

AUTOR

Autor

OLGA LUCÍA CEBALLOS RAMOS

olga.ceballos@javeriana.edu.co

Arquitecta y magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Desde el año 2002 dirige el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, adscrito a la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Javeriana, donde se ha desempeñado como coinvestigadora en los estudios sobre calidad de la vivienda y sobre los patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá, ambos cofinanciados por Colciencias y recientemente publicados. También ha dirigido estudios acerca de la rehabilitación de vivienda en inmuebles de interés patrimonial en el centro de Bogotá, así como de rehabilitación urbana en sectores con valores patrimoniales, temas sobre los que ha publicado artículos en varias revistas. Ha sido profesora en las maestrías en Restauración de Monumentos Arquitectónicos y en Planeación Urbana y Regional, así como en la carrera de Arquitectura, programas académicos todos de la Pontificia Universidad Javeriana.

La evolución del planeamiento urbano en la configuración del espacio público del área periférica de **BOGOTÁ**¹

Olga Lucía Ceballos Ramos

Town planning in public space configuration of Bogotá periphery zone

Resumen

Se aborda el tema del espacio público en la periferia de la ciudad de Bogotá, a partir del estudio de la relación que tiene con la vivienda. De esta manera se explora la defensa del espacio público como lugar de encuentro y de desarrollo de la vida ciudadana por excelencia, a la vez que como elemento estructurante de la espacialidad urbana. A través del artículo se demuestra cómo el espacio público al no ser reconocido como estructurante espacial y social, conduce a la construcción de una periferia deficitaria, inequitativa y excluyente.

Palabras clave:

Espacio público, periferia, vida ciudadana.

Abstract

This article approaches the topic of public space at periphery zones in Bogotá city based on the studio of its own relation with housing. It explores the defense of the public space as a meeting place for individuals, and as the preeminently place to develop the citizen condition, finally as the structuring component of urban spatiality. This article shows that, when its structuring task on space and social condition is denied, it leads to the construction of an unequal, deficient and excluding periphery.

Key words

Public space, periphery, urban life.

Recibido: abril 11 / 05

Aprobado: julio 22 / 05



Barrio El Amparo. Localidad Ciudad Kennedy, 2004.

En el debate actual sobre las condiciones que debe ofrecer la ciudad a sus habitantes se destaca la defensa del espacio público como lugar de encuentro y de desarrollo de la vida ciudadana por excelencia, a la vez que como elemento estructurante de la espacialidad urbana. No obstante, la concretización de estos principios de organización democrática y del espacio urbano no es de fácil lectura cuando en las decisiones que rigen la planeación de la ciudad no se considera como importante la visión que tienen los ciudadanos a ese respecto.

En Colombia, se puede afirmar que la discusión sobre la importancia del espacio público es reciente. La conformación de un espacio urbano deficitario en lo referido al espacio público en las principales ciudades del país se reconoce como una de las consecuencias derivadas de los procesos de urbanización “clandestina” pero también de los asociados al impulso del sector de la construcción de vivienda con una considerable flexibilidad de las normas urbanas para favorecerlo.

Bogotá, capital política del país y donde se concentra la mayor cantidad de población urbana, ha debido afrontar en la configuración de su espacialidad las consecuencias de estos complejos procesos, especialmente en su área periférica (Véase plano de Bogotá y fotografías 1 y 2). De una parte, la urbanización de origen clandestino centra su interés en el logro de una máxima rentabilidad del suelo, razón por la que minimiza la cantidad de suelo urbanizado destinado para espacio público. De otra parte, la urbanización de origen normal, acorde con la flexibilidad normativa orientada al impulso de la construcción como sector económico importante, comparte esta “lógica” de los urbanizadores clandestinos.² Así lo demuestra un estudio reciente sobre los patrones urbanísticos que subyacen en estos procesos urbanos, pues pese a las grandes diferencias que podían esperarse de gestiones por principio antagónicas, al contar con un interés predominante igual conducen a un espacio público deficitario tanto en términos cualitativos como cuantitativos (Tarchópulos y Ceballos, 2004).

Constituye un lugar común considerar que la disminución del espacio privado se compensa con el aumento del espacio público, pero en el caso de Bogotá esto no parece ser cierto. Una mirada desde las disposiciones normativas que han regido el desarrollo de su periferia urbana, denota un interés centrado sobre el espacio privado, en tanto que el público se margina. Una periferia urbana que por razones de segregación socio-espacial concentra de manera importante la producción de vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos y en donde no se ha previsto un desarrollo urbano equitativo. La tendencia identificable ha sido la reducción del área privada de la vivienda, el aumento de la densidad de viviendas por hectárea y la disminución del porcentaje destinado a espacio público. No obstante, en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– adoptado recientemente para la ciudad aun cuando supera varias de las deficiencias de la planeación anterior en lo referido a la construcción de la periferia urbana no logra cambiar esta tendencia.

