la cualificación de la periferia urbana y que permita establecer lineamientos generales

para su logro a partir de la construcción del espacio público. El tema se aborda desde varios aspectos. En primer lugar, sobre el significado que tiene el espacio público en la ciudad actual. En segundo lugar, desde una revisión general de lo dispuesto en el país respecto al espacio público y en el caso específico de Bogotá de lo definido en el Plan de Ordenamiento Territorial, POT. En tercer lugar, a partir de los avances de las últimas cuatro administraciones de la ciudad en la reflexión sobre el tema del espacio público. En cuarto lugar, desde la revisión específica de los planteamientos del POT referidos a la cualificación de la periferia urbana.

Cuando lo público es sustantivo y no adjetivo

El abordaje del tema del espacio público urbano exige una reflexión que supere la discusión sobre condiciones de tenencia o de uso. En este sentido, la lectura del espacio público cambia si se aborda entendiendo lo público como sustantivo y no como adjetivo, si se considera que el tema de la ciudadanía es primariamente político en íntima relación con el sentido de lo público y con la forma jurídica de conformar la polis (Hoyos, 1996). Se tiene entonces que el espacio público allende de su connotación física, en la que esta última es el escenario del encuentro de los ciudadanos, aparece como el espacio de la opinión pública en donde se desliga de la presencia física a través de los medios de comunicación. Este espacio, por naturaleza incluyente, con un lenguaje no

territorios 18-19

210

OLGA LUCÍA CEBALLOS RAMOS

especializado abierto al encuentro simple y episódico basado en un amplio asentimiento se constituye en la opinión pública y se diferencia del espacio público político, que es en donde se manifiesta la opinión pública sobre los problemas de la sociedad en su conjunto (Habermas, 2000).

Sin embargo, cabe recordar que a lo largo de la historia la connotación física del espacio público ha cambiado su significado en la construcción de la vida ciudadana:

Las plazas urbanas fueron en varios momentos de la historia lugares para el mercado, la celebración religiosa y la congregación política. Todavía conservan ese carácter pero, en el urbanismo contemporáneo, se han transformado en lugares estéticamente concebidos que sirven principalmente como sitios de paso. La plaza, en su sentido actual, es más un vacío urbano que un lugar significativo. La ciudadanía pocas veces se moviliza masivamente para manifestarse, la religiosidad colectiva raras veces acude al espacio urbano. Los motivos para la congregación ciudadana son cada vez menores. El encuentro es casual no planeado (Saldarriaga, 1997).

Pese a estos cambios, aún existen opiniones que rescatan el espacio público como construcción colectiva y aglutinador social que coadyuva a la configuración de una identidad sociocultural propia (Torres, 1994; Niño, 1994). En este contexto, el barrio aparece como una unidad intermedia en la relación entre lo público y lo privado:

El barrio aparece entonces como el gran mediador entre el universo privado de la casa y el

mundo público de la ciudad, un espacio que se estructura en base a ciertos tipos específicos de sociabilidad, en últimas, de comunicación: entre parientes y entre vecinos. El barrio proporciona a las personas algunas referencias básicas para la construcción de un nosotros, esto es de una socialidad más ancha que la fundada en lazos familiares y, al mismo tiempo, más densa y estable que las relaciones formales e individualizadas impuestas por la sociedad (Martín-Barbero, 1987; 217).

Un comportamiento particular sucede en los barrios populares, en los que la experiencia de sus habitantes en la construcción de su vida colectiva involucra otros escenarios en los que el encuentro es posible también en inmuebles de propiedad privada que cobran importancia tales como tiendas, billares, canchas de tejo, entre otros. Son los puntos de encuentro en los que se puede identificar la cultura de los pobladores de un determinado sector de la ciudad, donde se manifiesta el intercambio con sus códigos y alusiones a los elementos simbólicos y la expresión de imaginarios (Chaparro y Niño, 1997). No obstante, subsisten opiniones que cuestionan la existencia real del ideal ético político de lo público en la democracia que concibe el espacio público como ámbito donde deben imperar valores colectivos de solidaridad y relaciones horizontales, como espacio de la sociedad civil y por ende de la construcción de la ciudadanía. En el caso de Bogotá con su desarrollo urbano fuertemente marcado por la segregación socioespacial que manifiesta en su expresión urbanística desigualdades y exclusiones, en

los ingresos, en el acceso a servicios y en el equipamiento barrial, estas desigualdades sociales conducen a una participación de la población de manera asimétrica en el flujo de bienes materiales y simbólicos que a su vez redundan en desarraigo, en el “desarrollo exclusivista y excluyente de apropiación del espacio público” (Jaramillo, 1997: 98).

Lo anterior no significa que no existan diversas percepciones y representaciones de lo público, las cuales se expresan en la diversidad de apropiaciones y usos del espacio público con variaciones según el tipo de espacio. Tampoco, que no exista una indefinición entre lo público y lo privado así como contradicciones entre la percepción y su utilización o que su construcción colectiva cohesionada a la comunidad, la dota de identidad y sentido de pertenencia o que al mismo tiempo, puede motivar indiferencia o temor. La definición de lo público está dada por la relación con lo privado y en los espacios barriales los espacios públicos llegan a entenderse como espacios de transición entre estas dos esferas, por cuanto su apropiación los vincula más al ámbito de lo privado, ya sea por su mercantilización y explotación individual o por su construcción como lugares cargados de significado, que a la concepción de lo público, asociada con lo ajeno y lo institucional (Palacio *et ál.*, 1997). Esta debilidad en la construcción de lo público puede deberse a la ausencia de un proceso verdaderamente democrático que defina lo público en Colombia, cuya causa principal es la crisis política que produce fraccionamiento del tejido social y falta de sentido de pertenencia (Garay, 2002).

