









Impacto de las políticas públicas y normativas locales sobre el espacio público. Casos de estudio: Manizales, Medellín y Quito

Impact of Public Policies and Local Regulations on Public Space. Study Cases: Manizales, Medellín and Quito

Lorena Peralta-Lozanoⁱ  
María Fernanda Cárdenasⁱⁱ  
Tania Giraldo-Ospinaⁱⁱⁱ  
Tiffany Botero-Riveraⁱⁱ  

ⁱ *Alcaldía Municipal; Líbano; Tolima; Colombia.*

ⁱⁱ *Universidad Nacional de Colombia; Medellín; Antioquia; Colombia.*

ⁱⁱⁱ *Universidad Nacional de Colombia; Manizales; Caldas; Colombia.*

Correspondencia: Leidy Lorena Peralta-Lozano. Correo electrónico: lperaltalo@unal.edu.co

Recibido: 15/02/2021

Revisado: 11/05/2021

Aceptado: 20/05/2021

Citar así: Peralta-Lozano, Leidy; Cárdenas, María Fernanda; Giraldo-Ospina, Tania; Botero-Rivera, Tiffany. (2021). Impacto de las políticas públicas y normativas locales sobre el espacio público. Casos de estudio: Manizales, Medellín y Quito. *Revista Guillermo de Ockham*, 19(2), pp. 249-262.

<https://doi.org/10.21500/22563202.5272>

Copyright: © 2021. Universidad de San Buenaventura, Cali. La Revista Guillermo de Ockham proporciona acceso abierto a todo su contenido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0).

Conflicto de intereses. Los autores han declarado que no hay conflicto de intereses.

Disponibilidad de datos. Todos los datos relevantes están en el artículo. Para mayor información contactar al autor de correspondencia.

Fondos. Sí. Convocatoria nacional para el fomento de alianzas interdisciplinarias que articulen investigación, creación, extensión y formación en la universidad nacional de Colombia 2019-2021, moda-

Resumen

El espacio público urbano no solo articula los diversos usos y actividades en las ciudades, es también, uno de los elementos más relevantes para las ciudades contemporáneas, que deben garantizar a sus habitantes espacios de socialización, recreación y expresión que redunden en una construcción de ciudadanía y en una mejor calidad de vida para la población. No obstante, el reconocimiento de su importancia en las normas y en las políticas públicas de orden nacional y local, no es suficiente para materializar las metas trazadas. Este trabajo analiza dos ciudades colombianas y a Quito, las cuales tienen, además, limitaciones para su crecimiento dadas por el relieve del territorio en el que se asientan. Se contrastaron las normas y políticas públicas de los últimos diez años, y los espacios públicos en las tres ciudades, lo que permitió evidenciar diferencias en la ejecución de las políticas entre los dos países y en los indicadores que dan cuenta de los espacios públicos totales. Por otro lado, se encontraron similitudes en la distribución desigual e inequitativa de los espacios públicos y zonas verdes existentes, de los cuales muchos barrios aún carecen o tienen muy pocos, mientras otros concentran gran cantidad de área.

Palabras clave: espacio urbano, planificación urbana, política gubernamental, bienestar social, indicadores ambientales

Abstract

Urban public space not only articulates various uses and activities within cities, it is also one of the most relevant elements for contemporary cities to be able to ensure areas of socialization, recreation and expression for their inhabitants, which result in both the creation of citizenship and a better life quality for the population. Nevertheless, the recognition of the importance of regulations and public policies at both the national and local levels is not enough to achieve the goals set. This study examines two Colombian cities, as well as Quito, Ecuador, which, in addition to restrictions on growth due to the geographical features of their

lidad única. Aprobación del proyecto “Estudios urbanos”, código Hermes 47256.

Descargo de responsabilidad. El contenido de este artículo es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa una opinión oficial de sus instituciones ni de la *Revista Guillermo de Ockham*.

appropriate territories. We compared both the regulations and the public policies from the last ten years, as well as the public spaces in all three cities. This examination shows a number of differences in the implementation of policies between the two countries, as well as in the indicators of total public-space areas. Moreover, we found similarities in the unequal distribution of public spaces and existing green areas: Many neighborhoods have few or none, while other locations have a large number of such areas.

Keywords: urban space, urban planning, government policy, social welfare, environmental indicators.

Introducción

Las ciudades contemporáneas enfrentan grandes retos, como el incremento poblacional debido a la migración internacional, la desigualdad socioeconómica, la diversidad cultural, la crisis económica y los procesos de adaptación al cambio climático, entre otros, que abarcan su ámbito físico y urbanístico, por lo cual se encuentran en un proceso continuo de renovación, transformación, consolidación y generación de nuevos espacios, dentro de los cuales el espacio público se constituye en un importante desafío político, urbanístico y cultural (Borja y Muxí, 2001).

A partir de las consideraciones sobre el derecho a la ciudad, se reconoce el espacio público como uno de los elementos fundamentales que permiten a los ciudadanos expresarse, apropiarse de sus hábitats y crear ciudadanía (Borja y Muxí, 2000). Así mismo, el espacio público es un mecanismo de las administraciones municipales para asegurar a sus habitantes, particularmente a los que habitan las zonas urbanas, una mejor calidad de vida, lo cual es transparente en el discurso y en las normas, pero no siempre es tan obvio en la materialización de los espacios públicos, que, además, debería crearse atendiendo a principios de equidad y justicia espacial, en los términos que plantea Soja (2010). De igual modo, las administraciones públicas deben garantizar espacios de expresión de los derechos cívicos ciudadanos y estar atentas a cómo estos se transforman y se adaptan a las múltiples necesidades de sus usuarios y potenciales visitantes y en qué medida las normas acompañan estos cambios (Garriz y Schroeder, 2014).

De acuerdo con Borja (2013), el espacio público, además de configurarse como un derecho urbano que forma parte de un amplio catálogo, puede convertirse en el indicador del cumplimiento de otros derechos urbanos, como el de la protesta, la vivienda, el trabajo, la movilidad, etc. Por esta razón, le otorga un lugar central en la discusión de los derechos urbanos, considerándolo el más importante de todos. Este puede entenderse como la versión renovada del planteamiento del derecho a la ciudad, categoría propuesta por el teórico urbano Henri Lefebvre en 1969, como el derecho de los habitantes a una vida urbana, transformada y renovada.

Además de ello, Borja (2013) describe el espacio público a partir de dos dimensiones: una jurídica y otra sociocultural. La primera hace referencia a la separación entre lo público y lo privado que se somete a la regulación de la administración pública y dispone el acceso para todos con condiciones de uso. La segunda dimensión entiende el espacio público como un lugar de relación e identificación, de contacto entre las personas y de expresión comunitaria.