Para la intervención en este sector de la ciudad se han desarrollado en sucesivas administraciones distritales programas de mejoramiento, especialmente dedicados a los desarrollos de vivienda de origen clandestino. En la experiencia se convoca a la comunidad de habitantes con el ánimo de integrarlos a los procesos de mantenimiento y administración del espacio público. Pero el planeamiento urbano no ha entrado a resolver de manera estructural el problema de la producción deficitaria de espacio público en la periferia de la ciudad, con lo que el adelanto de estos programas es más “curativo” frente a situaciones de hecho en donde la comunidad es el último invitado

¹ Este trabajo se fundamenta en el siguiente estudio: TARCHÓPULOS, Doris, CEBALLOS, Olga (2003) Patrones Urbanísticos y Arquitectónicos en la Vivienda dirigida a los Sectores de Bajos Ingresos en Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología COLCIENCIAS, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Centro Editorial Javeriano CEJA, Bogotá, 2005

² El concepto origen *normal* hace referencia a los barrios desarrollados con el cumplimiento de las disposiciones normativas del planeamiento urbano, en tanto que el clandestino alude a los que no acatan dichos preceptos.

en la toma de decisiones. Los ciudadanos entran a participar en acciones de recuperación o mantenimiento del muy pobre espacio público del que disponen para resolver los problemas de una planeación urbana que no se compromete con garantizarles una buena calidad de vida al centrar sus acciones al servicio de otros intereses. Como consecuencia de esta situación se tiene la imposibilidad real de superar los problemas de déficit en materia de espacio público para esta zona de la ciudad.

La evolución del planeamiento urbano, permite comprender cuáles han sido los centros de interés de la administración distrital sobre el tema, derivados de la política macro del Estado colombiano respecto al impulso de la construcción como sector económico importante para el desarrollo del país. Una aproximación por esta vía permite comprender la relación que ha mantenido el Estado con la sociedad, para establecer si ha existido un consenso para gobernar las decisiones que atañen a la configuración urbana de la periferia de la ciudad, de manera eficiente, estable y legítima. En otras palabras, si se ha buscado un diálogo entre el gobierno, el sector privado, el mercado, la sociedad civil y las comunidades locales. Asimismo, si se ha pretendido de manera concreta el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil creadas para manejar asuntos de interés público, directamente o en asociación con el gobierno, la práctica de la negociación y la convergencia.



Plano de la Ciudad de Bogotá



Fotografías panorámicas de barrios desarrollados en la localidad Ciudad Bolívar - Bogotá
Fuente: INJAVIU

El comienzo de una nueva experiencia en el planeamiento urbano bogotano

El punto de partida obligado para esta revisión, lo constituye el desarrollo y posterior adopción del estudio de normas mínimas (ICT, DAPD y DNP 1972) ³ que en 1972 recoge las directrices en materia de política económica referidas al sector de la construcción y que pretende a la vez contribuir a la atención del problema de déficit de vivienda para los más pobres. Su propuesta basada en el urbanismo progresivo para su complementación en el tiempo, a cargo del urbanizador, y una construcción de la vivienda a cargo de los usuarios, en el caso específico de Bogotá contribuyó inicialmente a disminuir la urbanización de origen clandestino. Atrajo un sector del mercado hacia la producción legal de vivienda de bajo costo, pues no fue aplicado solamente por el Estado, sino que igualmente podía ser adoptado por promotores privados. La vigencia de sus postulados en el direccionamiento de la construcción de la periferia urbana bogotana durante tres décadas fueron determinantes.

³ En la década de los años setenta, el Estado colombiano se enfrentaba al creciente problema del déficit de vivienda para los más pobres, así como al aumento del fenómeno urbano y social de la urbanización clandestina, con mayor impacto en Bogotá. Esta situación exigió explorar alternativas para lograr una acción estatal más eficiente, para lo cual fue contratado el "Estudio de Normas Mínimas de Urbanización, Servicios Públicos y Comunitarios".



Fotografía calle barrio de origen clandestino
Fuente: INJAVIU



Fotografía calle barrio de origen normal

El estudio se basó en la propuesta de un modelo teórico, apoyado en criterios como aumentar las densidades urbanas, lograr un trazado urbano que disminuyera los costos de urbanismo y crear una estructura urbana que permitiera el desarrollo progresivo, entre otros, para establecer los mínimos aceptables en materia de diseño urbano y servicios públicos. La viabilidad del modelo se sustentó en la disminución de costos que se lograba con la aplicación de estos preceptos. Se consideraron aspectos relevantes en materia de desarrollo urbano para vivienda, mediante unas áreas disponibles para el espacio privado suficientes para el logro de una vivienda aceptable, con un espacio público reducido en porcentaje y en especificaciones, pero que con el tiempo se iría complementando hasta lograr el nivel de los desarrollos normales.