Pero, la construcción del espacio público barrial como espacio de transición entre lo público y lo privado deviene diferentes concepciones de lo público, según la proximidad relacional y la vinculación con el espacio, respecto a lo que cabe preguntarse entonces cómo se concibe lo público: ¿es lo ajeno, lo que no le pertenece, lo que le es indiferente a los ciudadanos? Si la respuesta fuera afirmativa, debería señalarse que no existe compromiso ni construcción de lo público desde los ciudadanos, y en alguna medida tampoco se construye ciudadanía. Se presenta una oposición radical entre la concepción normativa de lo público, el deber ser, y la realidad entendida y practicada de los pobladores, constituyéndose así, en la fractura fundamental (Jaramillo, 1997).

A manera de conclusión, se puede señalar que el significado del espacio público para los ciudadanos responde a valoraciones y representaciones individuales y colectivas, de manera subjetiva y varía según el contexto sociocultural. Se asocia entonces tanto a las áreas libres de propiedad pública como los recintos privados de carácter colectivo. También, como punto de encuentro, de interacción y socialización, así como el espacio de soporte para una gran diversidad de actividades y para la comunicación con el resto de la ciudad, a la vez que como lugar en el que se manifiestan las relaciones de poder, las jerarquías sociales y las situaciones de exclusión y segregación. Paralelamente, permite el fortalecimiento de los nexos colectivos y es escenario para las expresiones de solidaridad, al facilitar el encuentro de

los vínculos comunitarios con los intereses individuales.

La legislación y la Administración Pública

La Constitución Política de Colombia de 1991, recoge en algunos de sus artículos definiciones y obligaciones en relación con el espacio público. Así, en su Artículo 63 estipula: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Luego, en su Artículo 82 define como deber del Estado “... velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular” y en el 88 ordena la regulación de “... las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”. Estos artículos resaltan la importancia que en términos de ciudadanía reviste la existencia y protección del espacio público por parte del Estado, reconocidos en la Constitución política vigente.

Pero previamente a la promulgación de la nueva Constitución Política, fue expedida la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana con el objetivo de facilitar progresivamente

el acceso al suelo urbano, la vivienda, los servicios públicos y un hábitat digno a los habitantes de bajos ingresos. A partir de esta Ley se genera un cambio importante para la planificación territorial en el país, y en lo específicamente referido al tema del espacio público aporta una definición que supera justamente la previa asociada únicamente a la condición de tenencia dado que aclara que no solamente se trata de los bienes de propiedad pública, sino también de aquellos pertenecientes a inmuebles privados que por su naturaleza estén afectados al uso público:

Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y

⁶ Acuerdo 6 de 1990, Artículo 70.

⁷ Acuerdo 6 de 1990, Artículo 63.

conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo (Ley 9 de 1989, Capítulo II. Artículo 5).

Esta definición jurídica de ordenamiento urbano obligó a las administraciones municipales a retomar y definir regulaciones específicas al respecto. En el caso de Bogotá, el Acuerdo 6 de 1990 (Concejo Distrital, 1990) para el espacio público se retomó la definición de la Ley 9 de 1989⁶ y fue incluido en el primer nivel de zonificación en el que se contemplaron los elementos de la estructura urbana que por su naturaleza debían tener una protección especial, tales como los elementos naturales, el patrimonio cultural y el espacio público.⁷ Se determinó que cualquier actuación de la administración de la ciudad en defensa de estos elementos no prescribía, con lo que se les confirió una protección especial para garantizar su buen manejo y preservación. En cuanto a lo referido a la conformación de la periferia urbana, este Acuerdo mantuvo un modelo de desarrollo basado en la iniciativa individual de los propietarios del suelo, razón por la cual el patrón de crecimiento de la ciudad se determinó a partir de los fragmentos que integraban las diferentes parcelas que se iban integrando al suelo urbano (Tarchópulos y Ceballos, 2005). Este modelo permaneció hasta la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de la

ciudad, adoptado según lo dispuesto por la Ley 388 de 1997.

La Ley 388 de 1997, o Ley de Desarrollo Territorial, fue expedida con el fin de armonizar lo definido en la Ley 9 de 1989 con la Constitución Política de 1991, entre otros objetivos, manteniendo su interés de propender por el acceso a los beneficios urbanos en condiciones de equidad para la población más pobre, así como la definición establecida para el espacio público. Adicionalmente, postuló como principios para el ordenamiento del territorio los siguientes:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

De otra parte, mediante esta Ley se ordenó a los municipios del país definir y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, con lo que se inició una experiencia importante en lo referido al ordenamiento urbano, con instrumentos de planeamiento y gestión urbana tendientes al mejoramiento de la actuación municipal sobre su territorio. Se destaca en este contexto, el Plan Parcial como instrumento que definirá en gran medida las condiciones de desarrollo de la periferia urbana.