El presente artículo presenta un abordaje de las dos dimensiones que concibe Borja sobre el espacio público, al plantearse las siguientes preguntas: ¿Qué papel cumplen las políticas públicas en la producción del espacio público efectivo? ¿Los planes de gobierno incluyen estrategias de financiación para el incremento y conservación de los espacios públicos efectivos y el aumento de usuarios en el espacio público? ¿Se están implemen-



tando los contenidos programáticos de los planes de gobierno? Lo anterior busca evaluar las fallas y los aciertos en el marco normativo, de cara a la materialidad existente en las ciudades objeto de estudio.

El objeto de la investigación se concentró en indagar sobre la explicación de la situación actual del espacio público en dos ciudades colombianas, Medellín y Manizales, y en Quito, Ecuador, en relación con las normas y las políticas públicas en materia de espacio público desarrolladas en la última década. Para lo anterior, se analizaron los discursos normativos alrededor del derecho a la ciudad y se contrastó el marco normativo vigente en las tres ciudades con los índices de espacio público, las características físicas de la ciudad y su forma de configurar y producir el espacio público.

La investigación aborda la categoría de espacio público efectivo para proponer una relación entre la dimensión jurídica y sociocultural del espacio público, poniendo así en evidencia las limitaciones del marco normativo para materializar las metas de espacio público planteadas, su discusión de cara a estándares y condiciones de implantación urbana en ciudades de ladera.

Método

La investigación tomó tres ciudades como objeto de estudio, implantadas en zonas con condiciones fisiográficas y de relieve que implican restricciones para la expansión urbana. Medellín, capital del departamento de Antioquia, es el núcleo del área metropolitana del Valle de Aburrá, área que debido a la expansión urbana, presenta una conurbación y una integración funcional entre los diez municipios que la conforman. El río Aburrá-Medellín es el eje central de la ciudad que ha crecido a lo largo de su cauce, y actualmente constituye el foco de las áreas de consolidación y de transformación urbana desde el ordenamiento territorial. Manizales es la capital del departamento de Caldas. Se ubica, al igual que Medellín, sobre la Cordillera Central de los Andes. Su relieve es principalmente montañoso y con fuertes pendientes. Quito, capital de la República de Ecuador y de la Provincia de Pichincha, se sitúa en un valle entre montañas y quebradas, sobre la Cordillera de los Andes. Forma parte del Distrito Metropolitano de Quito, equivalente al área metropolitana en el caso colombiano.

Este ejercicio utilizó metodologías de corte cualitativo a través del método de revisión documental y el análisis del discurso, que posibilita hacer comparaciones y vincular los elementos concretos con la comprensión del modo como las lógicas se armonizan a otros escenarios globales; y de carácter cuantitativo, para analizar los datos de espacio público y zonas verdes urbanas en las tres ciudades, los cuales, junto con la información de la población urbana, permitieron calcular los indicadores en términos del área (en metros cuadrados) de espacio que le corresponde a cada habitante.

En el primer caso, se recopilieron y analizaron los documentos de orden nacional y local relacionados con el espacio público: la Constitución Política de ambos países, las leyes y decretos expedidos y vigentes; los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) a partir del año 2010, que se refieren al Plan Nacional de Desarrollo de cada Gobierno de orden nacional y local, y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de nivel municipal proyectados a doce años, y sobre los cuales, para el caso colombiano, constantemente se presentan informes de seguimiento.

Para Quito se estudió el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Plan Nacional de Desarrollo de los años 2009, 2013, 2017 del Gobierno de Ecuador, algunas ordenanzas metropolitanas, el Plan de Uso y

Ocupación del Suelo (PUOS) que posee vigencia por cinco años, y el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015 diseñado a diez años.

Dentro del enfoque interpretativo, el uso del método cualitativo de los anteriores documentos permitió identificar las ideas, significados, argumentos y discursos ahí reflejados, y abordar el problema desde tres ramas metodológicas: el análisis de contenido, el análisis de discurso y el análisis narrativo, todas vinculadas a enfoques pospositivistas o interpretativos en política pública. El interés de este tipo de fuentes primarias estriba en que se toman tal cual son, a saber, un acto de habla oficial o una declaración de intenciones y posiciones (Isaza, 2017).

Para el cálculo de los indicadores se recopiló la cartografía más actualizada en las tres ciudades, que contiene los espacios públicos y las zonas verdes urbanas, a partir de los geoportales y la información oficial de los planes de ordenamiento territorial, en formatos de SIG (sistemas de información geográfica), los cuales fueron procesados con el *software* libre QGIS® a escala de barrio y a escala urbana. La información poblacional se tomó de los datos oficiales. Para el caso de Colombia, del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), y en Ecuador del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Para hacer comparable la información, se trabajó en las tres ciudades con los datos al año 2018.

Este ejercicio se ejecutó solamente para las áreas urbanas de las tres ciudades de interés, sin incluir la información de las áreas metropolitanas o de los municipios conurbados con ellas. El perímetro urbano se tomó de la delimitación oficial vigente establecida por las administraciones municipales.

Resultados

La gestión urbana se convirtió en los años noventa en el enfoque privilegiado de los procesos de planeación urbana y marca un hito debido al cambio de paradigma entre el Estado benefactor o asistencialista y el Estado regulador (Torres, 2015). En ese momento se fraguaba el desarrollo normativo a partir de la función social y ecológica de la propiedad. En Colombia y en Ecuador, al ser países unitarios regidos por las leyes nacionales en la totalidad de sus territorios, se ha adoptado un conjunto de normas que orientan el ordenamiento del territorio y, en particular, la generación y restauración del espacio público. En la Tabla 1 se presenta la normatividad más relevante para cada país en la materia.

Tabla 1

Marco normativo relacionado al espacio público de Colombia y Ecuador

Colombia	Ecuador
La Constitución de 1991 reconoce principios rectores que se relacionan con el urbanismo tales como la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés público y la función pública del urbanismo. Marca un cambio en la esencia del territorio haciendo referencia a los derechos colectivos cuyo titular es una pluralidad y no un solo individuo. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.	La Constitución Política de 2008 incorpora innovadores conceptos constitucionales como el derecho a la ciudad y al buen vivir. Además, garantiza la preservación de la naturaleza y otras protecciones al medioambiente. La organización territorial está dada en regiones, ordenado en provincias, cantones y parroquias rurales, que conforman los gobiernos autónomos descentralizados.

