



FORO INTERNACIONAL ESPACIO PÚBLICO Y CIUDAD

MEMORIAS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría
GOBIERNO

 **CAMARA**
DE COMERCIO DE BOGOTÁ
Por nuestra sociedad

Luis Eduardo Garzón
Alcalde de Bogotá

Juan Manuel Ospina
Secretario de Gobierno de Bogotá

María Fernanda Campo
Presidenta Cámara de Comercio de Bogotá

María Eugenia Avendaño
Vicepresidenta de Gestión Cívica y Social

Henry Quintero Camargo
Director de Proyectos y Gestión Social

Ricardo Ayala Ramírez
Director de Estudios e Investigaciones

Andrés Gaviria García
Coordinador editorial

Adiela Trejos
Asistente

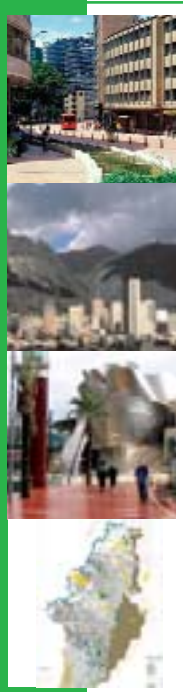
Fernando Carretero
Edición

Gatos Gemelos Comunicación
Diseño y Diagramación

Horizontes Gráficos S.ENC.S.
Impresión

Germán Montes (IDCT)
Foto Portada

Diciembre de 2005
IMPRESO EN COLOMBIA - PRINTED IN COLOMBIA



FORO INTERNACIONAL ESPACIO PÚBLICO Y CIUDAD

MEMORIAS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría
GOBIERNO

CAMARA
DE COMERCIO DE BOGOTÁ
Por nuestra sociedad

CONTENIDO

	Pág
● Presentación	5
● Instalación	7
● Capítulo I. la visión empresarial del espacio público en Bogotá	9
María Fernanda Campo	
A. Las grandes transformaciones de Bogotá en el manejo y uso del espacio público	10
B. Resultados del estudio de la Cámara de Comercio de Bogotá: "Efecto de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá"	11
C. Recomendaciones de la CCB a la Administración distrital en torno a la política del manejo del espacio público	14
● Capítulo II. La política distrital del espacio público en Bogotá	17
A. Balance pedagógico en la recuperación del espacio público. Antanas Mockus	18
1. ¿Por qué es importante el espacio público?	19
2. Cómo profundizar en la defensa del espacio público	22
B. El aprovechamiento económico del espacio público. Jaime Castro	26
C. Es más fácil hablar que hacer. Enrique Peñalosa	30
1. El sistema Transmilenio	30
2. Los parques también son espacio público	30
3. El Centro como lugar de integración	33
4. El espacio público que debemos tener	33
● Capítulo III. El aprovechamiento económico del espacio público en las grandes ciudades.	38
A. Espacio público, condición de la ciudad democrática. Jordi Borja S.	38
1. ¿Qué es espacio público?	38
2. El proceso de producción del espacio público como una apropiación colectiva.	38
3. Algunos criterios sobre la actividad económica en el espacio público	42

B. Política de espacio público en Ciudad de México, D.F. Alejandro Encinas R.	44
1. El ordenamiento del comercio en vía pública	44
2. Recuperación de áreas subutilizadas	46
C. La experiencia de Buenos Aires, Argentina. Eduardo Epszteyn	52
D. El Área Metropolitana de Bucaramanga. Honorio Galvis	55
1. La problemática del espacio público	55
2. Causas que generan la ocupación	56
3. Algunas soluciones	59
E. Gestión económica del espacio público en el Casco Viejo de Bilbao, España. Jon Aldeiturriaga	61
1. Breve historia de Bilbao	61
2. El proceso de Bilbao	62
a. Los clusters	63
b. La participación público- privada	64
c. El Plan de Revitalización	64
3. La gestión económica en el Casco Viejo de Bilbao	66
F. Las dimensiones del espacio público. Argentina. Marcelo Corti	71
1. La utilización del espacio público	72
2. El debate en torno al espacio público	72
3. La publicidad en el espacio público	75
4. La privatización del espacio público	76
5. Los programas gubernamentales de recuperación	76
6. La gestión económica del espacio público	77
● Capítulo IV. La visión distrital del espacio público en Bogotá. 2004-2007	83
A. Algunas especificidades de la política de espacio público en Bogotá. Juan Manuel Ospina	84
B. El Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá. Carmenza Saldías B.	85
1. La formulación del Plan	85
2. Las estructuras del ordenamiento	86
3. Cómo se hizo el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá, PMEP.	87
4. Las realidades del espacio público	88
5. Algunos problemas	89
6. La propuesta	90
7. Las políticas	91
8. Las metas	96
9. Los recursos que entran	96
10. La prioridad	98
C. Panel de expertos	99
1. Fernando Montenegro: La visión del plan Maestro de Espacio Público de Bogotá	99
2. Humberto Molina: El aprovechamiento económico según el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá	101
3. Samuel Jaramillo: La misión del espacio público	103
4. José Salazar: Lo técnico y lo administrativo en el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá	105
5. Álvaro Suárez: El alcance del Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá.	108
6. Alberto Saldarriga: ¿Qué tan público es el espacio público en Bogotá?..	109
7. Jordi Borja S: Comentarios	110
D. Hagamos el debate sin pasión. Luis Eduardo Garzón	112
Índice analítico	117

PRESENTACIÓN:

El espacio público es un factor de equilibrio social, referente primario y sustancial de la ciudad, atributo para la atracción de inversión y condición para el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades modernas. Razones suficientes para haberse convertido en un tema estratégico y prioritario en las agendas pública y privada de los últimos años, que en forma innovadora y continua han contribuido sustancialmente a la transformación urbana de Bogotá, otorgándole a la ciudad mejores condiciones para la competitividad y la convivencia ciudadana.

La Cámara de Comercio de Bogotá, comprometida con el mejoramiento del entorno, la calidad de vida y el desarrollo empresarial de Bogotá y su región, promovió con la Administración Distrital el "**Foro Internacional de Espacio Público y Ciudad**" realizado los días 10 y 11 de mayo de 2005 para conocer otras formas de gestión del espacio público y debatir las políticas públicas locales que sobre el tema se desarrollaban.

Esta publicación recoge, a manera de memoria, una síntesis de las experiencias de este evento, con el propósito de dejar un registro escrito de lo expuesto durante el foro y sugerir algunos elementos de utilidad para quienes se interesan en el tema.

La publicación está dividida en cuatro capítulos: el primero de ellos, expone la visión empresarial del espacio público, y presenta los resultados del estudio sobre el efecto de las ventas callejeras en los establecimientos de comercio en cuatro zonas de Bogotá. El segundo, introduce algunos elementos de la política pública distrital en las administraciones de Jaime Castro, Enrique Peñalosa y Antanas Mockus, respecto del tema del espacio público y su contribución a la transformación urbana de Bogotá. El tercero presenta algunas experien-

cias nacionales e internacionales que permiten conocer otras prácticas en la gestión del espacio público y diversas formas de entender su construcción, administración, y aprovechamiento económico. El último capítulo recoge la visión del espacio público de la actual Administración Distrital así como las reflexiones de reconocidos urbanistas colombianos sobre el Proyecto del Plan Maestro del Espacio Público de Bogotá.

Para la Cámara de Comercio de Bogotá y la Alcaldía Distrital de Bogotá, es muy grato ofrecer esta publicación a los interesados en el tema, empresarios y ciudadanía en general, seguros de que será útil a la ciudad y la región para contribuir en la construcción de políticas públicas eficaces y eficientes frente a un tema fundamental en la vitalidad urbana y la calidad de vida de sus habitantes.

María Fernanda Campo Saavedra

Presidenta

Cámara de Comercio de Bogotá

INSTALACIÓN:

Ante todo un cordial saludo de bienvenida a todos los amigos y amigos aquí presentes, a los conferencistas, a los señores ex alcaldes de la ciudad y demás alcaldes de Colombia que nos acompañarán en estos dos días de reflexión y a los cuales les agradecemos que hubieran aceptado la invitación que la Cámara de Comercio de Bogotá y la Alcaldía Mayor les hicieron. Sea esta la ocasión para reflexionar de manera pausada sobre un tema vital en el mundo contemporáneo y que está indisolublemente ligado al desarrollo de nuestras ciudades y que en el caso concreto de Bogotá, en los últimos años, ha ido adquiriendo una importancia y connotación destacadas, como uno de los temas ciudadanos por excelencia motivo de debates, desde todas las perspectivas y que, sin lugar a dudas, entró a formar parte de la agenda pública y política de la ciudad. Se espera que este asunto sea una oportunidad para reflexionar a la luz de experiencias nacionales e internacionales y de la propia experiencia de Bogotá, para evaluar el camino recorrido, y las luces que esa vivencia proporciona para continuar con la construcción, y en la ejecución de una política que como pocas tiene que ver con el desarrollo de la ciudad, con la forma de enfrentar de manera lúcida y realista ese gran drama social y económico que se expresa en las calles y, a la vez, reconocer esa realidad económica de grandísimas proporciones que se refleja y concreta en nuestros espacios públicos.

Juan Manuel Ospina
Secretario de Gobierno
Alcaldía de Bogotá

CAPÍTULO I.

La visión empresarial del Espacio Público en Bogotá



Centro Internacional de Bogotá

El espacio público revitaliza la actividad económica, mejora el entorno empresarial y contribuye a la competitividad urbana

I. LA VISIÓN EMPRESARIAL DEL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ

María Fernanda Campo

Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Bogotá

A. Las grandes transformaciones de Bogotá en el manejo y uso del espacio público

Para todos es evidente la gran transformación positiva que se ha dado en nuestra ciudad en los últimos años y cómo se han reflejado muchos de estos cambios en el espacio público. Catorce años atrás iniciamos un proceso de transformación continuo de la ciudad con la característica de ser un proceso conjunto y concertado entre el sector público y privado. Veamos cuáles son los resultados más visibles de este proceso de cambio.

En primer lugar, se recuperó la estabilidad financiera de nuestra ciudad y alcanzó (y aún se mantiene) la mejor calificación que otorgan las firmas evaluadoras de riesgo a nivel internacional. Así mismo, se elevaron con un gran esfuerzo ciudadano las coberturas y la calidad de los servicios públicos domiciliarios y sociales, particularmente en educación y salud. Se persistió en una política de seguridad que logró disminuir en siete años, el índice de homicidios por cada cien mil habitantes (de 47 a 23,5). Internacionalmente éste es uno de los indicadores que más peso tiene en la medida del nivel de competitividad de una ciudad.

En segundo lugar, se avanzó en un proceso importantísimo de transformación de la cultura ciudadana y hoy, quienes vivimos aquí, tenemos un sentido de pertenencia que antes no poseíamos hacia nuestra ciudad. Se construyó un sistema de transporte masivo que mejoró de manera ostensible la movilidad en la ciudad y contribuyó a la funcionalidad urbana. Finalmente, se logró que el

espacio público fuera un atributo atractivo para la valorización de la ciudad y se constituyera en un atributo para mejorar la imagen de Bogotá.

El espacio público es vital en el equilibrio social, en la medida que contribuye al uso equitativo de la ciudad. Al hacer uso del espacio público, en igualdad de condiciones, se revitaliza la actividad económica en las zonas intervenidas. Además, se transforma la cultura ciudadana y la apropiación colectiva de la ciudad, dándole una marca internacional.

De las anteriores razones se deriva, entonces, la importancia que tiene una adecuada política del uso del espacio público en una ciudad. El tema del espacio público en nuestra ciudad se convirtió, por tanto, en tema estratégico de la agenda pública porque no sólo interesa y preocupa al Alcalde Mayor sino a todos los ciudadanos, los empresarios, a las organizaciones sociales. Es decir, el espacio público empieza a ser para nosotros un bien público y colectivo.

Hoy se dispone de más espacio público para los bogotanos, gracias a los procesos de restitución, de construcción y de recuperación en proyectos como la Avenida Jiménez, el Parque Tercer Milenio, la Plaza España, San Victorino, alamedas, andenes y parques. Así mismo, se aumentaron los recursos públicos para inversión en espacio público. Sin embargo, subsisten muchos problemas en el manejo y utilización del mismo que requieren urgente solución. Por ejemplo, todavía existe ocupación indebida de andenes y plazas por vendedores ambulantes; hay parqueo de vehículos en zonas prohibidas; se presentan cerramientos y abandono de escombros. Por esto, la ciudad asume altos costos no solo económicos, sino también costos ambientales y sociales.

Actualmente, la explotación económica del espacio público no genera valor agregado, empleos de buena calidad ni ingresos suficientes para las personas que derivan su sustento

de esta actividad. Quienes hacen uso del espacio público por falta de regulación no tienen mejores condiciones de empleo, ni mejores condiciones de ingresos.

La ciudad no ha definido aún un mecanismo que le dé sostenibilidad a la inversión en espacio público, y ese mecanismo tenemos que crearlo; tampoco ha creado la capacidad institucional adecuada para gestionar el espacio público como bien lo dice el alcalde. En el Distrito hay 17 instituciones que tienen que ver con la administración del espacio público en la ciudad y, por supuesto, esto genera falta de coordinación y deficiencia e ineficacia en el manejo y administración del mismo. Finalmente, la Corte Constitucional expidió la Sentencia 772 de 2003 que le ordena a la Administración distrital velar por que se recupere el espacio público y obliga también a ofrecer soluciones económicas a los vendedores ambulantes para su sustento vital. Esta situación y la sumatoria de todos estos factores han suscitado en los empresarios de nuestra ciudad, una serie de preocupaciones y de percepciones que queremos compartir con ustedes.

Los empresarios perciben que la ocupación del espacio público por los vendedores ambulantes genera un entorno más proclive a factores de inseguridad, se dificulta la movilidad del peatón y el tránsito de los vehículos. Hay, además, un efecto invasivo que aumenta la contaminación visual y auditiva. La Administración, según lo percibe el sector empresarial, ha tolerado la ocupación temporal del espacio público por ventas callejeras como consecuencia de la Sentencia 772 de 2003 de la Corte Constitucional. Para cumplir esta sentencia, la Administración ha suscrito un pacto de compromiso con los vendedores ambulantes de la localidad de Santafé que se pretenden reubicar antes del 30 de mayo. Otro hecho que merece un reconocimiento a la Administración es el proceso de restitución del espacio público que se adelantó en la zona del barrio Restrepo, después de la concertación donde la

Administración les ofreció a los vendedores unas condiciones adecuadas para su traslado y éstos se reubicaron, dando así también cumplimiento a lo previsto en la sentencia.

Los empresarios de la ciudad observamos que se han vuelto a ocupar espacios públicos que habían sido recuperados y sentimos que estas ventas callejeras, evidentemente, afectan el desempeño de nuestras ventas. En este punto me referiré de manera específica en el siguiente aparte que muestra los resultados del único estudio que se ha realizado en la ciudad y que mide el impacto de las ventas callejeras en la generación de empleo e ingresos de nuestra ciudad.

B. Resultados del estudio de la Cámara de Comercio de Bogotá: “Efecto de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá”.

Este adelantado con el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes estudio se concentró en los cuatro ejes principales de la ciudad. Se escogieron estos grandes ejes porque tienen una mayor concentración de establecimientos de comercio y una gran presencia de vendedores ambulantes. Entre diciembre de 2004 y febrero de 2005, se hizo un conteo físico de cuántos establecimientos de comercio operan en cada uno de los ejes y de cuántos vendedores ambulantes hacen presencia en los mismos. Se aplicó una encuesta para caracterizar y dimensionar los establecimientos de comercio y los puestos callejeros. Los ejes escogidos fueron: Centro de la ciudad, Chapinero, Primero de Mayo (que incluye por supuesto Kennedy) y el Barrio Restrepo. Posteriormente se desarrolló un modelo econométrico que evaluó el impacto en las ventas y en el empleo. Según el modelo en estos cuatro ejes hay más de 12.000 establecimientos de comercio y más de cuatro mil ven-

dedores ambulantes. En el centro de la ciudad se ubica la mayoría de unos y otros. Los establecimientos de comercio desarrollan 78 actividades comerciales, predominantemente en ocho sectores, especialmente de alimentos, venta de ropas y cacharrería (estas tres actividades representan más del 50% de la actividad formal desarrollada por los establecimientos de comercio).

Por su parte, las ventas callejeras se desarrollan y se desempeñan en 39 actividades diferentes. La gran mayoría se concentra en ocho sectores, particularmente, en alimentos, ropa, cacharrería y juguetes. En estos cuatro sectores, los vendedores ambulantes realizan su actividad, pues en ellos se concentra el 55% de sus ventas. La mayor competencia se da, entonces, entre el sector formal de estos establecimientos de comercio y los vendedores ambulantes en alimentos, prendas de vestir, cacharrería, juguetes, música y videos.

Miremos entonces los resultados que arroja la encuesta en materia de ventas y empleo. En primer lugar, queríamos conocer: las características socioeconómicas, el nivel de ventas diarias que tenían los comerciantes formales e informales, el empleo generado y la percepción que ambos tenían sobre distintas variables del entorno.

Con base en esta encuesta, la información que obtuvimos en materia de ventas fue la siguiente: El año pasado en los cuatro ejes las ventas totales fueron de \$2,2 billones en estos cuatro sectores de la ciudad. La participación en las ventas del comercio formal, por medio de los establecimientos de comercio, fue del 98%, es decir, las ventas ambulantes participaron con un 2% del total de las ventas. En el 2004 se disminuyeron las ventas del comercio y de los vendedores callejeros. Este balance se hizo entre las respuestas positivas y las respuestas negativas, pero fue mayor la disminución en términos de balance experimentado por los establecimientos de comercio quienes dijeron que se

habían reducido 12,3% sus ventas. Les preguntamos entonces cuáles habían sido las causas de esa disminución y las respuestas fueron : el incremento del costo de vida para el comercio y los vendedores callejeros; la presencia de los vendedores callejeros fue la tercera causa de disminución de las ventas para el comercio formal.

LA MAYORÍA DE LAS VENTAS CALLEJERAS SON: ALIMENTOS, ROPA, CACHARRERÍA Y JUGUETES

Aquí es importante tener en cuenta que el comportamiento en generación de empleo y el impacto en las ventas varían de un eje a otro. Por ejemplo, en Kennedy y Restrepo, los empresarios formales, dijeron que la principal causa de disminución de sus ventas había sido la presencia de vendedores ambulantes; mientras que en el Centro y Chapinero los empresarios dijeron que la presencia de vendedores ambulantes y la invasión del espacio público había sido la tercera causa para la disminución de sus ventas.

El número de empleos en los cuatro ejes fue de 37.800. El comercio formal generó el 86% y las ventas ambulantes, el otro 14%.

Les preguntamos qué hacían para disminuir la competencia entre unos y otros. Los establecimientos de comercio consideran que la principal competencia para ellos son los negocios vecinos, y las ventas callejeras del sector, en segundo lugar.

Para las ventas callejeras la principal competencia son las mismas ventas callejeras y como segunda mencionan los establecimientos de comercio vecinos. Preguntamos también cuáles eran las estrategias más utilizadas para

competir. Los comerciantes formales comentaron que para competir con las ventas callejeras, en primer lugar, realizan promociones; en segundo lugar, acuden a las autoridades para restitución del espacio público y, en tercer lugar, les toca reducir la nómina de los empleados porque definitivamente el nivel de ingresos se ha afectado.

También se indagó acerca de la afectación en materia del espacio público. Los establecimientos de comercio afirman que la congestión peatonal es el principal factor de deterioro del espacio público por las ventas callejeras; les siguen la contaminación sonora y la inseguridad. Este punto es muy importante pues los establecimientos de comercio no sólo identifican que se han impactado sus ventas sino que se afectan el nivel de ingresos y la generación de empleo. Entonces, estas externalidades negativas generadas por el efecto invasivo de las ventas ambulantes son: la congestión peatonal, la contaminación sonora y la inseguridad. Así mismo, nuestros empresarios consideran que las obras públicas que adelanta la Administración distrital, las de recuperación del espacio público, benefician en grado sumo al comercio. Por tanto, cuando se da un proceso de restitución e intervención del espacio público, se crea un mejor entorno y esto tiene un impacto muy positivo en el nivel de ventas, y por supuesto, en el nivel de empleo que los empresarios pueden generar.

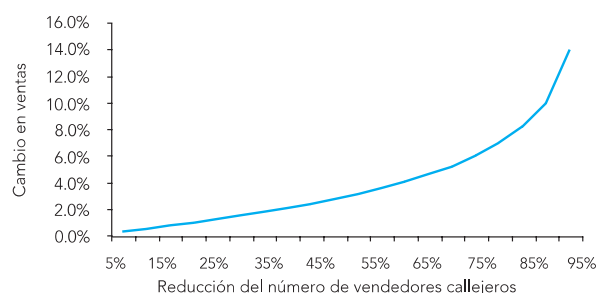
Miremos entonces el modelo econométrico que mide el impacto de la presencia de los vendedores ambulantes en las ventas del sector formal en estos cuatro ejes. Este fue construido teniendo en cuenta tres tipos de variables: específicas del establecimiento de comercio; del entorno y las asociadas a los vendedores callejeros. Según el gráfico 1 la primera gran conclusión en términos económicos es que si se logra reubicar el 100% de los vendedores callejeros podrían aumentarse las ventas de los establecimientos de comercio en un 13,9% en los cuatro ejes.