En el año 2000 se definió el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000a y 2004a), en el cual el tema del espacio público se basó

en la definición de la Ley 9 de 1989 y en lo dispuesto en la Ley 388 de 1997. Así, aparece de manera recurrente en varios de sus apartes asociada a diversas dimensiones atribuibles a su naturaleza, lo que se puede reconocer como una aproximación más compleja en términos urbanísticos que lo considerado en las disposiciones previas. La definición del espacio público que allí se incluye, es la siguiente: "... el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000a: Artículo 21). Las posteriores referencias al respecto se refieren a diversos aspectos. En primer lugar, se reconoce la alusión al carácter cívico político del espacio público, respecto a lo que se resalta la importancia de su construcción colectiva y participativa, con un rol de facilitador de la identidad de los habitantes con el espacio, del contacto ciudadano, de la convivencia; definidor del carácter de la ciudad y de cada sector, constructor de identidad social. También se destaca la importancia de vincular la ciudadanía en la defensa, administración y control del espacio público.⁸

En segundo lugar, se identifica la percepción del espacio público como propiciador de la vida en sociedad por facilitar el encuentro entre vecinos y la consolidación de las zonas residenciales, generar identidad y sentido de comunidad urbana.⁹ En tercer

lugar, se le reconoce al espacio público su carácter estructurante físico espacial, articulador y organizador de la forma urbana, a la vez que en términos funcionales como elemento de conexión y movilidad.¹⁰ En cuarto lugar, se le atribuye una función ambiental debido a su necesaria articulación a los elementos de la estructura ecológica principal, mirada en la que los parques urbanos son entendidos como agentes útiles en la construcción de una cultura ambiental.¹¹ Finalmente, se incluye la necesaria percepción del espacio público como elemento urbano aprovechable en términos económicos pero de manera regulada para superar los problemas generados por su uso indebido que ha generado conflictos en diferentes sectores de la ciudad y por causas diversas.¹²

De conformidad con lo expuesto, resulta evidente que el concepto de espacio público se asocia a su condición de tenencia, pero también a su condición de uso por parte de la colectividad. Así, el espacio público está compuesto tanto por los bienes públicos como por los elementos de los bienes privados que poseen un carácter colectivo. Desde el derecho urbanístico y la planeación urbana, su objetivo es la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, tales como circulación, recreación, encuentro ciudadano, preservación y conservación de elementos naturales y del patrimonio cultural. Es un elemento estructurante de la ciudad y del ordenamiento urbano, depositario de valores colectivos. Desde el ámbito de la ética política, es el espacio de la ciudadanía y de la opinión pública, donde priman los

⁸ Decreto 619 de 2000, Artículo 226; Decreto 190 de 2004, Artículo 13.

⁹ Decreto 619 de 2000, Artículo 30.

¹⁰ Decreto 619 de 2000, Artículos 95, 226, 227 y 229, y Decreto 190 de 2004, Artículos 13 y 97.

¹¹ Decreto 619 de 2000, Artículos 29, 30 y 229.

¹² Decreto 190 de 2004, Artículos 10, 13 y 240.

valores colectivos y las relaciones horizontales, razón por la que debe ser ante todo incluyente.

La experiencia de Bogotá en las cuatro últimas administraciones de la ciudad

La administración del alcalde Antanas Mockus (1995-1997) dio inicio a una experiencia para la ciudad que algunos han denominado una “lección de continuidad política” seguida por la administración del alcalde Enrique Peñalosa (1998-2000), continuada por obvias razones por el alcalde Mockus en su segunda administración (2001-2003) y luego por la del alcalde Luis Eduardo Garzón. A nivel latinoamericano, se reconoce como una experiencia que le ha permitido a la ciudad avanzar en varios temas de desarrollo urbano, especialmente en lo referido al espacio público, lo que es identificable al revisar las diferentes propuestas de gobierno de cada alcaldía.

En la primera administración de Mockus, el *Plan de Desarrollo Formar Ciudad* se estructuró a partir de seis prioridades de las cuales tres consideraron el tema de espacio público: cultura ciudadana, medio ambiente y espacio público. En el planteamiento de las prioridades referidas, es identificable que los contextos en los que se involucró el tema del espacio fueron: la relación espacio público-ciudadanos, las relaciones medio ambientales que lo soportan, los bordes del espacio público, el uso en general y su relación con la estructura ecológica. Las in-

tervenciones propuestas en estos contextos incluyeron acciones de intervención en percepción, conocimiento, sensibilización y educación.

Un programa interesante que se inicia en esta administración es *Obras con Saldo Pedagógico*, concurso abierto a todas las organizaciones cívicas y comunitarias que desearan desarrollar un proyecto de participación comunitaria. Como objetivo se propuso la mejora y el fortalecimiento de las relaciones que se establecen dentro de sus comunidades, usando como medio la construcción o la rehabilitación de los espacios públicos de sus barrios. Se propuso como premio, una vez finalizado el concurso, la financiación necesaria para desarrollar el proyecto.

Este programa ha sido considerado una herramienta para fomentar el reconocimiento y la comprensión del espacio público de Bogotá. Entre los proyectos presentados a concurso se encuentran parques, zonas recreativas, caminos peatonales, pasarelas, bulevares y pequeñas plazas. Además, este programa ha aportado al mantenimiento y la construcción de centros comunitarios, así como a la rehabilitación de fachadas, incluyendo los árboles y jardines próximos a ellas. Los participantes que han concursado lo han realizado en igualdad de condiciones según sus méritos, valorando especialmente el grado de organización y de participación de la comunidad. También se evalúa la calidad y la sostenibilidad del proyecto. Estos factores garantizan que las propuestas ganadoras se correspondan con el esfuerzo y la iniciativa de comunidades enteras, con lo que se genera un sentimiento de propiedad

OLGA LUCÍA CEBALLOS RAMOS

más fuerte y la conciencia de lo que puede conseguir una comunidad.