Colombia	Ecuador
La Ley 388 de 1997 o Ley de Ordenamiento Territorial, traza los cimientos de una planeación estratégica y presenta instrumentos como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), sobre los cuales los municipios se comprometen a su elaboración, otorgándoseles responsabilidades como entes locales. El POT se estima como la herramienta materializada más importante de la Ley en cuestión, tratándose de un instrumento técnico de planeación del territorio municipal.	Desde el 2010 opera el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, así pues, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva. Al ser un instrumento normativo que permitió unificar varios textos normativos facilita de esta manera la precisión en cuanto a la regulación de la actividad administrativa de éste tipo de gobierno.
El Decreto 1504 de 1998, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, percibe al espacio público como un elemento de calidad de vida urbana en términos de posibilidad de acceso, que manifiesta la satisfacción de necesidades materiales e inmateriales de los ciudadanos partiendo del uso y disfrute de sus elementos. También hizo una importante categorización denominada espacio público efectivo, el cual es el espacio público permanente, conformado por parques, zonas verdes, plazas y plazoletas. Así mismo se consideró como índice mínimo el de 15 m ² por habitante	En la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) de 2016, se fijan los principios y reglas en que se basan las competencias del ordenamiento territorial que permitan el correcto desarrollo equitativo y equilibrado de las regiones y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, el buen vivir y otras garantías. Trata también el uso racional del suelo, su protección, ordenación y planificación, por lo que corrobora la presencia significativa en concordancia con la Constitución Política, sus valores fundamentales y los principios de validez normativa de todo el ordenamiento jurídico

Fuente: elaboración propia a partir de: Constitución Política de Colombia, 1991; Ley 9 de 1989; Ley 388 de 1997; Decreto 1504 de 1998; Constitución Política de Ecuador, 2008; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016.

De lo anterior podemos observar en ambos países, una normatividad fuerte que da cuenta del papel indispensable de la administración pública, de la cual emergen nociones de ciudadanía y a partir de allí la construcción de lo colectivo. La protección jurídica del espacio público resulta indispensable en cuanto significa la garantía como derecho y en ambos países fortalece, de forma cuantitativa, el desarrollo de la ciudad, lo que a la postre, lleva a cuestionar qué papel juega la relación cualitativa normativamente y si los preceptos están centrados en favorecer únicamente la relación numérica.

Metas planteadas y su cumplimiento

En Colombia, en documentos emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máxima autoridad nacional de planeación, y en otros, como los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), se encuentran los lineamientos de políticas públicas, estrategias, programas y planes de la política económica, social y ambiental que responden a los objetivos de cada administración.

Los planes de desarrollo territorial son importantes herramientas de planeación que guían las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante el periodo de gobierno vigente. Allí se integran los compromisos adquiridos con el programa de gobierno del mandatario entrante, la participación ciudadana y los parámetros establecidos por la Constitución y la Ley (tablas 2 y 3).

Para el caso de Quito, resulta compleja la comparación de la normatividad y el cumplimiento si se tiene en cuenta que el seguimiento en el país se ve obsoleto y carente de precisión en cuanto a la clasificación y evaluación. Por ejemplo, su índice de espacio público más actualizado corresponde al año 2012, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, y en la ciudad no se cuenta con herramientas que permitan el ejercicio, como sí lo son “Medellín, cómo vamos” y “Manizales, cómo vamos” (Tabla 4).

Tabla 2

Planes de desarrollo territorial de Manizales 2012-2023

Gobierno y nombre del plan	PDT	Cumplimiento
2012-2015 “Gobierno en la calle”, de Jorge Eduardo Rojas Giraldo.	Se habla de espacio público para indicar algunos problemas en los procesos de urbanización en ciertas regiones del país, que han generado transformaciones adversas del paisaje, pérdida de la biodiversidad y reducción del espacio público, entre otros. Los lineamientos ambientales dan respuesta a dichas problemáticas.	El informe “ Manizales, cómo vamos ” (2015), señala que el espacio público es el elemento del hábitat que menos satisfacción generó. Para el año 2015, Manizales contaba con 4,1 m ² /habitante, registrando un aumento con relación a la cifra reportada en 2012 de 2,8 m ² /hab. Este incremento se debió a la actualización de la medición y la incorporación de áreas no contempladas como espacio público y no a la edificación de nuevos espacios para el disfrute efectivo de los ciudadanos.
2016-2019 “Más oportunidades”, José Octavio Cardona León.	Se tomó el índice de espacio público permanente establecido por el Decreto 1504 de 1998, de 15 m ² /hab (zonas verdes, parques, plazas y plazoletas, sin segregar la cobertura por niveles territoriales). Los programas se denominaron: - Espacio Público para una Ciudad Sostenible. - Manizales, un Parque para la Vida.	El informe “ Manizales, cómo vamos ” (2019) registró mejoría respecto a años anteriores con la cifra de 7,15 m ² /hab, 6 % más frente al reportado en el 2015. Sin embargo, seis de las comunas de la ciudad no superan los 3 m ² /hab, debido a que el valor general para Manizales muestra diferencias cuando se divide territorialmente.
2020-2023 “Manizales más grande”, de Carlos Mario Marín Correa.	El componente de sostenibilidad y medioambiente se formuló para convertir a Manizales en un ejemplo de sostenibilidad y competitividad, conectado con la región y el país. Así, se propusieron ejes concretos como la inversión en zonas estratégicas para la generación de espacio público, destinación de áreas peatonalizadas y construcción de parques lineales, incrementando así las zonas verdes. Finalmente, se habló del turismo natural.	Los PDT previstos para el 2020 deben analizarse a la luz de la contingencia por la pandemia del Covid-19. Con el propósito de reactivar la economía, la Secretaría Jurídica de Manizales puso a disposición zonas del espacio público para que establecimientos gastronómicos y afines utilicen andenes, antejardines, parques, plazoletas y vías, con previa solicitud y cumpliendo ciertos requisitos.

Fuente: elaboración propia a partir de: Plan de Desarrollo “Gobierno en la Calle”, 2012-2015; Plan de Desarrollo “Más oportunidades”, 2016-2019; Plan de Desarrollo “Manizales más grande”, 2020-2023; (Manizales, cómo vamos), 2015; (Manizales, cómo vamos, 2019; La Patria, 2020; Decreto 1504 de 1998.