Sus recomendaciones para la normativa urbana, se orientaron tanto para nuevos barrios como para el mejoramiento de los existentes que tuviesen problemas derivados de su origen clandestino en cuanto a infraestructura o déficit en equipamiento comunitario. Con la definición de un área mínima para los lotes de vivienda (de 60 a 82m²), y una densidad neta máxima (de 70 a 100 viviendas por hectárea) se esperaba alcanzar un mejor aprovechamiento del suelo en términos de cantidad de unidades de vivienda. Respecto a las vías, se propuso reglamentar las peatonales y permitir a las municipalidades que definieran las vehiculares. Para destinar a espacio público se recomendó un porcentaje reducido (18% del área neta urbanizable), cuyo mayor porcentaje debía localizarse en un solo globo de terreno, para configurar un centro comunitario de escala de barrio, en tanto que las restantes debían distribuirse sin mayores pautas para el efecto. Respecto al centro comunitario, se contempló la disposición de edificios institucionales, conformando un área de plaza cívica. En lo referido a los servicios públicos, en términos generales, se plantearon etapas para su

dotación y mejoramiento a largo plazo hasta alcanzar estándares normales.

Un punto de debate durante la ejecución del estudio fueron las posibles restricciones en materia de diseño y lo que podía implicar la reducción de las áreas privadas y el aumento de densidades en cuanto a la habitabilidad. Como respuesta se argumentó que la vivienda multifamiliar no era viable para la población de bajos ingresos por sus altos costos. Adicionalmente, que un urbanismo y construcción de las unidades de vivienda progresivos, facilitarían alcanzar un aceptable estándar de 10m² por habitante, superando así cualquier condición de hacinamiento.

De lo expuesto, es notoria la ausencia de reflexión sobre el tema del espacio público como componente estructurante de la espacialidad urbana, pues pese al aumento de las densidades urbanas no se analizaron las implicaciones en términos de apropiación por parte de los ciudadanos que podían derivarse de este cambio. Tampoco hubo planteamiento alguno en términos de incidir en los procesos de urbanización presentes en el momento. Mas bien, el modelo se acogió a lo existente con el ánimo de integrarlo en una propuesta tendiente a aumentar la cobertura de oferta de vivienda de bajo costo sin alterar de manera estructural ni el funcionamiento del mercado ni las deficiencias de la planeación urbana. Deficiencias referidas a la ausencia de parámetros específicos para la regulación de la espacialidad producida en la periferia de la ciudad.

Efectivamente, estos lineamientos fueron fielmente acogidos en las disposiciones normativas de Bogotá.⁴

⁴ Se expidieron: El Decreto 1259 de 1973, mediante el cual se definieron los aspectos de diseño urbano que debían tenerse en cuenta, complementando los escasos parámetros planteados en normas previas para la urbanización por desarrollo progresivo. El Decreto 1260 de 1972, reglamentó todos los aspectos técnicos relacionados con los servicios públicos.

Con un lote reducido para el desarrollo de vivienda individual⁵ (frente mínimo de 5m y área mínima de 60m²), para el logro de mayores densidades que las propuestas en el estudio de normas mínimas, se asoció al concepto de “agrupación de vivienda”⁶ el desarrollo de unidades en áreas mucho menores, consecuente con lo planteado en el Acuerdo 65 de 1967.⁷ La densidad neta, se liberó de alguna manera, pues aunque se postulaba un máximo de 100 viviendas por hectárea en agrupaciones, se consideró posible su aumento con un indicador distinto de hasta 850 personas por hectárea, previo concepto de la administración distrital, sin definir un promedio de personas por vivienda. Si el estudio de normas mínimas contempló un promedio de 6 personas por vivienda, la densidad resultante sería de 141.66 viviendas por hectárea, lo cual era visiblemente superior a las contempladas en dicho estudio.

En cuanto a las vías, se planteó solamente el perfil mínimo de peatonales y vehiculares, sin considerar una vía principal de acceso al barrio. En las cesiones para espacio público, se contempló un área mayor que la propuesta en el estudio reseñado, (24.20%, distribuido 12.30% en zonas verdes y 11.90% en zonas comunales.) Para el área agrupada se estipuló un mínimo del 50% en un solo globo de terreno y el resto en áreas de mínimo 1000 m².