La administración Peñalosa, estructuró su Plan de Desarrollo *Por la Bogotá que queremos* (1998-2000), a partir de siete prioridades de las cuales cinco consideraron el tema del espacio público: desmarginalización, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, y seguridad y convivencia; con sus respectivas estrategias, programas y metas. Al comparar este plan de desarrollo con el anterior se tiene que mientras en el plan de desarrollo *Formar Ciudad* las intervenciones físicas en el espacio público se contenían sólo dentro de la dimensión física de la prioridad espacio público, en el plan de desarrollo *Por la Bogotá que queremos* dichas intervenciones estaban presentes en cinco de las siete prioridades que estructuraron el plan. Este énfasis se hace legible a lo largo de las prioridades con acciones de mejoramiento, incremento y recuperación.

La segunda administración de Mockus, estructuró el Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* (2001-2003) a partir de siete objetivos con estrategias correspondientes que se concretaron en una serie de programas. Para cada programa se establecieron políticas y se enunciaron solamente los proyectos prioritarios. De estos siete objetivos, seis abordaron el tema del espacio público desde diversas perspectivas y ámbitos de intervención.

Al revisar esta propuesta administrativa de la ciudad respecto a las previas, se tiene que en el plan de desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* seis de los siete objeti-

vos que lo estructuraron incluyeron el tema del espacio público en su contenido desde contextos diferentes. Sin embargo, es notoria la ausencia de un objetivo que lo acoja directamente en términos físicos a diferencia de lo que sucedió con los planes de desarrollo *Formar ciudad* y *Por la Bogotá que queremos* de las administraciones precedentes. El objetivo que asumió el tema de espacio público con mayor énfasis es el denominado Justicia Social, en el cual se propuso su mejoramiento dentro de los programas de mejoramiento barrial. Al hacer un recuento de las estrategias propuestas en general dentro de este plan, tales como: mantenimiento, participación, conservación, recuperación y comunicación se destaca la visión integral que el plan de desarrollo en cuestión dio al tema del espacio público tratando de abarcar todos los posibles contextos en los que podría estar presente para la definición de intervenciones.

La siguiente administración, a cargo del alcalde Luis Eduardo Garzón, en su Plan de Desarrollo *Bogotá sin indiferencia* (2004-2008) presentó una estructura alrededor de tres ejes: social, urbano-regional y de reconciliación, con sus respectivos objetivos, políticas, estrategias y programas, sin enunciar proyectos en su contenido. Las propuestas de intervención física del espacio público quedaron contenidas dentro del eje urbano-regional, y se sintetizan en los siguientes programas: mejoramiento del hábitat a partir de barrios y UPZ, así como en la red de centralidades en donde se destaca el fortalecimiento del sistema de espacio público. Otro tipo de intervención

territorios 18-19

217

en el espacio público propuesto es el contenido en el eje social, en el que se proponen programas de aprendizaje escolar utilizando como escenario el espacio público, así como de educación ciudadana con temas de cultura, recreación y deporte en pro de la inclusión social. Y el último tipo de intervención propuesto dentro del plan fue el contenido en el eje reconciliación, en el que se propuso actuar sobre los métodos de convivencia, de solución de conflictos, de participación y de orden público mediante la continuidad al programa Obras con Participación Ciudadana y la creación de un sistema distrital de participación.

Según lo expuesto, es notoria la continuidad de este plan de desarrollo respecto al precedente *Bogotá para vivir todos del mismo lado* en cuanto a los contextos en los que el tema del espacio público fue considerado. Las diferentes aproximaciones dadas al tema del espacio público permiten apreciar una mirada integral con estrategias de intervención muy similares a las del plan de desarrollo precedente, enunciando acciones de intervención tales como: redistribución, participación, incremento, concertación y equidad. Así mismo, en términos generales esta continuidad política manifiesta en estas cuatro administraciones ha generado un proceso de cualificación de la periferia urbana, en el que se reconoce como el espacio público un tema estructural cuyos logros son objeto de reflexión en el presente artículo. De igual forma, es importante la revisión del programa y del proyecto en curso que guardan relación directa con este tema de la cualificación de la periferia urbana,

como son el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y el Proyecto Sur con Bogotá.

El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios

La experiencia del Distrito a lo largo del desarrollo urbano de la ciudad en el mejoramiento de barrios de estratos 1 y 2 ha sido permanente a través de diversas acciones de las entidades distritales. Estas acciones son las que han permitido que muchos de los desarrollos urbanísticos de origen clandestino se hayan legalizado, se les haya dotado de servicios públicos, infraestructura vial, adecuación del espacio público y se haya construido el equipamiento social y comunitario. En algunos períodos estas acciones han sido desarrolladas con mayor nivel de planificación y coordinación que otros, pero las que han generado mayor impacto son aquellas que en su operación han establecido unidades de gestión encargadas de la coordinación de todas las acciones que se desarrollan desde las diferentes entidades sectoriales, respondiendo a la racionalidad de los procesos técnicos, presupuestales y sociales.

En este sentido el *Programa de Mejoramiento de Barrios* se formalizó a partir de experiencias de anteriores administraciones. Ejemplo de ello son los siguientes programas: Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá – PIDUZOB– en 1972, el Programa de Desarrollo Integrado Ciudad Bolívar en 1983 y recientemente el Proyecto Sur con

OLGA LUCÍA CEBALLOS RAMOS

Bogotá y el Programa de Desmarginalización de barrios. Este último ha sido desarrollado como gerencia *ad hoc* desde la Alcaldía Mayor, cuya estrategia central ha sido la intervención sobre el entorno público de los barrios, para disminuir las carencias de legalidad, servicios públicos, accesibilidad, y equipamiento social y recreativo.