Tabla 3

Planes de Desarrollo Territorial de Medellín, 2012-2023

Gobierno y nombre del plan	PDT	Cumplimiento
2012-2015 “Medellín, un Hogar para la Vida”, de Aníbal Gaviria Correa.	Se define que el EP es para el disfrute del tiempo libre, un estilo de vida saludable, la participación familiar, el trabajo intersectorial e interinstitucional, que favorecen liderazgos comunitarios. Los programas implementados fueron “Gestión y construcción de espacios públicos”, “Intervenciones urbanas y rurales en el marco del cinturón verde” y “Ciudad verde”. Se plantea un déficit de EP de 2,21 m ² , el cual se recuperaría a 7,25 m ² contando áreas libres de equipamientos, recreativas, complementarias al sistema vial y el espacio público peatonal (Alcaldía de Medellín, 2012).	Según un informe de “ Medellín, cómo vamos ” (2016), Medellín fue la ciudad que más invirtió en el espacio público en 2012-2015, con el 5,6 % del presupuesto en ese rubro, mientras que otras ciudades invirtieron menos del 4%. El mayor monto fue destinado a las zonas verdes, parques, plazas y plazoletas. En las obras más destacadas están el proyecto Jardín Circunvalar de Medellín, en el cinturón verde metropolitano y Parques del Río. El indicador de espacio público efectivo por habitante pasó de 3,53 m ² /hab a 3,66 m ² /hab en 2015.

2016-2019 “Medellín cuenta con vos”, de Federico Gutiérrez Zuluaga.	Este PDT señala que el EP efectivo de Medellín ha disminuido un 5,3%. A continuación, algunos de los programas/proyectos: “Todos convivimos en el espacio público”, “Regulación, control y recuperación del espacio público”, “Espacio público para el disfrute de la ciudadanía”, “Medellín gestiona su paisaje, patrimonio y bienes inmuebles”, “Espacio público para convivencia ciudadana”, “Cinturón verde metropolitano”, “Parques para vos”.	El informe Calidad de Vida de Medellín (2016-2019) , indica que la inversión realizada en este cuatrienio fue la menor en comparación con los dos anteriores. El rubro se destinó a la construcción y mantenimiento de zonas verdes, parques, plazas y plazoletas, con el proyecto “100 parques para vos” con el que se mejoraron 266.899 m ² . La administración entregó a 2019 un avance de 59,3 % en relación con la meta de 62% propuesta inicial. Se logra un consolidado concreto en la ciudad de 3,74 m ² /hab.
2020-2023 “Medellín futuro”, de Daniel Quintero Calle.	Respondiendo a las necesidades del diagnóstico, se crea el componente “urbanismo ecológico”, a través del cual se fomenta el programa “Espacio público para el disfrute colectivo y la sostenibilidad territorial”. Su objetivo es la consolidación y mejoramiento del paisaje y los diferentes elementos que componen el espacio público para el favorecimiento del esparcimiento y encuentro ciudadano accesible, seguro y efectivo. Para el centro de Medellín, se propone la consolidación de cuatro distritos y la creación de seis más.	Por la contingencia producto de la pandemia por el Covid-19, la alcaldía de Medellín determinó, mediante el Decreto 0967 de 2020, reducir temporalmente el pago que hacen los establecimientos comerciales por ocupación y uso del espacio público. La reactivación de las obras del Paseo de Bolívar II y la siembra de 37 nuevos árboles en el centro de Medellín, fueron obras que se suspendieron debido también a la pandemia (El Colombiano).

Fuente: elaboración propia a partir de: Plan de Desarrollo “Medellín, un hogar para la vida”, 2012-2015; Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos”, 2016-2019; Plan de Desarrollo “Medellín futuro”, 2020-2023; Medellín, cómo vamos, 2012-2015; Medellín, cómo vamos, 2016-2019; El Colombiano, 2020.

Tabla 4

Planes metropolitanos de ordenamiento territorial en Quito

Gobierno	Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial
2012-2022 Augusto Barrera Guarderas	Propone configurar la red urbana como un sistema de áreas verdes configuradas entre sí, con funciones recreacionales y ecológicas. Esto es, relacionar espacios urbanos con espacios naturales utilizando recursos geográficos como la montaña, el río y la quebrada. Visualiza la incorporación de corredores verdes y nuevos parques distritales. Se preocupa por una red de espacio público que garantice la accesibilidad y la inclusión de personas con capacidades especiales.
2015-2025 Mauricio Rodas Espinel	Crea el programa Red Verde Urbana, que se conforma para integrar sistemáticamente todos los componentes del entorno natural que contribuyen al concepto de ciudad sostenible. El programa se compone de tres redes: red ecológica, red de revitalización y red paisajística. Contempla áreas de intervención y recuperación especial, además de la incorporación de cinco bosques protectores.

Fuente: elaboración propia a partir de: Plan de Desarrollo, 2012-2022; Plan de Desarrollo, 2015-2025.

Indicadores de espacio público

La cuantificación del espacio público permite estimar indicadores como el relacionado con el área en metros cuadrados de espacio público efectivo por habitante. La información obtenida a partir de la cartografía, permitió identificar el espacio público efectivo, comprendido por las áreas clasificadas como parques, plazas, plazoletas y algunos elementos complementarios, como zonas verdes y ecoparques que están dentro del perímetro urbano de las ciudades. Además de la importancia del espacio público efectivo en general, se reconoce que las áreas con vegetación proporcionan beneficios ambientales y sociales adicionales, por lo que interesa diferenciar cuánto del espacio público efectivo (EPE) en las ciudades, está conformado por zonas verdes. La Tabla 5 presenta los datos en área y los indicadores calculados para las tres ciudades, con información actualizada

al año 2018. Con base en las definiciones de EPE, se sumaron en este ítem los parques y las plazas. En zonas verdes (ZV) se sumaron las áreas restantes correspondientes a zonas verdes, ecoparques, cerros tutelares y separadores ambientales.