SI SE LOGRA REUBICAR EL 100% DE LOS VENDEDORES CALLEJEROS PODRÍAN AUMENTARSE LAS VENTAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO EN UN 13,9% EN LOS CUATRO EJES

Aquí es importante ver también el sentido que tiene la curva en el gráfico, porque realmente los efectos se empiezan a ver de manera notoria cuando se empiezan procesos de reubicación y de restitución por encima del 75% de los espacios ocupados. En términos de tamaño, los establecimientos de comercio que más se benefician por ventas con esta reubicación de los vendedores callejeros son los pequeños negocios, cuyas ventas diarias están por debajo de \$100.000. Éstos podrían incrementar sus ventas cerca del 14,7%.

Gráfica 1. Resultados del Impacto

Una reubicación del 100% de vendedores callejeros aumentaría las ventas de los establecimientos de comercio en 13,9% en los cuatro ejes.

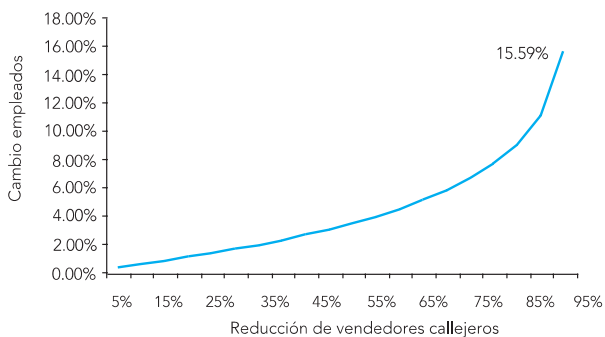


Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá

La otra variable que a todos nos preocupa e interesa es el impacto que tiene en materia de generación de empleo la ocupación del espacio público en nuestra ciudad. La segunda gran conclusión es que la reubicación de vendedores callejeros tiene también un impacto muy favorable en la creación de nuevos puestos de trabajo por parte del sector formal de nuestra ciudad (véase gráfico 2). Como puede observarse en el gráfico 2 la reubicación del 100% de los vendedores callejeros podría aumentar el empleo en estos cuatro ejes en cerca del 15,5%; y esta cifra es importantísima porque en la medida en que se aumenten las ventas, nuestros empresarios van a demandar más personal para trabajar y desarrollar su actividad productiva, especialmente, los pequeños comerciantes que son cerca del 70% de los empresarios en los cuatro ejes.

Gráfica 2. Resultados del Impacto

La reubicación del 100% de vendedores callejeros aumentaría el empleo de los establecimientos de comercio en 13,9% en los cuatro ejes.



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá

C. Recomendaciones de la CCB a la Administración distrital en torno a la política de manejo del espacio público

Con base en los resultados del estudio y como lo hemos venido diciendo desde el Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca, lo primero que tiene que hacer la Administración distrital es cumplir la ley: no permitir la ocupación indebida del espacio público en las zonas recuperadas y restituir las invadidas.

- En segundo lugar, es muy importante ejecutar, en los próximos tres años, una política de reubicación de ventas callejeras que asegure como mínimo la solución del 85% de éstas.
- En tercer lugar, consideramos que es muy importante adoptar una estrategia de financiamiento para la reubicación de las ventas callejeras y la restitución de espacios públicos que comprometa, por supuesto, una inversión por parte del Distrito, pero también debe haber una pequeña compensación por parte de los vendedores ambulantes reubicados, precisamente por el hecho de ofrecerles unas mejores condiciones para el desarrollo de su actividad.
- En cuarto lugar, consideramos que debe desarrollarse, con el sector empresarial de nuestra ciudad, una estrategia para reactivar económicamente las zonas recuperadas.
- En quinto lugar, debe expedirse el Plan Maestro de Espacio Público que ha venido trabajando desde hace varios meses la Administración distrital, para garantizar que la regulación sobre el uso y el aprovechamiento económico sea en beneficio del interés general. Es decir, que haya un proceso claro, transparente y concertado.

- Así mismo, el Plan Maestro de Espacio Público debe garantizar y asegurar fuentes de financiamiento para la sostenibilidad futura de las inversiones en el espacio público, porque como lo mencionábamos, una de las debilidades de la ciudad es precisamente no contar con recursos permanentes para invertir en recuperación y restablecimiento del espacio público.
- Finalmente, consideramos que es importantísimo crear la institucionalidad que requiere la ciudad para organizar las actividades dispersas que hoy están en cabeza de 17 instituciones del Distrito. Entonces se necesita una gran reorganización de carácter administrativo que permita centralizar en una sola entidad, en un solo ente, el manejo y la administración del espacio público en nuestra ciudad.

Consideramos que estas recomendaciones, serán de gran ayuda para definir una política de espacio público que podrán formar parte del Plan Maestro de Espacio Público, próximo a expedirse por la Administración. Esto permitirá que se cumpla la ley y podrá tenerse entonces un espacio público en mejores condiciones con un uso económico regulado, que facilite el desarrollo de la actividad productiva, que genere más riqueza y empleo en nuestra ciudad.

CAPÍTULO II.

La política distrital del espacio público en Bogotá 1992 - 2003



Eje Ambiental Avenida Jiménez, Bogotá

Bogotá, una ciudad que mejoró su espacio público para aumentar su calidad de vida y su competitividad

A. BALANCE PEDAGÓGICO EN LA RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

Antanas Mockus

Ex alcalde Mayor de Bogotá

Quiero agradecerles a la Secretaría de Gobierno y al Alcalde Mayor de Bogotá que hayan hecho posible mi presencia y que hayan insistido en que era pertinente que interviniera en esta importantísima discusión. Saludo a la doctora María Fernanda Campo, presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá, al señor personero, al ex alcalde Jaime Castro, a Jordi Borja y a los conferencistas nacionales e internacionales.

Éste es un terreno en el que Bogotá viene aprendiendo mucho y quisiera que siempre mantuviéramos esa actitud. Se ha hecho mucho y se puede hacer mucho más, tal vez, corrigiendo la dirección. Lo más grave sería dejar de entender cosas que ya habíamos entendido. Entonces es muy importante utilizar, por ejemplo, el estudio que acaba de presentar la Cámara de Comercio de Bogotá referido al impacto de las ventas informales en el comercio formal para realizar un ejercicio muy elemental que probablemente ya lo hicieron: sacar el costo de una solución a la ilegalidad, vía le compro el negocio. Ésta es la versión más zanahoria de la compra de la ilegalidad: ¿cuánto vale cambiar una fuente de ingresos ilegal por una fuente de ingresos legal? Obviamente, este dilema está muy atado a la discusión constitucional. La Constitución política de Colombia en su artículo 82 prevé la protección del espacio público como expresión de la primacía del interés general sobre el interés particular, y la Corte

Constitucional venía siendo muy clara en la interpretación al poner siempre el interés general por encima del particular. Y sólo en casos en que se había creado un antecedente o se había expedido un permiso, se había generado la debida confianza en un proceso en el cual el invasor no recibió a tiempo ninguna señal que le dijera: "No esté acá".

La carencia durante años de ejercicio de autoridad justificaba que en algunos casos el Estado entrara, de algún modo, a compensar las pérdidas de ingreso que significaba suspender esa actividad en espacio público.

Quiero, no obstante, hacer algunas consideraciones sobre ese punto, básicamente reglas versus acuerdos o reglas versus acuerdo económico y subrayar que la ciudad ha progresado mucho en restituciones voluntarias. Cerca del 30% de las restituciones entre el 2001 y el 2003 fueron voluntarias, sin compensación alguna la mayoría de ellas. Es decir, ha habido algunos pocos procesos importantes de reubicación, en los que los reubicados ahorran y el Fondo de Ventas Populares agrega algún dinero a ese ahorro (normalmente 25%). Y eso ha impulsado varias reubicaciones, algunas de ellas muy exitosas, otras no tanto, pero de todos modos en términos de números, esas reubicaciones han sido, en mi caso, pensadas como irremediablemente marginales. Cuando yo vi la curva del estudio de la Cámara de Comercio ésta da buenas pistas, y entiendo que el impacto positivo en la ciudad se produce cuando la reubicación de vendedores ambulantes supera el 80% y eso significa que la inversión que habría que hacer sería así, a ojo de buen cubero, astronómica. Puede que al hacerse sólo en algunas zonas, simplemente la ciudad descubra que es mejor tener el espacio público libre y muestra que está dispuesta a pagar un precio alto por restituirlo en algunos lugares.

1. ¿Por qué es importante el espacio público?

Para todos es claro que urbanización implica un cambio muy fuerte en la densidad; densidad entendida entre la distribución de los espacios privados y los espacios públicos, y normalmente la provisión de espacio público es escasa y a veces tiene algún sentido que sea relativamente escasa. Hay ciudades extensas y dispersas en las cuales puede haber más espacio público o más espacio privado verde por habitante, pero que generan a su vez alto costo en provisión de servicios públicos sociales. Entonces, la ciudad compacta y densa hace muy crítica la cantidad del espacio público. Y en ese espacio público escaso compiten varios usos posibles. Si uno analiza presupuestariamente lo que ha hecho la ciudad relacionado con espacio público, las inversiones más grandes han estado ligadas a la movilidad; es decir, la movilidad y los impedimentos a la movilidad serían probablemente unas de las razones más fuertes para evitar que haya invasión del espacio público por vehículos y por vendedores.

Miremos los mecanismos de regulación. La pregunta es: ¿nos regulan aceptando que todos somos muy parecidos a los vendedores ambulantes? Un dilema que se presenta muchas veces. Hay un bien colectivo "espacio público", que sería óptimo tener pero al mismo tiempo sería óptimo contar con las ventajas de explotar privadamente una porción de ese espacio público. El óptimo del mundo es un solo vendedor ambulante en la ciudad, que nadie más ni venda ni compre pero que uno pueda vender. Si uno le dejara al comercio formal vender en las puertas de Transmilenio, en el momento de estar ejerciendo la Alcaldía, el comercio formal saltaría feliz a vender en las puertas de Transmilenio. Cualquier experto en mercado dice poder colocarse en los flujos de gente, especialmente para cierto tipo de ventas.

Entonces estamos ante un típico problema de acción colectiva. Necesitamos un bien público, espacio público de calidad. La mayoría de los ciudadanos están dispuestos a algún grado de sacrificio, por tener un buen espacio público, no necesariamente muy alto; y algunos ciudadanos reciben gran provecho de ser los que están en este momento invadiendo el espacio público. Y como lo señalaban ellos muy claramente en la encuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá, para los vendedores ambulantes la mayor competencia son otros vendedores ambulantes. Ahí está clara la estructura de que para aprovechar esa situación de oferta de bien común, para actuar bien como gorrón, lo más cómodo es que haya pocos gorriones. O sea, gente que goza, que explota de cierta manera el espacio público sin contribuir proporcionalmente sino en un grado, como cualquier otro ciudadano, al mantenimiento, al suministro, a la provisión, de ese espacio público.

LOS CIUDADANOS ESTÁN DISPUESTOS A ALGÚN GRADO DE SACRIFICIO, POR TENER UN BUEN ESPACIO PÚBLICO

Entonces, ¿qué evita que seamos más gorriones? Uno es la competencia entre gorriones: si todo el mundo sale a vender al espacio público, hay un desastre. La respuesta es: hay un mecanismo de autolimitación por utilidad económica; es decir, si sólo se vendiera en espacio público habría una curva que bajaría y se estabilizaría. En otras palabras, si hubiera un especie de libertad total para vender en espacio público, pedagógicamente, y se dijera que durante un día vendiera el que quiera en el espacio público, mucha gente iría a vender al espacio público y con el paso de los días se estabilizaría en un nivel de venta parecido o probablemente un poco mayor que el actual.

¿Quién sabe por qué más alto o menos alto? Depende de los mecanismos de regulación. Los mecanismos de regulación existen para resolver problemas de oportunismos típicos como éstos. En una veda de pesca, ¿qué es lo más cómodo para un campesino que vive en los bordes de la laguna? Que todos los demás respeten la veda y que él vaya por la noche y saque su pez. Obtiene así el óptimo, porque se preserva la reproducción del recurso, pero él también optimiza día tras día su cosecha.

Entonces ¿qué impide que todos seamos ese tipo de actor social que intenta sacar provecho del bien público, que quiere tener la ciudad con buen espacio público, pero que también quiere en su pedacito tener algunos arreglos o beneficios sobre el espacio público? Lo más sobresaliente es el temor a la sanción legal; si no hay castigo, si no se aplica el Código de Policía, si las autoridades encargadas de aplicarlo consideran que es muy desgastador, pues puede reducirse el control por el lado de la ley sobre el oportunismo, que también se regula vía moral, moral personal.

Probablemente en Bogotá existe más de una persona a la que vender en espacio público le daría vergüenza y culpa. Afortunadamente, no sólo existen estos temores distintos entre sí; existe también el reconocimiento social. Aquí hay un dilema: cómo hacer visible al que sí cumple las normas y apoyarlo, respaldarlo. Es decir, ese que nunca salió a vender al andén, que vendió siempre dentro de su local, ¿cómo lo reconocemos, cómo lo felicitamos, cómo lo abrazamos, cómo le decimos "eres más constructor de Bogotá que el otro"? El otro también, por otro lado, construye Bogotá, construye ciudades. Todos aportamos a la ciudad, pero es mejor el primero que el segundo. Entonces hay un reconocimiento social, hay una confianza, pues hay gente que no pasa el límite porque funcionan esos mecanismos de regulación social. También están la satisfacción moral y el placer de actuar según ciertos principios: la gratificación a la propia conciencia o, si ustedes quieren, la voz del deber; algunos prefieren la austeridad de la voz del deber, otros prefieren el placer. Y luego está la admiración por la ley (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Mecanismos de regulación

Reglas formales (normas legales)		Reglas informales (normas morales y normas sociales)		Acuerdos	
Admiración por la ley	Autogratificación de la conciencia	Reconocimiento social	Beneficios de cumplirlos		
u obligación moral de obedecer la ley	u obligación moral de atender criterios morales personales	u obligación moral de respetar las normas sociales	u obligación moral de cumplir los acuerdos		
Temor a la sanción legal	Temor a la culpa	Temor al rechazo social	Perjuicios de incumplirlos		

Reto: Armonizar
Impacto: Convivencia y productividad

Fuente: Ponencia de Antanas Mockus en el Foro Internacional de Espacio Público y Ciudad, Bogotá, mayo de 2005.

Si uno aborda la admiración por la ley, uno se pregunta: ¿cuánta pedagogía hemos hecho sobre la protección al espacio público, de modo que la gente mirando la Constitución política de Colombia, el Código de Policía, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), acepta, le parece bonito, valora, valida eso? Y al lado de esto estarán los mecanismos de regulación vía acuerdo. Por tanto, mi tesis central es: no se olviden de estos seis mecanismos cuando vayan a trabajar los otros dos.

Mi pronóstico: los acuerdos producen resultados, si están respaldados con reglas; si hay un avance en reglas. Si no hay un avance en reglas, en estas tres columnas del cuadro 1, los acuerdos se quedarán en nada. Habrá que hacer otros cada cinco años, otros cada 10 años, etcétera. Sí, hagan acuerdos entre el Distrito y los vendedores ambulantes pero que el acuerdo sea poco parecido a lo del perdón: perdonar, pero si se restablece el funcionamiento de la regla. Perdonar es un anuncio de que regularmente habrá perdones. Lo que produce el perdón es desregulación.

Sólo quiero preguntarle al auditorio: ¿a cuál de estos seis mecanismos obedece más? O mejor: ¿en materia de usos del espacio público qué sienten ustedes que los regula más? Hay gente que dice: "Yo obedezco la ley porque mi conciencia me lo ordena aun si estoy en esta misma época redactando una ley para cambiarla". Es cultura democrática, y cultura democrática es amar la ley aun cuando quiera cambiarla. El orden sería:

1. Admiración por la ley o sentimiento de obligación moral por cumplir la ley.
2. Temor a la multa, a la cárcel, al desalojo, al decomiso, etcétera.
3. La autogratisficación, o sea moralidad por placer o por sentir deber.

4. El miedo a la culpa. Estanislao Zuleta decía: "Si no quieren tener una sociedad llena de cárceles atiborradas de presos aguántense sentimientos de culpa". Es un regulador potente.
5. El reconocimiento social, la confianza.
6. El temor al rechazo social.

PERDONAR ES UN ANUNCIO DE QUE REGULARMENTE HABRÁ PERDONES. LO QUE PRODUCE EL PERDÓN ES DESREGULACIÓN.

Estos seis mecanismos son importantes por lo menos para alguna gente, o hay gente para la cual alguno de los seis es el más importante. Entonces, probablemente, el efecto mayor se logre si se movilizan los seis mecanismos al tiempo. En materia de espacio público, pues, cada uno de nosotros tiene un grado de cumplimiento.

Ahora quisiera hacerles una pregunta complementaria: ¿a qué obedecen más los bogotanos? ¿Por qué obedece a las normas de espacio público? ¿Quiénes creen que es por admiración por la ley, o por su sentido de obligación moral frente a la ley? Hay unos pocos pero los hay. ¿Quiénes creen que se obedece sobre todo por temor a la multa o a la cárcel o a la sanción legal? Hay alrededor del 75%. ¿Quiénes creen que es por conciencia, por principios morales, por las buenas, por placer o por el sentido del deber? Menos del 1%, pero los hay. Quienes creen que es por temor a la culpa, menor será el porcentaje. ¿Quiénes creen que es por apreciación social positiva, por reconocimiento social, por confianza? Todavía un poco más. ¿Quiénes creen que por temor al rechazo social? Parecido al grupo anterior. Notamos,

primero, una asimetría. Celebremos, también, algo muy importante: por ley, éste es un terreno de construcción de legalidad. Si yo fuera a concluir mi exposición ahora, lo haría con una sola frase: "Bogotá en su esfuerzo alrededor del espacio público ha estado construyendo cultura de legalidad, cultura de ley, cultura donde voluntariamente usted se mueve en la dirección de la ley". ¿Por qué? Porque en todos los talleres realizados con gente distinta, muy distinta, muy variada, el auditorio siempre dice yo obedezco la ley. Perdón, el auditorio dice los demás obedecen por las malas; pero la mayoría de la gente dice "obedezco por las buenas"; pero la mayoría de la gente mucho más que acá dice que obedece por las buenas a su conciencia. Entonces, está construyéndose cultura de legalidad pero todavía se percibe como un problema de moralidad.

¿Y cuál es la asimetría? La mayoría de la gente dice yo obedezco sobre todo a la conciencia pero los demás obedecen a la ley. Aquí por lo menos hubo gente que dijo yo obedezco a la ley por las buenas. Además, si uno analiza por renglones, más del 70% dijo que entendía por las buenas, pero de lejos. Cuando hablamos de los demás, más del 80% de la gente dijo que los demás entienden por las malas. Entonces hay un contraste, hay un mecanismo. ¿Por qué? Si yo entiendo por las buenas y creo que el otro entiende por las malas, voy a construir relaciones muy asimétricas, basadas en la fuerza y no necesariamente en la persuasión.

Entonces, si observamos al invasor como miramos a los demás, hay que aplicar la ley: más del 75% de la gente. Si lo miramos como muy parecido a nosotros, hay un terreno muy grande por el lado de la cultura de la legalidad y por el lado de moralidad, de reflexión. De hecho, si uno observa un proceso muy exitoso, por ejemplo, la reubicación de casi cien familias en Bogotá que estaban invadiendo un el parque natural Monserrate, allí actuó mucho la conciencia.

Obviamente, la oferta de la Administración de alternativas ayudó, pero hubo reuniones en las que se conectaba legalidad con moralidad; y yo siempre lamenté en mi calidad de alcalde, que nunca hubiéramos podido construir la misma conversación con otras personas en otros sectores de la ciudad, hasta con la gente del sector del Cartucho fue relativamente fácil conversar en esos términos, de universalidad de la ley y de necesidad de doblegar el interés particular sobre el interés general. El caso del Country Club no fue posible. Lo que hicimos fue, de lado y lado, contratar abogados cada cual mejores, que van a dilataran años el proceso.

