

Lineamientos para el Diseño de una Política Pública de Espacio Público Efectivo
Pospandemia en la Ciudad de Cúcuta

Darwin Fernando Ballesteros Carreño

Trabajo de Grado para Optar el Título de Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Director

Rafael Alcides Téllez Sánchez

Magister En Planificación Y Administración Del Desarrollo Regional.

Universidad Industrial De Santander

Facultad De Ciencias Humanas

Escuela De Economía Y Administración

Maestría En Gestión Y Políticas Públicas

Bucaramanga

2026

Dedicado a mis padres, mis hermanos, a mi ángel en el cielo, a mi amada Alexa Suarez y a mi hijo, las personas con quien comparto mi vida y mis sueños.

Tabla de Contenido.

	Pág.
Introducción	12
Capítulo I	14
1.1 Antecedentes	14
1.1.1 Antecedentes Internacionales.....	14
1.1.2 Antecedentes Nacionales	15
1.1.3 Antecedentes Locales.....	18
1.2 Justificación	20
1.3 Planteamiento del Problema	22
1.4 Marco Teórico Conceptual	27
1.4.1 Políticas Públicas	27
1.4.2 Política Pública Para la Integración Socioespacial y Cultural.	29
1.4.3 (In)justicias Espaciales.....	30
1.4.4 El Espacio Público	31
1.4.5 Dinámicas del Espacio Público.....	33
1.4.6 Calidad de Vida Urbana y su Relación con la Crisis del Espacio Público.	34
1.4.7 Espacio Público efectivo y sus variables.	36
1.4.8 El Espacio Público Efectivo PosCOVID-19.....	37
1.5 Marco Jurídico	39
1.5.1 Constitución política de 1991	39

1.5.2 Ley 388 de 1997.....	39
1.5.3 Ley 1455 de 2011.....	39
1.5.4 Decreto 1504 de 1998	40
1.5.5 CONPES 3718 DE 2012.....	40
1.5.6 Acuerdo 022 de 2019	40
1.5.7 Decreto 0054 de 2022	41
1.6 Objetivos	41
1.6.1 General.....	41
1.6.2 Específicos	41
1.7 Metodología	42
1.7.2 Instrumentos.....	43
1.7.3 Variables	46
1.7.4 Estudio de caso	47
1.7.5 Tamaño de la muestra	48
Capítulo II	50
2.1 Dinámicas Socioeconómicas que Inciden en el Desarrollo de la Ciudad de Cúcuta.....	50
2.2 Desarrollo Urbano y el Espacio Público en Cúcuta.....	54
2.2.1 El espacio público y la normativa urbana local.	56
2.2.2 Espacios públicos efectivos: los parques.	57
2.3 El Desarrollo de las Comunas en Cúcuta y su Relación con el Espacio Público como Injusticia Espacial	59

2.3.1 Políticas públicas: del Plan de Ordenamiento Territorial a la acción	62
2.4 Identificación del Sitio De Estudio, Comuna 1.	63
2.4.1 Uso del suelo en Cúcuta y el Centro (Comuna 1) en relación con el espacio público	64
2.4.2 El espacio público en el centro de la ciudad: Comuna 1	66
2.5 Trabajo de Campo: Encuestas Sobre la Percepción Social de las Políticas del Espacio Público Actuales.....	68
2.6 Análisis de las Entrevistas Semiestructuradas Aplicadas a Usuarios Frecuentes del Espacio Público de la Comuna 10 Centro de la Ciudad de Cúcuta.....	78
2.6.1 Categorías emergentes de las entrevistas.....	80
2.7 Implicaciones del Déficit de Espacio Público en Escenarios de Adversidad: Como la Pandemia Covid-19.....	83
Capítulo III.....	85
3. Lineamientos para el Diseño de Una Política Pública de Espacio Público Pospandemia en la Ciudad de Cúcuta.....	85
3.1 Estructura de la Política Pública de Espacio Público Pospandemia en la Ciudad De Cúcuta	85
3.1.2 Referente estructural: Política Nacional de Espacio Público – CONPES 3718 de 2012.....	86
3.2 Lineamientos para el Diseño de la Política Pública.....	87
3.2.1. Estructura de la Política Pública:	87
3.2.2 Fuentes de financiación.....	89
3.2.3 Matriz de estrategias y acciones de cada dimensión general.....	90

3.2.4 Matriz de lineamientos para el diseño de una política pública de espacio público efectivo

pospandemia en la ciudad de Cúcuta a partir del diagnóstico mixto.....	94
Recomendaciones	97
Conclusiones	99
Referencias Bibliográficas	101

Lista De Ilustraciones.

	Pág.
Ilustración 1. Metros cuadrados de espacio público recomendados por habitante.	21
Ilustración 2. Metros cuadrados de espacio público por habitante en cada comuna del municipio de Cúcuta.	23
Ilustración 3. Crisis de frontera.....	25
Ilustración 4. Política pública.	30
Ilustración 5. Espacio público.....	32
Ilustración 6. Dinámicas del espacio público.	34
Ilustración 7. Calidad de vida urbana y espacio público.	36
Ilustración 8. Fórmula para cuantificar el espacio público efectivo.	37
Ilustración 9. Espacio público y la pandemia.	38
Ilustración 10. Distribución del PIB de Cúcuta y Tasa de crecimiento del PIB de Cúcuta por actividades.....	51
Ilustración 11. Tasa de desempleo y de Ocupación en un lapso del año 2018 al 2022 en Cúcuta.	52
Ilustración 12. Incidencia de la pobreza monetaria en el AM de Cúcuta comparada con las 12 ciudades más importantes del país.....	53
Ilustración 13. M ² de E.P.E por habitante en cada comuna (sin ronda hídrica).	61
Ilustración 14. M ² de E.P.E por habitante en cada comuna (con ronda hídrica).	61
Ilustración 15. Visual del parque lineal "La Sexta", centro de Cúcuta.....	67

Lista De Tablas.

	Pág.
Tabla 1. Estructura para formular una Política Pública según Dunn.....	28
Tabla 2. Sistema de variables.....	46
Tabla 3. Preguntas realizadas.....	70
Tabla 4. Respuesta a la pregunta: ¿La ciudad de Cúcuta cuenta con áreas de conservación ambiental para ser usadas por los ciudadanos?.....	71
Tabla 5. Respuesta a la pregunta: ¿Tiene oportunidades para la recreación y el esparcimiento, que sean accesibles en la ciudad?	72
Tabla 6. Respuesta a la pregunta: ¿Los parques públicos cuentan con una distribución para el sano esparcimiento?	73
Tabla 7. Respuesta a la pregunta: ¿Cuenta la ciudad con lugares que permitan conocer la arquitectura, cultura y costumbres del municipio?	74
Tabla 8. Respuesta a la pregunta: ¿Considera que la ciudad es organizada en sus espacios públicos?	75
Tabla 9. Respuesta a la pregunta: ¿Cómo evalúa el cumplimiento de la ciudad con los requerimientos de confinamiento para evitar la propagación del COVID-19?	76
Tabla 10. Respuesta a la pregunta: ¿Las áreas de confluencia social como el centro de la ciudad, cumplieron con las normas de bioseguridad ante el COVID-19?.....	77
Tabla 11. Respuesta a la pregunta: ¿Considera necesaria la reorganización de los espacios públicos de la ciudad?	78
Tabla 12. Caracterización de los actores clave entrevistados.....	79
Tabla 13. Categorías emergentes de las entrevistas a actores clave del espacio público.	80

Tabla 14. Estructura de la política pública de espacio público efectivo pospandemia en la ciudad de Cúcuta.	87
Tabla 15. Fuentes de financiación para la política pública de espacio público efectivo pospandemia en la ciudad de Cúcuta.	89
Tabla 16. Estrategias, acciones, indicadores, responsables y plazos estimados.	92
Tabla 17. Lineamientos de la política pública.	94

Lista de Mapas.

	Pág.
Mapa 1. Crecimiento de la mancha urbana y desarrollo histórico de la ciudad de Cúcuta.	55
Mapa 2. Sistema de espacio público del municipio de Cúcuta y parques de la ciudad.	58
Mapa 3. Mapa para identificar las Comunas de Cúcuta.	60
Mapa 4. Cartografía usos del suelo urbano.	64
Mapa 5. Usos de suelo Comuna 1, Cúcuta.	65
Mapa 6. Tratamientos urbanísticos Comuna 1, Cúcuta.	68

Resumen

Título: Lineamientos para el Diseño de una Política Pública de Espacio Público Efectivo Pospandemia en la Ciudad de Cúcuta.*

Autor: Darwin Fernando Ballesteros Carreño.**

Palabras clave: espacio público, política pública, pospandemia, Cúcuta.

Descripción:

El presente estudio tiene como objetivo formular lineamientos para el diseño de una política pública de espacio público efectivo en el contexto pospandemia en la ciudad de Cúcuta donde la pandemia del COVID-19 hizo visible la precariedad y el abandono del espacio público, al evidenciar la insuficiencia de áreas verdes, la falta de equipamientos adecuados y el deterioro del mobiliario urbano, especialmente en sectores como la Comuna 1 donde se percibe la ocupación inadecuada del espacio, la sobreocupación y la carencia de políticas que garanticen su funcionalidad.

El estudio aborda el espacio público efectivo como derecho urbano, elemento estructurante de ciudad y componente fundamental para la cohesión social, la salud y la sostenibilidad. La metodología utilizada para ello es de tipo no experimental y mixto desde ambos enfoques: cualitativo-cuantitativo. Utilizando como herramientas la encuesta y la entrevista. Además, se realizó una revisión documental y análisis de cartografía urbana existente.

De los resultados de este análisis se identificó un déficit cualitativo y cuantitativo del espacio público en Cúcuta, así como una percepción negativa del mismo. A pesar del marco normativo existente (Ley 388 de 1997, Decreto 1504 de 1998, POT local), no existe una política pública estructurada que garantice el acceso equitativo a estos espacios teniendo en cuenta momentos de crisis.

Como resultado, se formularon lineamientos para estructurar el diseño de una política pública basada en el diagnóstico, objetivos, financiamiento y mecanismos de evaluación. Esta tesis aporta un referente para repensar el espacio público efectivo en ciudades de frontera como Cúcuta, desde el urbanismo como una herramienta para el ejercicio pleno del derecho a la ciudad en tiempos de calamidad o crisis.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Maestría en Gestión y Políticas Públicas. Director: Rafael Alcides Téllez Sánchez. Magister En Planificación Y Administración Del Desarrollo Regional.

Abstract

Title: Guidelines for the Design of an Effective Post-Pandemic Public Space Policy in the City of Cúcuta.*

Author: Darwin Fernando Ballesteros Carreño.**

Key Words: public space, public policy, post-pandemic, Cúcuta.

Description:

The present study aims to formulate guidelines for the design of a public policy for effective public space in the post-pandemic context of Cúcuta city, where the COVID-19 pandemic exposed the precariousness and neglect of public spaces by revealing the shortage of green areas, the lack of adequate facilities, and the deterioration of urban furniture, especially in areas such as Comuna 1, where the improper occupation of space, overcrowding, and the absence of policies ensuring its functionality are evident.

This study addresses effective public space as an urban right, a structuring element of the city, and a fundamental component for social cohesion, health, and sustainability. The methodology employed is non-experimental and mixed, combining both qualitative and quantitative approaches, using surveys and interviews as primary tools. Additionally, a documentary review and an analysis of existing urban cartography were conducted.

The results identified both a qualitative and quantitative deficit of public space in Cúcuta, as well as a negative perception of it. Despite the existing regulatory framework (Law 388 of 1997, Decree 1504 of 1998, and the local Land Use Plan—POT), there is no structured public policy that guarantees equitable access to these spaces, particularly in times of crisis.

As a result, guidelines were formulated to structure the design of a public policy based on diagnosis, objectives, financing, and evaluation mechanisms. This thesis provides a reference for rethinking effective public space in border cities such as Cúcuta, viewing urban planning as a tool for the full exercise of the right to the city in times of calamity or crisis.

* Degree Work

** Faculty of Human Sciences. School of Economics and Administration. Master in Management and Public Policies. Director: Rafael Alcides Tellez Sanchez. Master in Planning and Administration of Regional Development

Introducción

El espacio público es un elemento fundamental en la planificación y el desarrollo de las ciudades contemporáneas, representando el escenario donde se expresan las dinámicas sociales, culturales, políticas y económicas de las mismas. En contextos urbanos complejos y desiguales, como la ciudad fronteriza con Venezuela, San José de Cúcuta, se aborda el espacio público haciendo énfasis en el espacio público efectivo entendiéndose no solo como la existencia física de áreas comunes, sino como espacios con capacidad para ser accesibles, seguras, funcionales y socialmente apropiadas sirviendo como promotores de inclusión, equidad territorial y calidad de vida.

La crisis causada por la pandemia del COVID-19 sacó a la luz las desigualdades estructurales que afectan a la mayoría de las ciudades latinoamericanas, con carencias desde el acceso, hasta el mantenimiento del espacio público. En Cúcuta, estas problemáticas se expresaron con mayor fuerza en sectores densamente poblados como la Comuna 1, donde el deterioro físico, la ocupación informal, la inseguridad y la calidad de los espacios impactaron negativamente en el bienestar y en la capacidad de respuesta ante la calamidad.

A pesar de la existencia de normas como la Ley 388 de 1997, el Decreto 1504 de 1998 y los Planes de Ordenamiento Territorial, la realidad evidencia una gran brecha entre la planeación y la ejecución de políticas de espacio público. En la práctica, las disposiciones legales no se traducen plenamente en acciones efectivas debido a la falta de articulación institucional, la insuficiencia presupuestal, la ocupación inadecuada del espacio público y la ausencia de mecanismos de control y seguimiento. En Cúcuta, estas limitaciones se expresan en un déficit tanto cuantitativo como cualitativo, que impide garantizar los estándares mínimos por habitante y dificulta el ejercicio del derecho a la ciudad, afectando directamente la calidad de vida y el desarrollo equitativo de las comunidades urbanas

Esta investigación tiene como objetivo formular lineamientos para el diseño de una política pública de espacio público efectivo en el contexto pospandemia en la ciudad de Cúcuta, a partir del análisis de estudio de caso de la Comuna 1. Para ello, se realizó una revisión conceptual y normativa sobre espacio público y políticas públicas, para a partir de allí caracterizar el espacio público en la ciudad, tomando como referente a la Comuna 1 como estudio de caso, y se recoge la percepción ciudadana a través de dos instrumentos de investigación, la encuesta y la entrevista. A

partir de este análisis, se proponen los lineamientos para el diseño de política pública con enfoque territorial, participativo, inclusivo y resiliente.

La tesis se estructura en tres capítulos; el primer capítulo presenta los antecedentes, la fundamentación teórica y normativa, y la metodología de investigación empleada; el segundo analiza la situación del espacio público en Cúcuta y en la comuna 1 a partir de los instrumentos de recolección aplicados; y el tercero propone los lineamientos para el diseño de la política pública pospandemia. El estudio concluye con una reflexión sobre la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias para resignificar el espacio público como bien común, especialmente en ciudades con retos sociales, demográficos y fronterizos como Cúcuta.

Capítulo I

1.1 Antecedentes

1.1.1 Antecedentes Internacionales

El estudio titulado “Guadalajara y la producción de su espacio público: centro y periferia Huentitán y Cruz de Plazas”, elaborado por Betancourt (2021), se fundamenta en la necesidad de repensar el urbanismo desde la perspectiva de las formas de producción del espacio público. En este análisis, se cuestiona la efectividad del modelo de participación vecinal, al señalar sus limitaciones estructurales para incidir de manera significativa en la configuración de los espacios urbanos.

A partir de esta reflexión, el autor propone una lectura territorial que distingue entre núcleos céntricos y periféricos, en un modelo de zonificación que reconoce a los espacios periféricos no solo como franjas marginales, sino como componentes activos de una red espacial urbana. La conexión entre estos núcleos, mediante el fortalecimiento del espacio público, genera beneficios para el conjunto de la ciudad, promoviendo dinámicas socioespaciales que estimulan la proximidad de actividades, la versatilidad funcional y la complejidad de usos, aspectos esenciales para el desarrollo armónico de una metrópoli.

La investigación se enmarca en un enfoque cualitativo, apoyado en metodologías propias de la geografía humanista, la geografía de la percepción y el comportamiento, así como de la etnografía urbana. La recolección de información se llevó a cabo mediante técnicas como el análisis situacional, la observación de campo, la aplicación de encuestas, el análisis cartográfico y la revisión de fuentes documentales.

Como parte del análisis, se estructuró una tabla de variables en torno a cuatro dimensiones: sociales, usos y actividades, comodidad e imagen, y accesos y conexiones. Además, se diseñó una encuesta con criterios físico-naturales, urbano-arquitectónicos y socioculturales. Esta propuesta resalta que el espacio público, como articulador urbano, debe responder tanto a las necesidades de los usuarios como a las normativas vigentes, para facilitar la construcción de dinámicas sociales sostenibles.

Por su parte, la investigación “Gobernanza urbana en el espacio público del distrito de Independencia al año 2019”, desarrollada por Gregorio (2019), se orienta a determinar el impacto del enfoque de gobernanza urbana sobre el espacio público en dicho distrito. El estudio emplea una metodología cuantitativa, con un diseño no experimental de tipo correlacional-causal y corte transversal.

El trabajo se llevó a cabo en el distrito de Independencia, Lima (Perú), con una muestra representativa de 381 habitantes seleccionados mediante muestreo probabilístico aleatorio. La recolección de datos se realizó a través de entrevistas personales, utilizando cuestionarios previamente validados por expertos en investigación. Asimismo, se aplicó una prueba piloto para verificar la confiabilidad del instrumento mediante el coeficiente alfa de Cronbach, empleando una población con características socioespaciales similares a las del área de estudio.

Gregorio analiza la transformación urbana como un proceso dinámico que posiciona a las ciudades como motores clave del crecimiento económico, la innovación y el desarrollo territorial. En este marco, la gobernanza urbana se entiende como un modelo de gestión que implica la interacción entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, en la toma de decisiones colectivas para el desarrollo urbano. Esta investigación es un aporte para la perspectiva cuantitativa de los estudios urbanos, al proporcionar evidencia empírica sobre las relaciones entre gobernanza y configuración del espacio público.

1.1.2 Antecedentes Nacionales

Orjuela (2013), en su estudio titulado “Políticas y estrategias de gestión del espacio público para el caso de las ventas informales en la localidad de Santa Fe”, analiza la relación entre las políticas públicas de espacio público y el comercio informal, partiendo de un examen crítico de los planes de desarrollo implementados por distintas administraciones distritales. El autor evidencia la limitada eficacia de dichas políticas frente al fenómeno de la informalidad y examina el papel que ha desempeñado la Corte Constitucional en la gestión del espacio público.

El objetivo principal de esta investigación consiste en identificar cómo ha sido gestionado el espacio público por las administraciones distritales, con el fin de explicar su incidencia en el uso no formalizado de estos espacios como escenario para la venta informal. La metodología empleada se basa en una revisión documental y el análisis de casos específicos, siguiendo un

enfoque analítico que permite descomponer el fenómeno en sus elementos constitutivos para reflexionar sobre sus causas, naturaleza y consecuencias.

Entre las conclusiones, se destaca que la venta informal constituye un actor relevante dentro del espacio público urbano, debido a factores estructurales como la pobreza y la falta de oportunidades. No obstante, se plantea la necesidad de que los procesos de planificación urbana incorporen mecanismos de regulación que permitan avanzar hacia la formalización, sin desconocer la dimensión socioeconómica de este fenómeno.

En la investigación “Diagnóstico y propuestas estructurales y no estructurales para la gestión del espacio público en la UPZ Rincón de la localidad de Suba”, Morales & Sepúlveda (2013) abordan el problema del déficit de espacio público desde la necesidad de articular instrumentos que permitan alcanzar los objetivos trazados por el Gobierno Nacional, especialmente en lo que respecta al cumplimiento del índice cualitativo y cuantitativo del espacio público por habitante. Esta investigación se centra en la UPZ Rincón, en Bogotá, y parte de las problemáticas asociadas a la densificación urbana, comunes en muchas ciudades latinoamericanas.

El estudio propone una metodología de evaluación y diagnóstico para conocer el estado actual del espacio público, mediante la aplicación de encuestas y matrices de incidencia. Se identifica que la UPZ presenta un déficit considerable en relación con los parámetros establecidos en documentos oficiales como Visión Colombia. A partir del diagnóstico, se plantean estrategias estructurales (intervenciones físicas) y no estructurales (instrumentos de planificación, sostenibilidad y gestión) para lograr la construcción y recuperación de espacio público, contribuyendo así al cumplimiento de los estándares mínimos.

Este trabajo guarda relación con la presente investigación en el interés por reducir el déficit de espacio público en contextos urbanos colombianos, promoviendo intervenciones integrales y articuladas con las políticas nacionales.

Por su parte, el documento Política Distrital de Espacio Público (2018) resalta el carácter multidimensional del espacio público como elemento físico, social y económico integrador en las ciudades. Se le concibe como un escenario privilegiado de encuentro e interacción ciudadana, condición que lo convierte en un eje estructurante para la construcción de una ciudad equitativa y sostenible.

La política establece que el espacio público debe servir para la recreación, la conservación ambiental, la apropiación ciudadana y la construcción de una identidad urbana. En este marco, el programa “Bogotá Mejor para Todos” propuso por primera vez una política pública integral para el espacio público en el ámbito distrital, articulando estrategias de generación, recuperación, reconfiguración de usos y redefinición de dinámicas urbanas.

Este instrumento se constituye en una referencia clave para esta investigación, al tratarse de una política que planifica el espacio público desde una perspectiva sistémica, comenzando por la delimitación de su red física y funcional, y avanzando hacia modelos de intervención capaces de responder a los conflictos urbanos contemporáneos.

En la monografía “Déficit cualitativo y cuantitativo del espacio público del municipio de La Plata, Huila”, Medina (2017) fundamenta su análisis en el Decreto 1504 de 1998, el cual establece un mínimo de 15 m² de espacio público efectivo por habitante, considerando dentro de este parámetro a parques, plazas, plazoletas y zonas verdes. Con base en esta normativa, el autor identifica el déficit existente y clasifica los espacios según su adecuación a las necesidades de distintos grupos etarios.

Medina destaca que un diagnóstico preciso del espacio público puede constituirse en insumo valioso para la formulación de políticas a largo plazo, que mejoren la infraestructura urbana, fortalezcan el tejido social y eleven la calidad de vida de la población. Este enfoque coincide con la lógica de esta tesis, en cuanto reconoce la importancia de identificar zonas afectadas y perfilar modelos de intervención que respondan a las necesidades reales de los usuarios.

Finalmente, en la tesis “La calidad del espacio público efectivo en el marco de las ciudades del siglo XXI”, García & Ramírez (2018) aborda el concepto de espacio público efectivo desde una mirada integral que incluye dimensiones tipológicas, morfológicas, espaciales, sociales, económicas, políticas y jurídicas. El autor advierte sobre los riesgos de fragmentar el análisis del espacio público y propone comprenderlo desde la apropiación colectiva, así como desde las intenciones, usos, producción, gestión y goce efectivo del mismo.

La investigación se estructura en dos partes: una primera enfocada en la fundamentación teórica y metodológica, y una segunda centrada en los resultados obtenidos mediante el estudio de

caso de la ciudad de Manizales. Se aplica una metodología mixta que permite recoger percepciones cualitativas y datos cuantificables, incorporando a los diversos actores involucrados en la planeación, construcción y gestión del espacio público.

Este trabajo contribuye a la presente investigación al resaltar la necesidad de pensar el espacio público como un sistema diverso y polivalente, que incorpore a la comunidad en su diseño y gestión, favoreciendo la apropiación y sostenibilidad de los espacios construidos.

1.1.3 Antecedentes Locales

Un documento referente para la investigación es El espacio público, la participación ciudadana y su importancia para la gestión del desarrollo urbano en Colombia. Estudio de caso: Cúcuta, realizado por Suárez G. (2021), que se enfoca en articular el espacio público y la participación ciudadana en los procesos de planificación urbana pensando a Cúcuta como una ciudad con desafíos estructurales en términos de expansión urbana, informalidad y gobernanza.

En el documento se realiza una revisión de conceptos y teorías sobre el espacio público desde enfoques críticos y sociales, así como la revisión de modelos de gobernanza participativa aplicados al urbanismo. Partiendo de un enfoque cualitativo, el trabajo realiza entrevistas institucionales y comunitarias, junto con el análisis de instrumentos de planificación como el Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y documentos de políticas públicas municipales.