Tabla 5

Espacio público efectivo (EPE), zonas verdes (ZV) y espacio público (EP) total en Manizales, Medellín y Quito, e indicadores calculados con la población estimada al año 2018

	Área total ZV (ha)	Área de parques, plazas y plazoletas (ha)	Área total EPE (ha)	Habitantes urbanos	ZV/hab (m ² /hab)	Parques, plazas y plazoletas/hab (m ² /hab)	EPE total (m ² /hab)
Manizales	191,4	90,2	281,6	375 432	5,10	2,40	7,50
Medellín	406,2	423,5	829,7	2 253 379	1,80	1,88	3,68
Quito	190,8	2.281,0	2.471,9	1 837 892	1,04	12,41	13,45

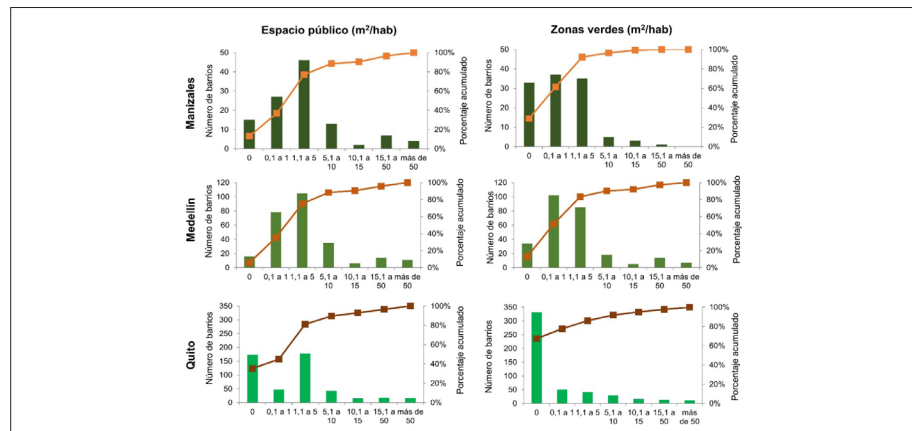
Fuente: elaboración propia a partir de alcaldía de Manizales (2017), alcaldía de Medellín (2014) actualizado a 2018 por Cárdenas *et al.* (2020), DANE (2020), Distrito Metropolitano de Quito (2016) actualizado por Gómez (2020), INEC (2020).

Los datos de la Tabla 5 muestran que Quito supera, por mucho, los indicadores de EPE y de EP de Manizales y de Medellín. Se resalta, así mismo, la gran diferencia entre los indicadores promedio de las tres ciudades. Si bien Manizales tiene el mejor indicador de zonas verdes por habitante, este no siempre cumple con la condición de carácter permanente. Muchas de sus zonas verdes nuevas están previstas en las laderas urbanas, lo que dificulta su permanencia si se considera la accesibilidad para personas con movilidad reducida temporal o permanente. En términos generales, Quito casi duplica el indicador de EP de Manizales, que a su vez duplica el indicador de Medellín, aunque Quito y Medellín son más cercanas en cuanto a su población. Por tanto, en términos de área de EP, Quito tiene una extensión muchísimo mayor: unas cinco veces el área total del EP de Medellín y casi diez veces el área total del EP en Manizales.

Por otro lado, el cálculo de los indicadores de espacio público efectivo y de zonas verdes por cada barrio de las ciudades, muestra un panorama complejo e inequitativo, ya que mientras que unos pocos barrios ostentan una alta concentración de este tipo de espacios, la mayoría tiene indicadores de menos de 5 m²/hab. Incluso, se encontraron barrios con cero, es decir, sin ningún área destinada a este tipo de especialidades (Figura 1).

Figura 1

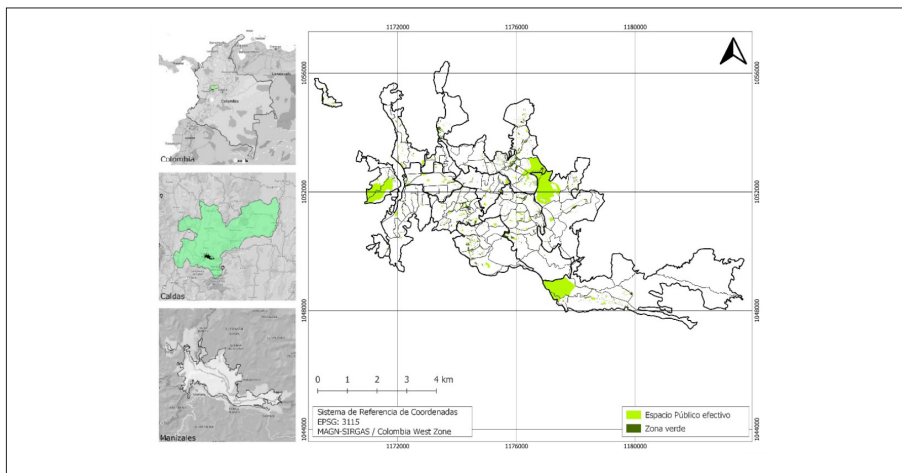
Distribución de los indicadores de espacio público (columna izquierda) y de las zonas verdes urbanas (columna derecha) en m²/hab, por barrio, en las ciudades de Manizales, Medellín y Quito, estimados para el año 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de alcaldía de Manizales (2017), alcaldía de Medellín (2014) y actualización a 2018 (Cárdenas *et al.*, 2020), DANE (2020), Distrito Metropolitano de Quito (2016) actualizado por Gómez (2020), INEC (2020).

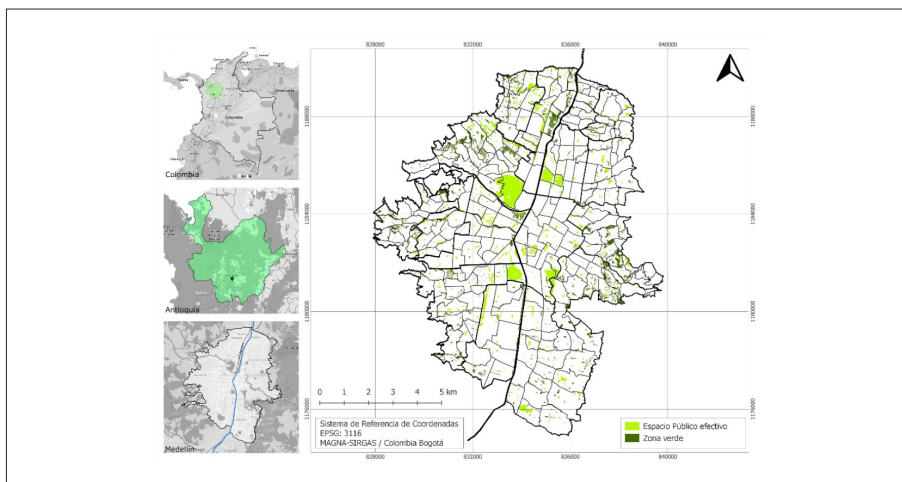
Lo que demuestra la Figura 1 es que la distribución de los espacios públicos por barrio es bastante desigual. De acuerdo con el porcentaje acumulado que indica la línea naranja, en Manizales el del 77 %, esto es, 88 de los 114 barrios analizados tienen menos de 5 m²/hab de EP, de los cuales 15 (13 %) no tienen nada de EP y 27 (24 %) tienen menos de 1 m²/hab. En Medellín la tendencia es similar, con un 74 % (195 de 265) de los barrios con un indicador por debajo de 5 m²/hab; 14 barrios (5,3 %) carecen totalmente de EP y 73 barrios (27,5 %) tienen menos de 1 m²/hab. En Quito la proporción de barrios sin nada de EP alcanza un 26 % (128 de 492), y por debajo de 1 m²/hab se encontraron 57 barrios (11 %), para un acumulado de 74 % (365 de 492 barrios) con un indicador de 5 m²/hab o menos. La distribución barrial de las zonas verdes es más o menos similar a la descrita en Manizales y en Medellín, pero en Quito es claro que la concentración de estos espacios es muchísimo mayor: solo unos pocos sectores de la ciudad tienen generosas extensiones de ecoparques y de zonas verdes, mientras que la gran mayoría de los barrios carecen de ellas (figuras 2, 3 y 4).