"BOGOTÁ EN SU ESFUERZO ALREDEDOR DEL ESPACIO PÚBLICO HA ESTADO CONSTRUYENDO CULTURA DE LEGALIDAD, CULTURA DE LEY, CULTURA DONDE VOLUNTARIAMENTE USTED SE MUEVE EN LA DIRECCIÓN DE LA LEY"

2. Cómo profundizar en la defensa del espacio público

Quiero finalizar subrayando algunas cosas. Primero, respetar el espacio público es un terreno de cooperación, de construcción de cooperación; es decir, ni la negociación de reubicación sola, ni el esfuerzo de autoridad sola ni la persuasión sola funcionarán; tiene que haber sabiduría del equipo de gobierno y de la sociedad civil que lo quiera acompañar y respaldar, siempre buscando un balance adecuado entre estas cosas. Para mí el reto es armonizar las señales que se mandan legal-

mente, moralmente, culturalmente. Tiene que haber coherencia, es decir, no es sólo la proporción de cuánta ley, de cuánta moral, de cuánta cultura; es evitar al máximo que aparezca algún chistoso que diga no, a mí moralmente que invadan el espacio público me tiene sin cuidado, y hay gente que hace el chiste sobre eso. Está construyéndose la lógica de por qué hay que respetar el espacio público, y alguien dentro de la libertad propia de la democracia se toma todo el derecho de decir "a mí ese tema no me importa", o "me importa pero en este caso no.

Parte de lo que me impresionó en Venezuela es haberle escuchado a los venezolanos un resumen de pronunciamientos del propio presidente venezolano diciendo: "Mire, en unos casos incumplir la ley yo los entiendo si ustedes la incumplen". Es un poco distinto cuando uno dice "yo las he incumplido también, pero estoy en el camino de aprender a cumplirlas"; o "acabo de incumplirla pero tengo una culpa, por lo menos la culpa me tiene atorado". A veces hay que hacer converger los tres mecanismos porque produce más convivencia.

Ayudaría mucho al espacio público pero también sería una escuela más general para la sociedad. Porque si bautizamos la primera columna "reglas formales" y las otras dos columnas como obviamente merecen el nombre de "reglas informales", estamos en el planteamiento de Douglas Nort, premio Nobel de economía de 1993. Según éste, las reglas formales y las informales están alineadas; es fácil hacer acuerdos y se cumplen los acuerdos. Cuando esas reglas están en desacuerdo o desalineadas, los acuerdos son frágiles, son difíciles de celebrar, costosos. Si uno estudia a Nort, con algún detalle, entiende perfectamente que los acuerdos dependen de la coherencia de las tres regulaciones. La ilusión de que los acuerdos pueden remplazar las tres regulaciones y el reto de ponerles coherencia, esa ilusión me parece como el mayor peligro en la actual circunstancia.

Quiero contarles momentos muy puntuales por la lucha del espacio público en Bogotá: el 7 de agosto de 1995 actuamos en la restitución de la carrera 24 ocupada por doscientos invasores. Se trata de una querrela que sale fallada especialmente en segunda instancia exitosa, y eso exige acción inmediata, recordándole a la gente que uno se vuelve alcalde en el momento que alza la mano, jura y pronuncia una frase que es muy clara; aquí uno está atado por un juramento público sometido a la vergüenza que provocaría el incumplirlo, no sólo a las consecuencias legales. Entonces hay un ritual cultural en la toma de posesión. ¿Qué hicimos? Doscientos vendedores, un drama social. Alicia Eugenia Silva, la secretaria de Gobierno, con el sector privado, consiguió ofrecer cien puestos de trabajo con salario mínimo. En Bogotá hay mucha gente que trabaja por salario mínimo y que se da por bien servida con obtener un trabajo estable aunque tenga unos ingresos menores que los generados en la venta ambulante.

EN BOGOTÁ HAY MUCHA GENTE QUE TRABAJA POR SALARIO MÍNIMO Y QUE SE DA POR BIEN SERVIDA

Hay un estudio de la OIT muy claro sobre ese tema, pero ¿qué paso?. Ni uno solo de los cien puestos ofrecidos por el sector privado fue ocupado y eso nos dio pistas muy interesantes y nos tranquilizó la conciencia. Nos sentimos mejor con nuestra conciencia. Además, vista la organización de estas personas y su esfuerzo por ahorrar, el Distrito les ofreció ayuda siempre y cuando se acercaran a la legalidad pero siendo claros en que la mitigación de las consecuencias sería atendida y resuelta básicamente por el esfuerzo de

ellos y obviamente del Distrito también. Entonces, el Fondo de Ventas Populares, desde esa época y tal vez desde antes, ha invertido sumas de dinero en algunos casos, pero siempre bajo la regla del criterio de máximo el 25%. A veces, los fondos locales han acogido esa misma política.

Los andenes de la Carrera Quince fue otra experiencia muy importante en la medida que el propio sector privado se imaginara la diferencia sin haberla visto y aceptara promover una valorización local para construir, y ahí aprendimos mucho aunque se hubiera podido hacer mejor. Hoy día, lo sabemos, pero fue supremamente interesante. Fue un primer envión decisivo en la conciencia del sector privado y del comercio formal de entender que una infraestructura de espacio público adecuada a peatones es conveniente.

Otro momento, en mi segundo gobierno, muy crítico, fue el tema de las troncales de Transmilenio. En algún momento, al pasar a la segunda fase de las troncales (la primera había quedado muy definida en el gobierno anterior de Enrique Peñalosa), teníamos documento CONPES, estimativos por kilómetro, y teníamos que escoger entre un Transmilenio, perdóneme la expresión "perrata", sin mejoramiento del espacio público alrededor o un Transmilenio con mejoramiento del espacio público alrededor. La primera fase había habido de ambas, había predominado un poco el arreglo, pero no estaba dentro de los cálculos económicos del conjunto; o sea, Transmilenio no es tan barato como se anunció en un principio, tal vez no sea diez veces más barato que el metro, probablemente esté más cerca de las cinco veces, pero es un Transmilenio digno que por donde pasa va reorganizando la sociedad. Si tienen dudas sobre si esa fue una buena elección vayan a León o a Valencia. En León, una ciudad mexicana, hicieron un Transmilenio de pobres y salió baratísimo, pero es un Transmilenio que usan exclusivamente los más pobres; sin

puentes peatonales y paraderos de muy baja calidad, y fue lo mejor que ellos pudieron hacer con los recursos que tenían. Pero Bogotá tomó una decisión sustantiva en su proceso de espacio público.

MEJORAR EL ESPACIO PÚBLICO AYUDA MUCHO A CONSTRUIR CIUDADANÍA

La cultura obviamente consiste en que no en todas partes se puede hacer lo mismo. En otras palabras: la cultura regula el comportamiento y uno de los reguladores que utiliza es la diferenciación espacial, tanto en el espacio privado como en el espacio público. Hay cosas que se hacen aquí pero no se hacen allá, cosas que se hacen allá que no se pueden hacer aquí. Entonces las reglas culturales se aprenden muchas veces pegadas a una marca territorial; mejorar el espacio público ayuda mucho a construir ciudadanía. Es lo que ha hecho Bogotá en estos últimos años y sólo basta mirar la curva tributaria para verlo ilustrado de manera asombrosa: acrecentar la responsabilidad ciudadana. El bogotano no sólo responde y se siente de manera optimista sobre la ciudad, no sólo pertenece más a la ciudad, paga más a la ciudad. El recaudo era doscientos millones de pesos en 1990; el doctor Jaime Castro honrosamente mejoró la estructura financiera del Distrito con la expedición de políticas y el apoyo del Gobierno nacional del momento, incrementando la cifra a más de ochocientos millones de pesos. Respetando el esquema tributario, uno puede tratar de lograr con temor a la sanción legal: asustar a la gente. Qué pasa si no paga, pero como lo mostró el programa de 110% con Bogotá, (pago voluntario de tributos), gran parte de la gente se orienta a una comprensión positiva de la ley. Entonces, resumo: nos vamos por el camino del pacto; todo eso es intere-

sante, es bonito, es concertación. Pero hay un riesgo enorme, llamado riesgo moral. Es decir, vamos a incentivar que otra gente recorra ese camino o por lo menos corremos el riesgo de incentivar que otra gente recorra ese camino. Yo recuerdo, en el equipo y varias veces, esta misma discusión diciendo: "Si cada vez que el Estado hace cumplir la ley tiene que, de algún modo, compensar". Obviamente, el ejemplo suena chistosísimo: un grupo de atracadores llega acá se nos presenta y dice nosotros también queremos entrar en la ley (una especie de pensión temprana), pensiónenos y dejamos de atracar; nuestros ingresos por atraco son de tanto por mes, y si ustedes nos pagan una pensión del 60% de eso, eso es más seguro para la vida de uno, etcétera; le veo ventajas, y hasta puedo hacer una negociación. Ese modelo choca, choca y nos hace reír. La Corte venía manejando eso muy sutilmente y muy hábilmente por el lado de la debida confianza; pues si alguien no le ha avisado que está por fuera de la ley, no ha hecho el menor esfuerzo por decirle que está fuera de la ley, entonces vaya y venga, el Estado actúa de manera un poco paternalista y le encuentra solución, pero si la construcción alternativa se vuelve la regla general, sospecho que no nos alcanzará el presupuesto.

Yo he estado en los últimos meses viviendo afuera y, de vez en cuando, veo que si hay una venta en un carrito en Oxford, en Harvard, en Cambridge, lo hay pero uno cada cinco, seis cuadras, no uno en cada esquina. Entonces es muy distinto; si el espacio público da, el ancho da, la plazoleta da, la ciudad se vuelve atractiva. Ojalá que lo que escuchemos mañana en la presentación vaya mucho por ese lado y ojalá no nos tranquilemos con las herramientas jurídicas, legales y educativas para avanzar. Creo que se ha avanzado mucho en lo que algunos llamaban o llamábamos reubicación educativa, sin más que darle un metro cuadrado de puesto, capacitación, etcétera; eso me parece muy positivo. Pero aceptando lo que he

oído de lejos, me asusta un poco el asunto de privilegiar la cuarta columna la de los acuerdos (véase cuadro 1), la de los dineros, y descuidar la pedagogía sobre las otras tres columnas. Mejor si se hace al tiempo, si se hace algo de lo que aparece en la cuarta columna, para manejar ciertos casos con alguna doctrina clara.

Una de nuestras reglas era: si los vendedores se organizan y hacen una buena propuesta ellos mismos, eso ayuda a filtrar, pero en términos de derecho le parece a uno raro. ¿Por qué tienen derecho los organizados y los no organizados no? Es raro. Entonces, la invitación es a seguir aprendiendo todos y a tratar de acompañar el proceso de interpretación constitucional de la manera más fina posible, porque puede tornarse un problema insoluble. La Paz, Bolivia, es un caso liadísimo; en Harvard vi casos escritos sobre el problema de vendedores ambulantes en La Paz; incluso vi un ex alcalde dos veces enseñando, y la tragedia de La Paz es impresionante en relación con los procesos de informalización, legalización, corrupción. Obviamente, cada ciudad es un caso aparte y me parece absolutamente positivo que hayan invitado varias ciudades a esta discusión. Entonces, que el amor a ley nos acerque.

B. EL APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DEL ESPACIO PÚBLICO

Jaime Castro

Ex alcalde Mayor de Bogotá

El sistema de transporte masivo de Bogotá, "Transmilenio", es producto de la concurrencia de los sectores público y privado. Debo declarar de entrada que soy decidido partidario del sistema Transmilenio, en los mismos términos en los que lo es el ex alcalde Enrique Peñalosa, aunque no ha hablado todavía, y en lo que lo acaba de señalar el ex alcalde Antanas Mockus. De manera que mis comentarios y mis observaciones no pueden ni deben entenderse como un reparo o un cuestionamiento al sistema Transmilenio. Quiero analizarlo en su estructura económico financiera, porque éste es un caso de utilización del espacio público que se origina en unas inversiones realizadas por el sector público y una explotación hecha por el sector privado. Quiero analizarlo desde ese punto de vista, que no es conocido en Bogotá y quienes lo conocen no tienen interés en abordarlo con el enfoque que voy a darle en la mañana de hoy.

Un sistema como Transmilenio exige básicamente dos grandes inversiones:

1. En infraestructura física, entendiendo por ésta la que se hace en troncales, terminales, paradores, adquisición de predios y mantenimiento de esas inversiones
2. En el equipo encargado de prestar el servicio, el equipo automotor, los buses articulados y también los que sirven las denominadas rutas alimentadoras.

Las inversiones de infraestructura, hasta el momento, le han costado a la ciudad, o al Estado o al sector público tres billones de pesos, noventa y seis mil millones de pesos

incluyendo la Caracas, calle Ochenta, Autopista Norte, NQS (norte Quito sur), avenida Suba. Si se agregan los costos de mantenimiento y los costos de adquisición de predios, puede afirmarse que hasta el momento la ciudad ha invertido \$3,5 billones.

Esa es la inversión hecha hasta el momento en infraestructura física para que opere el sistema Transmilenio, un sistema que como lo dijo Antanas Mockus no está hecho para pobres; que tiene entre sus múltiples ventajas un gran aporte al amoblamiento urbano. Esa inversión en infraestructura ha sido realizada por el sector público, aportes de la Nación y del Distrito Capital.

Tomando únicamente la inversión que se refiere a las troncales en las que hoy opera el sistema, es decir sin incluir las troncales NQS y Avenida Suba, la inversión en infraestructura es de \$1,3 billones. Aquí llama la atención algo que no es objeto de mis comentarios: ¿cómo es que para habilitar, con miras al sistema Transmilenio, 55 km (los que están en servicio), el Estado invierte \$1,3 billones, pero para habilitar la NQS y la avenida Suba (30 km), la inversión se dispara a \$3,5 billones? Alguien podría verificar que están invirtiéndose algo más de \$2 billones.

LA INVERSIÓN PÚBLICA DEL TRANSMILENIO REPRESENTA EL 81,3%, Y LA INVERSIÓN PRIVADA EL 18,7%

La inversión pública representa el 81,3% y la inversión privada representa el 18,7%.

Podría decirse que la relación inversión sector público, sector privado es de cuatro a uno. La pública es del orden del 80%, un poco más un poco menos; la privada, del 20%, un poco más un poco menos.

Ahora bien ¿cómo se reparte el producido bruto del sistema?

- > El 64,5% del producido bruto, es decir de las tarifas que pagan los usuarios del servicio, está destinado a los concesionarios, las empresas operadoras que en este momento son seis.
- > El 20% para las empresas alimentadoras.
- > El 11% para la empresa recaudadora.
- > El 4% para Transmilenio, que es empresa estatal, la autoridad en la materia.
- > El 0,5% para quien maneja los recursos, la empresa fiduciaria.

Es decir, sin incluir el 20% de las empresas alimentadoras (sin incluir el costo de esos buses), el sector privado recibe el 64,5%, para las empresas operadoras y 11% para la empresa recaudadora.

Del sector público Transmilenio recibe el 4% y éste se destina a garantizar el funcionamiento y la operación del sistema, porque, entre otras cosas, los costos del control satelital, el mayor en ese capítulo, los asume Transmilenio. Por eso Transmilenio refleja situaciones de déficit, a pesar de que recibe transferencias del presupuesto del Distrito. En los primeros contratos, los que uno podría llamar de primera generación, las troncales de la Avenida Caracas y la Ochenta, Transmilenio recibía el 3%. En los segundos contratos, de segunda generación, Transmilenio mejoró y recibió el 5%. Por eso, en promedio, tendríamos el 4%, destinado a garantizar el funcionamiento del sistema. Eso explica que Transmilenio tenga déficit casi permanente, a pesar de las transferencias que recibe del presupuesto de la Administración central.

De manera resumida, el sector público financia el 80% de la inversión que se requie-

re, para que el sistema opere, y recibe el 4% del producido total.

El sector privado invierte el 20% y recibe el 75%. Si se incluye el 20% que reciben las empresas alimentadoras, se está hablando del 95% del producido para el sector privado.

Puede afirmarse que esto era una inversión forzosa, necesaria, obligatoria para que la ciudad contara con el sistema masivo de transporte que hoy tiene y que es modelo para el país y para muchas otras ciudades. Yo suscribo esa afirmación pero hay que matizarla y merece comentarios.

EL SECTOR PÚBLICO FINANCIA EL 80% DE LA INVERSIÓN QUE SE REQUIERE PARA QUE EL SISTEMA OPERE, Y RECIBE SOLO EL 4% DEL PRODUCIDO TOTAL

La ciudad, se dota de ese servicio pero está pagando un precio muy alto: el deterioro grave del resto de la malla vial de la ciudad. ¿Por qué? Porque los recursos que la ciudad tenía, de los que disponía para mantener la totalidad de su malla vial, los absorbió el sistema Transmilenio, como papel secante. Eso explica que en el presupuesto distrital hoy no haya partida para esos efectos y que la Administración actual esté proponiendo una valorización que vale varias veces el predial. Y con ello tampoco se soluciona el problema de la malla vial de Bogotá. No vale la pena traer a colación las cifras de lo que puede costar la recuperación de la malla vial y de lo que aportaría la valorización. En relación con la sobretasa de la gasolina, el 50% de los recursos están destinados a Transmilenio.

Una pregunta adicional: ¿la manera como se estructuraron económica y financieramente los contratos de la primera y segunda fases eran la única manera como podía negociarse con el sector privado? ¿Si no era esa la negociación y si no era ese el reparto de inversión sector público/sector privado, y distribución de los ingresos sector público/sector privado, si no era ésta, estábamos condenados como ciudad a no tener un sistema masivo de transporte? Yo creo que la respuesta hay que matizarla bastante. Porque sí había una forma distinta de negociar con el sector privado y la ciudad lo había hecho en 1994. El Distrito, con una empresa que llamó Metrobús, a la que estaban vinculados los transportadores de la ciudad, agrupados por la Corporación Financiera de Transporte de la época, una empresa detrás de la cual estaba la compañía Volvo, una empresa que gerenciaba un antiguo ministro de Transporte y Obras Públicas, hoy embajador de Colombia, suscribió un contrato para un sistema en términos macro, comparable con Transmilenio, en el que se sabía que las dos grandes inversiones eran la de la infraestructura física y la del equipo rodante, y en ese contrato el sector privado asumía la totalidad de la inversión. El contrato era costo cero para el Distrito.

PODRÍA DECIRSE QUE EL SISTEMA DE COSTO CERO PARA LA CIUDAD ES VIABLE, PERO TIENE UN IMPACTO MUY GRANDE SOBRE LAS TARIFAS

La ciudad entregaba sus vías en el estado en que se encontraban, el contratista las habilitaba, las recuperaba, operaba el servicio y reembolsaba su inversión con las tarifas que pagaran los usuarios.

Podría decirse que un sistema de costo cero para la ciudad es viable, pero tiene un impacto muy grande sobre las tarifas, pues el sistema tarifario del contrato de 1994 que se acordó, se incluyó en cláusulas y es sensiblemente el mismo que rige hoy para el sistema Transmilenio, estas cláusulas son:

- El contratista por su cuenta y riesgo debía realizar los estudios y diseños, construir y mantener la infraestructura física y operar el sistema.
- A cambio de las tarifas que percibiera de los usuarios.
- El Distrito se obligaba a garantizar la utilización exclusiva de las vías acordadas.
- La tarifa del servicio se determinaba de acuerdo con el sistema de libertad vigilada.
- Los desacuerdos Distrito - Concesionario se definían mediante arbitraje técnico.
- Plazo: 23 años.
- En 1996 la Alcaldía decretó la caducidad del contrato por incumplimiento del contratista.

La gran diferencia entre esos dos contratos está en el plazo. El contrato de 1994 pidió 23 años de plazo, tiempo que el inversionista consideró necesario para recuperar la inversión que había hecho. Hoy, los contratos son del orden de siete a diez años, y están determinados en función del número de kilómetros que opere la empresa. La gran diferencia entre uno y otro contrato está, entonces, en el plazo, Pero todos sabemos que los contratos actuales a siete, ocho o diez años tienen que ser prorrogados o se celebran con empresas distintas. Mientras haya ciudad habrá Transmilenio o habrá un sistema masivo de transporte. Eso lo sabe la ley y por eso el Estatuto Orgánico autoriza que ese tipo de contratos pueden tener una duración de treinta años.

El contrato de 1994 no se ejecutó. El contratista incumplió, la Administración, como era su deber, en 1996 decretó la caducidad del contrato. El contratista alegó que no había conseguido los recursos que necesitaba para financiar el proyecto, que el cierre financiero no cuadraba para los créditos que estaba solicitando. La Administración de la época que no es la misma que celebró el contrato en 1994, dijo en resoluciones que no fueron cuestionadas, que ese no era un pretexto. El asunto no era financiero. El contratista no acreditó su diligencia en la tramitación de los créditos. Se decretó la caducidad por otros motivos. El contrato fue caducado, pero la parte financiera era excesivamente buena para el Distrito: costo cero. Obvio, el Distrito no iba a participar tampoco con ningún porcentaje en la distribución del producido del sistema; el Distrito otorgaba un monopolio, una exclusividad, supervisaba la ejecución del contrato, ejercía sus funciones de autoridad. El sentido común dice que para que los negocios sean viables se necesita que sean buenos para las dos partes.