Aun cuando se disminuyó el porcentaje del área pública agrupada, se definió mejor el manejo de la restante, pues se redujo la posibilidad de su disposición “residual”. No obstante, a diferencia de lo propuesto en el estudio de normas mínimas, no se contempló en esta norma la conformación de un centro cívico que integrara la comunidad. Así, el espacio público perdió su carácter como elemento estructurante de la espacialidad urbana de alguna manera esbozado en el estudio referido. Adicionalmente, cabe señalar que ni el Acuerdo 65 de 1967 ni el Decreto 1259 de 1973 hacen referencia a la exigencia de equipamiento comunal público.

En síntesis, se puede afirmar que en ese momento de la planeación de la ciudad la modificación del modelo propuesto por el estudio de normas mínimas por reducción de algunos aspectos, exclusión de otros o incremento de algunos porcentajes, con seguridad respondió a demandas concretas relacionadas con el tema de la rentabilidad de la construcción de vivienda. Es probable que el aumento de las densidades, con la consecuente reducción del tamaño del lote y el uso de la agrupación como medio eficiente para su logro, compensada aparentemente con una mayor área de cesión para espacio público, estuvo ligado a consideraciones de tipo económico y no técnico.

Pero estos no son los únicos cambios al modelo inicial, que ya tenía un sesgo hacia el impulso del sector constructor como se ha expuesto, sino que en sucesivas disposiciones se perfiló como tendencia la reducción del espacio privado y el aumento de la densidad neta de viviendas por hectárea, con un espacio público marginal. En el año 1979, se adopta en la ciudad una nueva reglamentación regida por el Acuerdo 7, con un planteamiento concreto respecto al control de la forma de crecimiento de la ciudad fundamentado en el aumento de las densidades urbanas con el fin de evitar la urbanización de las áreas agrícolas circundantes. En lo referido al espacio público, no se reconoce como componente estructural para el proceso y para el desarrollo de la periferia de la ciudad se retoman los lineamientos del estudio de normas mínimas para la producción de vivienda de bajo costo pero con nuevos ajustes.⁸ Este Acuerdo, partió de establecer dos categorías diferentes como son sectores sin desarrollar y sectores de desarrollo incompleto, definiendo acciones específicas en cada caso y logrando así una mayor precisión respecto al adelanto de



Barrio Palmitas. Localidad Ciudad Kennedy 2004.

⁵ Este concepto hace referencia a los desarrollos de vivienda en los que no existe ningún tipo de tenencia en copropiedad.

⁶ Este concepto hace referencia a los desarrollos de vivienda en los que existen condiciones de tenencia en copropiedad de áreas de uso comunal y/o de los lotes.

⁷ De acuerdo con los párrafos 1 y 2 del artículo 29, en las agrupaciones era factible reducir el tamaño del lote siempre y cuando se utilizara en áreas comunales, e incrementar la densidad habitacional mientras no duplicara la permitida en la zonificación de la zona.

⁸ Se adoptó el Decreto 2489 de 1980 con el fin de reunir en un solo Decreto todo lo relacionado con la urbanización por desarrollo progresivo.



Barrio La Paz. Localidad Rafael Uribe, 2004.



Barrio La Fiscal. Localidad Rafael Uribe, 2004.

las diferentes etapas de desarrollo progresivo pertinentes según la situación del área urbana a intervenir.

Adicional a lo expuesto, esta norma aumentó las densidades (entre 150 y 180 viviendas por hectárea), con el uso del bifamiliar, cuya área mínima era de 60 m² y la máxima de 90m² con un frente mínimo de 5m. Las cesiones para espacio público fueron sensiblemente disminuidas respecto a la normativa previa. (17%, distribuidos en 7% para zonas verdes y 10% para comunales). Al igual que en el caso de las disposiciones del Acuerdo 65 de 1967 y del Decreto 1259 de 1973, no se definió nada respecto al tema del equipamiento colectivo. A diferencia del Decreto 1259 de 1973, se exigió la continuidad con el sistema vial urbano y los desarrollos aledaños, unas distancias máximas determinadas entre vehiculares (400m), peatonales (120m) y entre viviendas y vías (12m). Como un aporte en cuanto a diseño urbano, adicional al anterior, se definió la exigencia de una vía principal de acceso, así como la conexión a vías arterias del plan vial.

Es notoria la relación entre el aumento de densidades con el uso del bifamiliar y la disminución de las cesiones para espacio público, con pésimas consecuencias para la calidad de la vivienda⁹. Ya no se recurrió como en la norma previa a la agrupación de vivienda con lotes individuales de áreas pequeñas, compensado con mayor cantidad de espacio público, pero se logró un incremento considerable de la cantidad de viviendas por hectárea.