Durante 2003 el marco de actuación del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios –PMIB– guardó total coherencia con el plan de desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* y con el POT. El PMIB estuvo adscrito al *Programa mejoraremos el barrio y la casa*, enmarcado en el objetivo de justicia social. De esta manera, se institucionalizó el PIMB al interior de la estructura administrativa del Distrito mediante el Decreto 124 del 9 de abril de 2002, bajo la coordinación de la Caja de la Vivienda Popular y con participación de las demás entidades distritales en la ejecución de cada uno de los componentes o acciones sectoriales, de acuerdo con sus respectivas competencias. A través del Decreto en mención se asignaron entre otras las siguientes funciones:

1. Definir e implementar esquemas de coordinación intersectorial e interinstitucional que faciliten la intervención integral.
2. Apoyar el nivel local en las decisiones que sobre el territorio y la inversión tengan relación con el programa.
3. Contribuir al fortalecimiento de procesos sociales colectivos.

4. Promover la realización de pactos que contribuyan a minimizar el desarrollo de la urbanización ilegal.
5. Promover la articulación de la inversión local de proyectos de mejoramiento integral de barrios.

De esta manera, se pretende generar las condiciones para hacer efectivo el derecho a la ciudad, entendido como el derecho al disfrute al espacio público, a un medio ambiente sano, a la vivienda segura y a la participación. Lo anterior, mediante una gestión coordinada que permita acercar la población a los beneficios del desarrollo urbano y social y facilitar la actuación de las entidades. En la actualidad el proyecto tiene como objetivo fundamental garantizar la integralidad y sostenibilidad de las actuaciones, al igual que los recursos de las entidades distritales, locales, las organizaciones privadas y comunitarias, a través de la estructuración, articulación, y seguimiento de intervenciones, dirigidas a la consolidación territorial, el mejoramiento de las condiciones sociales y la generación de capital social en las Unidades de Planeamiento Zonal tipo 1.¹³

El proyecto Sur con Bogotá

La responsabilidad y la ejecución del proyecto *Sur con Bogotá* está a cargo de la Caja de la Vivienda Popular, cuyo desarrollo entró a operar en el marco del PMIB, a través de la unidad de gestión conformada para tal efecto. El proyecto busca desarrollar un modelo sostenible y replicable de mejoramiento integral de barrios de desarrollo in-

¹³ Estas Unidades de Planeamiento Zonal corresponden a “sectores periféricos no consolidados, con uso residencial predominante, de estratos 1 y 2, que presentan deficiencias en infraestructura, accesibilidad, equipamientos y espacio público” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000b: 227).

¹⁴ Decreto 190 de 2004, Artículo 8.

¹⁵ Adoptado mediante Decreto 215 de 2005.

completo a partir de la intervención concertada y coordinada entre todos los actores involucrados en el proceso. Está dirigido a un poco más de ochenta y tres mil pobladores de estratos 1 y 2, localizados en cuarenta barrios de tres zonas aledañas al Parque Entrenubes –Bolonia, Localidad de Usme; Ladrilleras, Localidad de Rafael Uribe; y Vía Oriente, Localidad San Cristóbal y Usme–, en su gran mayoría con ingresos familiares hasta de tres salarios mínimos legales mensuales, con déficit de calidad de vida, con altos porcentajes de población menor de quince años, con procesos de organización comunitaria adelantados, con capacidad y disposición de aportes para un desarrollo articulado de su barrio.

El propósito de la entidad a través de estos dos proyectos es generar las condiciones para hacer efectivo el derecho a la ciudad, entendido como el disfrute del acceso al espacio público, a un medio ambiente sano, a la vivienda segura y a la participación. Lo anterior, mediante una gestión coordinada que permita acercar la población a los beneficios del desarrollo urbano y social y facilitar la actuación de las entidades relacionadas al igual que de las alcaldías locales.

El Plan de Ordenamiento Territorial y la cualificación de la periferia urbana desde la construcción del espacio público en Bogotá

El Plan Maestro de Espacio Público

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá adoptado en el año 2000 determinó como uno de sus instrumentos de planeación la formulación de planes maestros, dentro de los cuales quedó contemplado el correspondiente al espacio público. Lo anterior, con el fin de concretar políticas, estrategias, programas y proyectos en el Distrito, además de concretar normas de generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico. De esta manera, se le reconoce al espacio público su carácter de soporte primario de los demás sistemas urbanos y regionales, y como instrumento fundamental para lograr la concreción del modelo de ciudad.¹⁴

Con objetivos tales como contribuir a la consolidación de la estructura urbana, facilitar la concreción de la perspectiva regional y promover la apropiación social del espacio público, entre otros, el Plan Maestro de Espacio Público¹⁵ propuso como metas hacia 2020, alcanzar un estándar de 10 m²/habitante de los cuales 6m² serán parques, plazas o zonas verdes, y 4m², recuperación de áreas de la Estructura Ecológica Principal. También se planteó la adopción de mecanismos para fomentar la apropiación social del espacio público, la participación común y del sector privado en procesos de manteni-

miento y recuperación del espacio público, y específicamente respecto a los planes parciales que se realicen durante su vigencia para alcanzar como mínimo la cantidad de 5m²/habitante. Llama la atención que se postuló también como meta el logro del equilibrio entre las densidades poblacionales y el uso del espacio público, aspecto que finalmente no queda claramente desarrollado.¹⁶ Otro aspecto importante a destacar, es la búsqueda del logro de un control efectivo de las actuaciones en el espacio público y una forma adecuada de su aprovechamiento sin deteriorar ni devaluar los inmuebles privados y sin generar contaminación ambiental.