UNA DE LAS EMPRESAS HOY VINCULADAS POR CONTRATO AL SISTEMA TRANSMILENIO DE BOGOTÁ, EN ESTE MOMENTO ESTÁ OFRECIENDO EL TRANSMILENIO DE PANAMÁ, A COSTO CERO PARA EL ESTADO PANAMEÑO.

Seguramente, el contrato de 1994 sólo era bueno para el Distrito y se le fue la mano al sector privado haciendo la propuesta que hizo y firmando el contrato que firmó. Archivado ese contrato, nos fuimos, como en una especie de ley de péndulo, al otro extremo. No encontramos el punto de

equilibrio que fuera equitativo, razonable para sector público y sector privado. No se trata, pues, de cuestionar el sistema como sistema masivo de transporte, se trata de preguntarse si la relación inversión pública/inversión privada y reparto del producido está dándose en términos razonables y equitativos, y quienes piensen que lo de 1994 fue una lotería que se ganó la ciudad y algo que no volverá a ocurrir, deberán saber que una de las empresas hoy vinculadas por contrato al sistema Transmilenio de Bogotá, en este momento está ofreciendo el Transmilenio de Panamá, a costo cero para el Estado panameño.

De manera que hay fórmulas, y sorprende que hayamos acordado una sin tener en cuenta antecedentes, sin haber analizado otras posibilidades y sobre todo cuando la ciudad, insisto, ya había negociado tal vez en términos tan buenos para el Distrito que el contrato no fue viable. Pero eso no obligaba a las autoridades capitalinas a pasarse al otro extremo.

Quiero concluir diciendo que el aprovechamiento económico del espacio público no se reduce exclusivamente al tema de los vendedores ambulantes; hay otro tipo de aprovechamiento económico del espacio público que en términos sociales, presupuestarios y fiscales para Bogotá tienen una incidencia mayor y que valen la pena que se analicen en foros como este que a buena hora convocó la Cámara de Comercio de Bogotá, y que sean objeto del debate. Porque hasta el momento nos hemos movido, y me cuento entre ellos, dentro de las bondades y las ventajas del sistema, sin preguntarnos si su estructura económico-financiera es la única, es válida, o si, por lo menos, hacia el futuro debe cambiarse.

C. ES MÁS FÁCIL HABLAR QUE HACER

Enrique Peñalosa L

Ex alcalde Mayor de Bogotá

1. El sistema Transmilenio

Transmilenio es hoy el mejor sistema de transporte en bus que hay en el mundo. Han venido más de 80 misiones de más de 35 países, y así lo demuestran las asesorías de un colombiano en Yakarta, Santiago de Chile y México. Además, en Colombia hay seis proyectos en marcha con los que infortunadamente no han contratado al asesor Castro para que vaya y les diga cómo hacerlo. En Pereira, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla están ejecutando proyectos básicamente sobre las líneas de Transmilenio. Ahora todo el mundo es ciego, nadie ha visto la luz en todo el país.

Se han dicho, por ejemplo, una cantidad de cosas totalmente falsas. Por ejemplo, que los recursos de Transmilenio están dejando la malla vial sin construir. Después de la Administración Castro se consiguieron unos recursos nuevos en las administraciones Mockus y Peñalosa, que son los recursos a la sobretasa a la gasolina que no existían y se consiguieron expresamente para destinarse al sistema de Transmilenio, y no sólo eso, sino que generaron un excedente adicional para invertir en las vías de acceso a los barrios. De manera que no se le ha quitado ni un solo centavo.

La infraestructura de Transmilenio se hace con los recursos de la sobretasa a la gasolina que se consiguió después de esa Administración, que hacía contratos tan extraordinarios, y que tenía como destinación específica la infraestructura de Transmilenio y con recursos del Gobierno nacional que también se consiguieron posteriormente.

Finalmente, cargarle todo el costo de infraestructura a Transmilenio es un poco injusto, porque la mayor parte de los carriles

son vías para carros. Entonces está haciéndose una infraestructura vial como cualquier otra. Si uno realmente va a conocer el verdadero costo para el sistema de Transmilenio, uno no puede cargarle el costo de los andenes, por ejemplo, porque obviamente los buses no van por los andenes; uno no puede cargarle el costo de los carriles para carros que son muchos más que los carriles para buses. De manera que habría que hacer ese tipo de ajustes. Además, sería absurdo cobrarles a los buses la vía cuando no se les cobra a los carros. Eso no me parece muy democrático, porque si se les cobra la vía, eso subiría inmediatamente la tarifa para los ciudadanos. En síntesis, es una discusión que ni siquiera vale la pena dar.

Insisto en que en este momento tenemos en Colombia seis sistemas. En Bogotá van a hacerse muchas otras líneas. Si hoy el sistema es tan maravilloso, pues las líneas que se hagan en el futuro, que construyan la infraestructura, de la misma manera, con los mismos andenes, las mismas vías. Me parece perfecto. Todavía hay muchas oportunidades para que se aplique ese sistema tan excelente.

2. Los parques también son espacio público

En torno al espacio público, quiero salirme del tema de los vendedores en el espacio público. Primero, porque creo que hay una gran confusión. El tema del espacio público no es el tema de los vendedores. A mí casi me tumban de la Alcaldía, pero no por enfrentarme con los vendedores sino por enfrentarme con los automóviles, y sigo creyendo que el principal problema de la ciudad, incluso ahora que ha habido este deterioro complicado en algunas zonas del Centro, en cuanto a la ocupación por parte de vendedores, siguen siendo los automóviles que se estacionan ilegalmente en bahías, andenes, etcétera, y hay muchos otros temas de ocupación.

En Bogotá, por ejemplo, tenemos 500 hectáreas de parques públicos encerrados ilegalmente por conjuntos residenciales, y lo que ha pasado en la ciudad últimamente no es simplemente que se haya invadido por vendedores el espacio público, sino que se suspendió por completo la recuperación de estos parques públicos y también se suspendió por completo la recuperación del espacio público ocupado por automóviles que estaban estacionados encima de los andenes.

Entonces, ¿por qué es importante el espacio público? Porque vale la pena. ¿Qué hay que hacer? Primero, como decía el alcalde Mockus, hay que cumplir la Constitución y la Ley. La Constitución es absolutamente clara y contundente con relación al tema del espacio público. Ahí no cabe ninguna ley, que la interpreten y la definan, y menos decretos. Siempre las actividades ilegales serán más rentables que las legales. Con todo el respeto por la Corte Constitucional, hay que tener mucho cuidado cuando se habla de este conflicto entre el derecho al trabajo y el derecho al espacio público, porque entonces siempre tengo que hacerles respetar el derecho al trabajo a los narcotraficantes, a los contrabandistas, etcétera.

En relación con los vendedores, las cosas no son lo que parecen. A uno le parece que es el Sol el que da vueltas alrededor de la Tierra, pero no es así. A primera vista, si a uno no le explican, jamás hubiera entendido el tema. Lo mismo le parece a uno con la ocupación de los vendedores de espacios públicos y cree que ésta resuelve el problema del empleo. Y esto no es cierto, hay que vivir entre vendedores y vendedoras. Yo pienso que el vendedor que está en un semáforo, siempre y cuando no sea de una gran empresa organizada, no hace ningún daño. Con el vendedor que tiene tal vez unas frutas en un sitio aislado, tampoco hay mayor problema. El problema surge cuando se concentran en algunos sitios de alto tráfico, y generan inseguridad, deterioro del sector y desempleo.

En gran medida, lo que había pasado en el centro de Bogotá durante décadas, que llevó a que el Centro se abandonara, a que se trasladaran a esta zona del Salitre gran parte de las empresas (y esto tiene que ver con el deterioro del Centro), los bancos, la Bolsa de Bogotá, hasta el mismo Gobierno nacional, se fueron del Centro. Todavía hoy hay edificios abandonados, miles de locales abandonados o semiabandonados.

¿Cuánto cuesta eso en términos de empleo? Lo que pasa es que como la tienda del sector formal que se quiebra no organiza a sus empleados para que vayan a protestar y a salir en televisión, entonces no es tan visible el problema. Y hay que ser muy precisos cuando se habla de la reubicación. Nosotros hicimos muchas reubicaciones, organizamos las reubicaciones de la plaza España, a los señores de San Victorino y otros vendedores del sector de Kennedy en una plaza. A muchos incluso les pagamos una indemnización hasta de diez millones de pesos. Hay que recordar que reubicar significa regalar dinero público. No hablemos con eufemismos.

EN BOGOTÁ TENEMOS 500 HECTÁREAS DE PARQUES PÚBLICOS ENCERRADOS ILEGALMENTE.

La pregunta es: ¿son los vendedores los ciudadanos más pobres? Porque la función del Estado es apoyar a los sectores más pobres de la sociedad, esa es la obligación del Gobierno. Pero ¿acaso los vendedores que ocupan los sectores críticos del Centro sí son los ciudadanos más pobres? o ¿quién ha hecho un estudio que demuestre que son los más pobres o que estén entre los más pobres? o ¿simplemente vamos a premiarlos con unos recursos estatales simplemente porque violaron unas normas? Lo cierto es que ¿quiénes son los más afectados cuando se

deteriora el espacio público? ¿Por qué el espacio público fue tan importante para mí, que casi soy revocado de la Alcaldía? Pero no cedí en el empeño de luchar por el espacio público. ¿Por qué? Porque estoy convencido de que esa es la esencia de la democracia, porque prácticamente el espacio público peatonal es la ciudad. Del espacio público hacia adentro está lo privado. Allí no le compete a la Alcaldía entrometerse. Del espacio público hacia fuera están los carros, allá no pueden ir los niños, ni los seres humanos. De manera que casi lo que es la ciudad, ese sitio de encuentro maravilloso donde podemos reunirnos con gente distinta a nosotros, es el espacio peatonal. ¿Y quiénes son los más afectados cuando se deteriora el espacio público?

Los ciudadanos de ingresos altos tienen muchas alternativas: viven en casas grandes con jardines, van a clubes, centros comerciales, vacaciones; en cambio, el ciudadano de bajos ingresos que vive en una casa de treinta, cuarenta metros cuadrados, para esa persona y para sus niños no hay ninguna alternativa de tiempo libre distinta a la televisión y el espacio público. Por tanto, la persona más afectada cuando se deteriora el espacio público es el ciudadano de menor ingreso, pero también se afecta toda la ciudadanía porque perdemos una oportunidad para tener una sociedad más integrada, una sociedad más democrática.

Que haya centros comerciales no es algo malo; si la gente va a comprar allí y luego se va para su casa, ¡perfecto! Pero cuando le pregunta alguien al niño qué quiere hacer y el niño le dice: ir al centro comercial; o cuando los jóvenes piensan que el sitio para ir a caminar (a ver gente, a estar con gente) es al centro comercial, tenemos un problema. Una ciudad de calidad debe tener por lo menos uno o muchos espacios públicos tan extraordinarios que incluso los ciudadanos de mayores ingresos quieran frecuentarlos, ya sea los jardines en Luxemburgo, en París, o el Central

Park en Nueva York o el parque Simón Bolívar de Bogotá, o los parques que se deben hacer en los clubes del norte de la ciudad que están rodeados de zonas urbanas.

Estoy convencido de que una ciudad con espacios públicos de calidad, además, es buena para los ciudadanos más vulnerables. Creo que hay que diseñar una ciudad para los niños, para los discapacitados, para los viejos, para los ciudadanos en sillas de ruedas. Si la ciudad es buena para ellos será buena para todos los demás. Más aún: una ciudad con calidad es una ciudad que va a atraer los profesionales altamente calificados y a los inversionistas que van a generar empleo. Tal vez el principal factor de competitividad hacia el futuro es la calidad urbana, y el espacio público es esencial para la calidad de vida en las ciudades. Incluso afirmaré que el acceso al verde puede llegar a ser el gran factor diferenciador de ingresos hacia el futuro.

Hace 50 años, pocas personas se habrían imaginado que los ciudadanos más pobres iban a tener electricidad o televisión, o equipos de sonido. Hoy parece casi imposible pensar que vayan a tener computadores o cámaras electrónicas, etcétera. De pronto en 20 ó 30 años los tengan. En cambio, en 30 años no van a tener acceso al verde, a menos que hagamos algo al respecto. Yo pienso que todavía es posible darle a Bogotá una ventaja comparativa maravillosa. Por ejemplo, por unos US\$300 millones podrían adquirirse 15 mil hectáreas de parque alrededor de la ciudad que es casi la mitad del área de Bogotá hoy (que en el futuro quedarían prácticamente entre la ciudad) y le daría a Bogotá una ventaja comparativa gigantesca, en relación con muchas otras ciudades del mundo. Hoy, esa cantidad es la mitad del presupuesto de educación en un año que podría cobrarse de muchas formas y, además, podría estructurarse incluso el desarrollo urbano alrededor de estos parques, de manera que esto pague la adquisición de estos terrenos.

Creo que hay que tener mucho cuidado cuando uno decide no cumplir la ley, como decía el alcalde Mockus. El alcalde tiene una obligación: cumplir la ley. En Colombia hemos desarrollado una palabreja que me parece peligrosísima: "Concertación". En colombiano, concertación significa hacer concesión, que el Gobierno haga concesiones contrarias al interés general y, frecuentemente, contrarias a la ley, a favor de particulares con capacidad de ejercer presión. Eso no es muy democrático, eso no genera una verdadera democracia. La verdadera democracia se cumple cuando se cumple la ley, y ojalá por supuesto esa ley logre que el interés general prevalezca sobre el particular. Cuando se pretende hacer las leyes podemos concertar todo lo que queramos; que todo el mundo opine: los ricos, los pobres, los gordos, los flacos. Pero una vez que se aprueba la norma, tenemos que cumplirla; para las autoridades, para los alcaldes, no es optativo decidir si cumplen o no la ley. Es una obligación.

3. El Centro como lugar de integración

En Bogotá hemos hecho unos esfuerzos gigantescos para recuperar el centro. Obviamente, éste tiene una gran importancia cultural; allí están la Catedral, nuestras raíces históricas, etcétera, pero más que eso, el centro tiene una importancia social gigantesca. Es el sitio de integración social de la ciudad donde se encuentran todos los estratos sociales, en donde confluye la gente del sur, del norte, del oriente, del occidente.

El centro había venido descomponiéndose a un grado que se había convertido, en vez de un centro de integración, en una barrera que separaba diferentes sectores de la ciudad. Si un ciudadano llegaba a visitar el centro, incluso no sólo bogotano, porque al centro vienen todos los colombianos así sea

un vez en su vida, y se equivocaba en la Plaza de Bolívar y en lugar de tomar hacia el oriente, y tomaba hacia el occidente posiblemente salía hasta sin ropa. El Cartucho era el sitio de mayor criminalidad y de las tasas de homicidio más altas en Colombia. En el Cartucho (ahora Parque del Tercer Milenio) se hizo un trabajo social gigantesco: se invirtió en lo social y en lo físico. Llegamos a tener más de 1.500 ex habitantes de la calle como contratistas de entidades del Distrito. El Cartucho va a generar un centro distinto hacia el futuro; yo diría que la importancia de El Cartucho va a sentirse en 50 ó 100 años del nuevo Parque Tercer Milenio, porque eso va a traer construcción, vivienda, niños.

Lo que se hizo en la Avenida Jiménez y la recuperación de la Plaza de San Victorino son otros ejemplos de recuperación de espacio público concurridos por ciudadanos de todos los estratos, incluyendo los más bajos y obviamente esta recuperación también ha mejorado los negocios de los particulares y ha generado empleo.

4. El espacio público que debemos tener

Fijémonos en las ciudades de calidad, donde están las mejores tiendas. En las mejores ciudades del mundo, las mejores tiendas jamás están en un centro comercial incluso donde hay inviernos de muchos grados bajo cero o veranos absolutamente calientes, la gente está en el espacio público. Nosotros debemos tener un espacio público donde todos nos encontremos como iguales. Los centros comerciales nuestros casi ni siquiera tienen ventanas. Alguien se copió el diseño de los casinos de Las Vegas, en el cual los edificios no tienen ventanas, porque a los dueños de los casinos les interesa que los clientes no sepan si es de día o de noche, y les sirven desayuno a las 10 de la noche. Obviamente, en un centro comercial que no tiene ventanas

es muy desagradable caminar por el andén afuera; es inseguro y se pierden oportunidades comerciales. Pero es tal nuestro imperalismo cultural autoimpuesto, que hemos copiado hasta esos detalles de los centros comerciales. La pregunta es: ¿qué ofrecen los centros comerciales? ¿Por qué va la gente a los centros comerciales? Pues porque los centros comerciales ofrecen cosas que debería ofrecer el espacio público: básicamente, vías peatonales, donde el niño se le suelta de la mano a la mamá y no le pasa nada. Esto que ofrece el centro comercial, esa seguridad, esa posibilidad de caminar sin que haya un carro estacionado en la mitad de la vía peatonal, eso debería ofrecer el espacio público. Pero mucho mejor: con árboles, con aves, con cielo. No obstante, tenemos que aceptar que el centro comercial es un lugar excluyente. El ciudadano de ingresos bajos se siente incómodo en un centro comercial de lujo. Si uno va a la tienda de la Rolls Royce en una ciudad desarrollada, uno se siente como una cucaracha porque el vendedor le pregunta ¿señor, a usted qué se le ofrece? Y uno dice: "No, yo estoy mirando, gracias". Y entonces el señor le dice: "Esto no es un museo, señor".

CON METROVIVIENDA, LA IDEA NO ERA GENERAR SOLAMENTE VIVIENDA, SINO GENERAR UNA CIUDAD DE CALIDAD

Pero una ciudad donde los centros comerciales remplazan al espacio público, es una ciudad excluyente. ¿Acaso el ciudadano de menores ingresos no tiene derecho a la misma calidad de acera que ofrece la vía peatonal interna del centro comercial? Si realmente la ocupación del espacio público por vendedores no hace daño o los automóviles

estacionados encima de la acera no hacen daño, ¿por qué no tenemos lo mismo en el centro comercial? Porque ellos han hecho lo que atrae a la gente. En un parque, un ciudadano no puede llegar tranquilo con sus niños, con su familia sin que haya 20 ventas de chorizos y de mazorcas, que al pasar por la entrada ya queda impregnado de aceite para el resto de la tarde. ¿Por qué el que va al club sí puede entrar en el club sin ninguna incomodidad y tener un campo verde sin obstáculos y el ciudadano de menores ingresos que vaya al parque no puede tener los mismos derechos que el ciudadano de ingresos más altos?

Nosotros hicimos un esfuerzo muy grande en recuperación del espacio público con un programa iniciado por la Alcaldía Mockus que llevamos a una inmensa magnitud: hicimos 700 obras, por toda la ciudad, con saldo pedagógico, con las juntas de acción comunal en los barrios, en donde la misma gente proponía y diseñaba proyectos, y ellos mismos escogían a los ganadores para que no hubiera ninguna injerencia política, para que no se le diera la obra a la junta de acción comunal que hubiera votado por uno o no. Esto genera autoestima y la obra es la ñapa. Estamos construyendo comunidad organizada, sentimiento de autoestima. Esto se hizo en Guayaquil, por ejemplo, y algunos de los barrios más pobres de la ciudad se recuperaron recuperando el espacio público.

Con Metrovivienda, la idea no era generar solamente vivienda, sino generar una ciudad de calidad, con parques, con vías peatonales, andenes y eso le mejora la calidad de vida no sólo a los que van a vivir ahí sino a todos los barrios aledaños. Hay un urbanista maravilloso que es Jan Gehl que nos recuerda que la calidad de una ciudad la determina qué tanto tiempo pasa la gente en el espacio público, fuera de su casa; es decir, la gente tiene que salir de su casa a trabajar o a estudiar o de compras, pero lo interesante es cuando la gente simplemente le gusta salir a caminar y

a ver gente. Hay unos estudios acerca de unos parques europeos y midieron cuáles eran las bancas que prefería la gente en los parques; y obviamente encontraron que no era la banca que está frente al sitio más lindo del parque, frente a una laguna con cisnes y sauces que acariciaban la superficie plateada del agua sino las bancas por donde más gente pasaba. Eso vemos en las ciudades costeñas donde se sienta el personaje en su banca, en su butaca, recostado contra la pared, con un transistor al lado y se sienta a ver pasar gente. Necesitamos ver gente, estar con gente y entonces la ciudad de calidad es aquella en donde los ciudadanos quieren estar afuera; salir a encontrarse con sus vecinos, con sus amigos, a ver gente.