Según lo expuesto, en este caso no existió compensación ni en lo privado ni en lo público respecto al incremento de las densidades. El área privada quedó reducida con el uso del bifamiliar y el espacio público perdió un importante 7.2% de cesión del área neta. Se tiene entonces que como aspectos de fácil manipulación para lograr mayores densidades están el porcentaje de cesión para espacio público, así como lo referido a frente y área mínimos del lote. Con relación al loteo, es igualmente efectivo jugar con su manejo para reducirlo mediante artificios tales como el sistema de agrupación o el uso del bifamiliar para los cuales se definen disposiciones que generan ventajas relacionadas con el logro de un aumento de la cantidad de viviendas por hectárea.

La década de los años 90: cambio de parámetros

Con la expedición del Acuerdo 6 de 1990, se integran nuevos preceptos dictados por la Ley 9 de 1989 de reforma Urbana en los cuales se rescata la función espacial y social del espacio público. En este sentido, se ubica en lugar preeminente de la reglamentación urbana con el ánimo de protegerlo. Respecto a la construcción de la periferia de la ciudad se presentan severos cambios para el proceso de urbanización por desarrollo progresivo. En este caso, el concepto de desarrollo progresivo iniciado en el estudio de normas mínimas, quedó definido a partir de consideraciones desde la gestión y con la aplicación complementaria de las mismas exigencias mínimas del desarrollo normal.

Al revisar los parámetros generales en materia de diseño urbano aplicable a las dos modalidades de urbanización, se tienen también cambios importantes respecto a las normas precedentes. Mientras que para el lote de vivienda individual se mantienen el mismo frente y área mínima (5m y 60m² respectivamente), en la vivienda en agrupación o conjunto se permitió un lote de 3m de frente por 11m de fondo para vivienda unifamiliar o bifamiliar de 6m de frente por 11m de fondo. Las densidades eran autorregulables, igual que en la norma anterior, es decir, resultado de la aplicación de otras normas.

⁹ Tarchópulos, Doris, Ceballos, Olga *op. cit.* En este estudio sobre la espacialidad de la vivienda de bajo costo en las últimas décadas en Bogotá, se estableció que bajo la vigencia del Decreto 2489 de 1980 se permitió la construcción de viviendas bifamiliares en lotes de 6m de frente por 12m de fondo, divididos por la mitad y con muros portantes compartidos. De esta manera, se lograba una duplicación de las densidades poniendo en riesgo la estabilidad estructural de las viviendas ante las intervenciones posteriores de sus propietarios, especialmente en el proceso de complementación de los programas de soluciones progresivas, así como desmejorando varias características espaciales.

En cuanto a criterios para las áreas libres, integrantes del espacio público, el rango (entre 17 y 25%), fue disminuido si se compara con el del Acuerdo 7 de 1979, lo cual se contradice respecto a los enunciados generales de esta norma en lo referido a la preeminencia del espacio público. Con esto se permitía un área de cesión menor como mínimo en un 4% respecto a esa norma. En cuanto a diseño urbano, se introdujeron nuevos parámetros dimensionales para las áreas de cesión, definiendo la relación frente - fondo según criterios de proporcionalidad. Sin embargo, en el tema de su localización sorprende que aunque en el artículo 431 del Acuerdo 6 de 1990 se prohibía su localización en zonas con riesgo de inundación o en terrenos con pendiente superior a 25%, de igual manera en sus párrafos 1 y 2 se dejó abierta la posibilidad de que a criterio de la administración distrital se permitiera.

Sobre el equipamiento comunal público, solamente se estipuló el porcentaje del área de cesión para espacio público que se debía destinar a su ocupación en un 40% del total. Respecto a los usos, se enumeraban los posibles sin determinar pautas que orientaran la decisión de la administración distrital sobre lo requerido ni sobre sus condiciones de diseño. Para el sistema viario, se incluyó la exigencia de continuidad con la ciudad y con los desarrollos aledaños, con conexión a las vías arterias del Plan Vial mediante las vías principales locales, importante en términos de conectividad, aunque no se definieron parámetros para su logro.

Estos nuevos parámetros facilitaron un incremento en las densidades para la vivienda unifamiliar, recurriendo nuevamente a dos recursos claves: la reducción del tamaño del lote y del porcentaje de las áreas de cesión. A su vez, se liberó el tema del tamaño del lote en la vivienda terminada en agrupación, lo cual significaba que pasaría a ser determinado por el mercado con las pésimas consecuencias previsibles en términos de habitabilidad. Nuevamente, se reafirmó en estos cambios la tendencia liberadora de parámetros en beneficio del mercado y en los que temas como las condiciones del espacio público para su apropiación por parte de los ciudadanos siguió condenada a su total desconocimiento. En su lugar, el espacio público se reduce a un porcentaje calculado en pro de una mayor explotación económica del suelo urbano, y no como soporte de la forma urbana y de la vida ciudadana.