El autor expresa que en Cúcuta no se encuentra relación entre la planeación del espacio público y las dinámicas cotidianas de uso y apropiación por parte de los usuarios del espacio. Asimismo, identifica que la participación ciudadana en la gestión del espacio público tiende a ser más formal que efectiva y se limita solo a los procesos de socialización sin importancia en la toma de decisiones sobre las intervenciones urbanísticas.

Por otra parte, percibe el déficit tanto cuantitativo como cualitativo del espacio público en la ciudad, especialmente en zonas periféricas y sectores informales, lo que incide directamente en aspectos como la cohesión social, la percepción de seguridad y la sostenibilidad territorial. Por lo cual se proponen estrategias de planeación participativa, que reconozca los saberes locales y las prácticas comunitarias como insumos fundamentales para la construcción de políticas públicas más incluyentes.

Este trabajo ayuda a comprender las tensiones entre institucionalidad y ciudadanía en la gestión del espacio público en Cúcuta. Y la importancia de involucrar a los usuarios del urbanismo a los mecanismos de participación real, promoviendo diseños participativos y espacios interinstitucionales para la toma de decisiones sobre los entornos de la ciudad.

Lo anterior se complementa con el análisis social del espacio público realizado por Vergel, Contreras & Martínez (2016), quienes, en su artículo “Percepciones y características del espacio público y ambiente urbano entre habitantes de la ciudad de Cúcuta-Colombia”, señalan que en Colombia el espacio público ha sido tradicionalmente marginado en los procesos de planificación urbana.

El objetivo de dicha investigación fue identificar las percepciones ciudadanas en torno al espacio público y al medio ambiente en la ciudad de Cúcuta. La metodología aplicada tuvo un enfoque mixto, con un diseño correlacional-descriptivo y análisis de contenido, que incluyó entrevistas a actores sociales y encuestas a habitantes de la ciudad.

Entre los principales hallazgos, se destaca que la comunidad considera esencial ser tenida en cuenta en los procesos de planificación urbana. El espacio público, desde su perspectiva, debe integrar elementos estéticos que fortalezcan el tejido social y contribuyan a una percepción positiva de seguridad. Además, los ciudadanos asocian el uso excesivo del automóvil con el abandono del espacio público, mientras que señalan la importancia de factores como la arquitectura, el respeto por las normas urbanas, el diseño y la cultura ciudadana en la mejora de los entornos urbanos.

De igual manera, los conceptos emergentes identificados en la investigación, como ciudadanía, espacio público, educación ambiental y sentido de lugar, refuerzan la necesidad de construir espacios urbanos inclusivos y participativos. La idea del “fraccionamiento cerrado” se percibe como generadora de representaciones simbólicas de seguridad, donde el miedo se convierte en una dimensión relevante de la vida urbana.

Estos planteamientos son pertinentes para la presente investigación en tanto respaldan la importancia de incluir a la comunidad como actor central en la planificación y creación de espacio público. Asimismo, reafirman la necesidad de entender el espacio público no solo desde sus dimensiones físicas o técnicas, sino también como un escenario cargado de significados sociales, culturales y ambientales.

1.2 Justificación

Para ONU-HABITAT (2015), una ciudad es un espacio caracterizado por una multiplicidad de usos e interacciones accesibles para sus habitantes, donde el espacio público cumple una función esencial al proyectar la imagen que las personas perciben de su entorno urbano. Calles, andenes, parques, plazas y demás áreas de uso común constituyen una red que articula las actividades cotidianas, configurando así una ciudad dinámica y en constante movimiento.

Cuando una ciudad presenta deficiencias en su infraestructura de espacio público, se enfrenta a un problema urbano que requiere intervención estatal a través de políticas públicas. Estas deben reconocer los factores que inciden en dicho déficit, permitiendo estructurar directrices orientadas tanto a la consolidación de nuevos espacios de interacción social como a la recuperación de aquellos existentes que se encuentran subutilizados o deteriorados.

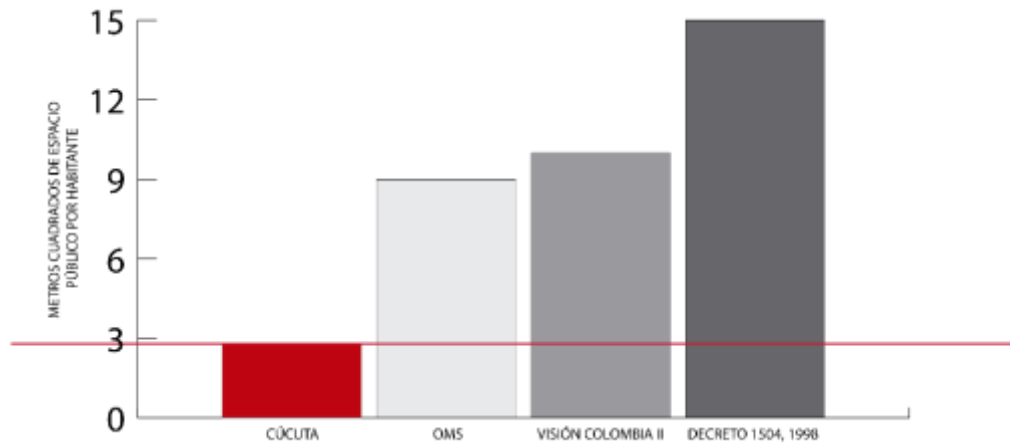
En este sentido, los organismos internacionales han propuesto lineamientos para mejorar e incrementar el espacio público. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda un indicador mínimo de 9 m² de espacio público por habitante para países en desarrollo, como Colombia.

Por su parte, la Presidencia de la República de Colombia (1998) cree conveniente que el espacio público debe ocupar una superficie mayor dentro de las zonas urbanas y traza como meta a largo plazo para ser tenido en cuenta en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT's) que el índice mínimo de espacio público efectivo por habitante en los municipios y distritos sea de quince metros cuadrados por habitante (15m²/hab). (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020).

Además, el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019” del Departamento Nacional de Planeación (2019) subraya la necesidad de aumentar el espacio público en ciudades con más de 100.000 habitantes a por lo menos 10 m²/hab, como parte de una estrategia para construir una sociedad más justa, con mayores oportunidades y entornos urbanos accesibles, adecuados y suficientes para todos los ciudadanos.

Ilustración 1.

Metros cuadrados de espacio público recomendados por habitante.



Fuente: Elaboración propia.

Con base en la ilustración anterior, se evidencia que la ciudad de Cúcuta presenta un déficit de espacio público efectivo por habitante contando con 2,8 metros cuadrados por habitante según el Plan de Ordenamiento Territorial (2019) ,lo que constituye un tema prioritario tanto para el gobierno local como nacional. Esta carencia afecta directamente la imagen urbana y la calidad de vida de sus habitantes, pues el espacio público en la ciudad, en su estado actual, refleja condiciones de inseguridad, deterioro y exclusión social, agravadas por las malas prácticas de uso y apropiación, tanto por la población local como por comunidades migrantes provenientes de zonas de conflicto armado y del vecino país Venezuela. Esta problemática compromete la integración social, degrada el entorno urbano y acelera el crecimiento poblacional desordenado en la ciudad.

A partir de este contexto, se plantea la necesidad de analizar el déficit de espacio público en Cúcuta, a través de la identificación de zonas susceptibles de ser restauradas o intervenidas, conforme a lo estipulado por el POT (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2019).

Es importante destacar que la pospandemia introduce nuevos desafíos en el diseño y uso del espacio público, ya que los lugares de esparcimiento deben responder a exigencias sanitarias que aseguren condiciones para el distanciamiento físico y la salud pública. En este sentido, ONU-HABITAT (2020) señala que para garantizar un espacio público funcional es indispensable

incorporar principios de accesibilidad, materiales de fácil limpieza y mantenimiento, y configuraciones espaciales que permitan reducir riesgos de contagio.

La crisis sanitaria y socioeconómica derivada del COVID-19 puso en evidencia múltiples deficiencias relacionadas con el acceso, diseño, gestión y equidad del espacio público. Frente a ello, ONU-HABITAT (2020) hace un llamado a fortalecer dichos entornos mediante estrategias integrales de planificación urbana, arquitectura sostenible, desarrollo comunitario y salud pública, que prioricen redes conectivas seguras y funcionales para el bienestar de los habitantes.

En consecuencia, esta investigación tiene como propósito formular lineamientos para el diseño de una política pública de espacio público efectivo en el contexto pospandemia en la ciudad de Cúcuta, tomando como estudio de caso la Comuna 1. Se pretende que estos lineamientos sirvan como base para la creación y renovación de espacios públicos que respondan a las dinámicas sociales actuales, promuevan la equidad urbana y mejoren la calidad de vida de la población cucuteña.

1.3 Planteamiento del Problema

Dentro de la concepción urbanística contemporánea, el espacio público se configura como una red articuladora que conecta lugares, facilita el encuentro ciudadano y promueve intercambios sociales, políticos, económicos y culturales. Estas funciones lo posicionan como un elemento jerárquico dentro del desarrollo urbano y territorial de las ciudades.

La Alcaldía de San José de Cúcuta (2019) define el espacio público como la totalidad de los bienes inmuebles de uso público, naturales, artificiales, arquitectónicos y elementos complementarios que, por su naturaleza, están destinados al uso o afectación colectiva. Estos espacios cumplen un papel esencial en la vida urbana, al permitir el ejercicio de derechos ciudadanos y fortalecer los vínculos sociales entre los habitantes.

Sin embargo, el crecimiento acelerado y la densificación descontrolada de las ciudades dificultan la adecuada planificación urbana y el diseño de espacios públicos. Esta situación ha derivado en el aumento de asentamientos humanos informales, sin intervención ni regulación estatal, lo que conlleva deficiencias en saneamiento básico y una profunda carencia de espacio público. Así, el déficit de espacio público limita la posibilidad de generar entornos adecuados para la interacción ciudadana, afectando negativamente el tejido social y la calidad de vida urbana.

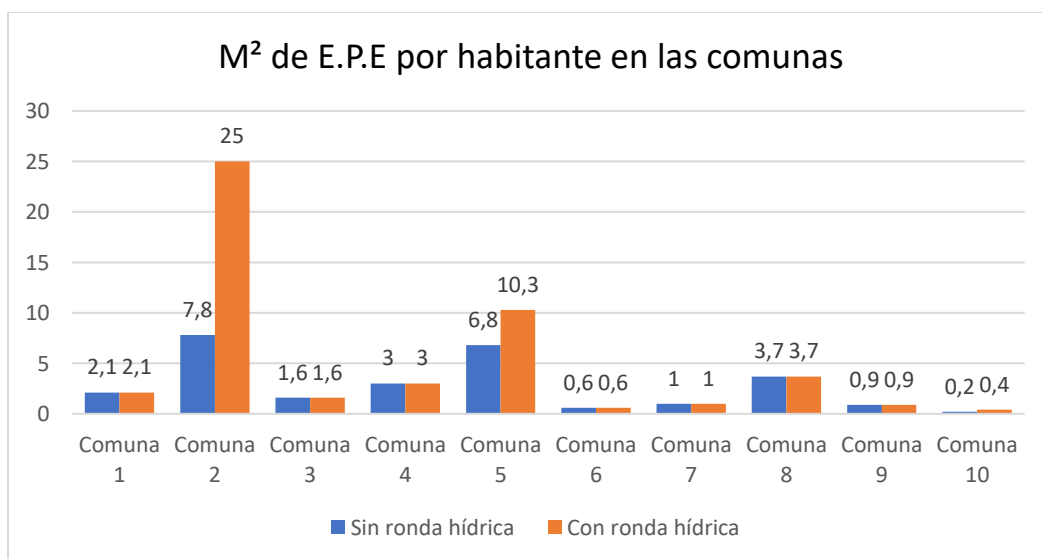
Este déficit hace referencia no solo a la insuficiencia física de áreas disponibles en relación con la cantidad de habitantes, sino también a la percepción negativa de su estado, funcionalidad y seguridad por parte de la ciudadanía. Ambas condiciones impiden satisfacer necesidades colectivas e individuales fundamentales, tales como el esparcimiento, la movilidad, la seguridad, la salud mental y la cohesión social.

Según el Decreto 1504 de 1998, las ciudades colombianas deben contar con un índice mínimo de 15 m² de espacio público efectivo por habitante, pero los avances hacia este objetivo han sido insuficientes por lo que el promedio nacional se sitúa alrededor de los 4 m²/hab según el DNP (2019), una cifra alarmante para un país con altos niveles de urbanización.

Una de las ciudades con mayor déficit de espacio público del país es San José de Cúcuta; pues como se observa en la siguiente grafica sobre la cantidad de metros cuadrados por comuna y su variación teniendo en cuenta la ronda del rio Pamplonita, se evidencia la carencia de espacio público efectivo, encontrando comunas que no alcanzan siquiera un metro cuadrado por habitante haciendo visible la inequidad y el abandono por parte de los entes territoriales evidenciando la falta de políticas públicas sobre el territorio.

Ilustración 2.

Metros cuadrados de espacio público por habitante en cada comuna del municipio de Cúcuta.



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Municipal Cúcuta 2050, estrategia de todos.

La inexistencia de políticas públicas integrales que atiendan estas desigualdades ha contribuido a una planificación urbana fragmentada, dejando en evidencia la necesidad urgente de desarrollar propuestas que garanticen el acceso equitativo a espacios públicos adecuados. Asimismo, los efectos pospandemia exigen repensar el diseño y uso del espacio público desde una perspectiva sanitaria, funcional y resiliente, que responda a nuevas dinámicas sociales y condiciones de salud pública.

Frente a este contexto, surge la necesidad de formular lineamientos para el diseño de una política pública de espacio público efectivo en Cúcuta, que reconozca las particularidades del territorio, como el caso de la Comuna 1, y que promueva la inclusión, sostenibilidad y equidad urbana en el periodo pospandemia.

A las problemáticas estructurales del espacio público en Cúcuta se suman otros factores determinantes como la expansión urbana descontrolada y el acelerado crecimiento poblacional. Según Bermúdez (2012), entre 1950 y 2010, la población urbana de los municipios que conforman el Área Metropolitana de Cúcuta, pasó de 100.000 a 1.000.000 de habitantes, multiplicándose por diez en apenas sesenta años. Este fenómeno, aunque previsible, no fue acompañado por procesos planificados de desarrollo urbano ni por intervenciones gubernamentales oportunas.

La expansión desordenada ha dado lugar a la modificación acelerada de la malla urbana sin estudios técnicos, lo que ha generado núcleos periféricos desarticulados y precarios, con alta demanda de suelo, vivienda, servicios públicos y empleo. Este proceso ha alterado las dinámicas socioespaciales del territorio, suprimido zonas verdes y centros de esparcimiento, y propiciado la proliferación de asentamientos subnormales sin acceso a espacio público, así como la consolidación de zonas céntricas densificadas en condiciones precarias.

A esta problemática estructural se suma los altos índices de desempleo que según Chacón (2020) inciden en la ocupación del espacio público por el comercio informal, es así que los parques, calles y andenes son tomados como lugares de subsistencia económica por parte de vendedores informales, generando un conflicto por el uso del espacio y contribuyendo a su deterioro físico y simbólico.

Asimismo, Cúcuta enfrenta retos adicionales como ciudad fronteriza. La crisis humanitaria venezolana ha incrementado las presiones sobre el espacio urbano, debido a la llegada masiva de

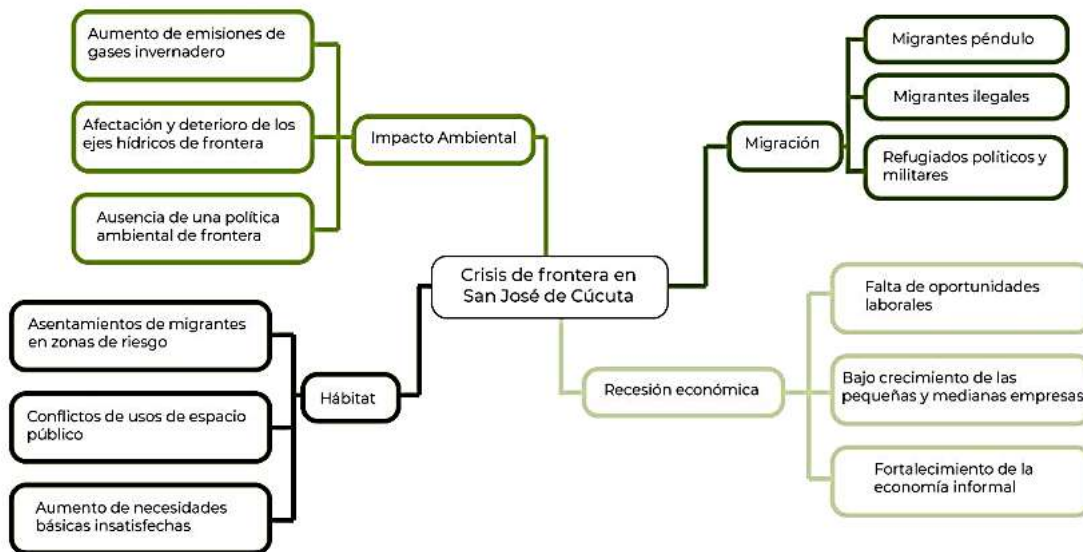
migrantes. De acuerdo con Migración Colombia (2023) Cúcuta es la tercera ciudad del territorio nacional con mayor presencia de migrantes venezolanos con 219.415, solo superado por Medellín y Bogotá. Casi 3 millones de personas han salido de Venezuela hacia Colombia y muchos han llegado a la capital nortesantandereana, generando nuevas demandas sobre un espacio público ya limitado y en deterioro.

Estas dinámicas, sumadas a la desigualdad social y la falta de regulación del uso del suelo, han convertido el espacio público en escenario de apropiación informal, tanto para actividades comerciales como de subsistencia. Es habitual encontrar personas que lo utilizan como hogar o lugar de trabajo informal, generando una transformación profunda de su función social. La ciudad observa con preocupación cómo se deterioran aceleradamente estos espacios, mientras se transforman para usos no planificados, muchas veces en condiciones de insalubridad y riesgo.

En consecuencia, Cúcuta enfrenta una crisis del espacio público que se expresa en su insuficiencia, deterioro, ocupación informal y falta de planificación. Todo esto evidencia la ausencia de políticas públicas integrales, sostenibles y equitativas, que respondan a las condiciones particulares de la ciudad, especialmente en contextos de pospandemia y emergencia humanitaria.

Ilustración 3.

Crisis de frontera.



Fuente: Plan de desarrollo Municipal Cúcuta 2050, Estrategia de Todos.

Más allá del problema estructural del déficit de espacio público en Cúcuta, se debe considerar una nueva dimensión contemporánea: la transformación urbana en el contexto pospandemia COVID-19. Esta crisis sanitaria no solo evidenció las falencias existentes en la infraestructura pública urbana, sino que también planteó nuevas exigencias para el diseño, uso y gestión del espacio público, relacionadas con la prevención de contagios, la garantía de distanciamiento físico, el acceso equitativo y la resiliencia urbana.

Como capital departamental y ciudad fronteriza, Cúcuta asume un rol estratégico en la atención de una población creciente y diversa, entre la que se incluyen migrantes, personas en situación de vulnerabilidad y ciudadanos con necesidades específicas de salud pública. En este escenario, el espacio público adquiere una función clave como lugar de encuentro seguro, bienestar colectivo, movilidad sostenible y resiliencia social.

Por tanto, se hace indispensable redefinir el concepto de espacio público en el modelo de ciudad actual, desde una visión integral y pospandémica que lo entienda no como un conjunto de lugares dispersos y marginales, sino como un sistema interconectado, planificado y funcional, que promueva la inclusión, la salud y la sostenibilidad.

Esto implica el diseño de lineamientos claros y pertinentes para una política pública de espacio público efectivo, que responda a los desafíos actuales y futuros de la ciudad, considerando la participación ciudadana, la planificación territorial, la equidad en el acceso, y el enfoque de salud pública urbana.

Frente a este contexto, surge la pregunta de investigación que orienta esta tesis:

¿Qué lineamientos, criterios o principios básicos pueden orientar adecuadamente una política integral de espacio público efectivo de largo plazo en la ciudad de Cúcuta, a partir de la pospandemia COVID-19?

1.4 Marco Teórico Conceptual

1.4.1 Políticas Públicas

El análisis de políticas públicas se ha consolidado como una disciplina fundamental dentro de las ciencias sociales aplicadas, al abordar de forma sistemática la identificación, formulación, implementación y evaluación de decisiones gubernamentales orientadas a la resolución de problemas colectivos. En este contexto, el enfoque desarrollado por William N. Dunn se presenta como una de las propuestas metodológicas más completas y aplicables en la actualidad.

Según Dunn (2020) el análisis de políticas debe concebirse como un proceso integrado, en el que intervienen funciones tanto cognitivas como prácticas. Estas funciones no suceden de manera lineal, sino que interactúan dinámicamente a lo largo del ciclo de vida de una política pública. El autor plantea que el análisis debe considerar al menos seis funciones esenciales: inteligencia, recomendación, prescripción, invocación, aplicación y evaluación. Estas funciones no son etapas fijas, sino interactivas y continuas. Por ejemplo, una evaluación puede llevar a redefinir el problema inicial.

1. La función de inteligencia se orienta a la identificación y comprensión del problema público, mediante la recolección y análisis de información relevante.
2. La recomendación implica la formulación de alternativas de acción viables.
3. La prescripción consiste en la selección de la alternativa más adecuada, considerando criterios normativos y empíricos.
4. La invocación se refiere a la adopción formal de la política, generalmente a través de mecanismos legales o institucionales.
5. La aplicación abarca la implementación operativa de las decisiones adoptadas.
6. Finalmente, la evaluación permite valorar los efectos, impactos y la eficacia de la política, así como proponer ajustes futuros.

Tabla 1.

Estructura para formular una Política Pública según Dunn.

FUNCIÓN DEL ANÁLISIS	PROPÓSITO	APLICACIÓN PRÁCTICA
INTELIGENCIA	Identificar, definir y comprender el problema público.	Diagnóstico del problema, mapeo de actores, análisis de contexto.
RECOMENDACIÓN	Generar alternativas de solución.	Formulación de escenarios y propuestas viables.
PRESCRIPCIÓN	Elegir una solución óptima o preferida.	Criterios de decisión, evaluación comparativa.
INVOCACIÓN	Formalizar la política adoptada.	Aprobación legal o institucional.
APLICACIÓN	Implementar la política.	Diseño de instrumentos y mecanismos operativos.
EVALUACIÓN	Valorar los resultados y efectos.	Medición de impacto, retroalimentación y ajustes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dunn (2020).

Este enfoque integrado resalta que los problemas públicos son en gran medida no estructurados, es decir, mal definidos, cargados de valores y dependientes del contexto social. Por ello, el análisis debe superar la visión tecnocrática y reconocer que la formulación de políticas implica una construcción social del problema (Dunn, 2020).

Dunn también propone una articulación entre métodos cuantitativos y cualitativos, lo cual permite enriquecer el análisis de políticas con herramientas como el análisis costo-beneficio, modelos de simulación, estudios de caso, análisis multicriterio, encuestas, y técnicas de participación ciudadana. Esta diversidad metodológica es clave para abordar los diferentes niveles de complejidad que presentan los problemas públicos contemporáneos.

Asimismo, el autor reconoce el papel central de los valores éticos y políticos en el proceso de toma de decisiones. El análisis de políticas públicas no es neutral, y debe tener en cuenta principios como la equidad, la justicia, la sostenibilidad y la legitimidad democrática.

En síntesis, el modelo propuesto por Dunn propone un enfoque integrado y funcional del análisis de políticas públicas. Parte del supuesto de que los problemas públicos son complejos, dinámicos y muchas veces mal definidos, por lo cual requieren un enfoque que combine teoría, método y valores. El análisis de políticas es una actividad práctica y aplicada. Implica una reflexión crítica y valorativa, no solo técnica. El enfoque debe ser interdisciplinario (economía, política, sociología, ética). El proceso de política pública no es lineal, sino cíclico e iterativo.

Dunn no se limita a estudiar cómo funcionan las políticas, sino que busca guiar a los analistas y decisores públicos en cómo deberían formularse y evaluarse. Esta perspectiva resulta particularmente útil para el desarrollo de lineamientos de política pública, ya que permite estructurar cada decisión en función de criterios racionales, éticos y contextuales.

1.4.2 Política Pública Para la Integración Socioespacial y Cultural.

Según Lahera (2004), las políticas públicas están estrechamente relacionadas con el ejercicio político, ya que influyen en la toma de decisiones tanto del gobierno como de la oposición. En este sentido, la política se entiende como la búsqueda de alternativas para crear o influir en políticas públicas sobre temas específicos, mientras que el gobierno debe garantizar el cumplimiento de cada fase del ciclo de políticas públicas para asegurar su efectividad.