Para volver al tema de los vendedores, algunos de éstos pueden ser muy útiles para el espacio público; el problema es cómo vamos adjudicar esas posibilidades de venta, ¿cómo hacemos para que no se vuelva un caos a partir de algo legal? San Victorino inicialmente fue una reubicación hecha por la Alcaldía Mayor en la Plaza de San Victorino, pero no hubo ninguna capacidad de controlar eso. Es bonito incluso que las tiendas de abarrotes tengan las frutas afuera, las flores afuera tal vez un metro salidas; es bonito que haya cafés que tienen mesas sobre el espacio público, 2 ó 3 mesas, 10 mesas, siempre y cuando, por supuesto, la norma, como la hicimos en Bogotá, entren por lo menos 6 horas de las 24 horas, las mesas y todo lo saquen para que no terminen construyendo algo sobre el andén.

Los avisos son otro tema fundamental del espacio público. En Bogotá tenemos un desastre de legislación sobre el tema de las vallas. En Colombia las vallas están todas por fuera del perfil de los edificios, hay una invasión y en las ciudades organizadas, el 80% de lo que paga un anunciante por el uso de una valla va para la ciudad; aquí no va prácticamente nada. Yo creo que es urgente una reforma legal para organizar las vallas. En mi Administración quitamos decenas de miles de

avisos, pero no logramos una verdadera y seria regulación de las vallas en Bogotá.

Las bibliotecas son un espacio público. Allí, a diferencia del centro comercial, todos los ciudadanos se sienten que tienen derecho y no porque tengan dinero o porque tengan un doctorado sino porque tienen una cédula colombiana entre el bolsillo. Este tipo de infraestructura, es la misma infraestructura de Transmilenio.

Por cinco mil años hemos tenido ciudades en el mundo y hasta hace 80 años aparecieron los carros. Los autos son algo totalmente nuevo. Yo diría que si vemos una foto de Bogotá en 1930 vamos a ver que no hay prácticamente carros. La gente caminaba en las calles; en 1920, en cualquier ciudad colombiana estaban los caballos. En la Edad Media, uno ve la gente mezclada con los caballos en las ciudades. Cuando aparecen los tranvías se mezclan los ciudadanos con los caballos, con los coches, incluso cuando ya hay tranvías todavía no había peligro. Un niño podía ir a 10 cuadras de la casa a donde un tío o un abuelo a hacer una diligencia, como decimos en Bogotá. En Nueva York, hacia 1905, una ciudad peatonal, la gente, los caballos y los coches estaban todos en la calle. Pero de repente aparecieron los carros y sacaron a la gente de la vía, y posteriormente han estado sacándolos casi de la ciudad. En las comunas de Medellín, por ejemplo, o en cualquiera de nuestros barrios populares, todavía son barrios muy peatonales, donde en muchos aspectos los niños están mucho mejor que en un barrio de los estratos altos, en donde están encerrados en una jaula de oro y no pueden salir a las calles porque los atropellan los carros.

Ahora veamos las vías peatonales. No hay una sola ciudad europea que no tenga un sector amplio peatonalizado, y como en todas partes, también los comerciantes protestan al principio pero luego se dan cuenta de que es el mejor negocio. Las vías peatonales muestran respeto por la dignidad humana. En

Roma sacan las mesas. En Santiago de Chile, con algunos vendedores, con algunos puestos, hay espacio, hay posibilidad de regular. Por ejemplo, en el Parque Nacional en Bogotá, en la primera Alcaldía Mockus, se les alquilan los puestos de venta de jugo de naranja a unas señoras vendedoras. En nuestra Administración instalamos los puestos de venta de flores que había en el Parque el Virrey; después de que lo hicimos dejamos las vendedoras ahí. Algo absurdo es que no hemos podido cobrar lo que se exige en muchos países europeos: un impuesto por el uso del espacio público a las empresas que tienen cables y tubos por debajo de la ciudad (siquiera por el 2 ó 3 por ciento de la facturación). ¿Cómo les vamos a cobrar a las señoras que venden jugo de naranja en el Parque Nacional y no les cobramos a las grandes empresas que tienen cables de telefonía de alta velocidad por debajo de los andenes, siquiera el 2% de la facturación?

Otro ejemplo: la transformación de la Avenida Jiménez en una vía peatonal. Yo creo que la carrera 7ª desde la calle 6ª hasta la 26 también debe volverse peatonal. De hecho, hay tantas manifestaciones ahí que es casi peatonal de todas maneras.

La Avenida Jiménez es un proyecto que tal vez muchos de ustedes han oído nombrar, pero no conocen; la Alameda del Porvenir son 17 kilómetros de vía peatonal a través de algunos de los barrios más populares de la ciudad. Esta vía atraviesa barrios en donde no hay pavimento en muchas ocasiones; pero decidimos hacer una vía peatonal de lujo, con cableado subterráneo, arborización, etcétera, porque es una demostración de respeto por la dignidad humana; es un modelo de desarrollo distinto. Imagínense lo que sería nuestra ciudad si tuviéramos 500 kilómetros de vía peatonal, que a 2 ó 3 cuadras de cualquier vivienda hubiera una vía peatonal para salir a trotar, a caminar, a pasear el coche del bebé, a que los abuelos se sienten a mirar la gente pasar, a leer el periódico.

Este proyecto va desde la autopista Sur en Soacha hasta la avenida Centenario en Fontibón, y sube hasta la avenida de las Américas, arriba de Banderas, con bicitaxis prohibidos poco democráticamente por el Ministerio de Transporte, la bicicleta sólo es una forma más eficiente de caminar, prohibir su uso, es casi como prohibir caminar. Entonces, como hay muchas ciudades y muchos sitios en las ciudades colombianas en donde no hay andenes o no hay andenes suficientemente seguros, el ministro de Transportes lo próximo que va hacer es prohibir caminar; en lugar exigir que se construyeran ciclorrutas como algo obligatorio, prohíbe el uso de la bicicleta. Algo no muy democrático.

El barrio Torres de Bellavista, en Kennedy Occidental, tenía los peores índices de criminalidad, y allí quedó con alcantarillado, con colegios, con jardín infantil, con piscina cubierta, con parque con vía peatonal. Si no hay recursos suficientes, hay que darle prioridad al ser humano, al espacio público peatonal: un tema ideológico de fondo. Esto es construir democracia; esto es construir una manera distinta de vivir.

Nuestra mayor vergüenza en Bogotá es el barrio más pobre de la ciudad: Caracolí, detrás de la loma de Ciudad Bolívar. En este barrio reservaron el mejor lote para un campo de juego. Los parques no son un lujo, no son algo que uno hace si sobra dinero. Son tan necesarios como los colegios, o los hospitales. Por tanto, hay que tener recursos permanentes. Logramos sacar una Ley en el Congreso, no obstante la oposición de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, por todos los medios, de manera que se le puede cargar a las tarifas de aseo una pequeña sobretasa para podar el prado y limpiar los parques.

CAPÍTULO III.

El aprovechamiento económico del espacio público en grandes ciudades



Museo Guggenheim, Bilbao

Experiencias en construcción, recuperación y financiación de espacio público en ciudades de Colombia y del mundo

A. ESPACIO PÚBLICO, CONDICIÓN DE LA CIUDAD DEMOCRÁTICA

Jordi Borja S.*

1. ¿Qué es espacio público?

Según un libro que acaba de salir en Francia, sobre el urbanismo y la vida social actual, titulado *Ciudades y su ordenación* (escrito por un conjunto de urbanistas, arquitectos, ingenieros y sociólogos franceses), el espacio público es ordenación, desarrollo y gestión. Y anota que el elemento central del urbanismo de nuestra época es el urbanismo entendido cómo hacer de la ciudad un lugar de intercambio. El comercio es un intercambio; incluso en algunos países se utiliza el término comercio no sólo para el intercambio de bienes, sino también para el intercambio de ideas. Y añaden después que los otros tres aspectos importantes del urbanismo actual son: (1) crear ámbitos de seguridad; (2) la proximidad de las relaciones; (3) el buen ambiente, el ambiente ciudadano, la calidad del entorno. Esto me recuerda algo que me llamó mucho la atención. Una vez, en un seminario de este tipo en Buenos Aires, hace algunos años, el director de urbanismo de la ciudad dijo: “La principal infraestructura económica de una ciudad son los cafés, los bares, los restaurantes, etcétera, porque ahí es donde la gente se habla e intercambia información, intercambia proyectos, rumores, murmuraciones”. La ciudad pues es el lugar que se perfila en el mundo actual, en donde cada vez el mejor urbanismo es aquel que crea espacios de intercambio.

2. El proceso de producción del espacio público como una apropiación colectiva

Cuando se establece la propiedad privada de la ciudad, se hacen los catastros, etcétera, y cada uno es propietario hasta el cielo y hasta el centro de la Tierra.

Esta apropiación privada de la ciudad únicamente limitada por los ejes viales resulta hasta cierto punto insoportable para la burguesía. ¿Por qué? Porque no tienen dónde mostrarse. Entonces relacionan de la misma forma que en los teatros de la ópera durante mucho tiempo en el siglo XIX: las luces se mantenían encendidas durante toda la presentación porque así las señoras podían mostrar sus joyas y vestidos. En las actas de algunos teatros, según he leído, hubo oposición a la no encendida de luces en las juntas de propietarios o en los consejos de administración porque decían: “Con lo que nos cuestan estas cosas cómo vamos a permitirlo”. La burguesía ascendente necesita un lugar dónde mostrarse, dónde enseñarse, dónde encontrarse con ella misma. Entonces se hacen los paseos, las alamedas, las avenidas; incluso en algunas ciudades se normativiza cómo hay que ir vestido para pasear: con saco, chaqueta, etcétera.

LA CIUDAD PUES, ES EL LUGAR QUE SE PERfila EN EL MUNDO ACTUAL, EN DONDE CADA VEZ EL MEJOR URBANISMO ES AQUEL QUE CREA ESPACIOS DE INTERCAMBIO.

Aún hay en Barcelona algunos equipamientos culturales de gestión pública como el teatro de la ópera que antes obligaban a ir con esmoquin; ahora esto ya se ha perdido, pero en el círculo donde se puede cenar, aún hay que ir con corbata. Y esto no es que se valore

* Jordi Borja es geógrafo urbanista. Actualmente dirige los programas de Másteres en Gestión de la ciudad, en la Universidad Abierta de Cataluña, y Máster virtual de la Universidad Politécnica de Cataluña y Máster presencial; es director de Urban Technology, una consultora que realiza trabajos en Europa y en América Latina. En los últimos 10 años ha desempeñado funciones de dirección y asesoría a planes estratégicos y proyectos urbanos, programas de reforma político-administrativa y de descentralización. Ha dictado varias conferencias en Barcelona, San Sebastián, Gijón, Valencia, Lisboa, Roma, Río de Janeiro, Sao Paulo, Porto Alegre, Bogotá, Medellín, Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Santiago de Chile y Ciudad de México, entre otras. Entre 1983 y 1995 formó parte del Gobierno de la ciudad de Barcelona como Teniente de Alcalde, responsable de descentralización y participación, director ejecutivo del área metropolitana, delegado de Relaciones Internacionales y presidente de la ponencia redactora del proyecto de ley especial para la ciudad. Es autor, además de los libros *Espacio público, ciudad y ciudadanía* y *La ciudad conquistada*.

ir con corbata, es una medida de exclusión social. Es decir, no nos extrañemos de que las políticas de espacio público que se empiezan a desarrollar en las ciudades europeas a finales del siglo XIX son políticas de embellecimientos a la ciudad, monumentalización de ciertas partes de la ciudad. Hay una gran parte de la ciudad que quedará fuera de esto, que incluso no podría llegar el transporte colectivo ni las infraestructuras de saneamiento, entre otras.

El origen del espacio público es una respuesta clasista al proceso de apropiación privada de la ciudad. Después, como ha ocurrido en otros aspectos de la vida social, por suerte, hay un proceso, si quieren, de democratización urbana que es de progresiva apropiación social. Yo recuerdo que Barcelona fue casi una revolución cultural cuando a finales de la década del sesenta o a principios de la del setenta, los colectivos organizados en los barrios reclamaban, entre otras cosas, una plaza. Fue una buena relación que se estableció en aquel momento entre estos movimientos sociales opositores o reivindicativos y los sectores culturales avanzados del mundo del urbanismo. Se planteaba que no bastaba con que hubiese un bus o un centro de asistencia sanitario retirado del lugar de residencia, ahora se necesitaba también una plaza, un centro cívico de encuentro, un equipamiento cultural, etcétera.

Es decir, ha habido un proceso de conquista democrática a veces ambigua, porque en ocasiones se reclamaba algo para encerrarse sobre sí mismo. Eso es lo que puede pasar a veces con el ambulataje (ventas ambulantes): de ser una presencia en el espacio público puede acabar siendo una protección privada del espacio público. Aún hay muchas ciudades no únicamente en América Latina en que el espacio público común se entiende como un espacio cualificante, que ofrece distintas posibilidades a la gente de estar en él, y que además mejora la autoestima de los ciudadanos porque los

hace sentir que son tratados como los otros, como los de la ciudad más formal, más rica. En el centro de Barcelona, hay barrios en que la gran transformación de los últimos 10 años ha sabido hacer espacio público. Acabo de finalizar un trabajo sobre una de las zonas más proletarias de la ciudad que se titula *De la marginación a la ciudadanía*, en donde afirmo que la gran transformación ha sido que en 25 años esta zona que los mismos ciudadanos de Barcelona veían como extraurbana, se ha convertido en una zona ciudadana a través de la calidad del espacio público o de la existencia del espacio público.

Por tanto, hay una reacción positiva, pero la historia no es un proceso lineal. No es como decía Sartre al principio de su autobiografía: "Yo creía que la historia era una línea recta que llegaba hasta aquí". No, la historia avanza, es una fuerza oscura que avanza y retrocede en muchos aspectos y, al mismo tiempo, en este proceso de apropiación social democrática de la ciudad a través del espacio público, hay unas dinámicas que niegan este proceso, unas dinámicas en que algunas ciudades han ido restituyendo el espacio público, por la vialidad motorizada. También lo decía Enrique Peñalosa: San Paulo, en la década que gobernó Malufi y sus amigos, creó unas autopistas urbanas que eran un crimen, un "urbanicidio". A propósito hay un artículo muy interesante de Mike Davis, el autor de *La ciudad del cuarzo*, sobre Los Ángeles que se llama "*Planeta de ciudades - Miseria*", en el que muestra cómo ciertos desarrollos urbanos y arquitecturas matan la ciudad, porque no sólo son los barrios cerrados que se desarrollan en las periferias o incluso dentro del tejido urbano, o los parques temáticos encerrados sobre sí mismos.

En Barcelona, ustedes vieron que, en esta famosa cosa aún difícil de definir que fue el "Foro Mundial de las Culturas", fue creado una especie de parque temático solamente para congresistas y turistas, absolutamente ajena al tejido urbano y a la vida ciudadana.

Ahí también hay unos desarrollos periféricos de casas adosadas, sin otra cosa que vivienda; hay apropiaciones excluyentes del espacio público. Por ejemplo, en Estados Unidos y en México, una parte de las calles están apropiadas por los hoteles; en Cancún, para ir a la playa hay que pasar por el hotel. Algo falla. Es decir, tenemos una tendencia que está destruyendo no solamente el espacio público sino destruyendo la ciudad. Estamos, pues, en una época histórica en que la ciudad se juega su futuro y éste depende de cómo se diriman estas dinámicas contradictorias.

EL ESPACIO PÚBLICO LO HACE NO SOLO EL PLANEAMIENTO SINO LA GESTIÓN PÚBLICA, LA GESTIÓN URBANA

Pues bien, en el planeamiento del espacio público es importante definir los usos del suelo para el futuro desarrollo urbano y, por tanto, decir que el 30% ó 40% tiene que ser espacio público; definir también usos del suelo para cuando cambie el uso actual. En algunas ciudades, ha sido muy importante decir que todo esto va ser zona industrial, o comercial, pero si deja de serlo, si deja de ser industria, pues tendrá que pasar a ser equipamiento o espacio público. Es una forma de conseguir el suelo barato. Usted como gestor de esta operación de desarrollo inmobiliario tiene que ceder 20% para vialidad, tiene que ceder un 15% ó 20% del suelo para vivienda social; tiene que ceder tanto para espacio público, distintos de la vialidad. En España, incluso, el siniestro gobierno del Partido Popular (PP) que hemos sufrido durante ocho años no ha conseguido cambiar del todo en España las cesiones que tiene que hacer el propietario en una operación de suelo inmobiliario: puede ser del 50% entre vialidad, espacio público y zona para equipamientos, más una cuota de vivienda social. También es aprovechar las oportunidades. Por ejemplo,

cuando hay una zona ferroviaria, una zona militar, una zona industrial, una zona portuaria que es objeto de una operación de reconversión, el sector público puede tener la tentación de hacer oficinas, en determinado promedio. Esto es un grave error. En Chile, que es un país con un gobierno en teoría de centro izquierda, hace y dice cosas que la derecha europea no se atrevería a decir.

En Valparaíso, la zona portuaria se va a renovar. El sector público razona sobre la oportunidad de negocio más rentable en el corto plazo y apuesta a proyectos privados de vivienda, excluyendo a la ciudad del espacio de mayor calidad y agotando un uso del suelo que no es recuperable, es decir "matando la gallina de los huevos de oro". Creo que el espacio público a través de la directiva pública es importante, sin importar las morfologías. Se pueden hacer parques, se pueden hacer calles, se pueden hacer espacios públicos vinculados a equipamientos, a entornos de equipamientos, pero en todas las operaciones de transformación urbana del espacio público, hay que dejar que muchas operaciones las ejecute el sector privado, pero poniendo condiciones. Que tengan en cuenta el interés público, porque a la larga es lo mejor para los agentes económicos privados también. El beneficio inmediato puede favorecer a unos cuantos; el beneficio mediato favorece a muchos incluyendo los inversionistas, los actores económicos.

Con esto, el espacio público lo hace no sólo el planeamiento sino la gestión pública, la gestión urbana. Por tanto, cuando se realiza una actuación sectorial en un lugar concreto hay que ser consciente de que está haciéndose un pedazo de ciudad, y que cuando se hacen desarrollos urbanos en zonas no urbanizadas hay que apostar por el largo plazo. Alguien antes me preguntaba: ¿en cuánto tiempo acabaremos aquí con la economía informal? Probablemente, cuando no haya pobres. Un sector de economía informal existirá siempre, pero puede ser marginal : lo que pasa en ciudades europeas.

En los desarrollos urbanos hay que apostar por el largo plazo y saber que el desarrollo tiene que ser equilibrado en cuanto a establecer compromisos entre lo edificado y lo no edificado; entre lo que es generación de empleo, espacio público, equipamiento, vivienda; que tiene que haber vivienda para distintos estratos de la sociedad, etcétera. Pero cuando se actúe en la ciudad existente, también hay que tener un gran respeto por la historia. Si se quiere hacer una buena operación de reconversión urbana en una zona portuaria, lo que se cree de nuevo tiene que oler a puerto, de lo contrario perdería su especificidad, su originalidad. Si se quiere hacer una operación de renovación urbana en una antigua zona industrial, hay que mantener los edificios de las fábricas, primero porque es memoria urbana; es una historia de trabajo, es mucho sudor. Es trabajo acumulado el que está en estas piedras, no sólo son memoria; es una historia de lucha obrera, de emprendedores con una iniciativa y, además, es lo que le da originalidad a aquella zona. En Londres me maravilló cómo ciertas torres que están de moda mantienen el paisaje. En este momento estamos enfrascados en una batalla con mis amigos de Barcelona porque están destruyendo una parte importante del patrimonio industrial, de lo que se llamó el Manchester Catalán, que era la zona industrial del siglo XIX, y no simplemente por ignorancia sino por falta de sensibilidad.

Entonces, los espacios públicos no son únicamente aquellos que están pensados para espacios públicos, son también otros espacios, y creo que tal vez muchas veces no se les ha puesto atención; por ejemplo, lo que llamamos los espacios de transición que pueden crearse alrededor de una edificación, alrededor de un equipamiento cultural, de una zona hospitalaria, de una zona de universidades, etcétera. Como los que Marcos ha llamado los no lugares pueden ser lugares si se les da un plus de significado, un plus de funciones. Porque los hospitales pueden ser algo más que hospitales, las universidades

pueden ser algo más que universidades; incluso las industrias pueden generar parques alrededor. Por tanto, hay espacios efímeros, espacios que pueden usarse como espacio público, aunque después estén destinados a otra cosa; pero a veces esa otra cosa tarda 5, 10, 15 ó 20 años en suceder; o espacios públicos intermitentes. En Manhattan, tú sales un sábado por la mañana y ves que una serie de rincones que estaban durante la semana abandonados, se convierten en una especie de mercado de ropas: son espacios intermitentes, intersticiales.

Pueden haber espacios públicos generados por una actividad que se deslocaliza; por ejemplo, han dicho ya que la gente no va a comprar libros y no frecuenta las bibliotecas entonces vamos a llevar las bibliotecas a la gente (con bibliotecas ambulantes) y están generando espacio público más rico que simplemente una playa donde vas a tomar el sol.