El plan de ordenamiento territorial: un nuevo enfoque

El POT de Bogotá¹⁰, introdujo nuevos conceptos para lograr un ordenamiento urbano más eficiente del

territorio distrital. Con la definición de un modelo de ciudad, diferentes niveles y prioridades de intervención, incorpora el concepto de sostenibilidad y defiende un crecimiento urbano que mantenga una forma compacta. El espacio público, asumido como elemento estructurante del espacio urbano, es abordado desde varios ámbitos: la estructura ecológica principal, el sistema de equipamientos, el sistema de espacios públicos construidos y el sistema vial¹¹. En cada uno, se definen políticas tendientes a su recuperación como elemento articulador espacial y de la vida urbana.

En el caso de los nuevos desarrollos en la periferia de la ciudad, adopta determinaciones encaminadas a corregir las falencias detectadas en el análisis del crecimiento y de la planeación de la ciudad. Exige que sus nuevos desarrollos tengan un tamaño mínimo (10ha suelo urbano y 20ha para suelo de expansión), y que deben realizarse de conformidad con un plan parcial en el marco del modelo propuesto. Este nuevo instrumento de planeación facilita el abordaje desde una escala intermedia del proyecto urbano, para concretar de manera más precisa las determinaciones generales del plan. Las normas específicas de cada nuevo proceso de urbanización adelantado en el tratamiento de desarrollo, aplicable a la periferia de la ciudad, serán definidas en los planes parciales. Además, se deja abierta la posibilidad de decidir cómo se realiza un urbanismo progresivo en cada plan parcial. A diferencia de algunas reglamentaciones anteriores, las condiciones del desarrollo progresivo no están predeterminadas según parámetros concretos, sino que se precisarán para cada caso particular.

Este nuevo marco de la planeación urbana ha avanzado en la definición de pautas de diseño que permitirán una mayor calificación del espacio urbano. Pero, genera la expectativa respecto a las posibilidades concretas de lograr una calidad homogénea en ciertos aspectos urbanísticos, ya que de cualquier manera todo plan parcial debe cumplir con los parámetros generales del POT. Entre estos parámetros hay varios avances respecto a las normas anteriores. En el espacio público, se prohíbe la localización de cesiones en zonas inundables o de pendientes mayores de 25%, así como en lo aplicable a cada escala de parque, exigiendo que en los de mayor escala

¹⁰ Adoptado mediante el Decreto 619 de 2000 y modificado por el 469 de 2003 (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá, 2000)

¹¹ La exigencia de áreas de cesión pública a los nuevos desarrollos está dirigida únicamente para los sistemas de equipamientos y espacio público construido.



Barrio Corinto. San Cristobal Sur Bogotá, 2004.



Barrio por urbanización pirata Usme Bogotá, 2004.

(metropolitanos, urbanos y zonales) se desarrollen planes maestros que definan tanto aspectos de gestión como de diseño.

Sobre el porcentaje de cesión para parques y equipamientos exigido se tiene que tanto en el sistema de loteo individual como en el de agrupación, se aumentó la exigencia respecto a la norma previa (mínimo del 25% de área neta urbanizable: 8% para equipamiento comunal público y el 17% restante para parques, plazas, plazoletas y alamedas). Como en las normas anteriores, se exige un 50% agrupada en un solo globo de terreno y la restante conformando otros menores de mínimo 1000m². En cuanto a la relación entre el frente y el fondo de estos espacios, se definen parámetros según las diferentes posibilidades de tamaños. En el caso de los parques zonales y vecinales que resulten del proceso de desarrollo por urbanización, será competencia del urbanizador su diseño y dotación.

En lo referido a las vías, se incorporó como parte de los sistemas generales, definiendo varios niveles de mallas. Debe destacarse la definición de una malla vial intermedia, con la cual es posible superar la deficiencia de conectividad que existía en la periferia, derivada de la falta de pautas que orientaran los nuevos desarrollos hacia una mejor articulación con su contexto. El hecho de establecer disposiciones respecto a las áreas que cada malla deberá enmarcar, adicional a la definición de los perfiles exigidos según el tipo de vías, aporta unas pautas en diseño urbano más precisas que contribuirán al logro de nuevos desarrollos bien estructurados.

Para el trazado de las vías, hay mayor precisión en las pautas definidas por esta norma, definiendo diferentes jerarquías desde una vía de penetración hasta las locales principales y peatonales. En el tema de los equipamientos, se determinaron jerarquías según coberturas y escalas. Su diseño y ejecución, se mantiene a cargo de la administración distrital, inclusive la determinación del uso y cobertura que se realiza según los planes maestros de las entidades sectoriales. En lo referido a pautas de diseño, se definen índices de ocupación y construcción, y la volumetría se establecerá en cada plan parcial o en normas específicas. Es de destacar la flexibilidad positiva que ofrece la norma respecto a las condiciones cambiantes de la demanda al dejar que sean los planes maestros sectoriales los que definan qué se necesita y en dónde.