Velázquez (2009) define la política pública como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”. Esta definición subraya el carácter dinámico y contextual de las políticas públicas, así como la importancia de la participación ciudadana en su formulación.

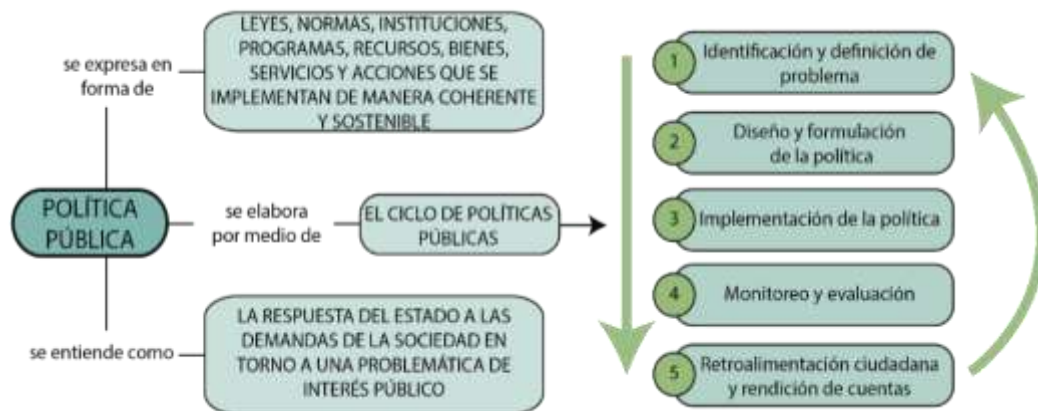
Para que una política pública sea eficiente, es fundamental priorizar la participación público-privada, reconociendo que estos actores conocen de primera mano las necesidades del territorio. Los entes gubernamentales, a partir del análisis de la información recolectada, deben diseñar políticas orientadas al fortalecimiento de los lazos sociales y comunitarios. En esta línea,

Lahera (2004) advierte que “si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestadores hacia el populismo inmediatista”.

Una política pública integral y de calidad debe incluir no solo lineamientos de orientación y mecanismos de implementación, sino también instrumentos concretos, ajustes institucionales y metas verificables. En este marco, la participación ciudadana no es un componente accesorio, sino un pilar clave para la legitimidad y eficacia de las intervenciones públicas.

Ilustración 4.

Política pública.



Fuente: Elaboración propia.

Desde esta perspectiva, en la ilustración observamos un esquema para comprender la formulación e implementación de políticas públicas dirigidas al espacio público como una herramienta fundamental para la integración socioespacial y cultural, especialmente en contextos complejos como el pospandémico. Estas políticas deben responder a las necesidades reales de la comunidad, promover la equidad territorial y contribuir al fortalecimiento del tejido social en entornos urbanos.

1.4.3 (In)justicias Espaciales

Según Salamanca, Barada & Beuf (2019), la justicia espacial se refiere al ideal de una configuración socioespacial que distribuya equitativamente las ventajas y, en su defecto, las

desventajas del desarrollo social sobre un territorio. Desde esta perspectiva, el acceso a los mecanismos de producción y reproducción del espacio debe garantizar condiciones de equidad, reconociendo como problemática inicial la desigualdad social, que se manifiesta de forma diversa y dispersa en el territorio.

En América Latina, el concepto de (in)justicia espacial ha cobrado creciente relevancia en el análisis de las desigualdades territoriales, el desarrollo urbano inequitativo y la inseguridad en los espacios de las ciudades, especialmente en lo que respecta al uso, distribución y calidad del espacio público (Salamanca, Barada, & Beuf, 2019).

Estos autores señalan que las decisiones gubernamentales ya sean locales o nacionales, no siempre se aplican de forma equitativa sobre el territorio. Por el contrario, las intervenciones públicas se sitúan en espacios específicos, seleccionados bajo lógicas de priorización que muchas veces no se explicitan ni se fundamentan en criterios de justicia. Esto significa que las políticas públicas, al materializarse territorialmente, “caen en los territorios” con efectos desiguales, lo cual puede consolidar o incluso profundizar injusticias si no se acompañan de procesos legítimos de justificación y participación social.

En este sentido, el ordenamiento territorial como política de Estado fue concebido para mitigar los desequilibrios entre centros urbanos ya sean sectoriales o territoriales. Por ello, resulta necesario repensar la acción pública desde una dimensión territorial que privilegie el interés general y promueva una distribución justa de los recursos y oportunidades.

Toda política pública debe entonces interrogarse por su dimensión espacial: ¿A quién beneficia?, ¿a quién excluye?, ¿qué criterios se han utilizado para priorizar ciertos territorios o poblaciones sobre otros? Así, la justicia espacial debe convertirse en un principio orientador de la acción pública, para evitar que las decisiones de inversión, intervención y planificación continúen reproduciendo escenarios de exclusión o marginación territorial (Salamanca, Barada, & Beuf, 2019).

1.4.4 El Espacio Público

Para Garriz & Schroeder (2014), las zonas urbanas se crean y evolucionan a partir de la configuración de diversas dinámicas socioespaciales, siendo el espacio público un elemento fundamental para la configuración y funcionalidad de la malla urbana. Este espacio se destaca por

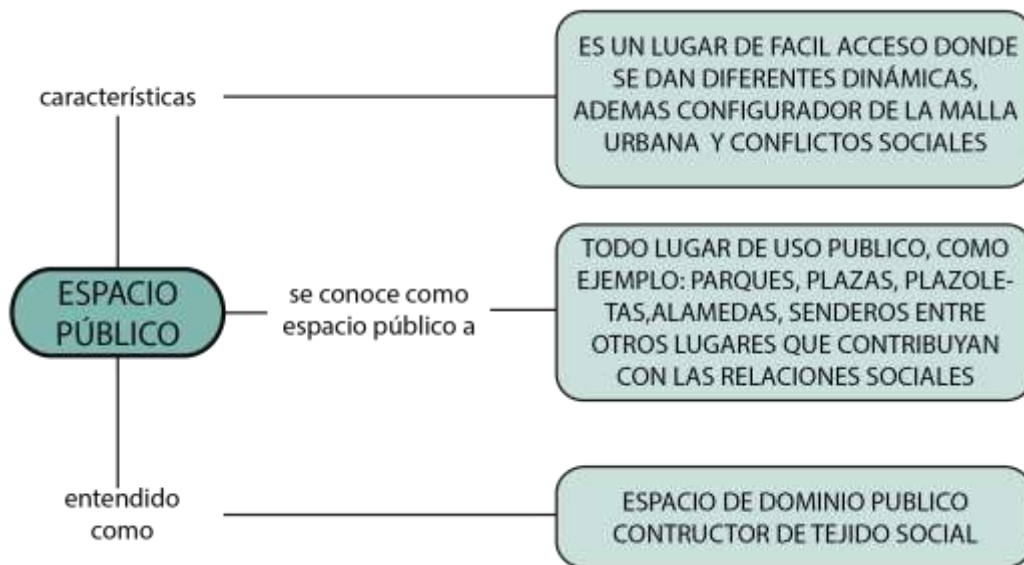
sus múltiples dimensiones y formas, que determinan su importancia, además de ser reconocido como un lugar de convivencia, esparcimiento y disfrute colectivo.

Borja & Muxí (2000) describen que “el espacio público denota un uso social, colectivo y multifuncional, caracterizado físicamente por su accesibilidad y su calidad espacial”. Para ellos, el espacio público debe ser un lugar de calidad donde confluyan las relaciones sociales y que tenga la capacidad de estimular la identificación simbólica y cultural de los habitantes. Por ello, es conveniente que el espacio público sea continuo en el tejido urbano, lo que le permite ordenar los espacios y enriquecer su forma, diseño, materialidad y capacidad de adaptación ante problemáticas futuras.

En este sentido, el espacio público puede entenderse como una red integrada por parques, plazas, alamedas, senderos y otros espacios articuladores, diseñados para recibir a una diversidad de usuarios con distintas dinámicas, garantizando así la calidad de vida urbana de la población.

Ilustración 5.

Espacio público.



Fuente: Elaboración propia.

1.4.5 Dinámicas del Espacio Público

Dentro de la ciudad, un gran porcentaje de las actividades cotidianas de las personas se desarrollan en el espacio público: caminar, observar, conversar, realizar ejercicio y actividades recreativas, comerciar, entre muchas otras (Ghel, 2014). Esto permite entender a la población en el espacio público como un conjunto versátil y complejo que realiza distintas actividades o acciones, las cuales, consciente o inconscientemente, forman parte del espacio social que, según (Perahia, 2007), es el que otorga identidad y carácter a la ciudad, permitiendo reconocerla y vivirla en sus diversos sitios urbanos: naturales, culturales y patrimoniales. Por lo tanto, el espacio público es creador de dinámicas urbanas.

En este sentido, Borja & Muxí (2000) destacan la importancia de considerar las dinámicas urbanas actuales al diseñar el espacio público, vinculando su configuración con la participación social y la posibilidad de ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales. Las dinámicas cambiantes y los nuevos desafíos estructuran transformaciones en el espacio público vigente y en los nuevos diseños para ampliar su red. Si se involucra a la sociedad en el diseño, el espacio público recuperará su valor en el ordenamiento territorial contemporáneo.

Para ello, Basat (2016) propone que el diseño de los espacios públicos debe favorecer la identificación y apropiación social, generando un sentido de pertenencia y disfrute comunitario. Asimismo, el espacio público debe contribuir a la calidad de vida sin discriminación social, lo que implica construir parques en sitios estratégicos con una variedad de actividades y diseñar calles pensadas para peatones y ciclistas, entre otras acciones que pueden marcar una diferencia significativa.

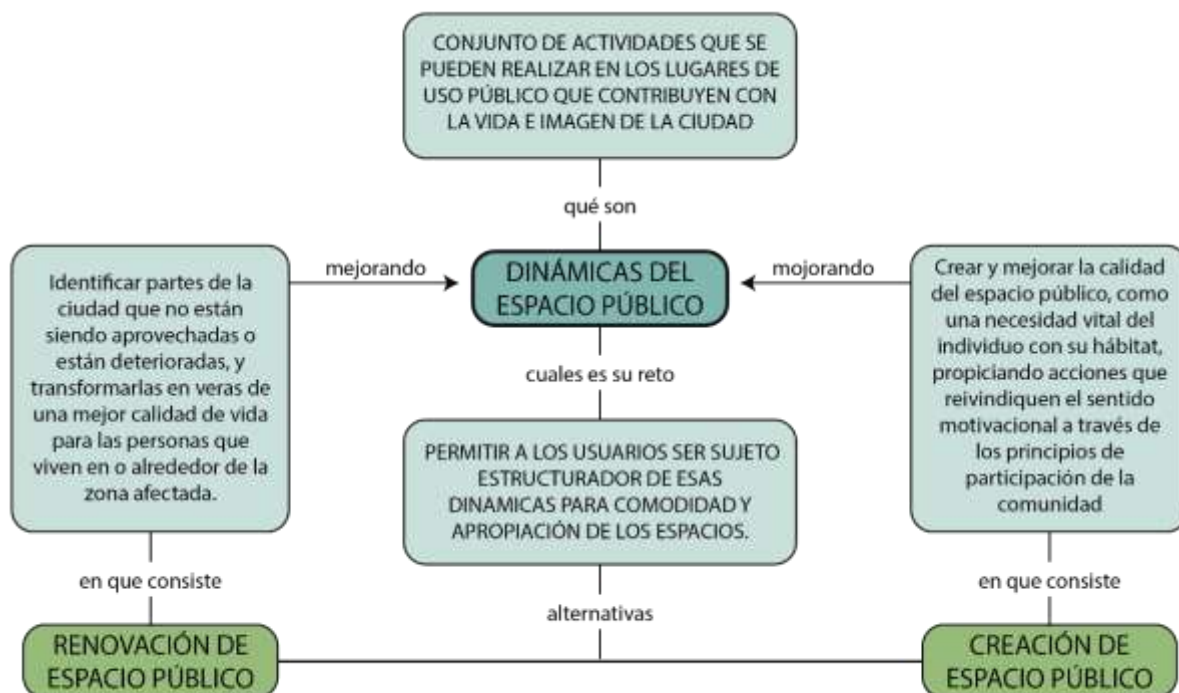
Transformar y adaptar el espacio público a estas nuevas dinámicas implica hablar de renovación y creación de espacio público:

- **Renovación de espacio público:** La renovación urbana, que incluye la renovación del espacio público, busca reestructurar zonas desaprovechadas o deterioradas, replanteando diseños y construcciones para mejorar la imagen, percepción del lugar y calidad de vida de sus habitantes. Esta renovación puede ser de escala micro, modificando una infraestructura específica, o macro, abarcando proyectos de gran envergadura (Amarillo, 2018).

- **Creación de espacio público:** Según Castellano & Pérez (2012), la creación de espacio público responde a una necesidad vital del individuo en su entorno. Debe fomentarse a través de la participación comunitaria junto con agentes externos. La creación requiere diseños atractivos, accesibles, de bajo costo de construcción y mantenimiento, y pensados para múltiples usos, con el fin de mejorar la calidad de vida y fortalecer la consolidación urbana.

Ilustración 6.

Dinámicas del espacio público.



Fuente: Elaboración propia.

1.4.6 Calidad de Vida Urbana y su Relación con la Crisis del Espacio Público.

La calidad de vida, según Leva (2005), estudia aspectos como las dificultades de accesibilidad, el deterioro del medio construido, las limitaciones en las relaciones sociales, la pobreza, la inseguridad social, la saturación de los servicios y otros problemas urbanos que preocupan en la actualidad, buscando soluciones para mejorar la habitabilidad y las interacciones que caracterizan a la sociedad moderna. Por su parte, Borja (2011) plantea que la ciudad y el

espacio público son inseparables, ya que es a través del espacio público que la ciudad cobra vida mediante la acción cotidiana de la ciudadanía.

El espacio público entra en crisis cuando se evidencia su ausencia, abandono o degradación, así como cuando las zonas públicas comienzan a privatizarse, volviéndose exclusivas y limitadas para ciertos sectores de la población. Sin un espacio público que integre y articule la sociedad y sus dinámicas, la ciudad misma entra en crisis.

Esta crisis del espacio público resulta de nuevas formas de urbanización que privilegian la privatización y exclusión. Las rígidas pautas urbanísticas actuales generan espacios fragmentados, lugares sin identidad o “no-lugares”, zonas de marginación y caos. El espacio público desaparece gradualmente, y el poco que queda tiende a ser privatizado (Borja, 2011).

Borja (2011) asocia la crisis del espacio público con dos fenómenos principales. Primero, la pérdida de las cualidades ciudadanas del espacio público, que se transforma en espacios fragmentados y privatizados, que durante el día están activos, pero que por la noche quedan vacíos, generando temor en los usuarios. Segundo, el declive de calles y paseos comerciales tradicionales, que solían ser espacios abiertos y dinámicos, y que han sido reemplazados por centros comerciales cerrados que aplican “derecho de admisión”, así como por espacios residenciales que fomentan la exclusión y, en algunos casos, la criminalización.

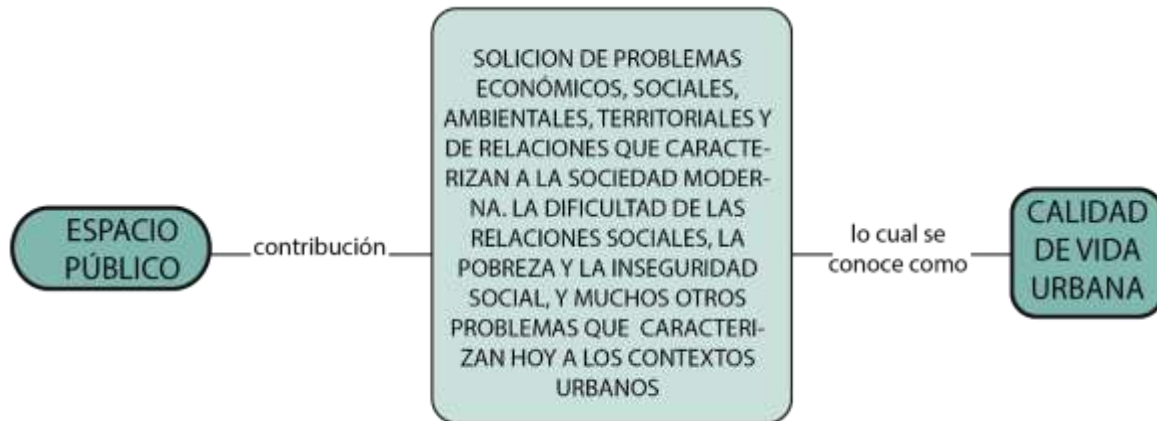
De esta manera, la crisis del espacio público afecta tanto a la ciudad como a sus habitantes, pues se crean espacios que sustituyen al espacio público tradicional, pero con dinámicas diferentes, facilitando procesos de gentrificación, entendida como la exclusión social de los sectores menos favorecidos.

Frente a esta crisis, surge la necesidad de mejorar la calidad de vida urbana, basada en condiciones confortables para la vida en la ciudad. Al entender el espacio público como garante de calidad de vida y enmarcarlo en el contexto actual pospandemia, se identifican diversas deficiencias que demandan repensar y reestructurar dichos espacios para adaptarlos a las nuevas necesidades del mundo contemporáneo. En este sentido, se plantean dos enfoques para abordar el problema: la creación y la renovación del espacio público.

La pandemia del COVID-19 ha contribuido a la aparición de nuevos vacíos en el espacio público y nos desafía a encontrar alternativas que permitan recuperar la vida en la ciudad y el ejercicio pleno de los derechos y deberes asociados a estos espacios.

Ilustración 7.

Calidad de vida urbana y espacio público.



Fuente: Elaboración propia.

1.4.7 Espacio Público efectivo y sus variables.

Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015), cuando se habla de espacio público efectivo se hace referencia a aquellos espacios destinados al uso y disfrute de la comunidad, es decir, espacios abiertos y accesibles como plazas, plazoletas, parques, zonas verdes y playas.

Es por esto que el espacio público efectivo se concibe como un componente esencial de la estructura urbana que garantiza el ejercicio de derechos ciudadanos, el bienestar colectivo y la calidad de vida urbana; en las ciudades latinoamericanas, su disponibilidad y calidad son insuficientes, de allí que se hable de dos tipos de déficit: cuantitativo y cualitativo.

Por un lado, el déficit cuantitativo del espacio público es la pequeña cantidad o superficie disponible de estos espacios en relación con la cantidad de habitantes de una ciudad, la relación entre el área del espacio público y la población permite identificar si hay cobertura adecuada para garantizar el acceso y uso colectivo de estos entornos. La medición del déficit cuantitativo se

realiza a través de indicadores como metros cuadrados de espacio público por habitante como se aprecia en la siguiente ilustración.

Ilustración 8.

Fórmula para cuantificar el espacio público efectivo.

$$EPEU = \frac{\sum \text{área en m}^2(\text{plazas} + \text{plazoletas} + \text{parques} + \text{zonas verdes} + \text{playas})}{\text{Número de habitantes en la zona urbana}}$$

Fuente: Ministerio de Vivienda- Proyecto de decreto espacio público

Por otro lado, el déficit cualitativo mide las condiciones físicas, funcionales, simbólicas y de percepción que afectan el uso, disfrute y apropiación del espacio público efectivo. La sola existencia de estos espacios no garantiza su utilidad si están deteriorados, son inseguros o no responden a las necesidades de las personas. Hernández G. (2013) plantea que los métodos cualitativos permiten comprender la apropiación y las relaciones sociales que ocurren en el espacio público.

De esta manera, el análisis cuantitativo ofrece una visión clara sobre la cantidad y distribución espacial de los espacios públicos, mientras que el análisis cualitativo aporta información sobre la calidad de la infraestructura y las dinámicas socioculturales que en ellos se desarrollan. Por ello, ambos enfoques deben abordarse de manera complementaria, con el fin de gestionar la creación de nuevo espacio público y la rehabilitación del existente, respectivamente.

1.4.8 El Espacio Público Efectivo PosCOVID-19.

“La pandemia de COVID-19 ha traído diversos cambios en el mundo y es evidente que, en el ámbito de la arquitectura y el urbanismo, estos cambios han tenido un impacto muy significativo, puesto que algunos de los espacios, como los entendimos por mucho tiempo, se han transformado de forma radical, evidenciando distintas realidades que han develado algunas de las fallas más graves en la sociedad y, por consecuencia, en las ciudades tal como las conocemos ahora” (Arellano, 2020).

Así como la pandemia ha cambiado la imagen de la ciudad, también ha modificado la forma en que la vivimos. Medina (2020) plantea que nuestra relación con la ciudad y sus espacios

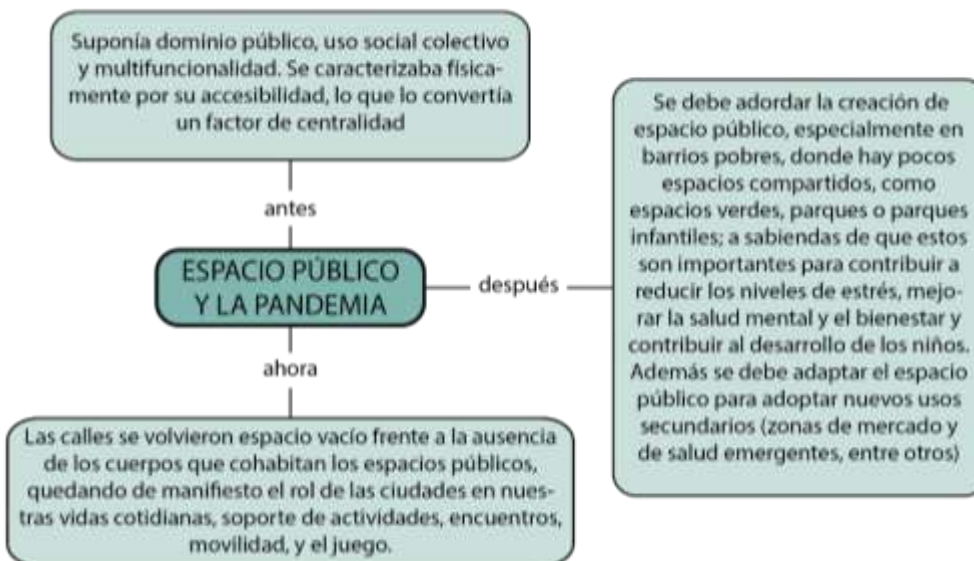
públicos se ha visto paralizada; las calles, antes llenas de vida, se convirtieron en espacios vacíos debido a la ausencia de cuerpos que habitualmente cohabitan estos lugares. Esto ha dejado en manifiesto el rol fundamental que las ciudades cumplen en nuestras vidas cotidianas como soporte de actividades, encuentros, movilidad y juego. A su vez, la crisis sanitaria ha profundizado las brechas socio-territoriales que ya existían.

Frente a un evento inesperado que parecía propio de los libros de historia, nos encontramos en un tiempo de pausa que invita a replantear nuestra relación con la ciudad y resignificar los espacios que acogen nuestra vida “allá afuera”.

En este sentido, ONU-HABITAT (2020) propone comprender el espacio público como lugares multifuncionales y adaptables, incluyendo zonas para usos múltiples controlados que permitan descongestionar los espacios cerrados. Además, plantea la idea del espacio público como un espacio transformable, capaz de convertirse en zonas emergentes de salud, huertos comunitarios, y otros usos flexibles. También se promueve el uso compartido de las calles con el comercio informal, organizado en zonas estratégicas con horarios y días específicos, buscando un equilibrio entre la funcionalidad y la seguridad sanitaria.

Ilustración 9.

Espacio público y la pandemia.



Fuente: Elaboración propia.

Es decir que la nueva configuración de ciudad y espacio público debe abordar nuevas dinámicas, y se podrá hacer uso del espacio público no solo como un lugar de tránsito o estancias cortas, sino como un espacio que permite múltiples actividades como el ocio y la recreación a cielo abierto y desde un punto de vista más social y cultural lo cual ayudará a enriquecer la calidad de vida de las personas.

1.5 Marco Jurídico

1.5.1 Constitución política de 1991

Es 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. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. (Constitución Política de la Republica de Colombia, 1991, 6 de julio, pág. 63).

1.5.2 Ley 388 de 1997

En Colombia la ley 388 (1997, 18 de julio) establece normas para el desarrollo urbano impactando de manera directa sobre el espacio público y como debe concebirse. Por lo que dicta que el espacio público es el conjunto de espacios indispensables para el desarrollo de una ciudad. Dentro de lo que se reconoce como espacio público se encuentran las calles, plazas, parques y otras áreas accesibles al ciudadano.