EN ALGÚN MOMENTO TENEMOS QUE PLANTEARNOS EL SUBSUELO COMO ESPACIO PÚBLICO Y LAS TERRAZAS, LAS AZOTEAS, ETCÉTERA, EL AIRE TAMBIÉN COMO ESPACIO PÚBLICO, PARA NOMBRAR LOS ESPACIOS VIRTUALES.

Hay ese espacio público también que es el paisaje urbano. En Bilbao charlé con el responsable y director del Centro de Corte Inglés, la principal cadena de grandes almacenes en España, y le dije que no podía hacer una arquitectura que se confrontara con la ciudad, que no generara ningún espacio de transición, porque a la larga no sería un buen negocio para ellos. Y el de Bilbao, a diferencia del de

Barcelona, era muy consciente de esto y de hecho hay una competitividad entre este gran centro comercial y las asociaciones de pequeños o medianos comerciantes de la zona. Ahora estoy haciendo un trabajo para la Cadena de Comercio Liverpool, en Polanco, la mejor zona de México, y me dijeron: "Queremos hacer una propuesta para que haya una actuación urbanística en nuestro entorno, porque pensamos que cuanto más animado sea nuestro entorno, con restaurantes, librerías, lugares de música, centros culturales, tiendas, etcétera, también nos irá mejor a nosotros y además nosotros también tenemos que contribuir a la calidad de la ciudad, no únicamente que vengan a comprarnos dentro, sino contribuir por lo menos a la calidad de nuestro entorno...".

3. Algunos criterios sobre la actividad económica en el espacio público

En primer lugar, piensen siempre que las ciudades sí son el comercio. Sin comercio no hay ciudad. O como decía un dirigente fallecido de la izquierda española pero muy pragmático: "Miren si podemos hacer la revolución la hacemos, pero lo más importante es que al día siguiente las tiendas abran". Es decir, que no se pare la actividad económica, y especialmente la actividad comercial.

Segundo, que la ciudad como espacio público depende mucho de la existencia de un comercio desarrollado en el conjunto del espacio urbano.

Tercero, que el urbanismo puede favorecer la animación urbana integrando el comercio en sus concepciones. No se puede plantear un proyecto de recalificación de un barrio marginal, con altos índices de inseguridad, informalidad, indigencia, etcétera, simplemente con la visión de hacer una "rambla". ¡Cuidado!, el urbanismo no resuelve todo, y menos lo resolverá un espacio públi-

co. Si no controlamos qué pasa en las plantas bajas, no habrá animación urbana. Y la gente (lo que está pasando ahora) se va a pasear a una "rambla" 500 metros más lejos porque le da un ambiente de más seguridad. Por tanto, al mismo tiempo que hace una rambla "espacio público" se debe tener la capacidad de gestión de los primeros pisos que dan frente al espacio público, y de que las mismas mafias al margen de la ley no compren los apartamentos nuevos que hagan alrededor del proyecto, que es lo que está pasando por cierto.

Los centros comerciales extraciudadanos, los que están en estos espacios lacónicos lejos del tejido urbano, no sólo no generan ciudad sino que favorecen la informalidad en la ciudad existente, que es la ciudad que queda en manos de los sectores más pobres que no pueden desplazarse a los centros comerciales ni son solventes para ello. Es decir, las nuevas tecnologías, el pequeño comercio, las galerías, las calles comerciales, etcétera, puedan dar las mismas ventajas que los centros comerciales y que es posible, en el tejido urbano, la competitividad entre grandes almacenes y un tejido de pequeño y mediano de comercio; que la producción del espacio público incluyendo la presencia del comercio, tiene que ser una producción participativa. Otros elementos adicionales serían.

LA CIUDAD COMO ESPACIO PÚBLICO DEPENDE MUCHO DE LA EXISTENCIA DE UN COMERCIO DESARROLLADO EN EL CONJUNTO DEL ESPACIO URBANO

- Que a la hora de pensar el espacio público hay que tener en cuenta no solamente la opinión de los planificadores del sector

- público, hay que tener en cuenta la opinión de los actores sociales: los comerciantes entre ellos, pero también los vecinos, como los departamentos universitarios que estudian éstos. Por ejemplo, un equipo universitario está polemizando con el ayuntamiento de Barcelona lo que significa destruir tejido industrial. Esta labor de investigación de un equipo universitario ha conseguido que el movimiento social vecinal (el cual primero sólo reivindicaba que se hicieran viviendas) o de los trabajadores y de los empresarios que estaban en este tejido (que quieran mantenerse en el lugar o ser indemnizados) asumieran también el valor de la memoria inscrita en el suelo que representa este conjunto industrial.
- Que el mantenimiento del espacio público es un costo y hay que encontrar fórmulas para la financiación del mismo. Hay muchas ciudades que han encontrado fórmulas de responsabilización del mantenimiento de cierto espacio público con empresas privadas y colectivos vecinales, entre otros.
 - Que el espacio público cuanto más calidad más conflicto. Que sea conflictivo a veces los políticos no lo entienden. En una democracia, el conflicto no desaparece. Lo que proporciona la democracia son las posibilidades de regular el conflicto de una manera pacífica y, hasta cierto punto, normatizada. Entonces, cuánto más rico es un espacio público más conflictivo. Por tanto, tiene que haber una gestión participativa del conflicto, de los lugares y los tiempos o tiene que haber también una participación en la definición de los usos efímeros intersticiales, etcétera; tiene que haber una capacidad de decisión para, en cierto momento, decir no, ustedes tienen razones pero no tienen la razón. Es importante que cada uno exprese las razones pero no darle la razón.
 - Que tiene que haber una participación, después, en la evaluación de los espacios públicos. Muchas veces no se evalúan: se hace una inversión pública muy fuerte y después se dice qué pasa si no va nadie. Algo pasa. En mi época de responsable político, me di cuenta de que unos espacios públicos que hicimos y pensamos que eran fantásticos y estaban muy bien diseñados, no funcionaron. Tienes que plantearte por qué no funcionaron, o por qué se degradaron tan rápidamente, o por qué han sido apropiados por un cierto colectivo. Hay que abrir una nueva evaluación participativa.
- Finalmente agregaría: la actividad económica de la ciudad tiene que ayudar a generar espacio público ciudadano, y un buen espacio público es la mejor garantía de la competitividad económica de la ciudad.

B. POLÍTICA DE ESPACIO PÚBLICO EN CIUDAD DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL.

Alejandro Encinas Rodríguez*

El principio en el que se ha basado el gobierno de Ciudad de México coincide con el punto de vista con Jordi Borja. "El espacio público de una ciudad es la ciudad misma". Y los espacios públicos no se reducen solamente a las banquetas en la vía pública, a las plazas, a los jardines, a las áreas verdes sino prácticamente a todos los espacios de la ciudad. Y aquí se incluiría el espacio aéreo y aquellos espacios privados que son del dominio o del uso público. En el caso específico de Ciudad de México, en el espacio aéreo, evidentemente, se ha tenido que hacer un trabajo muy intenso que partió desde la atención a la problemática de la contaminación atmosférica que presentó serios problemas de salud pública a finales de la década de los ochenta y principios del decenio del noventa. Se ha querido incursionar también en nuevas áreas como las referentes a la contaminación visual y a la contaminación auditiva. Van a ver ustedes más adelante, en el caso de contaminación visual, todo un programa especial no sólo en el manejo de la imagen urbana, sino de regulación de la publicidad visual exterior; y en el caso específico de contaminación auditiva se ha avanzado para dictar nuevas normas y procedimientos a fin de regular desde los ruidos estridentes de un comerciante ambulante que vende discos piratas en la vía pública, hasta la regulación del uso de helipuertos o de helicópteros particulares en distintas zonas de la ciudad.

Se coincide con una de las tesis principales que se ha planteado aquí en este debate respecto a que los espacios públicos deben ser parte de la sociedad, pues son una condición fundamental para elevar la calidad de vida de los habitantes de una ciudad. En el caso del Distrito Federal, se ha avanzado en la conformación de los programas de ordena-

miento y desarrollo urbano de la ciudad así como de ordenamiento ecológico entre otros.

Dentro de los ejes principales de acción pública en los últimos años, hay que destacar todo lo que está vinculado con el ordenamiento del comercio en vía pública, la recuperación de reciclaje de áreas urbanas, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de la ciudad, la recuperación de plazas públicas para el disfrute de la población, la conservación y el manejo de áreas verdes, el mejoramiento de la imagen urbana, el aprovechamiento de instalaciones culturales y recreativas y dos temas que en todo espacio público son fundamentales y más en una ciudad como la nuestra que está ubicada en una zona de muy alto riesgo sísmico: las normas de protección civil y de seguridad pública.

1. El ordenamiento del comercio en vía pública

En Ciudad de México, para que se den cuenta de la magnitud del problema, se tiene un estimado de cerca de trescientas mil personas en vía pública realizando distintas actividades comerciales; casi veinte mil trabajadores no asalariados registrados efectúan distintas actividades, incluyendo el servicio de sexo y otros servicios de alto impacto en la vía pública. Por supuesto, esta cifra de trescientos mil comerciantes es sumamente significativa no sólo porque representa cerca del 8% de la población económicamente activa de la ciudad, calculada en tres millones setecientos cuarenta mil personas, sino por el impacto económico que tiene en la ciudad. Se estima que el 15% del producto interno bruto del Distrito Federal se

* Alejandro Encinas Rodríguez, Secretario de Gobierno de Ciudad de México, Distrito Federal.

genera en la economía informal. Es decir, de los ciento quince mil millones de dólares anuales que se crean en la economía del Distrito Federal, cerca de diecisiete mil millones de pesos corresponden a lo que genera la economía informal. Aquí no solamente se incluye a los comerciantes en vía pública sino a todos los oficios de la microempresa y las pequeñas empresas que no están regularizadas, las cuales están generando cerca de ocho mil millones de dólares al año, cifra que representan la actividad económica en las calles del Distrito Federal.

Por tanto, hay que abordar este problema no solamente en sus efectos sino también en sus causas.

¿Qué ha llevado al Distrito Federal a que haya 8% de nuestra población económicamente activa en la vía pública? Hay varios factores que deben ir reconociéndose. En primer lugar, los problemas económicos del país. Veinticinco años sin presidente económico, sin lugar a dudas impacta en ese sentido, pero también otros problemas vinculados con la falta de autoridad, tolerancia, incumplimiento de la ley y otras acciones que también han redundado en ello, como:

- > El abandono y despoblamiento de muchas zonas de la ciudad particularmente del centro histórico y algunas de las zonas centrales.
- > El manejo inadecuado que las autoridades le dieron al problema, donde no solamente lo toleraron sino que lo permitieron y lo alentaron, ya que el ambulante y los comerciantes de la ciudad formaron parte de la estructura corporativa del partido en el gobierno, con lo cual no sólo se promovió la corrupción sino que hubo colusión de intereses entre funcionarios y comerciantes.
- > El problema del vínculo del comercio en vía pública con actividades delictivas, particularmente las relacionadas con contra-

bando, venta de mercancía robada, piratería y otro tipo de actividades que se desarrollan en Ciudad de México.

En este sentido, es importante avanzar en un replanteamiento general de la atención a este problema, donde efectivamente el objetivo fundamental sea recuperar los espacios públicos para el disfrute de la ciudadanía y garantizar la libertad de tránsito, reconociendo que ante todo hay un problema social y económico (se está hablando del 7% u 8% de la economía de un país y de cerca de trescientas mil fuentes de ingreso para diferentes personas).

Por tanto, se quiere avanzar en un nuevo ordenamiento de la actividad económica en la vía pública. Por eso, a lo largo de los dos últimos años se ha estado discutiendo en la ciudad un proyecto de ley llamado "*Ley del Uso y Aprovechamiento de los Espacios Públicos en el Distrito Federal*", que trata no solamente de regular y ordenar el ambulante sino todas las actividades que se realicen en el espacio público de la ciudad.

EL OBJETIVO FUNDAMENTAL ES RECUPERAR LOS ESPACIOS PÚBLICOS PARA EL DISFRUTE DE LA CIUDADANÍA.

En el caso específico del ambulante hay que partir desde la definición clara y puntual de cuáles son los sitios en los que se puede permitir el desarrollo de estas actividades, una actividad que además tiene un enorme arraigo cultural y miles de años de historia en nuestro país. Efectivamente, se tiene un problema de cultura, con este tipo de parches de comerciantes en vía pública que hay que reenfocar y encauzar. Por eso se quiere avanzar desde el establecimiento claro de dere-

chos y obligaciones, y prohibiciones de lo que puede ser el comercio en vía pública, cómo, dónde, cuándo, qué tipo de productos, en qué horarios, en qué lugares; en caso de venta de alimentos, qué tipo de comestibles pueden desarrollarse, cómo garantizar el libre tránsito de las personas, las medidas de seguridad y protección civil, es decir, todo lo que permita hacer convivir adecuadamente esta práctica con los derechos de los vecinos de las zonas donde se establezcan; la prohibición clara y la persecución de la venta de artículos de origen de dudosa procedencia o artículos ilícitos y todo lo vinculado con el comercio establecido, que incluye además las áreas de carga y descarga de mercancía, los accesos a los comercios y los días de descanso, etcétera.

Ese programa sin lugar a dudas va a requerir apoyo de las autoridades federales, ya que las competencias de la autoridad local tienen muchas limitaciones y se requieren, sin lugar a dudas, acciones enérgicas del gobierno federal. Particularmente, todo lo que se refiere al combate a la piratería, la venta de artículos robados, artículos de contrabando, e incluso, la presencia de grupos de vendedores ambulantes que empiezan a radicarse en Ciudad de México, provenientes de otros países que ilegalmente han ingresado en México, especialmente en el Distrito Federal. Por otro lado, está trabajándose un programa de regularización de trabajadores no asalariados, en el que se quiere dar cierta orientación, pautas y normas en ese sentido.

Ya hay algunos resultados en los programas de reubicación, impulsando plazas comerciales con condiciones para la competitividad. Se tuvo una experiencia desastrosa a finales de las décadas del ochenta y noventa, cuando se prohibió la venta en vía pública en el centro histórico, porque fueron justamente los años que más proliferó esta actividad comercial en las zonas prohibidas. Hubo un intento de reubicación en plazas

comerciales que tuvo un éxito positivo en un principio, pero luego, lamentablemente, se convirtieron en bodegas, y esto tuvo que ver fundamentalmente con las características propias de las casas comerciales que no eran plazas comerciales competitivas; inicialmente eran bodegones y acabaron siendo bodegas. La gente volvió a salirse a la calle y hoy se está en la lógica de hacer plazas comerciales competitivas, especializadas, por tipo de producto (artículos de cómputo, ventas de electrodomésticos o incluso plazas destinadas a la creación de alimentos). Una de las áreas recuperada en su totalidad para el libre tránsito de las personas, es la Calle de Corregidora, ubicada entre Palacio Nacional y la Suprema Corte de la Nación.

Todas las zonas incluidas en los programas de recuperación del centro histórico quedan libres de ambulantes en convenios de concertación y a todos se les ofrece por supuesto una opción para el desarrollo de actividades que avancen hacia la formalización.

2. Recuperación de áreas subutilizadas.

Con la idea de hacer una recuperación integral de áreas que estaban subutilizadas o en proceso de deterioro o prácticamente abandonadas, se desarrollan proyectos importantes en torno a la generación de corredores turísticos y de servicios que permitan recuperar la vitalidad de las zonas centrales de la ciudad, y particularmente las zonas que tiene valor patrimonial e histórico, fomentando de manera significativa la inversión privada. En este caso, hay tres ejemplos: el corredor de forma alameda centro histórico, el rescate del centro histórico de la ciudad y la promoción de parques industriales de alta tecnología. Con esto se busca generar nuevos espacios de empleos de alto nivel de calificación.

El corredor turístico del Paseo de la Reforma es la alameda más importante del Distrito Federal, pues aquí están los monumentos más significativos. Aquí hay un corredor financiero que había entrado en proceso de deterioro significativo, pues la mayor parte de los edificios de empresas y corporaciones que había en esta zona estaban emigrando hacia la zona de Santa Fe. Se desarrolló, entonces, junto a la alameda del centro histórico, un programa muy ambicioso de recuperación de infraestructura y de estímulos fiscales, con el ánimo incentivar importantes inversiones. Se adelantaron obras de infraestructura urbana con alta tecnología y calidad y se ofreció un programa integral de estímulos tributarios y administrativos. Esto ha permitido, en estos cuatro años, la construcción de 970.000 metros cuadrados en nuevos desarrollos inmobiliarios, con una inversión de más de mil millones de dólares. Por supuesto, esto acompañado de un programa especial de seguridad pública. Este lugar se va a convertir en una zona de seguridad plena, y para ello también se ha alentado al establecimiento de nuevos servicios como un turibús, que reproduce las experiencias muy exitosas en algunas ciudades europeas, cafés al aire libre, ferias de libros, y diversas actividades comerciales de primer piso. Uno de los proyectos inmobiliarios más importantes del Paseo de la Reforma es el edificio de la Torre Mayor, el rascacielos más alto de Latinoamérica desarrollado entre el sector público y privado.

El otro programa importante es el relativo al rescate del centro histórico. Aquí se han recuperado 37 manzanas. La última infraestructura que se introdujo en el centro histórico de la ciudad fue en 1902; es decir, 100 años sin hacer ninguna modificación en esta zona, lo que implicó una renovación total de redes de infraestructura urbana y se desarrollaron convenios con el sector privado para la recuperación de la imagen urbana, y particularmente el rescate de los edificios con valor patrimonial. Se retiraron los comerciantes de

la vía pública, quienes han ido ubicándose en las plazas comerciales. El proyecto también mantiene la lógica de garantizar la seguridad plena las 24 horas del día por supuesto; los estímulos fiscales no solamente se otorgaron a las nuevas inversiones, sino particularmente a todas aquellas personas que invirtieron en la rehabilitación de los edificios con valor patrimonial.

Prácticamente hubo exenciones no solamente de impuestos, como la adquisición de bienes inmuebles o el pago del predial, sino también en otro tipo de derechos con lo cual la inversión privada (unos cincuenta millones de dólares) ha sido muy importante.

Las plazas de la zona poniente de la Catedral era una zona básicamente ocupada por indigentes, hoy es una de las zonas más recuperadas y se extenderá hacia la zona oriente del centro histórico, ya que éste es el centro histórico de la arquitectura colonial más importante del mundo, superando en número de monumentos de la época a Madrid y Lima. Una de las acciones complementarias al cambio de la infraestructura, la atracción de la inversión privada y la promoción del establecimiento de nuevos negocios, está el repoblamiento del centro histórico de la ciudad como condición para que los lugares recobren su vida urbana y cotidiana. Para ello, se desarrolló a un programa para atender la vivienda en alto riesgo, edificaciones de la época moderna y algunos coloniales cuyas estructuras amenazaban ruina. Se adelantaron procesos de expropiación y se construyó vivienda de interés social, respetando tanto el valor patrimonial de los inmuebles como la gente que ya vivía ahí. Hasta ahora se han intervenido 249 inmuebles y se han creado 5.205 viviendas, con lo cual no sólo se recuperó el entorno y la seguridad en estas casas, sino que sigue atrayéndose nueva población para habitar la zona central de la ciudad. Hay que recordar que del centro histórico, en los últimos años, se estima, emigraron cerca de 750.000 personas, que han empezado a regresar con nuevos proyectos de desarrollo

habitacional, no solamente de interés social, sino de nivel muy alto que afortunadamente empiezan a darle nueva vida durante las 24 horas.

Se ha trabajado también en el rescate de algunas zonas que desde los sismos de 1985 habían quedado prácticamente abandonadas como es el caso de la Plaza Juárez, hoy rehabilitada, y que alberga un conjunto de edificios públicos donde estarán la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Tribunal Superior de Justicia, y el Archivo Histórico de Notarías. Se rescató un templo y se abrieron varias plazas públicas, incluso uno de los murales de uno de los muralistas más importantes de nuestro país, David Alfaro Siqueiros, fue trasladado y recuperado para amenizar un espacio público.

Pero no basta sólo la recuperación de los centros turísticos, o los centros financieros históricos de la ciudad, hay que avanzar en recuperar su vocación productiva. Durante muchos años, el Distrito Federal estuvo sujeto a un proceso equivocado de descentralización. Primero en esta lógica de descentralizar la industria de los otros estados de la República para alentar un desarrollo regional, que lamentablemente fracasó porque muchas empresas que emigraron no encontraron la mano de obra calificada, ni la infraestructura que se requería en otros estados de la República, y muchas se perdieron, no regresaron a la ciudad. Luego, por los problemas de contaminación ambiental, tuvieron que cerrarse la mayor parte de la planta productiva de la ciudad; incluyendo la refinería de Escapusalco, todas las industrias fundidoras, las fábricas de cemento, las fábricas de celulosa, las fábricas de textiles y hubo un desmantelamiento muy importante de toda la planta productiva, en donde se perdieron cerca de 500 mil empleos, básicamente por problemas ambientales. Hoy está planteándose la reindustrialización del Distrito Federal y la recuperación de la infraestructura y el equipamiento que ya se tenía de aquellos

años, con una nueva vocación vinculada fundamentalmente al alto desarrollo tecnológico, atendiendo las limitaciones que tiene una ciudad como la nuestra en materia de abasto de agua, de energía, de manejo de residuos. La idea también es buscar procesos de eficiencia energética, y por eso el impulso de programas que buscan principalmente la generación de empleos calificados y bien remunerados, intentando controlar el fenómeno de migración de jóvenes calificados a Estados Unidos. Ciudad de México es la entidad que tiene mayor nivel de calificación del país, y por eso hay que crear este tipo y perfil de empleos.