No obstante los importantes aportes referidos, al analizar lo reglamentado para el desarrollo de la periferia de la ciudad, se identifica una disminución de las áreas privadas y se mantiene la definición de densidades según la aplicación de otras normas, lo cual puede significar que continúe el uso de un alto rango en detrimento de las condiciones de habitabilidad. Así, para la vivienda de bajo costo el área y frente mínimo del lote en el sistema de loteo individual fueron disminuidas respecto a las dimensiones que históricamente se habían aplicado (frente mínimo 4.5m y área mínima 54m²). En cuanto al sistema de agrupación, no se definieron condiciones de lote ni área mínima para vivienda individual, lo que significa que será determinada por el mercado. Tampoco se definió un máximo de densidad de viviendas por hectárea, pero se estableció un índice de ocupación según el tipo de agrupación.¹²

Al revisar por separado lo propuesto para la vivienda de bajo costo en el sistema de loteo individual frente al de agrupación se reconocen ciertas diferencias en este componente. En el primer caso, es factible que se dé una relación proporcional equilibrada entre espacio público y privado, aunque no esté estrictamente regulado de esa manera, debido a la exigencia de un lote mínimo. Esto último,

¹² Según el Decreto 619 de 2000 (artículo 352, numeral 6, literal b), en el caso de agrupaciones unifamiliares y bifamiliares, el índice de ocupación es 0.25 sin transferencias y 0.30 con transferencias, con un índice de construcción de 3 pisos. En cuanto a agrupaciones multifamiliares, también es de 0.25 sin transferencias y 0.28 con transferencias. El índice de construcción sobre área neta urbanizable, se definió según el tamaño de los desarrollos por rangos. Si es menor de 30 hectáreas, será de 1.00 sin transferencias y 1.55 con transferencias, entre 30 y 50 hectáreas 1.10 sin transferencias y 1.65 con transferencias y para mayores de 50 hectáreas 1.20 sin transferencias y 1.75 con transferencias.

unido al requerimiento de un porcentaje de cesión para espacio público, indirectamente regula las densidades. En el segundo caso, los índices de ocupación considerados tienen como consecuencia una reducción del porcentaje de área privada que sumado a la ausencia de exigencia de un lote mínimo abre el espacio al aumento de densidades señalado y a una reducción dramática del área de la vivienda. En este sentido respecto a la relación entre espacio público y privado, especialmente en el caso del sistema de agrupación, el aumento del porcentaje de cesiones públicas puede resultar insuficiente para garantizar su equilibrio. Aunque es una determinación conveniente para la ciudad al proveer de mayor espacio público para localización de los equipamientos necesarios para cada nuevo desarrollo, según lo expuesto con la liberación de las densidades puede continuar la falta de equilibrio entre espacio privado y público que tampoco se logrará compensar con las cesiones privadas. Esto lleva a cuestionar hasta qué punto de manera concreta es posible que el espacio público cumpla su papel como elemento estructurante del espacio urbano y como articulador social postulado en el POT.

De lo expuesto, se puede afirmar que el POT propone un modelo de ciudad y en ese contexto una forma específica para los nuevos desarrollos urbanos, con lo que es factible superar algunas de las deficiencias de la planea-

ción precedente. Pero, la inequidad presente en la relación entre el espacio público y el privado denota la continuación del interés de mantener una situación favorable para el mercado de la construcción mas no para los ciudadanos. En este sentido, se puede afirmar que el Estado no ha cambiado su relación con la sociedad al continuar un diálogo preferente con el mercado de la construcción de vivienda, desconociendo en su conjunto a la sociedad civil y a las comunidades locales en un asunto que les atañe como lo es la conformación de la espacialidad urbana.

Las conclusiones

La revisión del planeamiento urbano de Bogotá en las últimas tres décadas da cuenta de un interés centrado alrededor de la construcción de vivienda como mercado rentable, sin considerar las implicaciones para los habitantes. El espacio público en este contexto, no ha sido asumido como soporte de la configuración espacial de la ciudad ni de la vida ciudadana sino como parte de los componentes del desarrollo urbano subordinado a los intereses rentistas de los promotores urbanos. La adopción de estándares para la definición de los porcentajes de áreas destinadas a los espacios privado y público no ha partido de reconocer las necesidades de los ciudadanos en términos de calidad de vida urbana ni a su mejoramiento. De alguna manera sorprende que no se haya logrado un cambio sustancial respecto a lo que se enunció desde el Acuerdo 6 de 1990.