Para el logro de sus propósitos se formularon tres políticas como son la de gestión, la de cubrimiento y accesibilidad, y la de calidad. La primera, hace referencia al desarrollo de instrumentos y procedimientos legales para “asegurar la efectiva generación, administración, utilización, mantenimiento y protección del espacio público en el territorio distrital”.¹⁷ La segunda, a las acciones para alcanzar los estándares mínimos pretendidos así como consolidar el sistema de espacio público construido y de la estructura ecológica principal.¹⁸ La tercera, se encamina a garantizar que la construcción, mantenimiento y sostenibilidad de los bienes de uso público aumenten la calidad sensorial del ambiente urbano.

La política de gestión comprende tres estrategias: de gestión económica, de gestión social y de coordinación institucional. La estrategia de gestión económica se dirige a la creación del marco regulatorio del aprovechamiento del espacio público, su

recuperación, renovación y revalorización, así como a la determinación de las zonas susceptibles de aprovechamiento económico. La estrategia de gestión social, pretende la creación y consolidación de redes para la gestión social del espacio público en las Unidades de Planeamiento Zonal de la ciudad, la participación responsable en su diseño, construcción y mantenimiento; la valoración social de los conjuntos monumentales, y definir un programa anual de actividades culturales, recreativas, deportivas. Por último, la estrategia de coordinación institucional en la que se pretende la articulación y redefinición de las competencias de las diferentes entidades distritales relacionadas con el espacio público, así como poner en marcha el Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público.

Se señaló como uno de los temas más polémicos de la alcaldía de Luis Eduardo Garzón el relacionado con el aprovechamiento económico del espacio público, específicamente en lo referido a las ventas ambulantes. No obstante, ésta no es la única forma de aprovechamiento económico susceptible de ser regulado. En este sentido, el Plan Maestro de Espacio Público cuenta con un aporte importante al definir diferentes categorías y condiciones, con tres tipos de zonas como son las reguladas, las de transición y aquellas en las que no puede existir ningún tipo de aprovechamiento económico. De manera consecuente, se propuso la creación de mecanismos que eviten la generación de situaciones de deterioro urbano a la vez que se pretende que exista una retribución a la ciudad derivada del aprovechamiento

¹⁶ Decreto 190 de 2004, Artículo 21; Decreto 215 de 2005, considerandos.

¹⁷ Decreto 215 de 2005, Artículo 7.

¹⁸ Decreto 215 de 2005, Artículo 37.

económico. La búsqueda de la integración de los vendedores ambulantes a formas de producción económica formales constituye también un acierto en términos de política pública.

Otro aspecto a destacar es el impulso que se pretende lograr en la apropiación social mediante las Unidades de Planeamiento Zonal, con lo que se refuerza su carácter de escala intermedia de planeación de la ciudad. El objetivo es crear y consolidar redes para la gestión social del espacio público con la finalidad de hacer seguimiento de los procesos de concreción de los planteamientos urbanísticos y técnicos allí definidos. Esta determinación, puede constituirse en un cambio en las relaciones de gobernabilidad que han dominado las decisiones sobre el espacio público. En esta misma dirección apunta el programa de participación en procesos de diseño, construcción y mantenimiento, con su pretensión de fomentar la participación de las comunidades en escalas vecinales, locales y zonales.

Los aportes del Plan Maestro de Espacio Público para la ciudad, demuestran una reflexión sobre varios asuntos importantes y abre la puerta hacia ciertos cambios urgentes y necesarios. Sin embargo, es notoria la ausencia de la definición de estándares respecto a lo cual solamente se aludió a la cantidad de metros cuadrados por habitante, en una meta muy abstracta si se considera la baja confiabilidad de los datos demográficos disponibles al momento de su adopción. La debida coordinación entre las determinaciones macro del Plan de Ordenamiento Territorial y las micro de las

Unidades de Planeamiento Zonal, que se intuía viable con la definición de los planes maestros, queda imposibilitada debido al anacronismo en la adopción de cada uno. Así, mientras se elaboraba el Plan Maestro de Espacio Público, fueron expedidas las normas de varias de las Unidades de Planeamiento Zonal de la ciudad.

Esta situación no permite garantizar que muchas de las decisiones del Plan de Ordenamiento Territorial se concreten en las Unidades de Planeamiento Zonal. No obstante, es probable que justamente para lograr cierta coherencia en ambos niveles de planeación, el Plan Maestro de Espacio Público haya adoptado disposiciones que en general ordena para que la administración Distrital entre a resolverlas. Así las cosas, es notorio que el Distrito no tenía las condiciones jurídicas y administrativas para facilitar que en el Plan Maestro de Espacio Público se determinaran aspectos más estructurantes del espacio público. Esto explicaría por qué la ejecución de algunas políticas y programas no tiene un responsable claramente definido. Ahora, respecto al tema motivo de la presente reflexión, se puede señalar que el Plan Maestro de Espacio Público no trasciende lo dispuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial para la periferia urbana, en cuanto a las reglas generales para los nuevos desarrollos y para el mejoramiento de barrios existentes en condiciones de déficit urbanístico.

La respuesta entonces a la pregunta sobre cuál es el enfoque del Plan de Ordenamiento Territorial para la cualificación de la periferia urbana desde la construcción

de espacio público en el caso de los barrios consolidados con deficiencias será legible en las disposiciones de las Unidades de Planeamiento Zonal. Para los casos de los nuevos desarrollos, será legible desde lo dispuesto en los planes parciales, según los lineamientos estipulados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en las Unidades de Planeamiento Zonal en las que se encuentren zonas a las que se les haya asignado el tratamiento de desarrollo.