La ley 388 de 1997 (1997, 18 de julio) además, se encarga de dar las pautas o lineamientos que permite a los municipios crear normas específicas en sus Planes de Ordenamiento Territorial, promoviendo la participación ciudadana y permitiendo que sean las ciudades quienes directamente configuren su planificación basándose en las necesidades urbanas sin desconocer la conservación del espacio público existente y la proyección de espacio público nuevo, funcional, equitativo y de fácil acceso

1.5.3 Ley 1455 de 2011

La ley 1455 de 2011 (2011, 29 de junio) o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial tiene como principio la regulación del ordenamiento territorial en Colombia partiendo de la

descentralización político-administrativa del territorio. Facultando a las entidades territoriales para la toma de decisiones autónomas.

1.5.4 Decreto 1504 de 1998

El Decreto 1504 de 1998 (1998, 04 de agosto) reglamenta el manejo del espacio público dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial, generando pautas que integran el espacio público como estructurador urbano estableciendo algunas normas en pro de la recuperación y creación de espacios accesibles para uso y disfrute del ciudadano.

Enmarca que las ciudades colombianas deben cumplir con un índice mínimo de espacio público efectivo de quince metros cuadrados por habitante y lo plantea como base para definir las áreas de intervención, generación y conservación de los elementos que componen el espacio público en la búsqueda de alcanzar esta meta.

1.5.5 CONPES 3718 DE 2012

Es el instrumento utilizado por el gobierno nacional para determinar y establecer las pautas para el desarrollo de las políticas para el espacio público en Colombia. Por lo cual el documento tiene como objeto central:

“Contribuir a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en los municipios y distritos, en las escalas urbana y suburbana, con énfasis en las zonas donde se localiza la población más pobre, a través de la participación público-privada y mediante estrategias institucionales, normativas, de gestión y financiación”. (Departamento Nacional de Planeación, 2012, pág. 18)

1.5.6 Acuerdo 022 de 2019

Por medio del Acuerdo 022 de 2019 (2019, 19 de diciembre) se Adopta de revisión ordinaria del POT de la ciudad de Cúcuta, enfatizando en el subcapítulo tres la importancia de garantizar el espacio público, las necesidades en materia de infraestructura en algunas zonas de la ciudad y la importancia de rehabilitar ciertos escenarios decadentes para lo cual plantea estrategias de construcción y reestructurar del espacio público con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes.

1.5.7 Decreto 0054 de 2022

El Decreto 0054 de (2022) busca Actualizar y reglamentar el uso del espacio público en Cúcuta con un enfoque integral: contempla aspectos técnicos, institucionales, económicos, sociales y ambientales. Además, crea instrumentos jurídicos (comité, contratos, tarifas), roles institucionales y mecanismos de participación ciudadana para garantizar una gestión sostenible y transparente.

1.6 Objetivos

1.6.1 General

Formular lineamientos para el diseño de una política pública de espacio público efectivo en el contexto pospandemia en la ciudad de Cúcuta, a partir del análisis de estudio de caso de la Comuna 1.

1.6.2 Específicos

1. Analizar el marco conceptual y normativo de las políticas públicas de espacio público en contextos de crisis como la pandemia del COVID-19.
2. Caracterizar la situación del espacio público efectivo en la ciudad de Cúcuta, desde el estudio de caso de la Comuna 1, identificando sus principales problemáticas y percepciones ciudadanas en el periodo pospandemia.
3. Determinar las directrices que contribuyan al diseño de una política pública de espacio público efectivo en el periodo pospandemia para la ciudad de Cúcuta.

1.7 Metodología

1.7.1 Enfoque e instrumentos

Este estudio propone los lineamientos para el diseño de una política pública de espacio público efectivo en el marco de la pospandemia en la ciudad de Cúcuta, donde tiene lugar, a partir de los términos que el trabajo determinó y de las bases normativas, además, sin dejar de lado la morfología urbana y la memoria histórica de la ciudad. La contextualización también toma importancia y participación a la hora de determinar las bases sobre las que se crean los lineamientos para la construcción de la política pública.

La metodología empleada para alcanzar el objetivo de esta investigación es de enfoque mixta y no experimental; en el enfoque no experimental, las variables no se manipulan, ni se controlan. Se observan los fenómenos tal y como se presentan para recolectar los datos y luego analizarlos (Hernandez S., Fernández C., & Baptista L., 2014).

En la metodología mixta de investigación se contempla la recolección e integración de datos tanto cuantitativos como cualitativos, utilizando diferentes diseños que responden a ciertos supuestos filosóficos y marcos teóricos. Su premisa fundamental es que la combinación de ambos enfoques permite una comprensión más profunda y completa del fenómeno de estudio, en comparación con la aplicación aislada de cada uno (Creswell, 2014, p. 31).

El enfoque mixto resulta pertinente e indispensable para esta investigación, dado que el estudio del espacio público efectivo pospandemia en Cúcuta implica analizar tanto dimensiones objetivas y medibles (déficit, cobertura, distribución espacial, indicadores normativos) como dimensiones subjetivas (percepción ciudadana, apropiación social, sentido de pertenencia y calidad de vida). Estas características no pueden ser comprendidas plenamente desde un solo paradigma metodológico.

El componente cuantitativo permite identificar y medir el déficit de espacio público efectivo en la ciudad, mediante datos obtenidos de fuentes oficiales y de la aplicación de encuestas estructuradas a los habitantes de la Comuna 1. Este enfoque facilita establecer tendencias, proporciones y comparaciones entre variables urbanas, proporcionando una base empírica sólida para el diagnóstico del problema.

Por su parte, el enfoque cualitativo posibilita interpretar los significados, experiencias y percepciones que los ciudadanos atribuyen al espacio público, a través de entrevistas semiestructuradas que captan la dimensión social, cultural y simbólica del fenómeno. Este componente es clave para comprender la relación entre el diseño urbano, las políticas públicas y las dinámicas de apropiación ciudadana en el contexto pospandemia.

La integración de ambos enfoques en una metodología mixta favorece la triangulación de la información, enriqueciendo la validez y la profundidad analítica de los resultados. Esta combinación permite contrastar la información estadística con los relatos y percepciones de los actores, asegurando una visión holística que abarca tanto la estructura material del espacio público como su vivencia social.

El estudio se estructuró en varias etapas, conforme a la siguiente estructura:

- 1. Conceptualización:** Investigación de los fundamentos teóricos y normativos
- 2. Caracterización y análisis:** Evaluación de los aspectos contextuales, socioeconómicos, del desarrollo urbano, desarrollo o crecimiento urbano y políticas públicas relacionadas vigentes en Colombia. Finalmente, se presentaron los resultados del estudio.
- 3. Formulación:** Con base en el análisis realizado en las fases anteriores, se plantearon lineamientos para el diseño de una política pública orientada a garantizar el acceso a espacio público efectivo y de calidad.

1.7.2 Instrumentos

Para el desarrollo de esta investigación se emplearon diversos instrumentos que permitieron la recolección, contraste y análisis de información desde un enfoque mixto. Cada uno de ellos respondió a una función específica dentro del proceso metodológico, asegurando la triangulación de datos y una comprensión integral del fenómeno estudiado. En este sentido, se utilizaron la encuesta estructurada, la entrevista semiestructurada, la revisión documental y el análisis cartográfico. A continuación, se explica detalladamente la pertinencia y el diseño de cada instrumento.

- **Encuesta estructurada**

El instrumento cuantitativo principal fue la encuesta estructurada como “un sistema de preguntas que tiene como finalidad obtener datos para una investigación.” (Pardinas, 1991)

aplicada a cincuenta (50) habitantes y usuarios del espacio público en la Comuna 1 de la ciudad de Cúcuta. Este instrumento se seleccionó por su capacidad para recolectar información estandarizada y cuantificable sobre las percepciones ciudadanas en torno a la calidad, funcionalidad y gestión del espacio público, así como sobre los efectos pospandemia en su uso.

El diseño del cuestionario se basó en ítems cerrados de tipo Likert, que permiten conocer el grado de acuerdo o desacuerdo que una persona tiene frente a una afirmación, utilizando una escala ordinal (Luna, 2007), elaborados a partir de las variables teóricas “política pública” y “espacio público efectivo”. Las preguntas abordan temas como: disponibilidad de áreas verdes, accesibilidad, oportunidades de recreación, distribución de parques, cumplimiento de medidas de bioseguridad, organización urbana y percepción de seguridad. La estructura de respuesta permitió obtener porcentajes y tendencias, facilitando la interpretación estadística y gráfica de los resultados.

El instrumento fue aplicado en campo a partir de un muestreo intencionado, seleccionado por la relevancia de la Comuna 1 como núcleo central de la ciudad y principal punto de concentración de actividades sociales, comerciales y culturales. Dentro de este territorio, los encuestados se eligieron de manera aleatoria entre los transeúntes y usuarios habituales de los parques, con el fin de obtener una diversidad de perspectivas.

Los datos recolectados se organizaron en tablas de frecuencia y se representaron gráficamente en diagramas circulares y de barras, lo que permitió identificar patrones recurrentes de opinión. Este instrumento aportó evidencia empírica fundamental para sustentar el diagnóstico del déficit cualitativo y cuantitativo del espacio público en la ciudad.

- **Entrevistas semiestructuradas**

Como complemento al componente cuantitativo, se realizaron entrevistas semiestructuradas, que se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (Hernandez S., Fernández C., & Baptista L., 2014) a cinco (5) actores clave vinculados al uso cotidiano del espacio público, tales como comerciantes informales, estudiantes, trabajadores y residentes del centro de la ciudad. Este instrumento permitió

profundizar en las experiencias, significados y valoraciones que los ciudadanos otorgan al espacio público, información que no puede ser capturada a través de las encuestas.

El guion de entrevista fue diseñado con seis preguntas abiertas que exploraron temáticas como las condiciones físicas de los espacios, el cumplimiento de medidas sanitarias durante la pandemia, la seguridad, la apropiación ciudadana y las propuestas para su mejoramiento. La técnica semiestructurada permitió conservar un hilo conductor común, al tiempo que brindó libertad a los entrevistados para expresar ideas y relatos personales.

Las entrevistas fueron registradas y analizadas mediante codificación temática, identificando categorías emergentes como: deterioro del espacio público, percepción de inseguridad, desorganización urbana, impacto del confinamiento y necesidad de transformación hacia un espacio público más equitativo y funcional. Este instrumento aportó una visión cualitativa indispensable para comprender el fenómeno desde la voz de los actores sociales, complementando y enriqueciendo los resultados de las encuestas.

- **Revisión documental y normativa**

La revisión documental constituyó un insumo transversal al proceso investigativo, orientado a fundamentar teórica y jurídicamente los resultados de campo. Se analizaron normas nacionales y locales relacionadas con el ordenamiento territorial y el manejo del espacio público, entre ellas la Constitución Política de 1991, la Ley 388 de 1997, el Decreto 1504 de 1998, el CONPES 3718 de 2012, el Acuerdo 022 de 2019 y el Decreto 0054 de 2022.

Asimismo, se revisaron documentos técnicos como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Cúcuta, el Plan de Desarrollo Municipal “Cúcuta 2050, Estrategia de Todos”, y diversos antecedentes investigativos sobre políticas de espacio público en contextos locales y nacionales. Este análisis permitió identificar vacíos normativos y operativos, contrastar los estándares oficiales con la realidad empírica, y sustentar las propuestas de lineamientos formuladas en el capítulo III.

- **Análisis cartográfico**

Finalmente, se empleó el análisis cartográfico como herramienta de apoyo técnico para la representación espacial de la información. A través del uso de software especializado, se

interpretaron mapas del POT y cartografía urbana oficial que incluyen la distribución de parques, rondas hídricas, usos del suelo y tratamientos urbanísticos de la Comuna 1.

Esta técnica permitió visualizar el déficit territorial del espacio público, establecer correlaciones entre variables socioeconómicas y distribución espacial, y ejemplificar las zonas prioritarias de intervención. Los resultados cartográficos se integraron al diagnóstico general, aportando una base territorial que fortalece el enfoque local y la pertinencia espacial de los lineamientos de política pública.

En conjunto, la aplicación complementaria de estos instrumentos garantizó la validez y la riqueza analítica de la investigación, al conjugar datos empíricos medibles con testimonios, normativas y representaciones espaciales. Este procedimiento metodológico permitió obtener una comprensión integral del fenómeno, acorde con la naturaleza compleja del espacio público y con los objetivos de la maestría en Gestión y Políticas Públicas.

1.7.3 Variables

Una variable es “una propiedad que puede variar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse” (Hernández, Fernández & Baptista, 2014, p. 111) con base a este estudio se analizan las variables política pública y espacio público, relacionadas en el siguiente cuadro de sistema de variables:

Tabla 2.

Sistema de variables.

VARIABLE	TIPO	ITEMS DE ANÁLISIS	PRODUCTOS	APLICACIÓN
Política pública	Mixta Cuantitativa/ Cualitativa	Definición Características Análisis	Estudio teórico de las políticas públicas	Lineamientos para el diseño de una política pública de espacio público
			Políticas públicas de espacio público	
Espacio público	Mixta Cuantitativa/ Cualitativa	Definición Características Herramientas Ubicación	Espacio Público en Colombia	Directrices para los lineamientos de una política pública de espacio público
			Espacio Público en Cúcuta	

		Dimensión Calidad	Espacio público luego del COVID-19	En el contexto: luego del covid-19 aplicables en Cúcuta
--	--	----------------------	---------------------------------------	---

Fuente: elaboración propia.

1.7.4 Estudio de caso

El estudio de caso es una estrategia metodológica mediante la cual se pretende comprender en profundidad un fenómeno complejo dentro de su contexto real. Su uso es especialmente pertinente en investigaciones que buscan explorar, describir o explicar procesos sociales, políticos o espaciales que involucran múltiples actores, dimensiones y dinámicas. (Yin, 2018).

El estudio de caso constituye la estrategia metodológica central de esta investigación, al permitir comprender en profundidad un fenómeno urbano complejo dentro de su contexto real: el espacio público efectivo en la Comuna 1 de la ciudad de Cúcuta. Este enfoque resulta pertinente porque posibilita analizar las interacciones entre dimensiones físicas, sociales, normativas y simbólicas del espacio público, integrando la percepción ciudadana con los datos cuantitativos y la evidencia normativa existente.

De acuerdo con Yin (2018), el estudio de caso es una metodología idónea cuando se busca responder a preguntas del tipo cómo y por qué, y cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos estudiados. En este sentido, el análisis del espacio público pospandemia en Cúcuta requiere observar los fenómenos tal y como ocurren, interpretando sus causas y efectos sin manipular variables.

Como referente metodológico, se retoma la investigación de García & Ramírez (2018), “La calidad del espacio público efectivo en el marco de las ciudades del siglo XXI”, la cual también empleó un enfoque mixto basado en estudio de caso. Dicho trabajo analizó la ciudad de Manizales a partir de la integración de instrumentos cuantitativos (encuestas y matrices de evaluación) y cualitativos (entrevistas y observación), con el propósito de identificar el déficit cualitativo y cuantitativo del espacio público y proponer lineamientos de mejora. Este antecedente sirvió como guía metodológica para el presente estudio, en la medida en que demostró la utilidad del enfoque mixto y del estudio de caso urbano para diagnosticar y formular propuestas de política pública local en torno al espacio público efectivo.

En coherencia con ese modelo, el presente estudio se centra en la Comuna 1 de Cúcuta como unidad territorial de análisis, seleccionada por su carácter representativo dentro de la dinámica urbana de la ciudad: alta densidad de población, concentración de servicios, comercio formal e informal y un notorio deterioro físico del espacio público. A través de este estudio de caso se busca generar conocimiento aplicado y contextualizado que sirva como insumo para la formulación de lineamientos de política pública replicables en otras zonas del municipio.

1.7.5 Tamaño de la muestra

El tamaño muestral de esta investigación se definió con base en los criterios de viabilidad, representatividad mínima y saturación de la información, propios del enfoque mixto y alcance exploratorio. Dado que el propósito del estudio no fue la generalización estadística a toda la población de la ciudad, sino la comprensión profunda del fenómeno en un contexto territorial específico (la Comuna 1), la muestra se diseñó para obtener diversidad de perspectivas dentro de un marco espacial delimitado.

En el componente cuantitativo, se aplicaron cincuenta (50) encuestas estructuradas a usuarios habituales del espacio público en la Comuna 1, seleccionados mediante un muestreo intencionado. Esta cifra respondió a consideraciones de factibilidad logística (tiempo, recursos y disponibilidad de participantes) y a la necesidad de alcanzar una representatividad mínima que permitiera identificar tendencias y patrones de percepción ciudadana. El número de 50 encuestados se considera adecuado para estudios de carácter exploratorio, donde el objetivo es detectar comportamientos y valoraciones recurrentes más que establecer inferencias poblacionales. Además, el grupo de encuestados incluyó diversidad de género, edad y ocupación, lo que permitió obtener una visión heterogénea del uso y percepción del espacio público en el centro de la ciudad.

En el componente cualitativo, se realizaron cinco (5) entrevistas semiestructuradas a actores clave del espacio público, seleccionados de manera intencionada por su conocimiento directo del entorno urbano y su vinculación cotidiana con él (trabajadores informales, estudiantes, residentes, docentes y usuarios frecuentes). Este número se definió conforme al principio de saturación teórica, es decir, hasta el punto en que las respuestas comenzaron a mostrar recurrencias y no emergieron categorías nuevas de análisis. En este tipo de estudios, la profundidad y calidad de la información recabada prevalecen sobre la cantidad de casos.

En conjunto, el tamaño muestral permitió garantizar un equilibrio entre amplitud y profundidad: las encuestas ofrecieron una base cuantitativa para observar tendencias generales, mientras que las entrevistas aportaron interpretaciones ricas y contextuales que explican las razones detrás de dichas tendencias. Esta combinación permitió alcanzar los objetivos del estudio y sustentar los lineamientos de política pública desde una comprensión empírica, participativa y territorialmente situada.

Capítulo II

El presente capítulo expone los fundamentos teóricos, conceptuales y normativos que sustentan la investigación sobre los lineamientos para el diseño de una política pública de espacio público efectivo pospandemia en la ciudad de Cúcuta. En este marco se analizan las principales categorías asociadas al espacio público y a la política pública, su relación con la planificación urbana y el desarrollo territorial, así como las normas y políticas que regulan su gestión en el contexto colombiano.

Asimismo, se describe el contexto local de la ciudad de Cúcuta y, en particular, de la Comuna 1 como territorio de estudio de caso, abordando las transformaciones y desafíos surgidos tras la pandemia. Los apartados que componen este capítulo ofrecen una visión integral que combina los referentes conceptuales, jurídicos y contextuales necesarios para comprender la problemática del espacio público y fundamentar los lineamientos propuestos en el capítulo siguiente.

2.1 Dinámicas Socioeconómicas que Inciden en el Desarrollo de la Ciudad de Cúcuta

La ciudad de Cúcuta al igual que las demás ciudades del país ha experimentado cambios y dinámicas influenciadas por diversos factores geográficos, económicos, sociales y políticos pero esta ciudad en particular se destaca especialmente por su ubicación como borde fronterizo con el país de Venezuela.

La ciudad de Cúcuta, por su condición de eje articulador fronterizo con Venezuela, ha sido escenario de intensas dinámicas binacionales que, en la última década, se han visto profundamente marcadas por la crisis migratoria proveniente del vecino país, revelando así la fragilidad socioeconómica del territorio.

Actualmente, según el Plan de desarrollo municipal 2024-2027 : Cúcuta perseverante, segura y productiva. (2024) el municipio de Cúcuta abarca un territorio de 1135 km² en total de los cuales 64 km² conforman su zona urbana. Cúcuta es la sexta ciudad más poblada de Colombia, con una población de 812.176 habitantes según la proyección del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

Esta densidad de habitantes hace que, en materia económica, según cifras de la Alcaldía de San José de Cúcuta (2023), la ciudad tenga cierta complejidad. Las actividades que componen su

producto interno bruto o PIB son las actividades primarias, secundarias y terciarias: sector agrícola, manufacturero y de comercio respectivamente.

Las actividades primarias venían perdiendo fortaleza desde antes de la crisis de 2020, el sector agrícola en el municipio ha pasado de aportar \$255.000.000,00 m/cte, en 2016 a \$241000.000,00 m/cte. en 2021, dejando en evidencia su poca contribución al crecimiento económico del municipio y mostrando la urgencia de transformar el modelo productivo en función de los retos estructurales y territoriales que enfrenta la ciudad. Por otra parte, no se observa recuperación del sector terciario y secundario como se observa en la Ilustración 10.

Ilustración 10.

Distribución del PIB de Cúcuta y Tasa de crecimiento del PIB de Cúcuta por actividades.

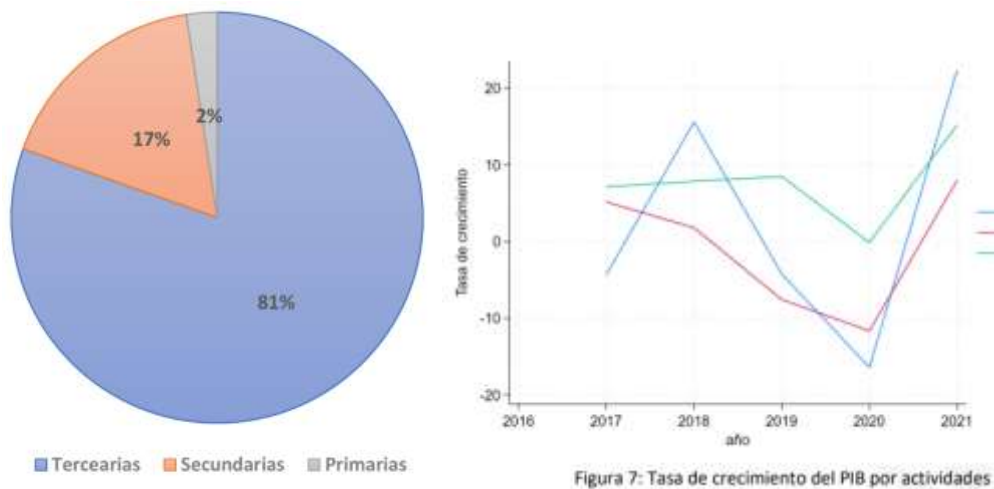


Figura 7: Tasa de crecimiento del PIB por actividades

Fuente: (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2023), Análisis del PIB de San José de Cúcuta. Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

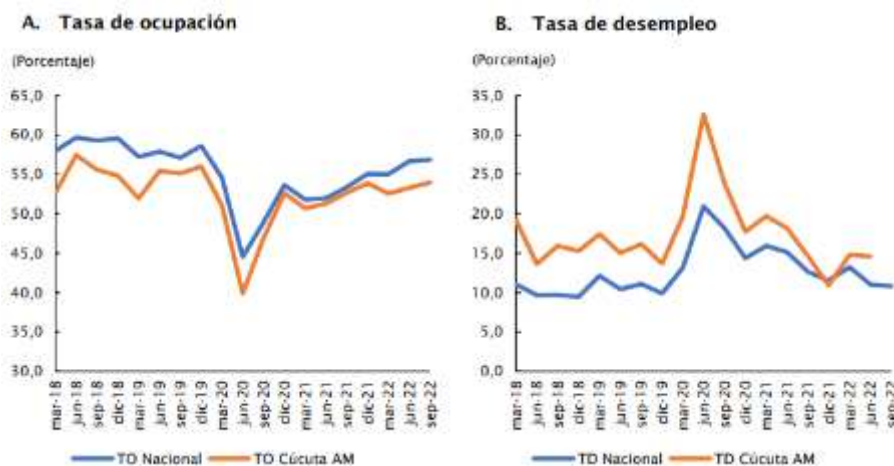
En la gráfica, según la Alcaldía de San José de Cúcuta (2023), se observa que el sector terciario venía creciendo hasta antes de la crisis migratoria del 2018 y disminuyó constantemente hasta la crisis del COVID-19, luego se recuperó mostrándose como la principal actividad económica de la ciudad. Mientras que, por el contrario, el sector primario y secundario han venido quedando rezagados. Desde 2018 el crecimiento de estos sectores ya estaba en números negativos; y luego del 2020, todos los sectores vienen creciendo y muestran cierta “recuperación”.

Esta estructura económica refleja una configuración desequilibrada que incide directamente en los niveles de desempleo de la ciudad. El sector terciario, es el más fortalecido, y está vinculado al comercio y los servicios, pero en su mayoría basado en empleos informales, inestables y de baja remuneración.