	Estudio de normas mínimas, servicios públicos y comunitarios 1972	Acuerdo 7 de 1979	Acuerdo 6 de 1990	Decreto 619 de 2000 Plan de ordenamiento
DENSIDADES	Mínima 70 lotes/ha Máxima 100 lotes/ha	Autorregulable Vivienda bifamiliar: 150-180 viv/ha	Autorregulable	Resultante en vivienda adelantada por gestión de construcción individual
CESIONES PÚBLICAS	18% del área neta urbanizable. Distribución: Área agrupada mínimo 12% del total Área no agrupada 6% distribuida dentro del área residencial	17% sin el área de estacionamientos Distribución: 7% min. En zonas verdes 10% en zonas comunales	17% min. – 25% máx. del área neta urbanizable. Distribución: 40% max. En equipamiento comunal público, 60% en zonas recreativa	25% min del área neta urbanizable Distribución: 8% en equipamiento comunal público, 17% parques, plazas, plazoletas y alamedas
DOTACIONALES	Etapa inicial: Flexibilidad para cumplir varios usos. Servicios considerados ideales: Equipamientos: Educación, culturales, culto, salud, administración y otros servicios deportivos, comerciales y de industria local.	Recreativos Educativos Asistencial Mixto	Instalaciones de servicios comunitarios, sin sobrepasar 1/4 del equipamiento comunal	Se definirá en los planes parciales
CESIONES PRIVADAS	No consideradas	Equipamiento comunitario 15m ² viv. No incluyen parqueaderos privados ni accesos vehiculares	Equipamiento comunal 15m ² / 80m ² área neta vendible Distribución: Zonas de densidad autorregulable 40% zonas verdes y recreativas, 15% servicios comunales, 10-25% estacionamientos adicionales	Equipamiento comunal 150 viv/ha: 6m ² /viv 150 viv/ha: 85 m ² /viv Distribución: 40% zonas verdes y recreativas 15% servicios comunales El porcentaje restante se podrá destinar para establecimientos adicionales para visitantes

Cuadro comparativo de disposiciones normativas sobre espacio público



Barrio Perdomo Alto. Localidad Ciudad Bolívar, 2004.



Barrio San José. Localidad Bosa, 2004.

Aun cuando la administración distrital ha desarrollado programas tendientes a incentivar la participación ciudadana en la administración y mantenimiento del espacio público, su interés ha sido más “curativo” frente a las deficiencias derivadas de una planeación urbana que no ha optado de manera contundente a favor del interés general. Como sucede en otros ámbitos de las políticas estatales en materia de participación ciudadana, se pretende que sean los ciudadanos quienes resuelvan lo que el Estado no ha logrado, no por incapacidad operativa sino por desinterés y falta de compromiso ético respecto a su función social.

No se pretende desconocer la importancia de involucrar a los ciudadanos en los procesos de las decisiones de la ciudad. Lo que se discute es el nivel en que se pretende su aporte. Una ciudad no puede ser equitativa cuando las decisiones que afectan su desarrollo general se concertan solamente con algunos sectores sociales de

interés y se deja para el ciudadano, especialmente al de bajos recursos económicos, la solución de sus problemas.

En lo específicamente relacionado con el desarrollo de las áreas periféricas de la ciudad con vivienda de bajo costo, es evidente cómo el espacio público al no ser reconocido como estructurante espacial y social, conduce a la construcción de una periferia deficitaria, inequitativa y excluyente. Es difícil en este contexto pretender que los ciudadanos construyan lazos de solidaridad estables ni controlar su tendencia a privatizar el uso del espacio público. Un espacio público que en términos tanto cualitativos como cuantitativos es deficitario, también es excluyente por principio de la vida ciudadana. Será entonces necesario partir de un urbanismo realmente participativo en el que se tenga en cuenta las necesidades de los habitantes no sólo como mercado, sino principalmente como ciudadanos de un país democrático para definir así estándares viables socialmente.

BIBLIOGRAFÍA

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRICTAL, DAPD (1967). *Acuerdo Número 65*. Bogotá.
- _____ (1973). *Decreto Número 1259*. Bogotá.
- _____ (1973). *Decreto Número 1260*. Bogotá.
- _____ (1979). *Acuerdo Número 7*. Bogotá.
- _____ (1980). *Decreto Número 2489*. Bogotá.
- _____ (1990). *Acuerdo Número 6*. Bogotá.
- _____ (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto Número 619*. Bogotá.
- _____ (2003). *Decreto Número 469*. Bogotá.
- INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL, ICT, DAPD, DAPN (1972). *Estudio de Normas mínimas de Urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios*. Bogotá.
- TARCHÓPULOS, Doris, CEBALLOS, Olga Lucía (2005). *Patrones urbanísticos y arquitectónicos de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología COLCIENCIAS, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Centro Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.