¿Cómo intervenir la periferia urbana de Bogotá para superar sus condiciones de déficit urbanístico?

Es necesario centrar la reflexión sobre varios aspectos relacionados con el tema de la cualificación de la periferia urbana desde la construcción del espacio público. En primer lugar, es importante que las metas del Plan de Ordenamiento Territorial relacionadas con la cualificación de la periferia urbana sean transversales a todos los instrumentos de planeación allí determinados. Es decir, es preciso que en la formulación de los planes maestros, la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal, la expedición de planes parciales para áreas con tratamiento de desarrollo, y en la ejecución de los programas y proyectos relacionados se mantenga una articulación armónica para el logro de las metas propuestas.

El análisis de las normas adoptadas en algunas de las Unidades de Planeamiento Zonal tipo 1 –Zona Residencial de Urbanización Incompleta–¹⁹ permite apreciar los proble-

mas derivados de la ausencia de una relación debidamente articulada. Lo anterior, debido a que la expedición del Plan Maestro de Espacio Público no fue oportuna si se revisa de acuerdo con la correspondiente a las Unidades de Planeamiento Zonal que fueron adoptadas con anterioridad al mismo. De igual forma, es notoria la ausencia de reflexión sobre otros aspectos relacionados con el espacio público, adicionales a las zonas verdes, como son el déficit de dotacionales y lo correspondiente a las áreas de circulación peatonal. Aunque sin duda es importante recuperar elementos de la estructura ecológica principal, no será del todo factible superar el déficit existente en otros ámbitos. En este sentido, la administración de la ciudad debe trabajar en la armonización de los diferentes instrumentos, dado que de otra forma no será posible el logro de las metas propuestas. Pero también será necesario revisar otros aspectos asociados a la cualificación de la periferia urbana que se mantienen ausentes en las disposiciones actuales, los cuales posiblemente tendrán respuesta en otros planes maestros que aún están por definir, como es el caso de los referidos a los equipamientos.

En segundo lugar, es sensible la ausencia de reflexión sobre la incidencia de la densidad de viviendas por hectárea en el uso y apropiación del espacio público. Su desconocimiento en la toma de decisiones de la planeación urbana aparenta estar más derivada del interés en fomentar la rentabilidad de la explotación del suelo urbano que en lograr una mejor calidad de vida para el conjunto de los ciudadanos. Llama la atención en

¹⁹ En este caso se hace referencia a las UPZ Bosa Occidental –Decreto 408 de 2004– y Tibabuyes –Decreto 430 de 2004–.

este sentido que en una versión preliminar del Plan Maestro de Espacio Público se consideró la exigencia de una cantidad determinada de metros cuadrados para las zonas verdes por habitante en los nuevos desarrollos, con lo que se podría limitar la densidad de viviendas por hectárea y hacer viable de manera concreta la meta propuesta de los 10m² de zonas verdes por habitante, finalmente no quedó incluida en el Decreto expedido por la Alcaldía Mayor. Al respecto, es factible que esta decisión se deba a dos factores: la ausencia de datos demográficos confiables sumado a la ausencia de parámetros para establecer la cantidad de personas que pueden habitar un desarrollo urbano determinado. Esto es, al no existir una manera de calcular la cantidad de población demandante de espacio público no se puede determinar una exigencia concreta. Así las cosas, sería necesario que en la siguiente revisión del Plan de Ordenamiento Territorial este tema forme parte de la agenda si realmente se pretende que se cumpla la función pública del urbanismo y que propenda por elevar la calidad de vida.

En tercer lugar, un tema también de reflexión obligatoria es el de la participación ciudadana que en el Plan Maestro de Espacio Público que se pretende activar mediante la estrategia de gestión social. Aunque es una ganancia importante que aparezca allí resaltada, la operatividad de las disposiciones relacionadas aún no es clara. Esto si nuevamente se tiene en cuenta que se pretende viabilizar mediante las Unidades de Planeamiento Zonal cuando ya en varios

sectores de la ciudad han sido reglamentadas y lo planteado al respecto aún es vago considerando además que alude también a los restantes instrumentos sin mayor especificidad en cuanto a procedimientos. Así, no resulta claro cómo se logrará este objetivo por lo que se genera la inquietud respecto a si se seguirá acudiendo a las comunidades para resolver los problemas que la planeación urbana no ha abordado de manera eficiente para continuar privilegiando intereses particulares en el desarrollo urbano. Por lo tanto, es necesario también que en la generación de los instrumentos e instancias que ordena el Plan Maestro de Espacio Público se asuman determinaciones concretas que permitan garantizar condiciones dirigidas a superar esta situación.

En cuarto lugar, respecto a la reducción de los programas de vivienda es necesario que se definan parámetros de habitabilidad precisos dado que los definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial son muy limitados y no comprenden la complejidad del tema. Las comunidades recurren al uso del espacio público para suplir la reducción de su espacio privado, con lo que se presentan situaciones de conflicto porque no siempre se realiza de manera adecuada dada la alta demanda. En consecuencia, sería importante que en la siguiente revisión del Plan de Ordenamiento Territorial se abordara de nuevo el tema de la habitabilidad para elevar las condiciones actuales con lo que se aportaría a la cualificación de la periferia urbana con los nuevos desarrollos de vivienda en los que se pueden lograr mejores estándares de habitabilidad que repercutirán

en un mejor uso y apropiación del espacio público.