Figura 2
Espacio público efectivo y zona verde de Manizales



Fuente: elaboración propia a partir del shape de la **alcaldía de Manizales (2017)** y el complemento XYZ Tile de *Google Satellite* en el software QGIS 3.16.1. Elaboró: Yissel Natalia Gaviria Palacino, Semillero de investigación URBI-SIG.

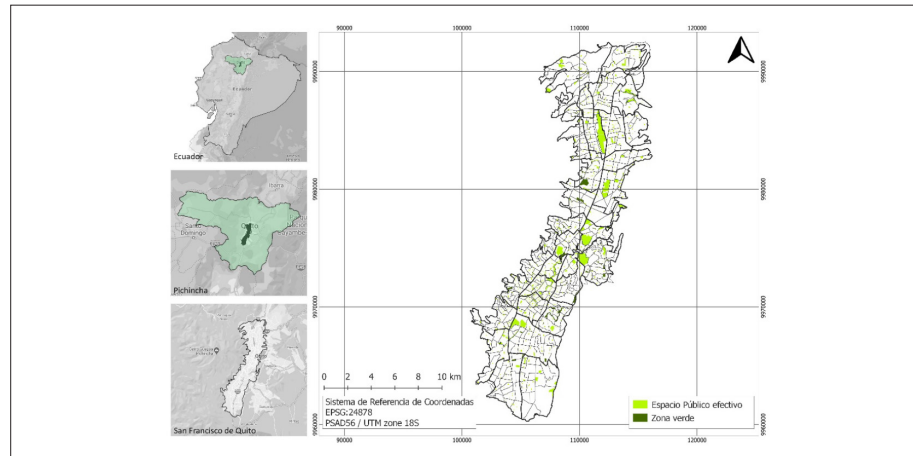
Figura 3
Espacio público efectivo y zona verde de Medellín



Fuente: **alcaldía de Medellín, POT 2014**, actualizado a 2018 (Cárdenas *et al.*, 2020) y el complemento XYZ Tile de *Google Satellite* en el software QGIS 3.16.1. Elaboró: Mara Alejandra Abril Rendón, Semillero de investigación URBI-SIG.

Figura 4

Espacio público efectivo y zona verde Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador.



Fuente: Distrito Metropolitano de Quito (2016) actualizado por Gómez (2020) y el complemento XYZ Tile de Google Satellite en el software QGIS 3.16.1. Elaboró: Juan Felipe Ortega Sapuyes, Semillero de investigación URBI-SIG.

Discusión

A partir de los distintos hallazgos normativos y administrativos de las ciudades objeto de estudio de esta investigación, es posible evidenciar que, como señala Borja (2013), a través del espacio público es posible encontrar indicios de la configuración socioespacial del territorio y, en consecuencia, de las condiciones de vida de sus habitantes.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 reconoce los desafíos que trae consigo la acelerada urbanización y de esta manera se han ido gestando, paulatinamente, instrumentos jurídicos y normativos que buscan generar alternativas a los problemas que de ello resulta. Por tanto, provee una serie de principios para el ordenamiento del territorio y de derechos urbanos, donde la importancia de la pluralidad y el disfrute del uso colectivo del espacio público y de un ambiente sano, están en el centro de las intervenciones urbanas. Por su parte, Ecuador destaca en su carta magna la mención expresa de principios constitucionales innovadores, tales como el ejercicio del derecho a la ciudad y el buen vivir. Vale la pena resaltar que son pocas las legislaciones en el mundo que los contienen de manera explícita.

Además, en ambos casos existen instrumentos de planificación como el POT y el COOTAD, para que los gobiernos locales emprendan acciones dirigidas a los espacios públicos urbanos. Aunque en el caso de Ecuador se tienen diversas herramientas que contribuyen al mejoramiento urbanístico y a la concepción de la ciudad verde como eje transversal a todos los planes y directrices que se dictan en Quito, hace falta un ejercicio de planificación que integre las políticas, planes, programas y proyectos en un accionar con enfoque sistémico. En cuanto a Medellín y Manizales, se encuentra que pese al despliegue normativo y de herramientas para la gestión urbana de espacios públicos, así como a las declaraciones de voluntad en los PDT, una porción del incremento de área de EPE se ha dado debido a cambios en las mediciones hechas por la administración municipal. Por ejemplo, la inclusión de fajas protectoras de cauces y zonas verdes, las cuales las hacen inaccesibles y no contribuyen al disfrute colectivo.

El principio constitucional del buen vivir en Ecuador, es un ejemplo de cómo se puede reinterpretar el paradigma del bienestar y a través de este, la concepción del desarrollo y de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos (Cubillo, 2017), lo cual se manifiesta en

las prioridades de inversión social y en la manera como se construye la ciudad. Aunque al principio parecía una alternativa utópica, hoy se reconoce que el buen vivir tiene una serie de dimensiones que dan una idea de cómo construir una sociedad alternativa (Altmann, 2016), dentro de las cuales se reconoce la generación de espacios de encuentro común, que se materializan en los espacios públicos y la reivindicación del derecho a la ciudad de acuerdo con los deseos de los ciudadanos (Borja, 2011; Harvey, 2008).