Esta combinación de debilidad estructural en los sectores productivos y alta dependencia de actividades informales ha contribuido a mantener tasas de desempleo elevadas en la ciudad, particularmente tras la pandemia del COVID-19, cuando la crisis sanitaria agravó las ya precarias condiciones del mercado laboral local, donde el número de desempleados ascendió a 108.000 personas en el 2020, según la Cámara de Comercio de Cúcuta (2023), presentándose en ese periodo la tasa más pronunciada en la historia reciente como se observa en la Ilustración 11.

Ilustración 11.

Tasa de desempleo y de Ocupación en un lapso del año 2018 al 2022 en Cúcuta.



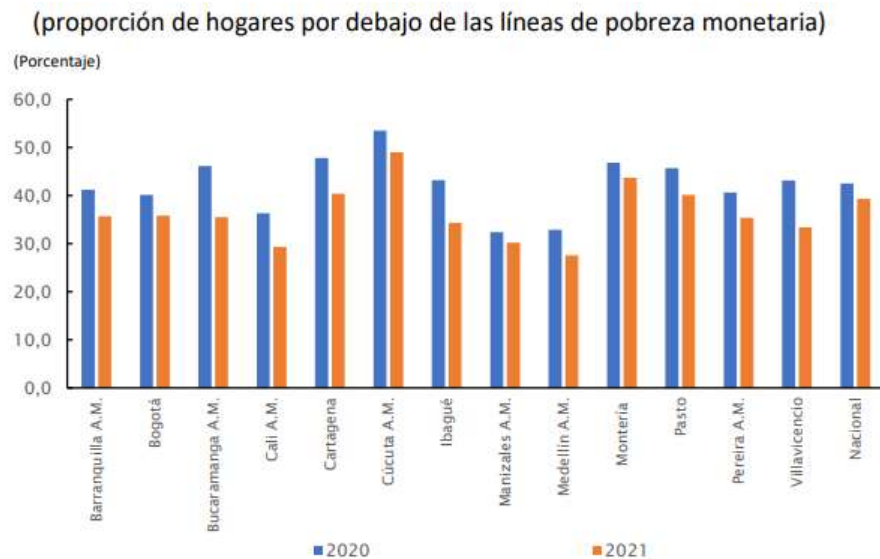
Fuente: Cúcuta Cómo Vamos (2022). Informe de calidad de vida 2022.

Según la ilustración anterior, en el 2021, el número de personas que se encontraban desempleadas para el 2020, descendió significativamente dada la reactivación progresiva de la economía local tras el levantamiento de las restricciones sanitarias y la reapertura de los sectores comercial, de servicios y construcción, que son los principales generadores de empleo en la ciudad. Posteriormente, la recuperación de la empleabilidad siguió su tendencia en el 2022, mejorando los

registros que se presentaban antes de la pandemia. Sin embargo, la tasa de desempleo está estrechamente relacionada a la pobreza monetaria de la ciudad. En la siguiente gráfica se observa la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza monetaria en el área metropolitana de Cúcuta comparada con las principales ciudades del país.

Ilustración 12.

Incidencia de la pobreza monetaria en el AM de Cúcuta comparada con las 12 ciudades más importantes del país.



Fuente: Cúcuta Cómo Vamos (2022) Informe de calidad de vida 2022.

La tasa de incidencia de la pobreza monetaria del área metropolitana de Cúcuta durante 2020 fue la más pronunciada de las trece principales ciudades con una cantidad significativa de habitantes que no logró el acceso a una cesta básica alimentaria en el hogar. Aunque en el 2021 el indicador tuvo una reducción, sigue siendo el más alto en todo el consolidado nacional. Siendo la ciudad y área metropolitana con el registro más alto. (Camara de comercio de Cúcuta, 2022)

En el caso de Cúcuta, la relación entre el Producto Interno Bruto (PIB), el desempleo, la pobreza y el desarrollo urbano evidencia una estructura económica y territorial desequilibrada que limita el progreso sostenible de la ciudad. Si bien el PIB ha mostrado un crecimiento relativo, principalmente desde el sector terciario, este no se ha traducido en una reducción efectiva del

desempleo ni de los altos niveles de pobreza monetaria, lo cual refleja una economía poco inclusiva y fuertemente informal.

Se habla de informalidad según la definición por seguridad social, la cual se basa en la afiliación a salud y cotización a pensión. Así, la ciudad alcanzó una tasa de informalidad por seguridad social de 66,0% siendo la más alta de las 13 ciudades en donde la tasa fue de 43,1%. (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

Según Chacón Sánchez (2020) esta informalidad incide directamente en la invasión que genera precariedad en el espacio público, donde se crean embotellamientos debido a los puestos ambulantes que se ubican sobre dicho espacio.

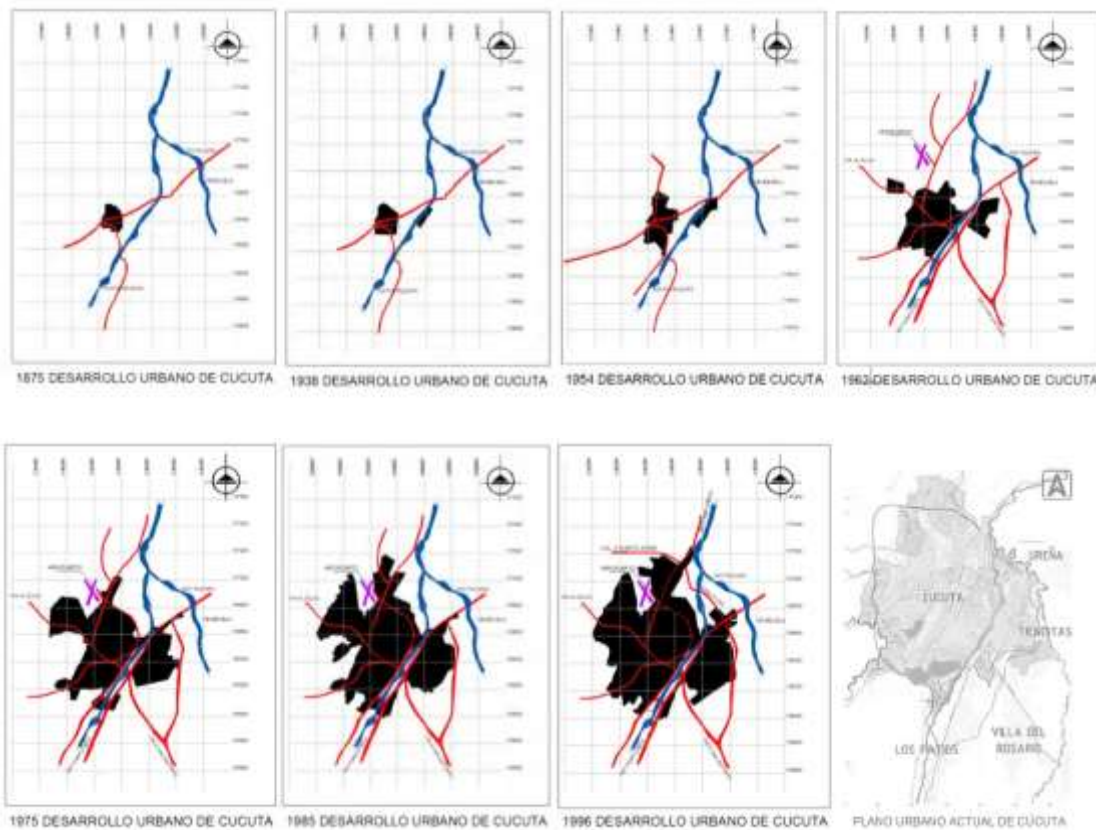
La situación socioeconómica de la ciudad se relaciona con un desarrollo urbano fragmentado y una precariedad en la red de espacio público. En consecuencia, el desarrollo económico de Cúcuta no puede entenderse de forma aislada, sino como parte de un entramado que requiere una planificación urbana más equitativa, con inversiones estratégicas en infraestructura y políticas orientadas a cerrar las brechas que hoy impiden el desarrollo.

2.2 Desarrollo Urbano y el Espacio Público en Cúcuta

El desarrollo urbano de San José de Cúcuta ha estado determinado por procesos de reconstrucción y expansión que iniciaron tras el terremoto de 1875, evento que transformó su morfología e impulsó la adopción de un trazado urbano regular enfocado en la centralidad como se muestra en el Mapa 1. Este modelo, según el POT (2019) consolidó una ciudad con estructura radial-concéntrica donde el centro concentra las funciones administrativas y comerciales, mientras las zonas periféricas evidencian déficit en infraestructura y equipamientos públicos.

Mapa 1.

Crecimiento de la mancha urbana y desarrollo histórico de la ciudad de Cúcuta.



Fuente: Adaptado (Nieto E. & Fernández C., 2012) “Cambios en la estructura urbana de Cúcuta: impacto generado por el plan de ordenamiento territorial en la transformación de la ciudad” Revista Hipótesis Libre, Universidad Libre de Colombia (p.11-29)

De acuerdo con Suárez (2021), esta configuración ha generado una débil articulación entre la planificación institucional y el uso adecuado del espacio público, expresada en la falta de mantenimiento, ocupación informal y deterioro del entorno urbano. En la misma línea, Vergel, Contreras & Martínez (2016) señalan que las percepciones ciudadanas asocian la escasez de áreas verdes y la inseguridad con una baja calidad del espacio público, lo que afecta la cohesión social y el sentido de pertenencia.

Estas problemáticas se insertan en un contexto regional donde el crecimiento poblacional, la migración fronteriza y la expansión descontrolada han aumentado la presión sobre el suelo urbano. Según ONU-Habitat (2020) garantizar un espacio público efectivo en ciudades

intermedias como Cúcuta requiere una planificación integral que equilibre la densificación con la creación de espacios abiertos accesibles, seguros y resilientes.

Es por esto que el desarrollo urbano de Cúcuta refleja tensiones entre la expansión física, la planificación normativa y la gestión social del territorio. Estas tensiones han derivado en un déficit cualitativo y cuantitativo del espacio público efectivo, evidenciando la necesidad de políticas públicas que promuevan su recuperación, equidad territorial y sostenibilidad a largo plazo

2.2.1 El espacio público y la normativa urbana local.

El municipio de Cúcuta en la actualidad se rige por el decreto 0054 de 2022 que busca reglamentar el manejo, diseño, uso y ocupación del espacio público urbano, pero este presenta vacíos significativos tanto en su formulación como en su implementación. Si bien el decreto busca reglamentar el uso, manejo, diseño y ocupación del espacio público, no establece con claridad los mecanismos de seguimiento, evaluación ni control para garantizar su cumplimiento.

Además, con la firma del convenio interadministrativo 2221 (2022) la alcaldía de San José de Cúcuta y el Área Metropolitana adquirieron el compromiso de crear el Manual de Espacio Público que se integre al Plan de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, hasta el momento que se escribió esta investigación no se tiene información sobre su desarrollo.

Una versión base es el Manual de Espacio Público de Cúcuta, MEPC realizado en conjunto por la Alcaldía de Cúcuta, CAMACOL y la Universidad Francisco de Paula Santander (2014) que, se puede establecer que está desactualizado, y además de ello no fue oficialmente adoptado debido principalmente a la falta de un acto administrativo de adopción que lo integrara formalmente a los instrumentos de planeación urbana del municipio. Como consecuencia, el MEPC quedó como una propuesta técnica sin implementación efectiva, lo que refuerza la necesidad de actualizarlo y vincularlo a una política pública que garantice su operatividad y permanencia en el tiempo.

En el MEPC se establecen las premisas, principios, orientaciones e indicaciones necesarias para el diseño, intervención, ampliación y creación del espacio público y sus componentes, además de exponer las condiciones mínimas requeridas en cualquier intervención sobre el espacio urbano público.

El MEPC puede entenderse como documento de consulta y referencia técnica tanto para profesionales como para la ciudadanía en general, en tanto orienta las modificaciones y el

mantenimiento del espacio público como escenario donde se ejercen derechos y deberes ciudadanos. Puede tomarse como referencia en procesos de intervención, ampliación, dotación, recuperación y modificación del espacio público, ya que ofrece una guía basada en normas de calidad y principios rectores como accesibilidad, seguridad, sostenibilidad, economía y separabilidad.

El manual se estructura por capítulos que incluyen definiciones fundamentales sobre espacio público, el marco normativo correspondiente, los elementos constructivos que lo conforman, así como el uso adecuado de los mismos, su público destinatario y el procedimiento para la creación de nuevo espacio público en el municipio.

Sin embargo, el MEPC se convierte en uno de los pocos insumos tanto para establecer lineamientos técnicos en materia de construcción y remodelación, como para fundamentar teóricamente las propuestas orientadas a la planificación y diseño de una política pública de espacio público efectivo pospandemia en la ciudad de Cúcuta.

Se debe replantear la necesidad de que toda política de espacio público, como el MEPC se enfoque hacia espacio público efectivo y se contextualice tanto en la pospandemia, como en las necesidades inherentes a las dinámicas de la frontera colombo-venezolana.

Cabe resaltar que los vacíos en la normativa de espacio público local generan un entorno de inseguridad jurídica y técnica para los desarrolladores urbanos, arquitectos, interventores y comunidades. Este panorama exige una actualización normativa que, además de establecer reglas claras, sea coherente con el POT, cuente con instrumentos técnicos actualizados y promueva una gobernanza urbana más participativa y sostenible.

2.2.2 Espacios públicos efectivos: los parques.

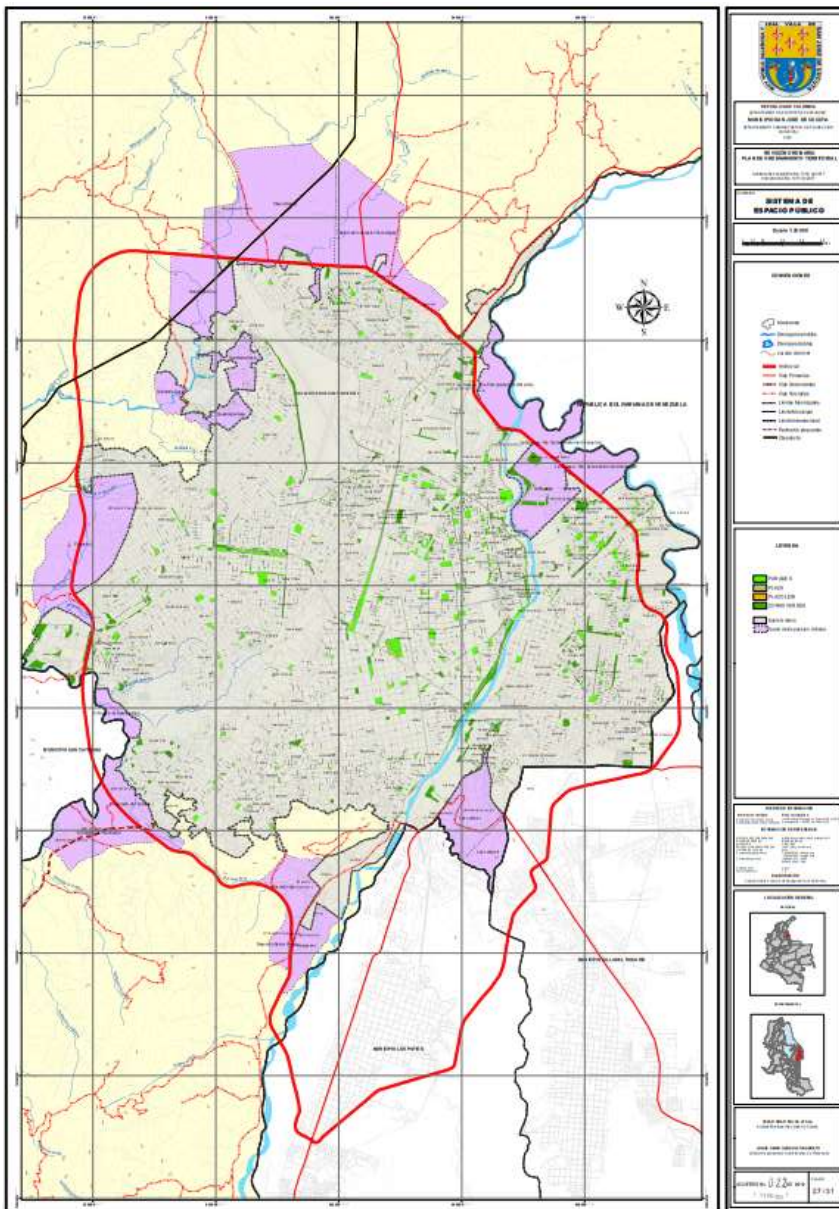
Al hacer revisión de la cartografía de espacio público de Cúcuta, se evidencia que el espacio público (especialmente los parques y zonas verdes) no está distribuido de manera equitativa en el territorio urbano. Hay una concentración significativa de parques en el centro y nororiente, mientras que sectores del occidente y sur presentan una escasez crítica de áreas verdes y equipamientos públicos.

En la cartografía del sistema de espacio público realizada para el Proceso de revisión ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial (2019) se visualiza un núcleo denso de parques

urbanos, muchos de ellos con funciones recreativas menores o de escala barrial, los polígonos verdes (zonas de espacio público) se dispersan más ampliamente, pero muchos corresponden a separadores viales, zonas naturales o de borde hídrico (como la ronda del río Pamplonita), más ecológicas que funcionales para la recreación urbana. Aunque el POT contempla zonas de espacio público a nivel estructural, estos no pueden ser considerados espacios públicos efectivos.

Mapa 2.

Sistema de espacio público del municipio de Cúcuta y parques de la ciudad.



Fuente: Adaptado Plan de Ordenamiento Territorial (2019).

El POT establece un sistema de espacio público como parte de su “estructura ecológica principal”, incluyendo: parques urbanos y vecinales, corredores ecológicos y franjas de protección hídrica. Pero en la práctica, este sistema no está articulado: los parques no están conectados entre sí mediante ejes verdes o redes peatonales y no cumple funciones metropolitanas como para ser denominados efectivos.

El espacio público según el POT (2019) tiene una importante superficie en zonas no urbanizadas o en suelos de difícil acceso (quebradas, zonas inundables), lo que, nuevamente, reduce su uso efectivo. Por ejemplo, el Malecón y la ronda del Pamplonita tienen potencial, pero muchos tramos están deteriorados, invadidos o desarticulados del tejido urbano.

2.3 El Desarrollo de las Comunas en Cúcuta y su Relación con el Espacio Público como Injusticia Espacial

El espacio público es una dimensión esencial del derecho a la ciudad. Su calidad, accesibilidad y distribución condicionan las posibilidades de integración social, movilidad, seguridad y bienestar urbano. En Cúcuta, las comunas, desarrolladas por procesos de expansión formal e informal, ha estado marcado por la desigualdad en la dotación de espacios públicos, resultado de una densificación urbana desigual, poca planificación, y una falta de aplicación de las políticas públicas.

Mapa 3.

Mapa para identificar las Comunas de Cúcuta.

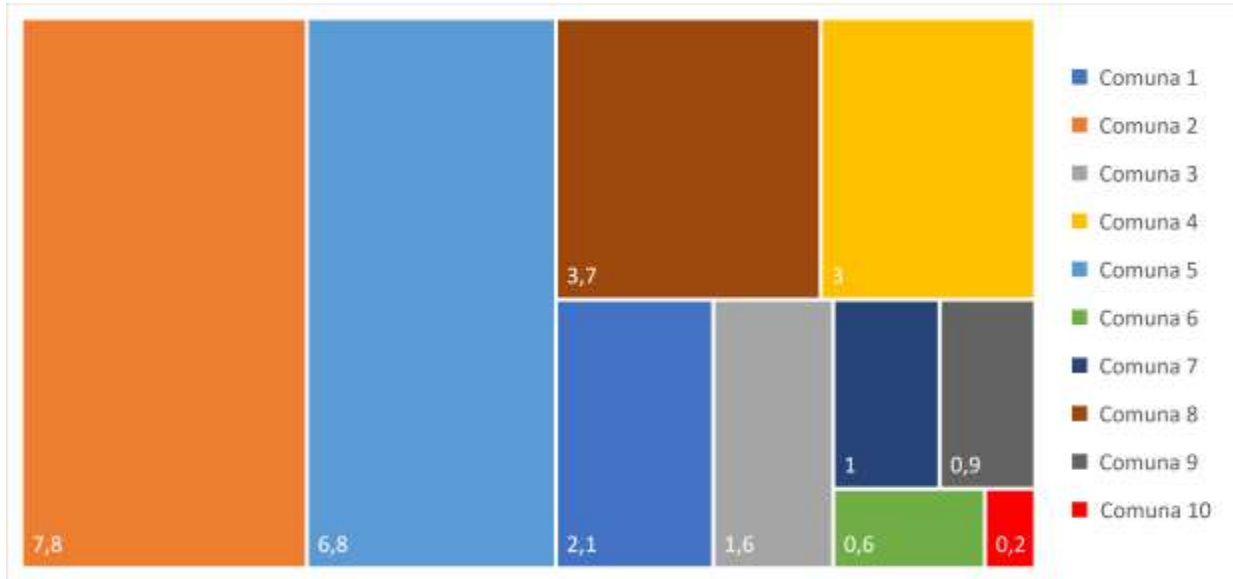


Fuente: Elaboración a partir de imagen de (areacúcuta.com, 2021)

Como se ubica en el mapa anterior, Cúcuta cuenta con 10 comunas urbanas que agrupan alrededor de 300 barrios. Estas comunas no se desarrollaron de forma homogénea. Mientras algunas, como la Comuna 1 o la Comuna 5, se integraron tempranamente al trazado urbano formal según lo expuesto en el análisis del desarrollo urbano, otras, como la Comuna 6, 8 y 9, crecieron mediante procesos de urbanización informal, sin planificación ni provisión adecuada de servicios ni equipamientos. (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2019) dando inicio al déficit del espacio público.

Ilustración 13.

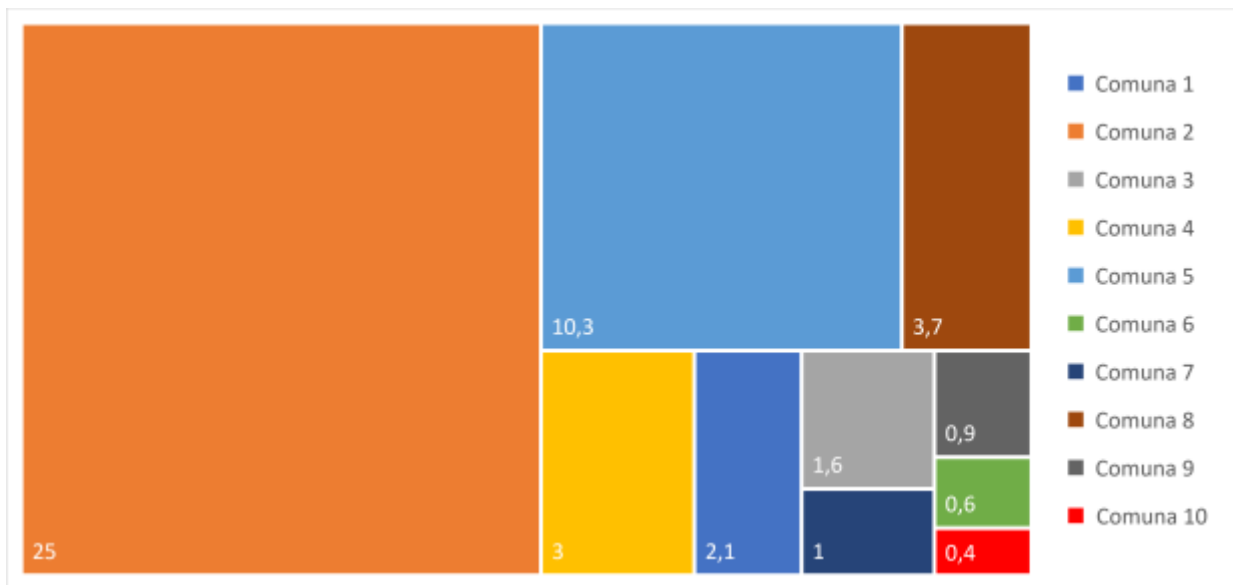
M² de E.P.E por habitante en cada comuna (sin ronda hídrica).



Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Municipal Cúcuta 2050, estrategia de todos.

Ilustración 14.

M² de E.P.E por habitante en cada comuna (con ronda hídrica).



Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Municipal Cúcuta 2050, estrategia de todos.

Cómo se muestra en las ilustraciones anteriores, sobre los metros cuadrados de espacio público por habitante en cada comuna, las comunas 2, 5 y 8 son las que más espacio público poseen; sin embargo, en este análisis solo se muestra el espacio público efectivo desde el punto de vista cuantitativo, dejando a un lado el aspecto cualitativo que demuestra el deterioro de la infraestructura de este.