Están utilizándose también espacios públicos para alentar este tipo de inversiones. Uno de los ejemplos es el aprovechamiento del viejo rastro de la ciudad, un espacio de cerca de diez hectáreas donde se sacrificaban reses hace varios años, pero la restricción del sacrificio de animales por problemas de salubridad y de contaminación ambiental llevó a que el lugar dejara de ser productivo desde hace 20 años. En la actualidad se han desarrollado proyectos de gestión público - privada como una escuela preparatoria y la promoción de un parque industrial ligado a una universidad privada especializada en software y tecnologías educativas, entre otros.

Todos estos tipos de trabajos de recuperación tienen que estimular de manera significativa la inversión privada, pero es el sector público quien tiene la obligación de crear las condiciones. Es así como en estos cuatro años, o un poco más, Ciudad de México ha tenido los siguientes resultados: construcción de 1,5 millones de metros cuadrados de obras, con una inversión de nueve mil millones de dólares del sector privado, solamente en estos desarrollos inmobiliarios. Junto a ello ha habido una muy importante inversión pública e incluso mayor que la privada durante el actual período administrativo. Las autoridades públicas han atendido mejoramiento de vialidades y la creación de una ciclista

para una ciudad próxima a alcanzar un parque vehicular de 4 millones de automotores y en la cual no se habían construido vialidades en treinta años, pues tenía un problema serio no solamente de tránsito sino de contaminación atmosférica. Y si bien se ha avanzado en mejoramiento en la calidad de los combustibles y mejoramiento de los equipos de combustión de los automotores, los problemas de vialidad asfixiaban la ciudad con un promedio de 16 kilómetros por hora en la ciudad. Por eso el empeño en la tarea de abrir nuevas vialidades: cerca de treinta kilómetros de puentes y distribuidores viales y segundos pisos; otros trece kilómetros que estarán concluidos en mayo para un total de 43 kilómetros de nuevas vialidades, con una modalidad: no se ha afectado en ningún caso ninguna propiedad de carácter privado y se han aprovechado los derechos de vía existentes para el desarrollo de esta infraestructura vial. Tanto la ciclopista, que tiene 75 kilómetros de distancia, aprovecha el derecho de vía de lo que era el viejo ferrocarril México – Cuernavaca (una ciudad al sur del Distrito Federal a 60 kilómetros). Esta vía había estado abandonada desde la década del ochenta.

En el caso de los distribuidores viales se ha aprovechado fundamentalmente lo que era el anillo periférico (que ya no es nada periférico), el anillo central de la ciudad. Y como ya había un espacio y una saturación, había que hacer un aprovechamiento más adecuado. Y aquí aparece el Metrobús, el cual está en construcción de sus primeros 20 kilómetros y cuyo modelo retoma la experiencia del Transmilenio en Bogotá, haciendo uso del sistema viario principal de la ciudad. La Avenida Insurgentes y el Anillo Periférico son dos de las estructuras viarias que soportarán el Metrobús. En el segundo piso del periférico, no hubo ninguna afectación a ningún particular en su construcción. Las distribuciones realizadas en distintas zonas de la ciudad todas se hacen sobre los derechos de vía existentes y afortunadamente han cumplido su misión y

han permitido no sólo el reciclaje y su revitalización, sino también mejorar la velocidad de vialidad de la ciudad y las condiciones de seguridad.

TODOS LOS TRABAJOS DE RECUPERACIÓN TIENEN QUE ESTIMULAR DE MANERA SIGNIFICATIVA LA INVERSIÓN PRIVADA, PERO ES EL SECTOR PÚBLICO QUIEN TIENE LA OBLIGACIÓN DE CREAR LAS CONDICIONES.

En este sentido se ha hecho un esfuerzo muy importante en la ciudad. El más ambicioso en las últimas décadas, que alberga programas de vivienda, una universidad, hospitales especializados y quince preparatorias, entre otros, con una inversión pública superior a los diez mil millones de dólares en cuatro años y ha permitido en el Distrito Federal concentrar el 25,5 de la industria de construcción de todo el país.

En esta lógica de recuperar los espacios públicos también se ha hecho un trabajo intenso de recuperación de las plazas, y con las plazas no solamente se alude al Zócalo capitalino, que se tardó muchos años en recuperar. Después del movimiento estudiantil de 1968, profundamente reprimido, se regresó por primera vez al Zócalo de la ciudad el 19 de junio de 1982 cuando la izquierda alcanzó su registro legal para contender electoralmente. Pero sólo hasta 1988 se produce la recuperación total del centro, tiempo en que el Zócalo capitalino se recobra para las actividades culturales. Este programa de fiesta busca llevar a las plazas públicas de la ciudad no sólo artistas de primer nivel sino buscar fundamentalmente las operaciones de ajustes turísticos, hoteleros, restauranteros, de viajes, de los

promotores de los espectáculos públicos en la ciudad y del gobierno de la ciudad, en un esquema novedoso en donde los impuestos al espectáculo público son pagados en especie, y así se puede llevar al Zócalo capitalino y a otras plazas cívicas de la ciudad, artistas de primer nivel. Aquí han estado Carlos Santana, Miguel Bossé y Silvio Rodríguez.

Hay concentraciones en el Zócalo capitalino de cerca de 130 mil personas en este tipo de conciertos. Solamente en el 2004, en las actividades culturales de la ciudad, participaron 19 millones de personas y al mes de abril de este año se tendrá la participación de 5 millones y medio de personas en este tipo de espectáculos públicos. Esto da cuenta de la actividad cultural que se desarrolla en esta ciudad, sin considerar el caso de las fiestas religiosas. Solamente en las festividades de la virgen de Guadalupe entre el 8 y el 12 de diciembre hay una afluencia de 6 millones de personas a la basílica de Guadalupe.

Otro hecho importante que refleja esta recuperación de los espacios públicos es que está construyéndose el principal parque urbano de la ciudad: el Bosque de Chapultepec, un bosque de 600 hectáreas, enclavado en la zona central de la ciudad y al que asisten más de 2 millones de personas al mes. Se trabaja en saneamiento de mejora de su arbolado, toda la recuperación del lago, de infraestructura y ordenamiento de comercio en vía pública. Dentro del parque había cerca de 3 mil comerciantes ambulantes. Hoy se ha llegado a un acuerdo para que se reduzcan a 700 en espacios que garanticen justamente una venta de productos adecuada al lugar y en condiciones de higiene y salubridad y que se permita recuperar el carácter fundamental del Bosque de Chapultepec.

Respecto al espacio aéreo y contaminación visual, se ha avanzado. Ciudad de México se saturó de publicidad en vía pública.

En todas las zonas que están rehabilitándose, se llega a acuerdos. Hasta ahora se han quitado 550 anuncios, solamente falta quitar unos 18 mil más. Fue una industria que creció de manera irregular y generó incluso problemas de protección civil, donde prácticamente hubo un taponamiento de edificios de manera total. Se ha hecho un esfuerzo muy importante de participación ciudadana para la recuperación de la imagen urbana de la ciudad, que incluyen jornadas, realizada por las delegaciones, que son las demarcaciones territoriales en las que está dividida la ciudad. Éste es un programa central, en el que participan los funcionarios de la ciudad junto a las organizaciones vecinales. La última jornada trajo resultados muy importantes, particularmente la pintura, la limpieza de alumbrado público, de áreas verdes. La respuesta que tiene la gente en estas cuestiones es muy importante y hay una gran aceptación a este tipo de iniciativas, porque también hay que alentar la corresponsabilidad y la participación de los vecinos en el rescate de nuestros espacios públicos.

**PERMANENTEMENTE ESTÁN
REALIZÁNDOSE UN CONJUNTO
DE ACTIVIDADES QUE
PERMITAN GARANTIZAR LA
SEGURIDAD DE LOS
HABITANTES DE LA CIUDAD EN
LOS CENTROS DE
RECREACIÓN, DE COMERCIO,
PÚBLICOS O PRIVADOS**

Otra cosa muy importante realizada en los últimos años es la recuperación de toda la infraestructura y las instalaciones ociosas en el Distrito Federal. Prácticamente todas las instalaciones para la recreación, la cultura, el deporte que estaban abandonadas en la ciudad se han rehabilitado; por ejemplo, el autódromo del Hermano Rodríguez ahí en Ciudad de México, donde en la década del sesenta, se corría la Fórmula 1. Y es tal la importancia de la magnitud de la actividad económica que se desprende de este tipo de actividades, que, por ejemplo, en las competencias de la Fórmula Cart se tiene mayor ocupación hotelera en la ciudad que cuando la visita del Papa Juan Pablo II. ¿Por qué? Por el perfil del turista. Claro, el turismo religioso va a casa de familiares, o se queda en la calle y aquí solamente cuando va a ver carreras de esta naturaleza y entre el *staff* de los equipos y los corresponsales de prensa ocupan cuatro mil de las 42 mil habitaciones disponibles en los hoteles de la ciudad.

Ésta es la lógica con la que se ha recuperado el Hipódromo de las Américas, el Palacio de los Deportes, las instalaciones para las Olimpiadas de 1968 que estaban abandonadas, junto al programa de fiesta, han permitido tener resultados muy importantes en la recuperación del turismo en la ciudad. Algunos datos: en el año pasado se tuvieron 11 millones 700 mil turistas en el Distrito Federal; de ellos, tres millones extranjeros y se logró una ocupación hotelera promedio del 60,5%. En el 2003, la ocupación hotelera fue 15% menor. Este tipo de actividades, el Programa de Fiesta, la recuperación de las instalaciones están reactivando de manera muy significativa la vocación turística del Distrito Federal, lo cual va a fortalecerse. Solamente de instalaciones ociosas falta, entre otros, uno de los teatros más grandes de la ciudad que está en un litigio entre particulares.

Por supuesto, el derrame económico es muy significativo en el sector turismo porque

ya está llegando a los 10 mil millones de dólares y a cerca de 200 mil empleos generados por este tipo de industria.

Finalmente, así como se ha visto todo ligado a seguridad pública también hay que verlo desde el punto de vista de protección civil, más en una ciudad como la nuestra, que está ubicada en una zona de muy alto riesgo sísmico. Permanentemente están realizándose un conjunto de actividades que permitan garantizar la seguridad de los habitantes de la ciudad en los centros de recreación, de comercio, públicos o privados. Un dato importante: se hacen jornadas de verificación vinculadas con el aniversario de los sismos de 1985. El año pasado, por ejemplo, se verificaron los 56 centros comerciales más importantes de la ciudad, más aún después del lamentable incendio que se vio en Asunción, Paraguay, y los registrados en muchas otras ciudades. En este aspecto se ha encontrado una buena respuesta en el sector privado: se han verificado todas las plazas comerciales, todos los teatros, las estaciones de autobuses, la terminal del aeropuerto, todos los centros de entretenimiento. Afortunadamente se ha avanzado sin ninguna desgracia que lamentar. Esto se realiza junto a simulacros de sismos. El año pasado se efectuó un simulacro que involucró 2 millones 750 mil personas. Este año, con motivo de los 20 años del sismo, se hará un simulacro en el que se espera la participación por lo menos 7 de los 9 millones de habitantes de la ciudad, y se verificarán todas las discotecas y centros nocturnos que han proliferado.

Ésta, pues, es una tarea que tiene que ver con organizar el buen uso, aprovechamiento y disfrute de los espacios públicos.

C. LA EXPERIENCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Eduardo Epszteyn*

Luego de haber escuchado el debate de esta mañana y la brillante exposición de Jordi Borja acerca del espacio público, quisiera contextualizar la experiencia en la ciudad de Buenos Aires, sobre todo en función de los años de la crisis, porque el detrimento argentino y el experimento del desarrollo local no existe sin ver una ciudad que está escrita en un contexto nacional, que por cierto fueron años en los que tocó gobernar la ciudad de Buenos Aires.

El experimento argentino es difícil de replicar en cualquier parte del mundo respecto a dos cosas: (1) la dimensión de la crisis; (2) el corto período en el que se produjo.

Los últimos años de la década del noventa constituyeron un modelo de desarrollo local del país, con un gran auge del sector financiero, una composición particular del producto bruto de la ciudad y una caída de las actividades productivas, comercial e industrial. Se está hablando de una sociedad que seguramente en los últimos 25 años deja de ser una de las sociedades más equitativas de América Latina, con mayores niveles de equidad en términos de distribución del ingreso, y pasa a una de las más desequilibradas en el momento de la crisis. Y esto no puede perderse de vista cuando se habla de espacio público. Porque como bien decía Jordi, "el espacio público es la ciudad, es el intercambio". La década del noventa, sin lugar a dudas, escribió un perfil de ciudad, marcó un desarrollo que hizo su explosión en el año 2001. A quienes nos tocó gobernarla, tuvimos que hacernos cargo de la emergencia que impactó fuertemente el espacio público, en el marco de un crecimiento muy fuerte de la pobreza y una crisis financiera y fiscal de la ciudad. La obligación de atender la emergencia concluyó en fenómenos poco conocidos en nuestra

ciudad; por ejemplo, los cartoneros en la ciudad, que todavía hoy se ven cuando uno llega a Buenos Aires. Este fenómeno implicó la aparición de cerca de 30 mil conciudadanos, la mayoría de ellos vivían fuera de la ciudad, que la usaron a diario y explotaron el espacio público, con los consiguientes efectos no deseados desde el punto de vista estético y de higiene urbana, además del fomento de la venta ambulante en el espacio público, y un aumento importantísimo de los índices de vandalismo en la ciudad. No hubo monumento o estatua que no fuera cercenada para obtener el bronce y revenderlo. Por ejemplo, hubo una gran modificación de los precios relativos que hizo que el papel y cartón, que tenían muy poco valor de reventa, pasaran a tomar un alto valor. Lo mismo el bronce u otros materiales que se encuentran en el espacio público y que se transformaron en el momento de la crisis en una forma de sobrevivencia. El fenómeno de los cartoneros es paradójico.

LA SEPARACIÓN DE RESIDUOS ENTRÓ EN LA AGENDA PÚBLICA AMBIENTAL DE BUENOS AIRES, DE LA MANO DEL FENÓMENO CARTONERO Y DE LA POBREZA

Si la Agenda 21 plantea una serie de metas y si los temas ambientales entran en la agenda de las decisiones políticas y de los gobiernos en los países desarrollados como consecuencia del crecimiento, ¿por qué éste lleva un mayor nivel de residuos? El reciclaje pues surge desde el crecimiento y desde países que en general tienen poco territorio y con lo cual buscan reducir fuertemente la cantidad de residuos que se entierran. En nuestra ciudad y en

* Licenciado en economía, profesor universitario, experto en desarrollo local, con un posgrado en economía de la Universidad Complutense de Madrid y fue secretario del Medio Ambiente y Planeamiento Urbano. Actualmente es secretario de Producción, Turismo y Desarrollo Sostenible del Gobierno argentino.

nuestro país, este “tema ambiental” (la actividad de los cartoneros es ambientalmente positiva) se instala fundamentalmente desde el fenómeno de la pobreza. Entonces, la paradoja de nuevo, de la separación de residuos hoy entró en la agenda pública ambiental de la ciudad de Buenos Aires, de la mano del fenómeno cartonero y de la pobreza. Así, en los momentos de la crisis, cuando había que tomar decisiones fuertes y a pesar del reducido recaudo público, se optó por privilegiar la inversión en salud y educación por encima de la inversión en mantenimiento de espacios públicos urbanos.

Cuando hubo que tomar estas decisiones se tenía claro también que dependiendo de la manera en que se enfrentara la crisis iban a sentarse las bases para estar mejor o peor al momento del despegue. Uno de los ejes centrales en aquel momento o una de las obras paradigmáticas en los años 2002 y 2003, fue el tratamiento y la obra que se hicieron en el Parque Rivadavia, en la ciudad de Buenos Aires. Este parque, de una hectárea y media, está enclavado en la zona centro, una zona tradicional de clase media de la ciudad de Buenos Aires, en el barrio del Caballito, sometido a un proceso de degradación inigualables al punto de albergar 1.200 puestos de ventas ambulantes de todo tipo, muchos de ellos familias vecinas al barrio Caballito (que en muy poco tiempo su nivel de ingresos se redujo sustancialmente). Como gobierno se tenía miedo a intervenir en el Parque Rivadavia en el que se planteaba agregarle valor al lugar mediante la relocalización de los vendedores ambulantes. Se eligió, entonces, una zona poco habitada en la ciudad, retirada, frente a la terminal de autobuses, donde está la Fuerza Aérea, edificios que funcionan durante la semana pero que durante el fin de semana no tienen actividad, se instaló allí lo que se llamó el “Modelo de Feria de Parque del Retiro”.

Esta feria se constituyó como consecuencia de la relocalización de la venta ambulante del Parque Rivadavia y de la venta ambulante en la

calle Florida que también es una de las calles peatonales principales del microcentro y que se había transformado prácticamente en una feria informal a cielo abierto. Esta relocalización, acompañada de una acción fuerte, sin perder de vista la integración social en la ciudad, con espectáculos culturales durante los fines de semana, genera demanda oferta atractiva para que fuera visitada.

Esta salida hoy nos permite replicarla en otros espacios verdes de la ciudad de Buenos Aires. Durante el 2002, se sacaron alrededor de 450 familias que vivían en las plazas de Buenos Aires, desde la boca de Palermo y los bajos puentes del ferrocarril, aledañas al museo de Bellas Artes. Es decir, el fenómeno de ocupación del espacio público en el tiempo de la crisis adquirió realmente una dimensión extraordinaria.

Dentro de las políticas de reordenamiento que el gobierno pretende llevar adelante o que están adelantándose, pueden citarse la discusión en la legislatura, en la Comisión de Desarrollo Económico, de un proyecto de ley para intentar regular la venta ambulante. Es difícil generar consenso en este aspecto, sobre todo porque equivocadamente en nuestra ciudad la posición de los comerciantes es muy dura en términos testimoniales, respecto a la legalidad o la ilegalidad de las ventas ambulantes. Sin embargo, al mismo tiempo, es necesario algún tipo de regulación para ejercer *a posteriori* un nivel satisfactorio de control. Además, en una ciudad como Buenos Aires (se está en la tercera gestión elegida y en un proceso de traspasos de competencias de la nación a la ciudad) esto representa un límite sobre todo en lo que tiene que ver con el poder de policía. El gobierno de la ciudad de Buenos Aires no tiene policía propia, por lo cual se está desarrollando la policía urbana que va a funcionar para empezar a tomar esta problemática de tipo municipal y que sin duda también representa un límite a la hora de poder regular y manejar la recuperación del espacio público.

Debates, por ejemplo, como el Código Contravencional en la ciudad por la prohibición en uno de sus artículos de la venta de baratijas en la ciudad de Buenos Aires, trajo como consecuencia la intervención de la justicia, de los fiscales, con gran repercusión mediática. La propia justicia contravencional de la ciudad de Buenos Aires está pidiéndoles al Ejecutivo y al Legislativo ponerse de acuerdo en algún tipo de regulación para esta actividad.

Otro de los ejes con los que se trabaja, en la salida de la crisis, es el desarrollo del turismo. Un *boom* turístico está dándose en la ciudad. La actividad comercial ha vuelto a crecer; la ocupación de locales comerciales que había caído prácticamente a más del 60% hoy está en cerca del 95%, demostrando que el conjunto de la actividad productiva está reanimándose. Y este tema sí que merece una visión pública y compartida respecto al modelo de ciudad y el perfil de desarrollo que se quiere para ella. Allí, sin duda, aparece un Estado que debe asociarse con el sector turístico, comercial y todos aquellos sectores económicos que emplean mano de obra y sobre todo mano de obra calificada, reconociendo que la ciudad cuenta con recurso humano calificado y una oferta educativa sofisticada.