Las ciudades globales se han volcado al seguimiento de una serie de estándares o patrones para mantener la marca de ciudades-modelo que, de acuerdo con Sánchez y Moura (2005), consiste en una serie de elementos urbanísticos, prácticas de gestión o llamadas soluciones creativas para problemas urbanos, por lo cual muchas de las iniciativas de transformación del espacio público en las ciudades latinoamericanas han surgido de las administraciones locales, por lo que no corresponden a políticas claras derivadas de las cartas constitucionales de los países, ni a leyes generales, sino a programas de gobierno que buscan mejorar las características de la ciudad (Páramo *et al.*, 2016). Y es lo que se verifica en este trabajo, donde si bien la Constitución y las leyes reconocen la importancia de estos espacios en las ciudades, no dan mayores elementos para desarrollarlos o generar nuevos espacios públicos. En efecto, lo que se observó en los casos analizados, responde a iniciativas locales de las administraciones municipales, las cuales plantean sus metas y la inversión para lograrlas, aunque en Ecuador el Plan de Desarrollo Nacional del año 2008 “Buen Vivir” reconoce que el Estado debe tomar un papel activo en las políticas de desarrollo y debe fortalecer las competencias de los gobiernos locales (Gierhake y Jardon, 2015), y así lo hizo. De este modo, se pudo demostrar que ha habido esfuerzos institucionales por incrementar los espacios públicos, ya que a partir de las políticas públicas se tuvieron en cuenta en los planes de gobierno y la normatividad. Sin embargo, aún las ciudades estudiadas enfrentan déficit cuantitativo y cualitativo de espacios públicos y requieren incorporar parámetros de calidad del espacio público como un reto normativo y de política pública. Es de aclarar que el concepto de espacio público efectivo incluye las zonas verdes. Para este análisis, se discriminaron las zonas verdes de las áreas correspondientes a parques, plazas y plazoletas, es decir, donde predominan las zonas duras.

Aunque los espacios públicos efectivos con sus zonas verdes han desempeñado un papel importante en el mejoramiento de los entornos urbanos, en estas ciudades no solo hay insuficientes espacios públicos sino una distribución inequitativa de estos. Esta demanda tiende a aumentar dado el incremento poblacional debido a la migración internacional.

Las políticas públicas sí dan más luces acerca de qué se quiere conseguir y cómo. En Colombia, por ejemplo, la meta propuesta es de 15 m² de espacio público efectivo por habitante (CONPES, 2012; República de Colombia, 1998) y de 9 m² de zonas verde por habitante (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016). Es decir, que los 6 m² restantes corresponden a parques, plazas y plazoletas. En consecuencia, las ciudades cuya población está en continuo aumento, deben buscar la manera de aumentar cada vez más sus áreas de espacio público para así poder, por lo menos, mantener estable el indicador, aunque lo ideal sería seguir incrementándolo. Estas metas no se han logrado cumplir a pesar que las administraciones municipales en esta última década han reconocido sus múltiples beneficios y generado nuevos espacios públicos efectivos.

Para el caso de Medellín, Anguelovski *et al.*, (2018) plantean que los parques Arví y Parques del Río que se han construido recientemente, si bien han mejorado los indicadores de espacio público, también han generado consecuencias no previstas para las comunidades. Desde el punto de vista de implementación de políticas, estas se han llevado a cabo, pero han generado inequidad con procesos de gentrificación verde que amenazan los

medios de subsistencia y capacidad de permanencia de los residentes, quienes ya tienen vidas precarias, con procesos de desalojo y desplazamiento.

El indicador de espacio público por habitante, aunque no está homologado internacionalmente e incluso, dentro de Colombia carece de criterios que permitan unificar los espacios que se incluyen, facilita la comparación entre ciudades, y en una misma ciudad, entre distintos momentos para evaluar su evolución temporal. No obstante, la determinación de lo que constituye un espacio público efectivo sigue siendo vaga. Por ejemplo, en Colombia la norma indica que este se compone de parques, plazas, plazoletas y zonas verdes, pero en la cartografía de las tres ciudades se aprecian algunas áreas verdes incluidas y otras no.¹ Además, esto puede cambiar con el tiempo y en concordancia con las posiciones que las administraciones municipales tomen al respecto. El indicador de zonas verdes calculado en este ejercicio, busca aproximarse a la diferencia entre la proporción de espacios públicos verdes y con áreas naturales, con respecto a aquellos en los que priman los pisos duros y las estructuras más artificiales.

Por otro lado, la distribución del espacio público y las áreas verdes urbanas entre los distintos barrios, demuestra que no todos los habitantes tienen cerca este tipo de espacios. Mientras que algunos sectores de las ciudades concentran grandes extensiones, otros carecen completamente de ellos. Lo anterior deja también una idea de inequidad o de falta de justicia territorial y climática (Anguelovski *et al.*, 2018), con consecuencias para la salud física y mental de sus habitantes (Lee y Maheswaran, 2011). En Quito, ello fue corroborado por Gómez (2020), quien encontró que muchos de los sectores con mejores condiciones socioeconómicas tienen más verde urbano cerca, mientras que muchas de las zonas más pobres tienen menos accesibilidad al verde urbano en la ciudad. Por el contrario, en Medellín se reporta que no hay correlación entre las variables de espacio público y nivel socioeconómico (Cárdenas *et al.*, 2020), lo que indica una distribución independiente o aleatoria. Ambos trabajos se efectuaron empleando técnicas de estadística espacial y escalas de barrios.

Se concluye que los contenidos programáticos de los PDT se caracterizan por sus buenas intenciones. Sin embargo, no alcanzan a materializar sus propósitos. Hay una diferencia entre lo que se promete y lo que se cumple. Frente a los desafíos para incrementar los espacios públicos y atender los cambios climáticos, es necesario políticas más flexibles para maximizar la utilización de los recursos existentes, con una planeación basada en una comprensión más amplia de las consecuencias de la inequidad, con una distribución espacial de espacios públicos según la demanda poblacional y sus necesidades. Así mismo, para próximas investigaciones sobre el impacto de las políticas públicas y las normativas locales se pueden vincular la implementación de instrumentos de financiación para el incremento y conservación del espacio público. Ciudades como Manizales cuentan con una amplia oferta de instrumentos de planeación, tributarios y obligaciones urbanísticas que permiten tomar medidas para aumentar y mejorar el espacio público y enfrentar el cambio climático. Aunque algunos no se han reglamentado, es un gran avance en materia de sostenibilidad urbana. Se requieren profesionales capacitados para poner en práctica estos instrumentos y dirigentes políticos que asuman estos retos y entiendan los beneficios relacionados con el derecho a la ciudad, la naturaleza, la calidad de vida y a un ambiente sano. En la medida en que la planificación de espacios públicos y zonas verdes

1. Como los separadores viales, retiros de corrientes de agua, glorietas o rotondas, laderas y cerros con fuertes pendientes, entre otros, que, por supuesto, aportan al bienestar social y sostenibilidad ambiental en la medida que albergan vegetación con todos los beneficios que ello implica. Pero ¿pueden considerarse como espacios de disfrute, recreación y esparcimiento para la ciudadanía? ¿Son sitios de reunión, de construcción de ciudadanía, de reivindicación del derecho a la ciudad? ¿Acercan a los ciudadanos a la naturaleza y una mejor calidad de vida?

en las ciudades sea una práctica generalizada, se requiere ahondar en cuáles usuarios son los beneficiados de las intervenciones urbanas y cuáles son las implicaciones para los habitantes de barrios, a quienes sus derechos colectivos se han visto vulnerados por este tipo de proyectos.