En quinto lugar, es necesario que en los nuevos desarrollos se tenga en cuenta que los espacios públicos de gran tamaño tienen dificultades de apropiación por parte de las comunidades. En este sentido, en los nuevos desarrollos se debe considerar si en cumplimiento con lo dispuesto para las cesiones de espacio público, específicamente en la exigencia de dejar el 50 por ciento del total del área de la cesión en un solo globo de terreno, se generan espacios públicos de escala zonal o urbana, articularlos a la localización de dotacionales que contribuyan al uso adecuado. De igual forma, es una estrategia que contribuye a dotar de seguridad este tipo de espacios, necesidad sentida por las comunidades.

En sexto lugar, resulta importante que en los planes parciales a desarrollar en sectores de la ciudad con déficit importante de espacio público, se contemple la posibilidad de aumentar la exigencia del porcentaje de cesión para espacio público, lo cual está contemplado en el Plan de Ordenamiento Territorial. En los casos de mejoramiento de barrios es importante que se concierten las actuaciones, como parece perfilarse en la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal, de manera que se puedan suplir situaciones de déficit de varios sectores con intervenciones articuladas de manera que dichas situaciones se resuelvan de manera oportuna e integral. Así, es factible definir posibilidades de liberar suelo y densificar en donde sea factible, con lo que se superarían las intervenciones

tradicionales de mejoramiento barrial que no logran generar de manera suficiente las condiciones de apropiación del espacio público.

Por último, la opinión de varias comunidades consultadas indica que en el Programa de Mejoramiento Barrial no es suficiente realizar intervenciones físicas en el espacio público. Es necesario además que se propongan programas complementarios dirigidos al incremento de un uso adecuado de dichos espacios. Además, es importante fomentar la vinculación de miembros de la comunidad en la ejecución de las obras, lo que constituye una oportunidad laboral de su interés. De igual forma, es importante que las intervenciones en mejoramiento barrial también contemplen programas de capacitación para jóvenes, ya que esto constituye una preocupación debido al alto consumo de sustancias psicoactivas que existe en este grupo etéreo, debido al exceso de tiempo libre y a la falta de oportunidades. En otras palabras, es necesario que las políticas de ordenamiento territorial se articulen con las sociales para lograr la equidad social en la ciudad.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 1995. *Plan de Desarrollo "Formar ciudad"*. Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 1998. *Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que queremos"*, Bogotá.

territorios 18-19

225

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2000a. *Decreto 619/2000. Plan de Ordenamiento Territorial*, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2000b. *Plan de Ordenamiento Territorial, Documento Técnico de Soporte*, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2000c. *Decreto 619/2000. Plan de Ordenamiento Territorial, Anexos*, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2002. *Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”*, DAPD, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004a. *Decreto No. 190*, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004b. *Decreto No. 408*, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004c. *Decreto No. 430*, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2005 *Decreto No. 215*, Bogotá.
- Chaparro, Jairo y Niño, Carlos. 1998. *Usos, costumbres e imaginarios en el espacio público: el caso del sector Jerusalén*, Tercer Mundo, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. 1989. *Ley 9 de 1989*, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. 1997. *Ley 388 de 1997*, Bogotá.
- Concejo Distrital de Bogotá. 1990. *Acuerdo 6 de 1990. Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá*, Bogotá.
- Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital. 2000. *Obras con saldo pedagógico*, en <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp545.html>, Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD. 2001. *Observatorio de dinámica urbana*, Bogotá.
- Garay, Luis Jorge. 2002. “Inclusión social, democracia y construcción de lo público en Colombia” en, *Camino hacia nuevas ciudadanías*, Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, DABS, Bogotá.
- Habermas, Jürgen. 2000. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Editorial Trotta S.A., Madrid.
- Hoyos, Guillermo. 1996. “Ética para ciudadanos”, en *Pensar la ciudad*, Fabio Giraldo y Fernando Viviescas (Comps.) Tercer Mundo Editores, Cenac, Fedevi- vienda. Bogotá.
- Jaramillo, Jaime Eduardo. 1997. *Cultura, espacio público y uso del tiempo libre. Localidad 18 Rafael Uribe, Santa Fe de Bogotá*, Observatorio de Cultura Urbana. IDCT, Alcaldía Mayor de Bogotá, sin publicar, Bogotá.
- Martín-Barbero, Jesús. 1987. *De los medios a las mediaciones*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- Niño, Soledad, 1994. Tres barrios de diferente origen: Un análisis a partir de sus pobladores, en *Pobladores urbanos. Ciudades y espacios*, Tercer Mundo Editores, ICAN, Colcultura, Bogotá.
- Palacio Navas, Olga, et ál. 1997, *El espacio vivido: percepción y representación de “lo público” y su expresión en las diversas apropiaciones y usos del espacio urbano en Santa fe de Bogotá*. Observatorio de Cul-

- tura Urbana. IDCT. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá.
- Saldarriaga, Alberto. 1997. "Espacio público y calidad de vida" en, *La calle, lo ajeno, lo público y lo imaginado*. Barrio Taller, Bogotá.
- Tarchópulos, Doris y Ceballos Olga. 2003. *Calidad de las soluciones de vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos en Bogotá*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá.
- Tarchópulos, Doris y Ceballos Olga. 2005. *Patrones arquitectónicos y urbanísticos en la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos en Bogotá*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Torres, Alfonso. 1994. Estudios sobre pobladores urbanos en Colombia: Balances y perspectivas, en *Pobladores urbanos. Ciudades y espacios*, (comp). Julián Arturo, Tercer Mundo Editores, ICAN, Colcultura, Bogotá.
- Unwin, Sir Raymond. 1984. *La práctica del urbanismo: Introducción al arte de proyectar ciudades y barrios*, Gustavo Gili, Madrid.