Es decir que, las comunas consolidadas, comunas 2, 5 y 8, presentan mayor presencia de parques, avenidas arborizadas, espacios culturales y espacios deportivos consolidados, con intervenciones recientes de renovación urbana, aunque enfrentan retos por saturación, pérdida de áreas verdes y presión por el uso comercial del poco espacio público efectivo que existe.

Mientras que, las comunas intermedias como la 1,3 y 4, tienen buena dotación en algunas zonas, pero otras, especialmente las surgidas por autoconstrucción, presentan espacios públicos efectivos sin mantenimiento o infrautilizados, con inseguridad, microtráfico y vandalismo que afectan el uso efectivo de estos espacios.

Del otro lado, las comunas periféricas y de urbanización informal como las 6, 7, 9 y 10 poseen una alta densidad poblacional con escasa o nula oferta de espacio público funcional (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2024). Invasión de zonas de ronda hídrica, vías estrechas, sin andenes ni zonas verdes pues consideran como espacio público efectivo a las calles sin pavimentar o lotes baldíos en disputa.

Por lo cual se entiende que, mientras que en las comunas consolidadas formalmente es posible ver el desarrollo del espacio público efectivo respondiendo a normativas urbanísticas preestablecidas que integran parques, andenes y plazas, en las comunas de crecimiento espontáneo se presentan carencias en términos de espacios verdes, zonas de encuentro, vías peatonales seguras, servicios y conectividad que fortalecen la injusticia espacial urbana.

2.3.1 Políticas públicas: del Plan de Ordenamiento Territorial a la acción

Aunque el POT (2019) y sus versiones anteriores, plantearon una estructura ecológica principal, con corredores verdes, zonas de cesión y renovación del espacio público, su implementación ha sido desigual. La mayor parte de la inversión en espacio público se ha concentrado en el centro y zonas de alta valorización (ej. Quinta Oriental, Prados del Este, La

Riviera), mientras que las comunas periféricas dependen casi exclusivamente de programas de regularización o iniciativas comunitarias.

Las comunas más marginadas, con mayor pobreza y menor conectividad, son también las que menos acceso tienen a espacios públicos efectivos. Esta situación limita el ejercicio de ciudadanía, afecta la salud mental y física de la población, aumenta la percepción de inseguridad y refuerza la segregación socioespacial.

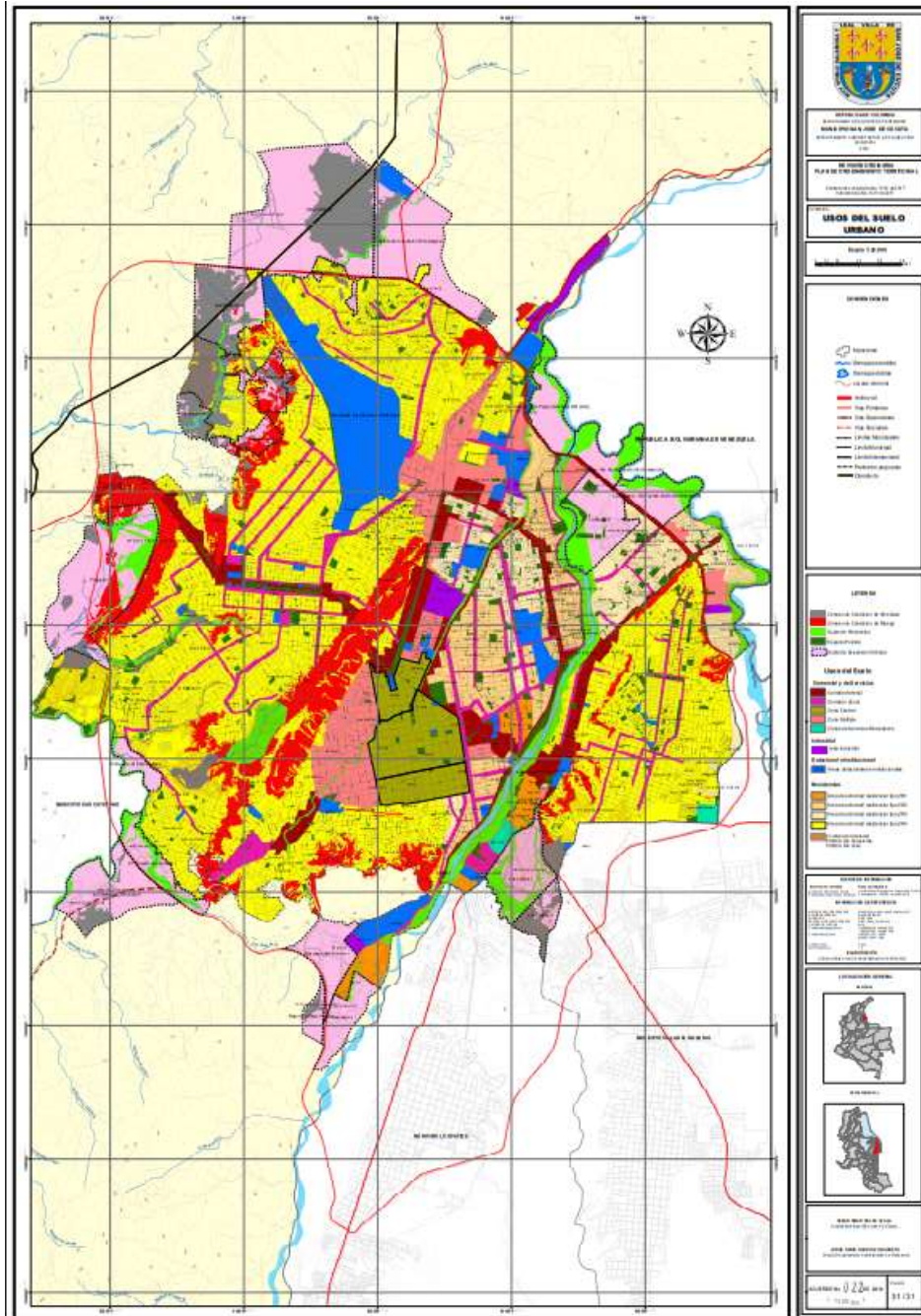
El desarrollo urbano de las comunas de Cúcuta refleja un modelo de crecimiento desequilibrado que se manifiesta en la calidad y disponibilidad del espacio público. Incorporar una visión territorial justa del espacio público en los procesos de planificación y gestión urbana es necesario para garantizar un desarrollo comunal equitativo y sustentable.

2.4 Identificación del Sitio De Estudio, Comuna 1.

La presente toma como estudio de caso la Comuna 1, centro de la ciudad, lugar que concentra la mayor diversidad de usos del suelo y dinámicas sociales. Su elección responde a criterios de centralidad, funcionalidad e historia del espacio público efectivo dentro de la ciudad ya que reúne condiciones que permiten analizar el espacio público desde el aspecto cuantitativo y cualitativo.

La Comuna 1 permite analizar el espacio público efectivo desde su volumen y funcionalidad gracias a su alta concentración de actividades urbanas, su valor simbólico para la ciudad y las transformaciones recientes derivadas de procesos de densificación, movilidad y apropiación social.

En este sentido, la elección de la Comuna 1 no solo responde a su centralidad geográfica, sino también a su capacidad de reflejar los contrastes, limitaciones y potencialidades del espacio público en Cúcuta, constituyéndose en un punto de partida para evaluar su efectividad real y proponer lineamientos de política pública aplicables a toda la ciudad.

2.4.1 Uso del suelo en Cúcuta y el Centro (Comuna 1) en relación con el espacio público**Mapa 4.***Cartografía usos del suelo urbano.*

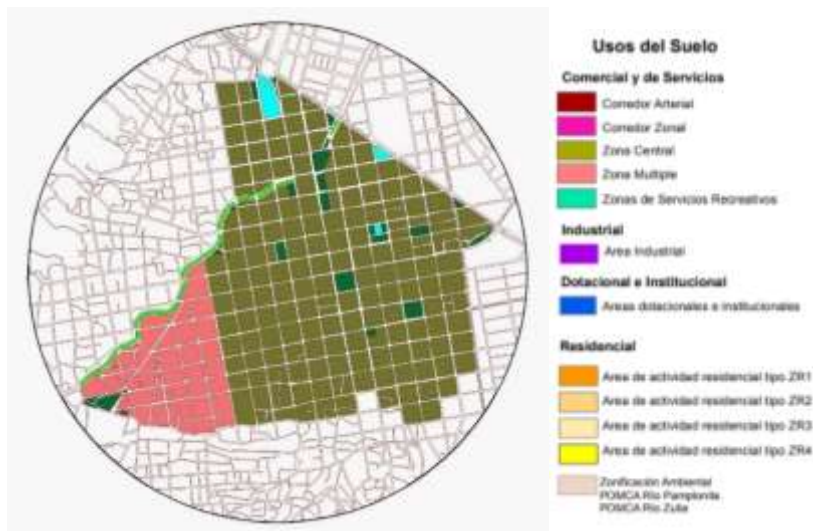
Fuente: adaptado del Plan de Ordenamiento Territorial. (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2019)

Al igual que en el análisis del desarrollo urbano de la ciudad, en el plano de usos del suelo en San José de Cúcuta también se observa que estos han evolucionado a partir de un patrón ortogonal formalizado tras el terremoto de 1875 que sentó las bases para un modelo de ciudad ordenada, con una clara delimitación de funciones urbanas: administrativa, residencial, comercial y religiosa, todas estructuradas alrededor del espacio público, especialmente del Parque Santander.

Sin embargo, este patrón se fue desdibujando por la presión de la urbanización informal, el crecimiento poblacional acelerado y las transformaciones económicas. En el centro de la ciudad se sitúa la comuna 1, zona de gran intensidad en el uso del suelo, caracterizada por un uso comercial, además de situar zonas de uso administrativo (Alcaldía, Gobernación, juzgados, etc.), equipamientos culturales (Biblioteca Julio Pérez Ferrero, museos, centros religiosos), y presencia limitada de vivienda como se muestra en la ilustración 19.

Mapa 5.

Usos de suelo Comuna 1, Cúcuta.



Fuente: elaboración propia a partir del (Plan de Ordenamiento Territorial, 2019)

Esta intensidad de usos ha generado un desequilibrio entre ocupación y habitabilidad, con un progresivo desplazamiento de las funciones residenciales hacia otras comunas. El marcado uso comercial ha generado una presión sobre el espacio público y el espacio público efectivo, ya que muchos andenes han sido invadidos por ventas informales, las plazas y parques se encuentran saturados o desarticulados del sistema urbano y los proyectos como la peatonalización de algunas

vías (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2019) no han sido suficientes para recuperar el carácter integrador del centro.

A lo largo de las décadas, el centro ha sido objeto de reconfiguraciones del uso del suelo mediante acuerdos municipales que han transformado bienes de uso público en bienes fiscales o de actividad privada como, por ejemplo, la reasignación de zonas de parque a proyectos comerciales por lo que el espacio público efectivo ha sido degradado por la sobrecarga de funciones urbanas (transporte, comercio, eventos, desplazamientos). Se han perdido espacios de encuentro, contemplación y descanso, generando una ciudad funcional pero socialmente excluyente en su núcleo histórico.

El uso indebido del suelo público (uso de antejardines para parqueo o ventas, calles convertidas en terminales informales, etc.) ha reducido la calidad del centro como espacio colectivo. De esta problemática surge la oportunidad de los entes estatales para potenciar los corredores verdes y la infraestructura peatonal, así como de establecer normas claras para preservar y ampliar el espacio público e incentivar el uso mixto del suelo que combine vivienda, comercio y recreación, revitalizando el centro con vida urbana auténtica.

El uso del suelo en el centro de Cúcuta ha transitado de un diseño urbano estructurado en torno al espacio público, hacia una lógica funcionalista orientada a la rentabilidad del suelo. Esta transformación ha debilitado el carácter colectivo del espacio urbano, comprometiendo su capacidad de integrar a distintos sectores sociales.

2.4.2 El espacio público en el centro de la ciudad: Comuna 1

La Comuna 1, se consolida en el centro histórico y administrativo de Cúcuta, representa el sitio desde el cual se ha dado gran parte del crecimiento urbano de la ciudad. Esta comuna concentra funciones comerciales, institucionales, culturales y de transporte, siendo uno de los sectores más dinámicos de la ciudad.

Aunque la Comuna 1 cuenta con espacios públicos emblemáticos como el Parque Santander, el Parque Colón y algunos tramos peatonales que podrían ser considerados efectivos, estos están fragmentados y desconectados funcionalmente. La alta presión comercial y el uso intensivo del espacio por vendedores ambulantes, tráfico y transporte informal han reducido la calidad y el disfrute del espacio público como se aprecia en la siguiente ilustración.

Ilustración 15.

Visual del parque lineal "La Sexta", centro de Cúcuta.



Fuente: Tomado (Google maps, 2021)

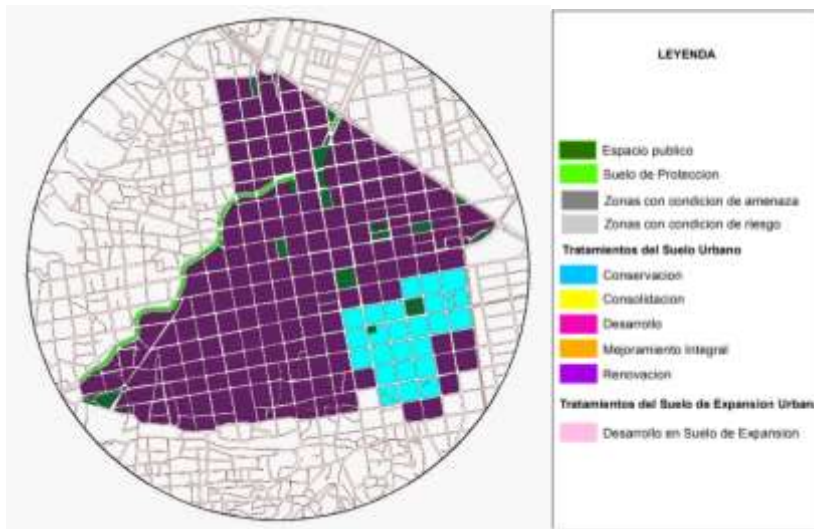
Zonas como “la Sexta” o el Parque Santander han sufrido un deterioro físico, social y ambiental debido a la ocupación del espacio público por ventas informales y la falta de control urbanístico transformando muchas calles en corredores caóticos.

De otro lado, en el tema ambiental, se observa que el arbolado urbano es escaso y mal mantenido en varios sectores, por lo que las olas de calor que se generan en el centro urbano se dan por la alta densidad construida y la escasa cobertura vegetal restando confortabilidad climática en el espacio público.

Se puede decir que la Comuna 1 es el principal centro de empleo y recibe una población flotante significativa desde otras comunas y municipios cercanos, generando alto tráfico sobre el espacio urbano y sus servicios. La presencia de personas en situación de calle, el comercio informal y el abandono de edificios históricos muestran la desarticulación social y urbana. A pesar de ello, existen iniciativas ciudadanas de revitalización en esos espacios, tales como ferias culturales, arte urbano, festivales y ciclorrutas temporales, que muestran el potencial de recuperación del espacio público.

Mapa 6.

Tratamientos urbanísticos Comuna 1, Cúcuta.



Fuente: elaboración propia a partir del (Plan de Ordenamiento Territorial, 2019)

Es por esto que, como se aprecia en la cartografía de la imagen anterior el Plan de Ordenamiento Territorial (2019) contempla al centro como zona estratégica para procesos de renovación urbana, recuperación del patrimonio y consolidación de centralidades. Abriendo la posibilidad de aplicar políticas de espacio público efectivo para que sea inclusivo, sostenible y patrimonial, con participación de residentes, comerciantes y organizaciones locales. Es fundamental promover un sistema de espacio público integrado por plazas, senderos peatonales, parques y parques lineales que conecten los elementos ya existentes, garantizando el acceso y disfrute de la población residente y visitantes.

Su espacio público, requiere una renovación basada en criterios de equidad, accesibilidad y participación. Esta comuna es una vía para comprender cómo el espacio público puede funcionar como pilar de transformación urbana, más allá del ornamento o la función estética.

2.5 Trabajo de Campo: Encuestas Sobre la Percepción Social de las Políticas del Espacio Público Actuales.

La definición de los temas de intervención y las preguntas que conforman la encuesta surge del análisis integral de los capítulos I y II, donde se evidencia que el espacio público en la ciudad de Cúcuta presenta un déficit tanto cuantitativo como cualitativo, acentuado por los efectos de la

pandemia. En este contexto, los temas seleccionados responden directamente a las principales problemáticas identificadas en el diagnóstico preliminar y a las categorías conceptuales desarrolladas en el marco teórico, con el propósito de orientar el diseño de una política pública que responda a las necesidades reales del territorio.

Los ítems relacionados con zonas verdes, recreación y distribución de parques se originan en la constatación del desequilibrio territorial del espacio público, documentado en los apartados normativos y cartográficos, donde se observa una concentración de equipamientos en el centro de la ciudad y un acceso desigual por comunas. Por su parte, las preguntas sobre apropiación, cultura ciudadana y uso social del espacio se fundamentan en la dimensión simbólica y social del espacio público, destacada en el marco teórico como un lugar de encuentro, identidad y cohesión social, cuya calidad depende de la participación y sentido de pertenencia de los ciudadanos.

Asimismo, los temas vinculados con ordenamiento urbano, confinamiento y bioseguridad surgen de la reflexión pospandemia incorporada en los antecedentes y el planteamiento del problema, donde se reconoce que las medidas sanitarias modificaron las dinámicas de ocupación del espacio público, evidenciando carencias en su diseño, mantenimiento y gestión institucional. Incluir estos aspectos en la encuesta permite comprender cómo la población percibe la reorganización del espacio y la capacidad de las políticas locales para garantizar entornos seguros y saludables.

En conjunto, los temas de intervención y las preguntas fueron diseñados para captar las percepciones ciudadanas desde una perspectiva integral, que abarca dimensiones físicas, sociales y de gestión del espacio público. Su estructura busca generar información empírica útil para formular lineamientos de política pública contextualizados, articulando la evidencia normativa, técnica y social que sustenta el propósito de esta investigación. A continuación, se relaciona cada pregunta al tema de intervención de la política pública.

Tabla 3.*Preguntas realizadas.*

PREGUNTA	TEMA DE INTERVENCIÓN
¿La ciudad de Cúcuta cuenta con áreas de conservación ambiental para ser usadas por los ciudadanos?	Zonas verdes
¿Tiene oportunidades para la recreación y el esparcimiento, que sean accesibles en la ciudad?	Recreación y esparcimiento
¿Los parques públicos cuentan con una distribución para el sano esparcimiento?	Parques
¿Cuenta la ciudad con lugares que permitan conocer la arquitectura, cultura y costumbres del municipio?	Apropiación cultural
¿Considera que la ciudad es organizada en sus espacios públicos?	Ordenamiento territorial
¿Cómo evalúa el cumplimiento de la ciudad con los requerimientos de confinamiento para evitar la propagación del COVID-19?	El espacio público en momentos de crisis.
¿Las áreas de confluencia social como el centro de la ciudad cumplieron con las normas de bioseguridad ante el COVID-19?	
¿Considera necesaria la reorganización de los espacios públicos de la ciudad?	Política Pública de Espacio público pospandemia

Fuente: elaboración propia.

Zonas verdes.**Tabla 4.**

Respuesta a la pregunta: ¿La ciudad de Cúcuta cuenta con áreas de conservación ambiental para ser usadas por los ciudadanos?

<i>Total de encuestados</i>	50									
PREGUNTA	OPCIONES DE RESPUESTA									
<i>¿La ciudad de Cúcuta cuenta con áreas de conservación ambiental para ser usadas por los ciudadanos?</i>	Totalmente de acuerdo		De acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		En desacuerdo		Totalmente en desacuerdo	
	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%
	0	0	5	10	11	22	17	34	17	34

Fuente: Elaboración propia.

Esta pregunta busca identificar la percepción ciudadana frente a la existencia y funcionalidad de zonas verdes dentro del área urbana. Buscando resaltar si la cantidad de espacios verdes es apropiada y si estos lugares están efectivamente disponibles y accesibles para el disfrute público.

El resultado de la encuesta fue negativo, 68% de los encuestados expresó desacuerdo (34% en desacuerdo y 34% totalmente en desacuerdo), lo que refleja una fuerte percepción negativa sobre la disponibilidad de zonas verdes o espacios ambientales funcionales. Solo un 10% estuvo de acuerdo y nadie respondió “totalmente de acuerdo”. Este permite vincular la dimensión ambiental a las políticas públicas de espacio público efectivo, particularmente con miras a integrar soluciones basadas en la naturaleza y áreas verdes en zonas urbanas.

Recreación y esparcimiento**Tabla 5.**

Respuesta a la pregunta: ¿Tiene oportunidades para la recreación y el esparcimiento, que sean accesibles en la ciudad?

<i>Total de encuestados</i>	50									
PREGUNTA	OPCIONES DE RESPUESTA									
<i>¿Tiene oportunidades para la recreación y el esparcimiento, que sean accesibles en la ciudad?</i>	Totalmente de acuerdo		De acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		En desacuerdo		Totalmente en desacuerdo	
	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%
	0	0	11	22	9	18	19	38	11	22

Fuente: Elaboración propia.

El propósito de esta pregunta es conocer cómo perciben los habitantes la oferta recreativa urbana y la accesibilidad a los espacios destinados al ocio y al descanso. Se busca evaluar si las políticas locales garantizan oportunidades equitativas para la recreación, considerando factores como cercanía, infraestructura y seguridad.

La tendencia a respuestas negativas y neutras indica que, aunque existen ciertos espacios, estos no son suficientes ni están bien distribuidos, lo cual afecta la equidad en el acceso al esparcimiento. El alto porcentaje de desacuerdo (60%) revela una percepción generalizada de carencia de espacio público efectivo. Esto evidencia una debilidad en la infraestructura urbana de Cúcuta, lo cual es alarmante considerando la importancia de estos espacios como áreas clave para el bienestar social.

Parques

Tabla 6.

Respuesta a la pregunta: ¿Los parques públicos cuentan con una distribución para el sano esparcimiento?

<i>Total de encuestados</i>	50									
PREGUNTA	OPCIONES DE RESPUESTA									
<i>¿Los parques públicos cuentan con una distribución para el sano esparcimiento?</i>	Totalmente de acuerdo		De acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		En desacuerdo		Totalmente en desacuerdo	
	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%
	0	0	10	20	11	22	19	38	10	20

Fuente: Elaboración propia.

Esta pregunta se centra en la equidad y funcionalidad en la distribución de los parques públicos dentro del territorio urbano. Su intención es establecer si los ciudadanos perciben que los parques existentes están correctamente ubicados, diseñados y mantenidos para cumplir su función social y recreativa.

Las respuestas muestran una tendencia ambigua: un 22% respondió “ni de acuerdo ni en desacuerdo”, mientras que el 58% expresó algún grado de desacuerdo. Esto podría evidenciar problemas de diseño o mantenimiento en los parques existentes. La percepción negativa de estos espacios indica un diseño desarticulado de los mismos, donde probablemente ciertas comunas están más dotadas que otras. Esta evidencia es fundamental para proponer políticas que incorporen criterios de justicia espacial, garantizando que todas las comunidades, sin importar su ubicación socioeconómica, accedan a espacios públicos de calidad.

Apropiación cultural

Tabla 7.

Respuesta a la pregunta: ¿Cuenta la ciudad con lugares que permitan conocer la arquitectura, cultura y costumbres del municipio?

<i>Total de encuestados</i>	50									
PREGUNTA	OPCIONES DE RESPUESTA									
<i>¿Cuenta la ciudad con lugares que permitan conocer la arquitectura, cultura y costumbres del municipio?</i>	Totalmente de acuerdo		De acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		En desacuerdo		Totalmente en desacuerdo	
	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%
	0	0	5	10	10	20	19	38	16	32

Fuente: Elaboración propia.

Esta pregunta introduce la dimensión cultural y simbólica del espacio público, explorando si la ciudad ofrece lugares que promuevan la identidad, la historia y el patrimonio local. Busca determinar en qué medida los espacios públicos fomentan el sentido de pertenencia y el conocimiento de la cultura cucuteña.

La alta proporción de desacuerdo refleja una carencia de espacios con vocación cultural y patrimonial, lo que conlleva pérdida de identidad colectiva. Este resultado orienta la necesidad de políticas que integren la revitalización cultural del espacio público, articulando arte, memoria y participación ciudadana.