Referencias

- Alcaldía de Manizales. (2017). Acuerdo Municipal 958 de 2017. Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Manizales.
- Alcaldía de Medellín. (2014). Acuerdo 48 de 2014 “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014.
- Altmann, P. (2016). Buen vivir como propuesta política integral: Dimensiones del Sumak Kawsay. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 3(1), 55. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2016.2318>
- Anguelovski, I., Irazábal-Zurita, C., y Connolly, J. (2018). Grabbed urban landscapes: Socio-spatial Tensions in Green Infrastructure Planning in Medellín. *International Journal of Urban and Regional Research*, 43, 133-156.
- Borja, J. (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. *Viento Sur*, 116, 39-49.
- Borja, J., y Muxí, Z. (2000). *El espacio público, ciudad y ciudadanía* (2000.a ed.).
- Borja, J., y Muxí, Z. (2001). Centros y espacios públicos como oportunidades. *Perfiles Latinoamericanos*, 19, 115-130.
- Borja, J. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Barcelona: Alianza Editorial
- Cárdenas, M. F., Escobar, J., y Gutiérrez, K. (2020). Equidad territorial en Medellín: espacio público, amenazas naturales y calidad del aire. *Estudios Socioterritoriales*, 27, 1-18. <http://www.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/624/582>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD (2010).
- Conpes, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012). *Documento Conpes 3718*. Política Nacional de Espacio Público. (p. 41).
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Constitución Política de Ecuador (2008).
- Cubillo, A. (2017). *El buen vivir en Ecuador: dimensiones políticas de un nuevo enfoque de economía política del desarrollo* [Universidad de Huelva]. rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/13271
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2020). *Resultados y Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, Bogotá*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- Decreto 1504 (Presidencia de la República 4 de agosto de 1998).
- Distrito Metropolitano de Quito (2016). Ordenanza Metropolitana No. 127 que actualiza el Plan de Uso y Ocupación del suelo, Quito.
- El Colombiano*. (24 de noviembre de 2020). Se reactivan las obras en el Paseo Bolívar del centro de Medellín. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/obras/paseo-bolivar-reanuda-obras-despues-de-la-para-por-la-pandemia-NH14138656>
- Garriz, E. y Schroeder, R. V. (2014). Dimensiones del espacio público y su importancia en el ámbito urbano. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 12(2), 25-30.
- Gierhake, K., y Jardón, C. M. (2015). Espacio público en Quito (Ecuador). Un instrumento innovador para implementar el desarrollo territorial. *Vision de Futuro*, 20(1), 44-66.
- Gómez, L. (2020). *Relación del verde urbano de Quito y las condiciones socioeconómicas de la población desde una perspectiva de justicia espacial* [FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias

- Sociales]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16104/2/TFLACSO-2020LCGV.pdf>
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), 3. <http://ceppecuador.org/guardianes/talleres/1-2DerechosEquidades/Bibliografia/Harvey-El-derecho-a-la-ciudad.pdf>
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020). Censo de población y vivienda, Quito. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/centro-de-poblacion-y-vivienda/>
- Isaza, C. (2017). El análisis de textos gubernamentales en el estudio de las políticas públicas (análisis de contenido, de discurso y narrativo). En A. Roth, *Análisis de políticas públicas: Perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- La Patria*. (17 de septiembre de 2020). Restaurantes podrán hacer uso del espacio público. Obtenido de <https://www.lapatria.com/economia/restaurantes-podran-hacer-uso-del-espacio-publico-463929>
- Lee, A. , y Maheswaran, R. (2011). The health benefits of urban green spaces: A review of the evidence. *Journal of Public Health*, 33(2), 212-222..
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad* (Vol. 44). Ediciones Península.
- Ley 388 (Congreso de Colombia, 18 de julio de 1997).
- Ley 9 (Congreso de Colombia, 11 de enero de 1989).
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (30 de junio de 2016). do 2012-2015).
- MADS. (2016). Índice de Calidad Ambiental Urbana (ICAU). Política de Gestión Ambiental Urbana. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible..
- Manizales, cómo vamos. (2019). Informe de calidad de vida. Manizales: Editorial La Patria.
- Manizales, cómo vamos|. (2015). Informe de calidad de vida. Manizales: Editorial La Patria.
- Medellín, cómo vamos. (2012-2015). Informe de calidad de vida. Medellín.
- Medellín, cómo vamos. (2016-2019). Informe de calidad de vida. Medellín.
- Páramo, P., Burbano, A., y Fernández-Londoño, D. (2016). Estructura de indicadores de habitabilidad del espacio público en ciudades latinoamericanas. *Revista de Arquitectura*, Vi, 6–26. <https://doi.org/10.14718/RevArq.2016.18.2.2>
- Plan de Desarrollo “Gobierno en la Calle” (Jorge Eduardo Rojas Giraldo 2012-2015).
- Plan de Desarrollo “Manizales más grande” (Carlos Mario Marín Correa 2020-2023).
- Plan de Desarrollo “Más Oportunidades” (José Octavio Cardona León 2016-2019).
- Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” (Federico Gutiérrez Zuluaga 2016-2019).
- Plan de Desarrollo “Medellín futuro” (Daniel Quintero Calle 2020-2023).
- Plan de Desarrollo “Medellín un hogar para la vida” (Aníbal Gaviria Correa 2012-2015).
- Plan de Desarrollo (Augusto Barrera Guarderas 2012-2022).
- Plan de Desarrollo (Mauricio Rodas Espinel 2015-2025).
- República de Colombia. (1998). Decreto 1504 Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial (p. 8).
- Sánchez, Fernanda; Moura, R. (2005). La reinención de los lugares a través de las imágenes de “Ciudades-Modelo.” *Revista Eure*, 21–34.
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press.
- Torres, C. (2015). *Mejoramiento barrial y urbano en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.