Ordenamiento territorial**Tabla 8.***Respuesta a la pregunta: ¿Considera que la ciudad es organizada en sus espacios públicos?*

<i>Total de encuestados</i>	50									
PREGUNTA	OPCIONES DE RESPUESTA									
<i>¿Considera que la ciudad es organizada en sus espacios públicos?</i>	Totalmente de acuerdo		De acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		En desacuerdo		Totalmente en desacuerdo	
	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%
	0	0	2	4	9	18	25	50	14	28

Fuente: Elaboración propia.

Esta pregunta aborda la percepción del ordenamiento y la gestión urbana del espacio público. Pretende conocer si los ciudadanos consideran que existe una adecuada organización del territorio, reflejada en planificación, control del uso del suelo y coherencia en la distribución de actividades. El elevado nivel de desacuerdo evidencia una percepción de desorden y falta de gobernanza urbana, asociada a la presencia de informalidad y ocupación inadecuada del espacio. Este resultado fundamenta la urgencia de políticas de regulación, control y diseño urbano integral, orientadas a recuperar el orden y la funcionalidad del espacio público.

El espacio público en momentos de crisis.**Tabla 9.**

Respuesta a la pregunta: ¿Cómo evalúa el cumplimiento de la ciudad con los requerimientos de confinamiento para evitar la propagación del COVID-19?

<i>Total de encuestados</i>	50									
PREGUNTA	OPCIONES DE RESPUESTA									
<i>¿Cómo evalúa el cumplimiento de la ciudad con los requerimientos de confinamiento para evitar la propagación del COVID-19?</i>	Totalmente de acuerdo		De acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		En desacuerdo		Totalmente en desacuerdo	
	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%
	0	0	10	20	17	34	12	24	11	22

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo de esta pregunta es analizar la percepción sobre la gestión del espacio público durante la emergencia sanitaria, evaluando el grado de cumplimiento de las medidas de confinamiento. Permite conocer si la ciudadanía percibió coherencia entre las disposiciones de control y su aplicación real. Las respuestas divididas, con predominio de neutralidad y desacuerdo, reflejan una percepción de cumplimiento irregular y débil. Este análisis permite vincular la experiencia del confinamiento con la necesidad de políticas públicas de fortalecimiento urbano y la preparación frente a diferentes crisis (no solo sanitarias), integrando criterios de salud, movilidad y gobernanza comunitaria.

El espacio público en momentos de crisis.**Tabla 10.**

Respuesta a la pregunta: ¿Las áreas de confluencia social como el centro de la ciudad, cumplieron con las normas de bioseguridad ante el COVID-19?

<i>Total de encuestados</i>	50									
PREGUNTA	OPCIONES DE RESPUESTA									
<i>¿Las áreas de confluencia social como el centro de la ciudad cumplieron con las normas de bioseguridad ante el COVID-19?</i>	Totalmente de acuerdo		De acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		En desacuerdo		Totalmente en desacuerdo	
	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%
	0	0	6	12	14	28	15	30	15	30

Fuente: Elaboración propia.

Esta pregunta profundiza en la gestión sanitaria de los espacios más concurridos, como el centro urbano y las zonas comerciales, donde la aglomeración fue más evidente durante la pandemia. Busca conocer la percepción ciudadana sobre el cumplimiento de las normas de bioseguridad en estos entornos. El alto porcentaje de desacuerdo refleja una crítica generalizada hacia la efectividad del control institucional y la planificación sanitaria. Este hallazgo sugiere la necesidad de rediseñar los espacios urbanos con infraestructura que garanticen la movilidad segura y controlada para impactar positivamente en la sociedad desde el espacio público efectivo

Política Pública de Espacio público pospandemia

Tabla 11.

Respuesta a la pregunta: ¿Considera necesaria la reorganización de los espacios públicos de la ciudad?

<i>Total de encuestados</i>	50									
PREGUNTA	OPCIONES DE RESPUESTA									
<i>¿Considera necesaria la reorganización de los espacios públicos de la ciudad?</i>	Totalmente de acuerdo		De acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		En desacuerdo		Totalmente en desacuerdo	
	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%
	31	62	12	24	4	8	3	6	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Esta última pregunta indaga sobre la percepción de necesidad de transformación estructural del espacio público. Su objetivo es medir el nivel de consenso ciudadano frente a la urgencia de una intervención institucional. El resultado con una mayoría del 86% de acuerdo o totalmente de acuerdo evidencia una fuerte demanda social hacia la reorganización y revitalización del espacio público, validando el propósito central de la investigación. Este respaldo ciudadano legitima la formulación de una política pública pospandemia que promueva orden, inclusión, equidad y sostenibilidad urbana.

2.6 Análisis de las Entrevistas Semiestructuradas Aplicadas a Usuarios Frecuentes del Espacio Público de la Comuna 10 Centro de la Ciudad de Cúcuta.

Como complemento al análisis cuantitativo, se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas dirigidas a diversos usuarios frecuentes del espacio público en la ciudad de Cúcuta. Esta selección de perfiles permitió captar una visión multisectorial del espacio público, fundamental para construir una política pública. La selección de personas se basó en el principio de heterogeneidad y representatividad social para identificar múltiples perspectivas:

Tabla 12.*Caracterización de los actores clave entrevistados.*

ACTOR	OCUPACIÓN	CARACTERIZACIÓN
Persona 1 (P1)	Vendedor ambulante del parque lineal, centro.	Representa al sector informal que depende directamente del espacio público para su sustento económico. Su experiencia resalta la precariedad en bioseguridad, infraestructura y orden urbano.
Persona 2 (P2)	Desempleado independiente	Con acceso parcial al espacio público, evidenció los impactos sociales y económicos del confinamiento, así como la ausencia de control y mantenimiento urbano en sectores periféricos.
Persona 3 (P3)	Estudiante universitario	Aporta una mirada generacional joven, resaltando los efectos del encierro en la salud mental y la necesidad de espacios que respondan a las dinámicas recreativas, deportivas y culturales de los jóvenes.
Persona 4 (P4)	Ama de casa	Brinda una perspectiva desde el entorno barrial y familiar, preocupada por la seguridad y el deterioro visible de los parques. Denuncia el abandono del mantenimiento urbano y la inseguridad como barreras para el uso del espacio público.
Persona 5 (P5)	Docente	Con una visión crítica desde la experiencia educativa y ciudadana, destaca la necesidad de pensar en el espacio público como un componente esencial para el bienestar psicológico y la convivencia, especialmente tras el impacto emocional de la pandemia.

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas fueron elaboradas a partir del instrumento de recolección diseñado para esta investigación y tienen como objetivo reconocer la percepción ciudadana sobre el espacio público durante la pandemia, así como recomendaciones y necesidades. Las seis preguntas formuladas estuvieron orientadas a:

- Explorar experiencias durante el confinamiento, como contexto para comprender su relación con el espacio urbano.

- Identificar los lugares frecuentados durante la pandemia, para analizar patrones de movilidad, uso y apropiación del espacio público en situaciones de crisis.
- Evaluar las condiciones de esos espacios durante el confinamiento, especialmente en términos de bioseguridad, accesibilidad, limpieza y funcionalidad.
- Reconocer la percepción sobre la organización actual del espacio público, incluyendo aspectos como diseño, mantenimiento, seguridad y control institucional.
- Capturar propuestas espontáneas de mejora, lo que añade valor participativo al diseño de lineamientos de política pública.
- Validar la necesidad de reorganizar el espacio público y sus razones.

Estas entrevistas aportaron información cualitativa complementaria a los datos cuantitativos, y son una herramienta para visibilizar las opiniones de los ciudadanos de a pie y fortalecer la propuesta de una política pública de espacio público efectiva, equitativa y resiliente para la ciudad de Cúcuta.

2.6.1 Categorías emergentes de las entrevistas.

Tabla 13.

Categorías emergentes de las entrevistas a actores clave del espacio público.

CATEGORÍAS EMERGENTES	REDUCCIÓN DE TESTIMONIOS	CONCLUSIÓN
Impacto del confinamiento	Todos los entrevistados expresaron dificultades ante el confinamiento.	La pandemia tuvo efectos especialmente en poblaciones vulnerables y en la salud mental de los ciudadanos, lo que exige una política pública más sensible a estas realidades.
	Para los trabajadores informales fue un golpe económico directo (P1 y P2).	
	El estudiante y la ama de casa hablaron de incomodidad, salud mental deteriorada y aislamiento.	
	El docente señaló el miedo e incertidumbre como emociones dominantes.	

Condiciones del espacio público durante la pandemia	Coinciden en que los parques y espacios públicos no cumplían con protocolos de bioseguridad.	Hay un reconocimiento ciudadano de que la gestión del espacio público durante la pandemia fue insuficiente, con falta de control sobre las normas de bioseguridad.
	"Aquí en el punto del Parque Lineal la gente casi no tenía ni para el tapabocas" (P1)	
	"Las calles y parques muy congestionados, nadie respetaba el uso del tapabocas" (P4)	
	"La gente poco acata indicaciones" (P5)	
Percepción de seguridad e infraestructura	Todos los entrevistados mencionan problemas de seguridad, abandono, basura y venta de drogas.	El deterioro físico y la inseguridad alejan a los ciudadanos del espacio público, limitando su función social y recreativa.
	"Los parques barriales los abandonaron, mucho jíbaro, zonas verdes secas" (P4)	
	"Asustan a los ciudadanos... falta compromiso de las administraciones" (P2)	
	"No hay mayor cosa para hacer, eso es un problema para los jóvenes" (P3)	
Organización urbana	Predomina una percepción de desorganización y caos.	La falta de planificación urbana e inclusión de actores informales

	<p>“Muy desorganizado, sucio, no hay un sitio para vendedores ambulantes” (P1)</p> <p>“Falta de planificación y limitaciones para los que hacen cosas malas” (P2)</p> <p>“La ciudad tiene que reorganizarse toda empezando por el espacio público” (P3)</p>	<p>es una constante. Las personas perciben que no existe una política pública sólida ni una visión integral del espacio público.</p>
<p>De espacio público a espacio público efectivo.</p>	<p>Las entrevistas reflejan una demanda clara de reorganización.</p> <p>Más zonas verdes y recreativas para niños (P2)</p> <p>Espacios amplios, limpios y seguros (P4)</p> <p>Promover el deporte, medio ambiente, y regular la informalidad (P3)</p> <p>Atención especial al centro y terminal de transporte como “la cara de la ciudad” (P4)</p> <p>Espacios de esparcimiento para la salud mental (P5)</p>	<p>Las propuestas van alineadas con enfoques de política pública integradora: infraestructura verde, inclusión social, seguridad ciudadana, recreación y salud mental.</p>

Fuente: Elaboración propia.

El estudio evidencia una insatisfacción generalizada con el estado actual del espacio público en Cúcuta, agravada por la pandemia. Las recomendaciones ciudadanas y los hallazgos empíricos

sustentan la necesidad de establecer una política pública pospandemia que priorice la inclusión, el bienestar, la seguridad y la sostenibilidad urbana.

2.7 Implicaciones del Déficit de Espacio Público en Escenarios de Adversidad: Como la Pandemia Covid-19

El COVID-19, al ser una situación excepcional alteró las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, poniendo a prueba la capacidad de adaptación de espacio público y como responde a escenarios de calamidad sanitaria, ambiental, social o económica, que generan impactos directos sobre la vida cotidiana de las personas y el uso del espacio público. En los escenarios de adversidad, los parques, calles, andenes y plazas dejan de ser únicamente lugares de encuentro y recreación para convertirse en espacios estratégicos de protección, circulación, atención y reorganización social. Analizar el déficit de espacio público desde la perspectiva de la adversidad permite comprender cómo la falta de áreas accesibles, seguras y funcionales limita la capacidad de las ciudades como Cúcuta, donde la precariedad del espacio público se tradujo en mayor vulnerabilidad para los ciudadanos, especialmente en comunas con urbanización informal o alta densidad.

Durante el confinamiento y la pospandemia, el espacio público se reafirmó como un área esencial para el esparcimiento seguro, vía para la movilidad (caminar, montar bicicleta), lugar de interacción comunitaria regulada, un recurso para la regulación emocional y psicológica ante el encierro.

En Cúcuta, hay comunas, como la 6, 8, 9 y 10 carecen de parques funcionales, andenes seguros, zonas verdes o puntos de encuentro. En estos sectores, el confinamiento restringió severamente la calidad de vida, al no tener dónde salir ni espacios al aire libre que cumplieran criterios sanitarios.

Mientras zonas como la Comuna 1 o 5 pudieron hacer uso de parques amplios (Parque Santander, Malecón, San Rafael), los habitantes de zonas periféricas no tuvieron ningún lugar al aire libre en cercanía inmediata. El espacio público de calidad funcionó como un privilegio territorial, agudizando la exclusión espacial preexistente. Sin embargo esos parques céntricos sufrieron saturación, impidiendo el distanciamiento físico y generando incluso restricciones de

acceso. Esto redujo su efectividad como infraestructura de salud pública. En zonas donde el espacio público ya era escaso, la imposibilidad de reunirse (incluso con distancias) afectó los lazos comunitarios, esenciales para la resiliencia social.

Especialmente en niños, adultos mayores y mujeres cuidadoras, el confinamiento en viviendas precarias sin salida adecuada al espacio público generó problemas de salud mental, estrés, ansiedad y sedentarismo.

La experiencia de la pandemia evidencia que el espacio público debe considerarse infraestructura esencial, al nivel del agua potable, la salud o la educación. En el caso de Cúcuta, esto implica: Superar el enfoque ornamental o turístico del espacio público, planificarlo como instrumento de equidad urbana y de cuidado colectivo, incorporarlo en la gestión del riesgo, la salud pública y la preparación ante futuras emergencias (climáticas, sociales o sanitarias).

La pandemia del COVID-19 evidenció que el déficit de espacio público no solo representa una carencia física o urbanística, sino una limitación estructural para la gestión de la vida colectiva en contextos de crisis. La falta de áreas verdes, de equipamientos adecuados y de entornos seguros redujo la posibilidad de mantener interacciones sociales saludables, restringió el acceso al ocio y afectó el bienestar emocional de las comunidades. En ciudades como Cúcuta, donde las desigualdades territoriales son profundas, esta situación se agravó, revelando la vulnerabilidad de los sectores más densamente poblados y con menor acceso a servicios urbanos. Tales condiciones confirman la urgencia de formular políticas públicas de espacio público, garanticen la equidad en el acceso al espacio público y promuevan su recuperación como un componente esencial del bienestar, la salud y la sostenibilidad social en escenarios de adversidad.

Capítulo III

3. Lineamientos para el Diseño de Una Política Pública de Espacio Público Pospandemia en la Ciudad de Cúcuta

El diseño de una política pública de espacio público efectivo pospandemia en Cúcuta se fundamenta en la necesidad de reducir el déficit cualitativo y cuantitativo evidenciado en el diagnóstico. La pandemia intensificó desigualdades espaciales en el uso y acceso al espacio público, afectando más a los sectores vulnerables y a las comunas periféricas de la ciudad. Esta situación plantea la necesidad de mejoras estructurales en la forma en que se concibe, planifica y gestiona el espacio público.

Los resultados del trabajo de campo, las encuestas y las entrevistas aplicadas en la Comuna 1, revelan una percepción de deterioro, inseguridad e inadecuada apropiación del espacio público. La ciudadanía expresa la necesidad de transformación desde la inclusión, funcionalidad, seguridad y sostenibilidad. En este sentido, autores como Borja (2011) y ONU-Hábitat (2020) resaltan que el espacio público debe ser considerado como derecho urbano fundamental, garante del bienestar colectivo y promotor de cohesión social.

Toda política pública de espacio público efectivo debe reconocer el carácter multifuncional y adaptativo del espacio público en contextos pospandemia, tal como lo plantea ONU-Hábitat (2020), donde se promueve su uso no solo como área de circulación o recreación, sino también como infraestructura de salud, soporte económico (para el comercio informal organizado) y espacio de resiliencia comunitaria.

3.1 Estructura de la Política Pública de Espacio Público Pospandemia en la Ciudad De Cúcuta

Para estructurar una política pública integral y funcional en torno al espacio público pospandemia en la ciudad de Cúcuta, se adopta como referente analítico el modelo de Dunn (2020) quien plantea que el análisis de políticas públicas debe desarrollarse a través de seis funciones interrelacionadas: inteligencia, recomendación, prescripción, invocación, aplicación y evaluación, tal como se plantea en el marco teórico de este estudio. Estas funciones, más que etapas lineales, representan procesos interdependientes que se retroalimentan continuamente. Además, se toma como base para la estructura de la política pública la Política Nacional de Espacio Público CONPES 3718 de 2012 que se expone a continuación.

3.1.2 Referente estructural: Política Nacional de Espacio Público – CONPES 3718 de 2012

El Documento CONPES 3718 de 2012, formulado por el DNP, constituye el primer esfuerzo sistemático del Gobierno Nacional por definir una política pública nacional para el espacio público en Colombia. Su objetivo principal es disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en municipios y distritos, en especial en zonas con altos índices de pobreza y vulnerabilidad (Departamento Nacional de Planeación, 2012)

El documento parte de un diagnóstico integral que identifica múltiples problemáticas: baja proporción de espacio público efectivo por habitante, deterioro físico de espacios existentes, debilidad en los marcos de planificación y gestión, limitada articulación interinstitucional y escasa cultura de apropiación ciudadana. Frente a este escenario, el CONPES propone una política estructurada en cuatro grandes componentes:

- 1. Normativo e institucional:** Busca armonizar las normas existentes sobre espacio público, fortalecer las competencias locales y crear mecanismos para la coordinación intergubernamental e intersectorial.
- 2. Gestión del espacio público:** Promueve herramientas técnicas y administrativas para el diseño, implementación, seguimiento y sostenibilidad de los proyectos urbanos, incluyendo criterios de calidad, inclusión y accesibilidad.
- 3. Financiamiento:** Establece mecanismos para la asignación de recursos, entre ellos la participación de los sectores privado y comunitario, y el uso de instrumentos como plusvalía, cargas urbanísticas y asociaciones público-privados.
- 4. Información y monitoreo:** Incentiva la creación y consolidación de sistemas de información georreferenciada para la toma de decisiones y el seguimiento de indicadores de cobertura, calidad y percepción del espacio público.

En términos metodológicos, el CONPES 3718 integra los principios del enfoque sistémico e intersectorial de las políticas públicas, proponiendo una hoja de ruta para que los gobiernos locales desarrollen sus propias políticas adaptadas a sus contextos territoriales. De forma similar al modelo de Dunn (2020), este documento desarrolla funciones equivalentes al ciclo de análisis de políticas:

1. Diagnóstico del problema (inteligencia)

2. Formulación de estrategias (recomendación)
3. Prioridades y metas (prescripción)
4. Adopción de la política nacional (invocación)
5. Implementación desde lo local (aplicación)
6. Seguimiento y evaluación mediante indicadores (evaluación)

Este documento es especialmente útil para el caso de Cúcuta, ya que ofrece un marco orientador general, adaptable a las condiciones socioespaciales de las ciudades intermedias y de frontera. Su énfasis en la equidad territorial, la sostenibilidad ambiental y la participación ciudadana lo convierten en un referente esencial para la formulación de una política pública de espacio público pospandemia con enfoque local, pero alineada a los objetivos del desarrollo urbano nacional.

3.2 Lineamientos para el Diseño de la Política Pública

3.2.1. Estructura de la Política Pública:

A continuación, se propone la estructura de política pública para Cúcuta desde lo planteado por Dunn (2020), el referente nacional o documento CONPES 3718 y el análisis mixto realizado:

Tabla 14.

Estructura de la política pública de espacio público efectivo pospandemia en la ciudad de Cúcuta.

1. INTELIGENCIA: DIAGNÓSTICO Y CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA
Levantamiento de información sobre el déficit cuantitativo y cualitativo del espacio público en Cúcuta, por comunas para obtener un orden estructurado de la información.
Identificación de los factores que afectan el acceso, seguridad, mantenimiento y uso del espacio público.
Mapeo de actores y condiciones sociales que influyen en la apropiación del espacio urbano.
Análisis de las brechas ampliadas por la pandemia (bioseguridad, movilidad, salud mental, distanciamiento físico).
2. RECOMENDACIÓN: GENERACIÓN DE ALTERNATIVAS
Formulación de escenarios de intervención basados en criterios de equidad territorial, resiliencia urbana y accesibilidad.

Diseño participativo de propuestas para mejorar o crear espacios públicos efectivos.
Inclusión de estrategias de integración socioespacial, urbanismo táctico, infraestructura verde y movilidad activa.

3. PRESCRIPCIÓN: SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS

Evaluación multicriterio de las propuestas formuladas.
Definición de criterios normativos, éticos y técnicos para priorizar intervenciones.
Delimitación de lineamientos estratégicos para reorganización, densificación sostenible, y uso compartido del espacio público.

4. INVOCACIÓN: ADOPCIÓN FORMAL DE LA POLÍTICA

Elaboración de un documento marco con respaldo normativo local (POT, Acuerdo 022 de 2019, Decreto 1504 de 1998).
Concertación con actores gubernamentales, comunitarios y privados para su adopción institucional.
Inclusión del espacio público como eje transversal en Planes de Desarrollo Municipal.

5. APLICACIÓN: IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

Diseño de instrumentos de gestión como planes locales de espacio público, manuales de diseño bioseguro.
Asignación de recursos y fuentes de financiamiento (alianzas público-privadas, cooperación internacional, estampillas territoriales).
Fortalecimiento institucional del ente rector del espacio público (Departamento Administrativo de Planeación, control urbano, participación ciudadana).

6. EVALUACIÓN: SEGUIMIENTO Y AJUSTE

Implementación de sistemas de monitoreo con indicadores de impacto, cobertura, percepción y sostenibilidad.
Realización de evaluaciones periódicas (ex ante, en curso y ex post) para reajustar la política según resultados.
Mecanismos de participación ciudadana para recibir retroalimentación y fomentar la corresponsabilidad en el uso y cuidado del espacio público.

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2 Fuentes de financiación

Acorde al CONPES 3718 de 2012 y al contexto local de Cúcuta, la implementación de los lineamientos propuestos para una política pública de espacio público pospandemia puede sustentarse en una combinación de fuentes de financiación (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Tabla 15.

Fuentes de financiación para la política pública de espacio público efectivo pospandemia en la ciudad de Cúcuta.

FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPACIO PÚBLICO EFECTIVO POSPANDEMIA EN LA CIUDAD DE CÚCUTA		
FUENTES PÚBLICAS	FUENTES PRIVADAS Y MIXTAS	COOPERACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> Recursos del presupuesto municipal (a través del Plan de Desarrollo y el POT). Sistemas Generales de Participaciones y Regalías. Tasas retributivas y contribuciones por valorización. Recuperación de plusvalías derivadas del desarrollo urbano. Estampillas municipales para infraestructura o espacio público. 	<ul style="list-style-type: none"> Alianzas público-privadas (APP) para mantenimiento, conservación o construcción de espacio público. Convenios con gremios, cámaras de comercio y centros comerciales para intervenir zonas adyacentes o comunes. Responsabilidad social empresarial (RSE) para apadrinar parques, bulevares o zonas verdes. 	<ul style="list-style-type: none"> Convocatorias del Ministerio de Vivienda y Ministerio de Ambiente. Organismos multilaterales como ONU-Hábitat, CAF, BID o cooperación internacional (Unión Europea, agencias de cooperación española o alemana). Bancos verdes o fondos climáticos, especialmente para proyectos de infraestructura verde o

		recuperación ambiental urbana.
--	--	--------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

La sostenibilidad de cualquier política pública depende, en gran medida, de su capacidad para contar con fuentes de financiación estables, diversas y técnicamente viables. En este sentido, los lineamientos propuestos para una política pública de espacio público efectivo pospandemia en Cúcuta requieren no solo de voluntad política, sino de una estrategia financiera articulada, como la que propone el Documento CONPES 3718 del (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Dicho documento CONPES sugiere una visión integral de la financiación que incluye recursos del presupuesto público, instrumentos urbanísticos como la plusvalía, participación del sector privado a través de alianzas público-privadas (APP), y cooperación internacional para proyectos de impacto ambiental o social. Esta lógica es replicable a nivel local, siempre y cuando se armonicen los instrumentos existentes con nuevas estrategias de cofinanciación y corresponsabilidad intersectorial.

En el caso de Cúcuta, esta política no debe depender únicamente del presupuesto municipal, sino que debe incorporar recursos alternativos y mecanismos mixtos de inversión que garanticen su implementación a corto, mediano y largo plazo. La articulación con actores del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y organismos multilaterales permitirá no solo apalancar recursos financieros, sino también promover innovación, participación y transparencia en la gestión del espacio público.

Además, incluir fuentes de financiación en la fase de diseño fortalece la coherencia y viabilidad de la política pública, al anticipar sus necesidades presupuestales, operativas y técnicas, y al garantizar su sostenibilidad más allá del ciclo político o administrativo de turno.

3.2.3 Matriz de estrategias y acciones de cada dimensión general

La siguiente matriz recoge los lineamientos estructurales de la propuesta de política pública de espacio público efectivo pospandemia en Cúcuta, resultado del cruce metodológico entre el análisis mixto desarrollado en el capítulo 2 y el enfoque funcional del análisis de políticas públicas propuesto por Dunn (2020). La integración de datos cuantitativos y cualitativos, entre ellos, el diagnóstico territorial, las entrevistas semiestructuradas y la revisión documental permitió

identificar con mayor precisión los principales déficits, desafíos y oportunidades en torno al uso, gestión y apropiación del espacio público en la ciudad.

Con base en la estructura metodológica de políticas públicas multidimensionales adoptada por documentos como el CONPES 3718 (2012) así como en enfoques teóricos complementarios del análisis funcional propuesto por Dunn (2020), se establecen cinco dimensiones generales para la organización de los lineamientos: institucional, territorial, social, económica y ambiental.

Desde una perspectiva estructural, la organización de los lineamientos en estas cinco dimensiones clave permite asegurar una respuesta articulada y transversal a las problemáticas detectadas. Cada dimensión responde a patrones recurrentes identificados en el análisis, por ejemplo:

- La dimensión institucional responde a la necesidad urgente de mejorar la coordinación y capacidad operativa del gobierno local en materia de espacio público.
- La dimensión territorial propone intervenciones directas para reducir el déficit de metros cuadrados por habitante, mejorar el diseño urbano y fomentar criterios pospandemia como la bioseguridad y la inclusión.
- La dimensión social reconoce el rol activo de la ciudadanía en la apropiación, vigilancia y sostenibilidad del espacio público.
- La dimensión económica plantea mecanismos de financiamiento sostenibles, coherentes con el contexto local y los marcos normativos vigentes.
- La dimensión ambiental incorpora los principios de infraestructura verde y resiliencia climática como ejes estructurantes del entorno urbano.

Cada estrategia fue asociada con acciones específicas, indicadores de seguimiento, responsables institucionales y plazos tentativos, con el objetivo de facilitar su implementación en el corto y mediano plazo. Además, la matriz responde al principio de viabilidad operativa, al priorizar acciones ajustadas a las capacidades actuales de la administración municipal, sin renunciar a una visión transformadora del espacio público como bien colectivo, derecho ciudadano y componente vital para la salud urbana post-COVID.

En síntesis, esta matriz constituye un instrumento de planificación estratégica que traduce el diagnóstico analítico y participativo del análisis mixto realizado en un conjunto coherente de

lineamientos prácticos, orientados a guiar el diseño, implementación y evaluación de una política pública local con enfoque sistémico y sostenible.

Tabla 16.

Estrategias, acciones, indicadores, responsables y plazos estimados.

Dimensión	Estrategia general	Acción concreta	Indicador sugerido	Responsable	Plazo estimado
Institucional	Fortalecer la gestión pública del espacio	Crear la Dependencia de Espacio Público Municipal	Oficina operativa creada y en funcionamiento	Alcaldía de Cúcuta / Concejo Municipal	Corto plazo (1 año)
	Articular entidades locales para intervención conjunta	Crear un comité interinstitucional con las oficinas de Planeación, Tránsito, Cultura y Salud	Número de reuniones realizadas al año	Departamento Administrativo de Planeación	Corto plazo (1 año)
Territorial	Aumentar la oferta y calidad del espacio público efectivo	Recuperar parques, plazas y zonas verdes deterioradas	m ² de espacio público efectivo recuperado	Departamento Administrativo de Planeación	Mediano plazo (2–3 años)
		Crear espacio público efectivo nuevo y de calidad	m ² de espacio público efectivo creado	Departamento Administrativo de Planeación	Mediano plazo (2-3)
	Incorporar criterios pospandemia en los diseños urbanísticos	Implementar diseños accesibles que permitan el distanciamiento y la bioseguridad	% de nuevos espacios con criterios de bioseguridad	Departamento Administrativo de Planeación / Secretaría de Salud	Corto plazo (1 año)
	Crear manuales de	Diseñar manuales de espacio público	Nº de manuales de espacio	Departamento Administrativo	Corto plazo (1 año)

	diseño bioseguro.	efectivo por comunas	público diseñados	de Planeación / Secretaría de Salud	
Social	Fomentar el uso y apropiación comunitaria del espacio	Realizar campañas de cultura ciudadana y corresponsabilidad	Nivel de percepción ciudadana positiva (encuestas)	Secretaría de Cultura / Organizaciones comunitarias	Mediano plazo (2 años)
	Incluir a la ciudadanía en la planificación	Crear veedurías ciudadanas para espacio público	N.º de veedurías formadas y activas	Personería Municipal / Alcaldía	Corto plazo (1 año)
Económica	Movilizar recursos para sostenibilidad	Gestionar convenios con empresas privadas para adopción de espacios	Valor anual invertido por privados	Empresas privadas / Cámara de Comercio	Mediano plazo (2–3 años)
	Incluir el espacio público en el Plan de Desarrollo como línea estratégica	Línea presupuestal asignada	% del presupuesto municipal invertido	Alcaldía – Hacienda	Corto plazo (1 año)
Ambiental	Integrar infraestructura verde y climática	Crear corredores verdes urbanos	Longitud (km) de corredores implementados	Secretaría de Ambiente	Largo plazo (3–5 años)
	Promover jardines urbanos,	Crear jardines urbanos y huertas comunitarias	N.º de espacios productivos creados	Secretaría de Desarrollo Rural / ONGs	Mediano plazo (2 años)

	huertas y zonas de sombra				
--	---------------------------	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

3.2.4 Matriz de lineamientos para el diseño de una política pública de espacio público efectivo pospandemia en la ciudad de Cúcuta a partir del diagnóstico mixto.

Tabla 17.

Lineamientos de la política pública.

DIMENSIÓN	CATEGORÍA Según análisis cualitativo	TEMA DE INTERVENCIÓN RELACIONADO Según análisis cuantitativo	LINEAMIENTOS
Territorial	Impacto del confinamiento	El espacio público en momentos de crisis.	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocer el espacio público como infraestructura esencial ante emergencias sanitarias. - Incluir en el diseño urbano zonas adaptativas para confinamientos o restricciones futuras. - Fortalecer la función psicosocial del espacio público como lugar de salud mental y resiliencia.
Ambiental	Condiciones del espacio público durante la pandemia	Recreación y esparcimiento, Zonas verdes, Parques	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la infraestructura básica (baños, mobiliario, mantenimiento). - Diseñar corredores peatonales “efectivos” que sirvan como conectores entre espacios públicos. - Ampliar la red de zonas verdes accesibles. - Diseñar espacios multifuncionales (recreación, cultura, descanso).
Socio Cultural	Percepción de seguridad e infraestructura	Apropiación cultural.	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar con criterios de “urbanismo defensivo” sin caer en el control excesivo. - Involucrar activamente la participación de la comunidad en el diseño de Planes parciales desde las Juntas de acción comunal.

			<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la presencia institucional y el alumbrado público. - Promover proyectos culturales comunitarios que apropien el espacio.
Institucional	Organización urbana	Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar Planes Parciales con enfoque de espacio público efectivo por comuna. - Articular los Planes Parciales con el sistema de espacio público de la ciudad. - Regular y formalizar el comercio informal mediante infraestructura flexible. - Garantizar accesibilidad universal y conectividad peatonal.
Política Pública	De espacio público a espacio público efectivo	Política Pública de Espacio público efectivo pospandemia	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar criterios de justicia espacial (Salamanca et al., 2019). - Promover participación de la comunidad en la implementación de las políticas. - Implementar indicadores para medir satisfacción ciudadana, accesibilidad y sostenibilidad.

Fuente: Elaboración propia

Lo anterior constituye el núcleo propositivo con la propuesta a través de la “Matriz de lineamientos para el diseño de una política pública de espacio público efectivo pospandemia en la ciudad de Cúcuta”, donde se sintetizan los hallazgos del diagnóstico mixto y se transforman en criterios orientadores de acción pública, bajo un enfoque territorial, participativo y resiliente de espacio público efectivo.

Esta matriz articula elementos estructurales, normativos y sociales del espacio público, reconociéndolo como un derecho urbano que demanda políticas específicas ante contextos de crisis como la pandemia por COVID-19. En este sentido, los lineamientos planteados dan respuesta a un vacío institucional detectado: la inexistencia de una política pública local que enfrente de forma sistémica los déficits cualitativos y cuantitativos del espacio público en Cúcuta, especialmente en zonas de alta vulnerabilidad como la Comuna 1.

El enfoque de análisis de políticas públicas de William Dunn, aplicando sus seis funciones (inteligencia, recomendación, prescripción, invocación, aplicación y evaluación) a lo largo de la construcción de los lineamientos; el diseño propuesto no solo parte de un diagnóstico, sino que incorpora una visión estratégica sobre el papel del Estado y la ciudadanía en la construcción de ciudad.

Las dimensiones definidas en la matriz reflejan una comprensión integral del espacio público como un bien común, profundamente conectado con la calidad de vida urbana. Asimismo, se propone una estructura de implementación que incluye fases, actores responsables y criterios de evaluación para que conviertan en espacios públicos efectivos, lo cual fortalece la viabilidad técnica y política de los lineamientos formulados. Esta propuesta puede traducirse en insumos aplicables para la gestión pública local, aportando al cierre de brechas urbanas, la construcción de entornos más inclusivos y el fortalecimiento de la planeación urbana post-COVID-19.

Recomendaciones

Adopción de un enfoque territorial y diferencial: Se recomienda que la política pública de espacio público reconozca la diversidad espacial y social del municipio, priorizando intervenciones en comunas con mayores déficits como la 6, 8, 9 y 10, sin excluir la mejora en zonas céntricas. La planificación debe incorporar criterios de equidad territorial, justicia espacial y resiliencia urbana.

Creación y adopción oficial del Manual de Espacio Público Efectivo: Es fundamental concretar el compromiso del convenio interadministrativo 2221 de 2022 mediante la adopción oficial de un Manual de Espacio Público actualizado, con enfoque pospandemia y funcionalidad efectiva. Este debe integrar las condiciones reales de la ciudad, las nuevas demandas sanitarias, la accesibilidad universal y la seguridad ciudadana.

Fortalecimiento institucional y articulación intersectorial: Se requiere robustecer las capacidades del Departamento Administrativo de Planeación y demás dependencias relacionadas, así como promover una gobernanza colaborativa con la academia, la sociedad civil y el sector privado. Esto permitirá una implementación de lineamientos sostenible, legítima y técnicamente viable.

Implementación gradual con enfoque por fases: La ejecución debe seguir una hoja de ruta por etapas: diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y retroalimentación. Esto facilitará la evaluación ex ante, en curso y ex post, como lo establece el ciclo de análisis de políticas públicas de Dunn.

Atención al comercio informal con soluciones de infraestructura flexible: La política debe integrar soluciones realistas para el comercio informal, con infraestructura adaptativa que permita regular su presencia sin criminalizar la subsistencia. Esto es clave en un contexto de crisis migratoria y desempleo como el de Cúcuta.

Reconfiguración del espacio público como infraestructura esencial: Se recomienda que todo proyecto, plan o inversión urbana incorpore el espacio público como infraestructura esencial al mismo nivel que salud, educación o movilidad. Esto implica su integración en los planes de desarrollo, de emergencia y de ordenamiento territorial.

Utilización del presente estudio como insumo para futuras políticas y estudios técnicos sobre espacio público: Se recomienda que el presente trabajo sea considerado como insumo técnico y referencial en el diseño, actualización o evaluación de políticas públicas de espacio público en la ciudad de Cúcuta y en otras ciudades con características similares, especialmente aquellas ubicadas en contextos de frontera o que hayan experimentado transformaciones urbanas derivadas de la pandemia por COVID-19.

Este documento aporta una aproximación metodológica mixta, un diagnóstico territorial detallado, y una propuesta estructurada de lineamientos, que pueden ser utilizados como base para nuevas investigaciones académicas, estudios técnicos, planes urbanos y documentos de formulación de política pública.

Asimismo, el enfoque territorial, participativo y resiliente propuesto puede servir como referente para el desarrollo de manuales técnicos, planes sectoriales, ejercicios de planificación participativa, y procesos de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y del sistema municipal de espacio público.

Conclusiones

La investigación permitió identificar, caracterizar y proyectar una serie de lineamientos concretos y contextualizados para el diseño de una política pública de espacio público efectivo en Cúcuta, adecuada a los desafíos surgidos tras la pandemia del COVID-19. Estos lineamientos se construyeron a partir de un enfoque participativo y territorializado, integrando las demandas sociales, el marco normativo vigente y las condiciones reales del entorno urbano, especialmente en zonas críticas como la Comuna 1. El resultado fue una propuesta estructurada, sostenible e inclusiva, orientada a mejorar la calidad de vida urbana, fortalecer la cohesión social y garantizar el derecho a la ciudad mediante una gestión más justa y efectiva del espacio público.

El análisis del marco conceptual y normativo de las políticas públicas de espacio público evidenció que, a nivel nacional e internacional, la pandemia generó una reconfiguración del concepto de espacio público efectivo, resaltando su papel como infraestructura esencial para la salud pública, la resiliencia comunitaria y la equidad urbana. Se constató que en muchos contextos se adoptaron nuevas normativas, diseños flexibles y estrategias de adaptación que promueven el uso seguro, inclusivo y multifuncional del espacio público. En Colombia, aunque existen lineamientos normativos importantes como la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1504 de 1998, se encontró una debilidad en la implementación efectiva de políticas específicas pospandemia, lo que resalta la necesidad de generar propuestas contextualizadas como la que se presenta para Cúcuta.

La caracterización evidenció un déficit estructural de espacio público efectivo en Cúcuta, tanto en cantidad como en calidad, especialmente en las comunas más vulnerables. El trabajo de campo realizado en la Comuna 1 demostró percepciones ciudadanas negativas sobre el deterioro, la inseguridad, la invasión del comercio informal y la falta de planificación. Asimismo, se detectó una escasa articulación entre las acciones institucionales y las verdaderas necesidades territoriales, especialmente durante la emergencia sanitaria. Estos hallazgos permitieron identificar zonas críticas, brechas de acceso y factores de exclusión urbana, elementos clave para la formulación de propuestas de intervención con enfoque diferencial y equitativo.

Con base en el análisis conceptual, normativo y empírico, se definieron directrices para una política pública orientada al fortalecimiento del espacio público efectivo pospandemia en Cúcuta. Estas directrices integran aspectos de planificación participativa, justicia espacial, urbanismo resiliente, enfoque diferencial, y sostenibilidad. Se propusieron fases de acción: diagnóstico,

formulación, implementación, evaluación; y elementos estructurales como el diagnóstico territorial, los objetivos estratégicos, las líneas de acción, los mecanismos de financiamiento y los indicadores de seguimiento. La propuesta busca consolidar una red de espacios públicos articulada, segura, accesible y adaptativa a futuros escenarios de riesgo y transformación urbana.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de San José de Cúcuta. (2019). *Plan de Ordenamiento Territorial*. Cúcuta: Unión Temporal Planeando Cúcuta.
- Alcaldía de San José de Cúcuta. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal Cúcuta 2050, Estrategia de Todos*. Cúcuta: Alcaldía de Cúcuta.
- Alcaldía de San José de Cúcuta. (2022). *Convenio interadministrativo 2221 de 2022*. Cúcuta: Alcaldía de San José de Cúcuta. Obtenido de <https://amc.gov.co>
- Alcaldía de San José de Cúcuta. (2023). *Análisis del PIB de San José de Cúcuta*. Cúcuta: Alcaldía de San José de Cúcuta.
- Alcaldía de San José de Cúcuta. (2024). *Plan de desarrollo municipal 2024-2027 : Cúcuta perseverante, segura y productiva*. Cúcuta: Alcaldía de San José de Cúcuta.
- Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta. (2022). *Decreto 0054 de 2022: Por medio del cual se adopta reglamento para el manejo y uso del espacio público del municipio de San José de Cúcuta*. Cúcuta: Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta.
- Amarillo. (03 de Mayo de 2018). *¿Qué es la Renovación Urbana?* Obtenido de Amarillo: www.amarillo.com.co
- Arellano, M. (20 de Agosto de 2020). *Territorios urbanos sobre la reinención del espacio colectivo en lo público y lo privado*. Obtenido de Archdaily: www.archdaily.co
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991, 6 de julio). *Constitución Política de la Republica de Colombia*. Función Pública. Obtenido de www.funcionpublica.gov.co
- Basat, G. (13 de Julio de 2016). *bancomundial.org*. Obtenido de bancomundial.org: www.blogs.worldbank.org
- Bermúdez V., G. (19 de junio de 2012). *Cronicas de Cúcuta*. Obtenido de <https://cronicasdecucuta.blogspot.com/2012/06/191-dimension-urbana-de-cucuta.html>
- Betancourt, A. (2021). *Guadalajara y la producción de su espacio público: Centro y periferia Huentitán y Cruz de Plazas*. Ciudad de México: Universidad Autonoma Metropolitana AZCAPOTZALCO.

- Borja, J. (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. *Viento Sur*, 39-49.
- Borja, J., & Muxí, Z. (2000). *El Espacio Público, Ciudad y Ciudadanía*. Barcelona.
- Camara de comercio de Cúcuta. (2022). *Cúcuta cómo vamos: Informe de calidad de vida 2022*. Cúcuta: Camara de comercio de Cúcuta.
- Camara de comercio de Cúcuta. (2023). *Producto interno bruto 2023*. Cúcuta: Camara de comercio de Cúcuta.
- Castellano, C. E., & Pérez, T. (2012). *La Creación del Espacio Público en Asentamientos Informales, Nuevos Desafíos Urbanos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Chacón Sánchez, J. L. (2020). *Formalización de la invasión al espacio público ejercida por el*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- Concejo Municipal de San José de Cúcuta. (2019, 19 de diciembre). *Acuerdo 022 de 2019*. Cúcuta: Alcaldía de San José de Cúcuta. Obtenido de cucuta.gov.co
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). *LEY 388 DE 1997*. Función Pública. Obtenido de www.funcionpublica.gov.co
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 29 de junio). *Ley 1455 de 2011*. Función Pública. Obtenido de www.funcionpublica.gov.co
- Cúcuta, A. (2 de diciembre de 2021). *areacúcuta.com*. Obtenido de areacúcuta.com: <https://www.areacucuta.com/23-zonas-de-cucuta-tendran-wifi-gratuito/>
- DADEP. (2018). *Política Distrital de Espacio Público*. Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno-Defensoría del Espacio Público.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Informe de resultados al I trimestre 2023: Cúcuta*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Administrativo Area de Planeación. (2018). *Proceso de revisión ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial POT*. Cúcuta: Municipio de San José de Cúcuta.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Documento CONPES 3718: Política Nacional de Espacio Público*. Departamento Nacional de Planeación.

- DNP. (2019). *Visión Colombia II Centenario: 2019 propuesta para discusión*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Dunn, W. N. (2020). *Análisis de política pública: Un enfoque integrado (6.ª ed.)*. Pearson.
- García Gutiérrez, E. M., & Ramírez Soto, D. M. (2018). *La Calidad del Espacio Público Efectivo en el Marco de las Ciudades del Siglo XXI*. Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.
- Garriz, E. J., & Schroeder, R. V. (2014). Dimensiones del espacio público y su importancia en el ámbito urbano. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 26.
- Ghel, J. (2014). *Ciudades para la gente- 1a ed.* Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Google maps. (2021). *google maps*. Obtenido de www.google.com
- Gregorio, k. H. (2019). *Gobernanza urbana en el espacio público del distrito de Independencia al año 2019*. Lima-Perú: Universidad César Vallejo.
- Hernández G., J. (2013). Construcción Social de Espacio Público en Barrios Populares de Bogotá. *Revista INVI*, 28(78), 143-178. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582013000200005>
- Hernandez S., R., Fernández C., C., & Baptista L., P. (2014). *Metodología de la investigación: Sexta edición*. McGraw Hill España.
- La Opinión. (10 de Enero de 2020). Alcaldía de Cúcuta despeja el parque Lineal. *La Opinión*.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL-SERIE.
- Leva, G. (2005). *Indicadores de Calidad de Vida Urbana*. Buenos Aires: Hábitat Metropolis.
- Luna, M. (2007). *Manual práctico para el diseño de la Escala Likert*. Xihmai.
- Medina, J. (2017). *Déficit Cualitativo y Cuantitativo del Espacio Público de la Plata-Huila*. Bogotá: Fundación Universidad de América.
- Medina, P. (2020). CÓMO ABORDAR EL USO SEGURO DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS. CRITERIOS Y DEFINICIONES SOBRE EL REGRESO DE LOS NIÑOS/AS A LA CIUDAD. *Revista Planeo N° 44 Ciudades ante las enfermedades*.

- MEPC. (2014). *Manual de Diseño y Construcción del Espacio Público de Cúcuta*. Cúcuta: MEPC.
Obtenido de <http://camacolcucuta.co/manual-del-espacio-publico/>
- Migracion Colombia. (2023). *Distribucion de migrantes venezolanos(os)*. Migracion Colombia.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. (2015). *Decreto 1077 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. *Diario Oficial No. 49.523*. Colombia. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Morales Romero, C. F., & Sepúlveda Flórez, J. C. (2013). *Diagnóstico y propuestas estructurales y no estructurales para la gestión del espacio público en la UPZ Rincón de la Localidad de Suba*. Bogotá: UNIPILITO.
- Nieto E., M. L., & Fernández C., G. G. (2012). *Cambios en la estructura urbana de Cúcuta: impacto generado por el plan de ordenamiento territorial en la transformación de la ciudad*. Cúcuta: Universidad Libre seccional Cúcuta.
- ONU-HABITAT. (29 de Mayo de 2015). *Temas Habitat III*. Obtenido de Habitat3.org: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-11_Public_Space-SP.pdf
- ONU-HABITAT. (2020). *onhabitat.org. UN HABITAT FOR A BETTER URBAN FUTURE*, 1-2. Obtenido de onhabitat.org.
- Orjuela Rincón, L. E. (2013). *Políticas y estrategias de gestión del espacio público para el caso de las ventas informales en la localidad de Santa Fe*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pardinas, F. (1991). *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Siglo XXI.
- Perahia, R. (2007). Las ciudades y su espacio público. *IX Coloquio Internacional de Geocrítica* (pág. 1). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Pinzón Botero, M. V., & Echeverri Álvarez, I. C. (2010). ESPACIO PÚBLICO, CULTURA Y CALIDAD AMBIENTAL URBANA UNA PROPUESTA. *Investigación y desarrollo*, 92-113.

Presidencia de la República de Colombia . (4 de Agosto de 1998). *Decreto 1504 de 1998*. Obtenido de Funcion Pública: www.funcionpublica.gov.co

Presidencia de la Republica de Colombia. (1998). *DECRETO 1504, 1998*. Bogotá: Fundación Publica- Gestor Normativo.

Presidente de la República de Colombia. (1998, 04 de agosto). *Decreto 1504 de 1998*. Función Pública. Obtenido de www.funcionpublica.gov.co

Salamanca, C., Barada, J., & Beuf, A. (2019). (In)justicias espaciales y realidades latinoamericanas. *Cuadernos de Geografía, Revista colombiana de geografía, doi: 10.15446/rcdg.v28n2.77327*, 209-224.

Suárez G., E. J. (2021). *El espacio público, la participación ciudadana y su importancia para la gestión del desarrollo urbano en Colombia. Estudio de caso: Cúcuta, Norte de Santander*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.

Velázquez, R. (2009). Hacia una Nueva Definición del Concepto "Política Pública". *Desafíos-URosario*, 149-187.

Vergel , M., Contreras , M. M., & Martínez, J. J. (2016). ProsPectiva.revistade trabajo socialeintervenciónsocialNo. 21 abril 2016: pp. 213-239 ISSN (I) 0122-1213, ISSN (D) 2389-993XPercepciones y características del espacio público y ambiente urbano entre habitantes de la ciudad de Cúcuta-Colombia. *Revista Prospectiva Univalle*, 216.

Vergel Ortega, M., Contreras Díaz, M. M., & Martínez Lozano, J. J. (2016). Percepciones y características del espacio público y ambiente urbano entre habitantes de la ciudad de Cúcuta-Colombia. *Revista de trabajo social e intervencion social*, 213-239.

Yin, R. k. (2018). *Investigación y aplicaciones de estudios de caso: Diseño y métodos, sexta edición*. Corporación COSMOS.