En este contexto, pues, se han creado algunos programas. Uno de ellos es el fortalecimiento de centros comerciales a cielo abierto, al intervenir en el rediseño, mantenimiento, conservación y refacción de la geografía. Con los centros comerciales a cielo abierto se generan elementos de diferenciación con los grandes complejos y superficies comerciales; se rehabilitan las funciones y las actividades de las calles comerciales, se les restituye a las calles comerciales su doble atracción para ciudadanos y turistas; se consolidan las entidades barriales y se crean nuevos sitios de interés se impulsan el comercio tradicional y se potencian su desarrollo y competitividad. Todo esto, sencillamente, con transferencias de fondos a los sectores. Mediante la Coordinadora de Asociaciones Mercantiles de

la Ciudad de Buenos Aires, con la que se tiene un convenio de gerenciamiento de los centros comerciales de cielo abierto, que cuenta a su vez con gerentes por zonas comerciales que interactúan con el gobierno de la ciudad y con los comerciantes del entorno para el mejoramiento integral del espacio público, hay un trabajo muy fuerte con las asociaciones de amigos de las avenidas, aquellas en donde están fundamentalmente localizados los principales centros comerciales a cielo abierto.

Por ejemplo, la Asociación de Amigos de la Avenida de Mayo está llevando a cabo un plan para la iluminación de las cúpulas y de los edificios de la Avenida de Mayo que constituyen un verdadero patrimonio urbano de la ciudad de Buenos Aires y otorgan un valor adicional al lugar.

Otro programa arquetípico generado por la Secretaría de Desarrollo Económico consiste en el montaje de un programa por medio del cual se financia a las empresas especializadas en restauración del casco histórico para que les trasladen ese financiamiento a los consorcios; es decir, las empresas de restauración deben asociarse con consorcios de propietarios del casco histórico comprometidos con la restauración de los edificios. En este programa interactúan el Área de Desarrollo Económico, el Área de la Secretaría de Cultura, el Área de Comercio, y al mismo tiempo tiene que ver con la política de gobierno a nivel macro.

En la salida de la crisis, la prioridad en la obra pública y dentro de la obra pública la planificación de obra que ya está adelantándose en la ciudad de Buenos Aires, se incluyen la revalorización y la tendencia a la peatonalización del área central, el ensanchamiento de las veredas en la avenida Corrientes, en la calle Lavalle, que tienden a disminuir la capacidad de circulación de automóviles en el casco céntrico y aumentar la cantidad de peatones con el propósito de promover la actividad peatonal en el centro de la ciudad..

D. EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

Honorio Galvis

Alcalde de Bucaramanga

Bucaramanga es la capital del Departamento de Santander, cuya área metropolitana está conformada por cuatro municipios: Floridablanca, Piedecuesta, Girón y Bucaramanga. Contamos con cerca de 1'060.000 habitantes. La zona más poblada es Bucaramanga, con 577 mil habitantes en un área de sólo 165 kilómetros cuadrados. Por tanto, el espacio público es un recurso altamente apetecido y su preservación, custodia y mantenimiento forman parte de los planes primordiales de esta administración.

Bucaramanga es un "buen vivero", una ciudad agradable, con avances muy importantes en lo social. En la ciudad la cobertura de educación hoy es del 99% (la más alta de ciudad capital alguna en Colombia; además; estamos avanzando en procesos que nos van a permitir crear un nuevo ciudadano. A partir de este semestre, la mitad de los alumnos de la escuela primaria van a poder recibir una clase diaria de inglés; desde el próximo año, la totalidad de nuestros alumnos de primaria recibirán una hora diaria de este segundo idioma; a partir del próximo semestre, empezaremos una hora de informática que inicialmente capacitará a 20 mil estudiantes de la escuela primaria. El año entrante tendremos a todos los alumnos capacitándose en informática y estamos avanzando en la visión de crear un ciudadano productivo y competitivo. En salud, nuestros logros son importantes; a través de una estrategia municipal fuimos pioneros del Aseguramiento Universal para el primero y segundo nivel de atención. Este año empezamos a desarrollar el Sistema Integrado de Transporte Masivo; una inversión que costará 210 mil millones de pesos y que, como se verá, tiene incluido una ciclorruta que va a unir a los cuatro municipios del área metropolitana. En Bucaramanga tenemos algo que mostrar en Latinoamérica desde el próximo mes: toda la

ciudad toda más Floridablanca y Girón contarán con el servicio de internet inalámbrico y en una banda súper ancha con la última tecnología en el mundo. Esto, por supuesto, hace que la ciudad vaya avanzando de una manera acelerada en la implementación de desarrollos tecnológicos de servicios a la banca, al comercio, a la industria, lo que nos va a dar una ventaja comparativa y competitiva, con otras regiones.

Bucaramanga es llamada la Ciudad de los parques. Hoy tenemos cerca de 1'200.000 metros cuadrados en zonas verdes o parques de la ciudad. En los últimos años, empezamos a desarrollar las cañadas, en las cuales estamos construyendo parques, preservamos la fauna, la flora y, por ende, unos espacios muy importantes para que el ciudadano y todos nuestros visitantes puedan llegar allí con sus familias a tener ratos de esparcimiento, con seguridad.

1. La problemática del espacio público

Según el plano urbano de Bucaramanga (véase mapa Bucaramanga) tenemos invasión de espacio público en cuatro puntos: el Centro; la zona de la Plaza San Francisco; la Plaza Guarín; y el sector de Cabecera del Llano que es la zona de comercio más moderna de la ciudad, la más costosa de Bucaramanga.

Gráfico 3. Zonas de Invasión de Espacio público en Bucaramanga.



Fuente: Presentación Alcalde de Bucaramanga en el Foro Internacional de Espacio Público y Ciudad, Bogotá, mayo de 2005.

Las causas de ocupación del espacio público son generalizadas en nuestros países latinoamericanos, y en nuestras ciudades colombianas éstas se manifiestan en diferentes formas. Obviamente, la más impactante de todas se da por las ventas callejeras. Lo primero que hay que empezar a reconocer es que la invasión del espacio público del vendedor ambulante preocupa hoy a los mandatarios locales porque tenemos escasa capacidad resolutive frente a esa ocupación informal que a su vez motiva grandes problemas sociales. Aparte del vendedor informal, hay otros invasores: los vehículos; el comercio formal e informal; cuando los habitantes endurecen los antejardines, rompen los sardineles y organizan zonas de parqueo, cuando en las zonas verdes colocan sus mesas de comercio, restaurantes, cafeterías o, cuando deciden usar el espacio público como vitrina, para exhibir sus productos. Además, ocupan el espacio público, construcciones antiguas mal planeadas; los talleres de mecánica, ornamentación, carpintería, vidrierías, en fin, todo tipo de negocios que también ocupan los andenes; cerramientos ilegales de zonas verdes y parques; la contaminación visual que se da por el uso de la publicidad ilegal en muchas ocasiones y por supuesto, la contaminación auditiva con parlantes, amplificadores y pitos.

2. Causas que generan la ocupación

Las causas que generan la presencia del vendedor informal son macroeconómicas, causas estructurales del desarrollo económico. ¿De dónde aparece el vendedor ambulante? ¿Cuál es la razón para que surja el vendedor callejero? Entre otras razones, están la migración campesina, el desempleo o el subempleo, la viudez, la exclusión social en todas sus manifestaciones (el excluido por discapacidad, por género, por edad especialmente en el caso del adulto mayor, por raza, los afrodescendientes en nuestro caso), el desplazamiento por razones de violencia o de pobreza, que en Bucaramanga es bastante dramático. Aquí tenemos cerca de 22 mil despla-

dos por la violencia y en el Área Metropolitana, cerca de 35 mil personas. Por supuesto, todas estas personas, cabezas de familia, llegan al centro de la ciudad buscando mejores oportunidades.

ADEMÁS DE LOS VENDEDORES INFORMALES, LOS VEHÍCULOS, EL COMERCIO Y LA INDUSTRIA, SON EN OCASIONES INVASORES DEL ESPACIO PÚBLICO

Mediante acuerdo municipal clasificamos a los vendedores informales en tres grupos: el vendedor ambulante aquel que se desplaza continuamente dentro de una zona; el vendedor informal estacionario, conformado por personas que tienen como oficio la venta de productos o bienes mediante la utilización de casetas, chasas o vitrinas; y el vendedor ocasional, aquel que vende mercancías o bienes con ocasión de eventos especiales. Éstos aparecen cuando se presenta un partido de fútbol, en acontecimientos nacionales importantes, y aprovechan la ocasión para vender un producto alusivo al tema de moda.

Los que más nos generan problema en la ciudad por ocupación de espacio público, son los vendedores ambulantes y los vendedores estacionarios. Con ellos debemos empezar a buscar la solución del problema. ¿Y qué tenemos que hacer para lograrlo? Primero, conocer al vendedor, cómo aparece él allí, si está a gusto o no. Seguramente ese vendedor informal no está a gusto en las calles, pues la gran mayoría está trabajando bajo el sol y el agua, bajo la inclemencia del tiempo, sin acceso a los servicios públicos. Pienso que él de pronto quiere una actividad

distinta, que le genere ingresos permanentes. Obviamente, su necesidad de caminar con el cliente lo induce a permanecer allí, en la calle, siempre acusado de afear la ciudad. Para unos, estos sitios donde se concentran las ventas callejeras son un cáncer de ciudad; para los vendedores ambulantes y estacionarios, son el sitio donde obtienen sus ingresos para subsistir.

Si queremos buscarle soluciones lo primero que tenemos que hacer es conocer la realidad del vendedor ambulante, y tratar de entender cómo se siente éste. Así, podemos empezar a formular propuestas que deben manejarse concertadamente con los vendedores ambulantes. Éstos son un grupo heterogéneo: hay vendedores con licencia y sin licencia. En nuestro caso, hace 10 años, dejamos de expedir licencias porque algún alcalde pensó que si dejaba de expedir licencias se acababa el problema. La licencia no genera el problema. Dentro de este grupo de personas tenemos diferentes niveles culturales, diferentes niveles de educación, diferentes edades, cada uno con problemas distintos y procedencias diferentes.

Las causas que los movieron hacia la ciudad o el lugar en ella, también son distintas. Por eso debemos caracterizar a los grupos para diseñar estrategias que viabilicen la mitigación de ocupación del espacio público. En el caso de Bucaramanga, tenemos 2.780 vendedores censados, 684 cuentan con licencia, otros 487 tienen permisos y 1.500 no tienen licencia.

A veces formulamos propuestas para grupos de vendedores y ellos no las aceptan, porque dicen que "allá me queda lejos de los clientes".

Hemos hecho algunas reubicaciones de vendedores en centros comerciales que no han sido exitosas. Hoy tenemos cerca de 961 vendedores inscritos en un programa de reu-

bicación en centros comerciales que ya habilitamos pero estas personas se niegan cuando se les dice que les toca irse porque no quieren dejar su espacio y sienten temor al cambio.

Mediante diferentes estrategias hemos podido reducir el número de vendedores ambulantes por temporadas, pero ellos se propagan y vuelven a los sitios. El año pasado, entre otras cosas por un compromiso de campaña, reubiqué a un grupo de vendedores de mercado que estaban invadiendo espacio público en la zona de San Francisco; se habilitó un lote como ellos lo quisieron realmente, e instalaron allí sus puntos de trabajo. Ésta fue una de mis grandes decepciones, porque empezó a irles muy bien, y cuando empezó a irles muy bien algunos comerciantes mayoristas llegaron a comprar los puestos; los vendedores ambulantes regresaron al sitio antiguo de trabajo, a la calle.

En la Secretaría de Gobierno, que maneja la ocupación de espacio público, se tienen catalogadas cerca de 70 clases de ventas ambulantes: dulces, cigarrillos, frutas, alimentos, comidas, las más comunes. El comerciante callejero desempeña un papel importantísimo como canal de distribución de grandes empresas, ya que venden sus dulces, sus chicles, y sus chocalatinas, además, con ellos se logra también el apoyo de industrias caseras de cueros, de confecciones, que deben su existencia a las ventas callejeras. Es decir, la búsqueda de la solución de espacio público invadido no es fácil, porque toca a grandes grupos de población no solamente al vendedor ambulante, entre otros, también al comerciante que está agredido con la ocupación del espacio público frente de su negocio.

El problema es de marca mayor. Sin embargo, hay una frase que la repiten permanentemente en todas las ciudades: "Trabajar no es un delito. Mientras el Gobierno no nos garantice un empleo seguimos en esta activi-

dad". El problema al final no es de empleo. En Bucaramanga tenemos casos como el siguiente: un grupo de 109 artesanos que están invadiendo un espacio público de la zona alta de la ciudad, denominada la Cabecera del Llano. Éstos han sido desalojados y hay una sentencia que obliga al alcalde a tenerlos fuera, pero con el requisito previo de reubicarlos. Como alcalde tengo que ofrecerles un sitio de reubicación que les permita ejercer su actividad de manera formal. Les hemos ofrecido varios locales, muy buenos, en un sector que se llama "San Andresito La Rosita" y en otro centro comercial que se llama "San Bazar". Pero a ellos no les gusta, no aceptan ninguna de esas soluciones. La única solución que les gusta y así lo han manifestado, es la construcción de unos locales en la zona alta de la ciudad (imaginémonos aquí en Bogotá, frente al centro comercial Andino). Es la única forma que a ellos les sirve; no aceptan otra.

Como esa es una solución imposible, ellos siguen invadiendo el espacio público, nosotros ejercemos la autoridad, pero en los últimos días ellos han iniciado una acción judicial contra el alcalde de Bucaramanga, una acción de desacato, que según los abogados dicen esa acción puede terminar con el arresto del alcalde. Éste es un problema que estamos afrontando todos los alcaldes del país, porque el vendedor ambulante está exigiendo soluciones que los municipios no están en capacidad de atender.

Con el sector privado, y los gremios, hablamos bastante del tema, pero con los directamente implicados, no es fácil manejarlo. La solución tenemos que encontrarla entre todos. Se requiere la concurrencia de los actores en el estudio de soluciones sostenibles: las autoridades nacionales, las municipales, la rama judicial que tiene que aterrizar a los fallos con la realidad económica de los municipios, el sector empresarial y los invasores, por supuesto. En la reubicación de vendedores ambulantes en Bucaramanga, se

construyeron y organizaron varios centros comerciales que no funcionaron por diversas razones:

- > Porque el vendedor informal tiene como característica especial precisamente eso: la informalidad. Ellos son informales en todo y ese problema hay que manejarlo con esa realidad social. En un centro comercial hay que pagar servicios, celaduría y administración y como son informales es común que muchos de ellos no los paguen, se genera una cartera morosa y grandes dificultades jurídicas, administrativas y de operación de estos centros comerciales. Entonces, una vez lleguemos a la conclusión de que ellos son informales y que hay que tratarlos como tales, podemos empezar, entre todos, a buscar soluciones sostenibles y especialmente que los convenzan para dejar la situación de informalidad.
- > Grandes grupos de vendedores ambulantes salen de la calle y llegan a un centro comercial. Los primeros días cuidamos el espacio; hay presencia de autoridad hasta cuando la policía se cansa de ir a vigilar una calle vacía. El día que la policía no va, ese día se llena la calle nuevamente de informales porque las causas macroeconómicas que generan el fenómeno del vendedor ambulante no han desaparecido. El vendedor informal que ya está reubicado, en muchos casos, deja el local que recibió como bodega y regresa a trabajar en la calle, o envía al pariente, al hijo o a la esposa; no quiere que su espacio se pierda. Además, la característica principal del vendedor ambulante es su movilidad física. Él sabe dónde están los clientes. A los centros comerciales dicen: "Por allá no van los clientes". No perdamos de vista que el cliente del vendedor ambulante no sale a la calle a comprar el artículo, ese cliente ocasional va caminando y ve un artículo en la manta que está en el piso, de pronto le llama la atención o recuerda que lo necesita, y lo compra;

adquiere los cordones de zapatos, o las medias o el reloj pero él no va al centro a comprar estos artículos. Los vendedores ambulantes que vienen a los centros comerciales, en principio se emocionan, tienen aire acondicionado, servicios públicos, buena seguridad, pero a los tres días se dan cuenta de que “por aquí no pasan los clientes” y vuelven a la calle. Primero, repito, hay que conocer de dónde nace el fenómeno, cuál es la forma de pensar y de actuar de ese invasor del espacio público, de dónde se generan sus ingresos, cuáles son sus clientes, cuál es el mercado potencial, qué saben hacer, y buscar allí sí algunas soluciones sostenibles para un grupo tan heterogéneo. Porque hasta ahora lo que han habido son grandes inversiones con resultados muy modestos en cuanto a recuperación de espacio público.

3. Algunas soluciones

Estamos, pues, tratando de buscar soluciones diferentes para llevar al vendedor ambulante al comercio. Las reubicaciones no han funcionado, y no han funcionado en casi todas las ciudades de Colombia. Hace poco estuve revisando en Quito el proceso de recuperación del centro histórico de la ciudad, que de verdad merece aplausos, por el trabajo de recuperación del espacio público que hizo el alcalde Paco Moncayo. Esto se logró a través de un novedoso sistema de pequeños puntos para vendedores ambulantes, organizados de manera homogénea, respetando normas urbanas, de movilidad y de estética. Es necesario buscar este tipo de soluciones ingeniosas que permitirán un tránsito coherente del vendedor ambulante a la economía formal, a través de un proceso paulatino y sostenible. Estas soluciones pueden ser transitorias mientras se alcanza el despeje total del espacio público, además deben realizarse en sitios donde las normas que emanan del POT, lo permitan.

También estamos tratando de capacitar a nuestros vendedores para que empiecen a desarrollar actividades no agresivas para la comunidad. Y los capacitamos, por supuesto, dependiendo de la vocación de trabajo, de su formación cultural, de su formación educativa. Los capacitamos por competencias específicas, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral de nuestro entorno; también hemos empezado a capacitarlos en la fabricación de artículos manufacturados, que tienen demanda en la zona. Los resultados hoy no son muy buenos, porque ellos no creen mucho en esos programas. Les hemos planteado posibles soluciones como esta: Les proponemos un programa combinado, vamos a capacitarlos en otra actividad, y una vez estén adiestrados ustedes van a estar medio tiempo en la calle y medio tiempo en su nueva profesión. Cuando la nueva profesión le empiece a generar más dividendos, más rendimientos, más ingresos que la actividad de la calle, él voluntariamente se va a ejercer su nueva actividad. Ésa es la teoría y pensamos que nos va a funcionar, porque esa nueva solución todavía no se ha puesto en práctica. Algunos están entrando en el proceso, pero no es fácil convencerlos. Porque el problema de ellos, al final, no es de empleo: muchas de estas personas están acostumbradas a ser libres, a estar en la calle, no tienen patrono, no tienen horario. Hay, pues, que buscar un cambio de su manera de actuar, de su manera de pensar. Las soluciones radicales que a veces iniciamos los alcaldes no son sostenibles y tienen efectos transitorios: el desalojo con la fuerza pública no funciona. La única manera como funciona la solución del garrote es que la policía mantenga en la calle 100 ó 200 policías por cuadra o cada tres cuadras 100 policías. Eso es imposible.

Las soluciones tienen que ser más elaboradas y para ello deben concurrir todos los elementos, todos los estamentos que tienen que ver con el desarrollo de una sociedad, de una ciudad. Debemos tener en cuenta ante todo la heterogeneidad de este grupo poblacional; debemos tratar de desestimular al comercio for-

mal para que no alimente el comercio informal, y, ante todo, la primera decisión que debemos tomar como autoridad es que las soluciones sean humanitarias, sin garrote, sin atropello, sin decomiso de mercancías. Hoy tenemos organizados cerca de 300 pandilleros, de los cuales 150 están en un proceso de reculturización; algunos de ellos están distribuyendo recibos de servicios públicos, otros están cuidando zonas verdes. Los hemos capacitado algunos en el SENA, en ornamentación, en electricidad, y logramos en diciembre pasado, que el gerente de la Electrificadora de Santander, que organizará un programa de pesebres en el Centro de Exposiciones Cefer, empleara allí a 20 pandilleros para cuidar los pesebres y guiar a los ciudadanos. La verdad es que nuestra experiencia con estos pandilleros en proceso de reculturización, es que cuando se les dan oportunidades, responden muy bien. Soluciones de este tipo debemos considerar en el tema de los vendedores ambulantes y estacionarios.

Yo espero que no se legisle tomando como base la Sentencia 772 de 2003 de la Corte Constitucional, a la que hacía alusión la presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá. Hay otras jurisprudencias que también vamos a contemplar acá, pero lo cierto es que hoy a los entes territoriales están imponiéndoles cargas que no pueden cumplir. Los problemas macroeconómicos no los puede solucionar el alcalde de Bucaramanga; éstos son problemas en los que debe concurrir la nación. Lo cierto es que hasta hoy, en la recuperación del espacio público se da un círculo vicioso: tenemos la invasión, recuperamos, ubicamos a los vendedores en un espacio especial, hay nueva invasión y volvemos a empezar. Es una rueda sinfín. La única recuperación que se logró en la ciudad y que está funcionando en Colombia, es la del Parque Centenario. Estos comerciantes se reubicaron en un centro comercial que se llama San Andresito y les va muy bien todos: han hecho dinero. Estos casos, sin embargo, son excepcionales.

LA PRIMERA DECISIÓN QUE DEBEMOS TOMAR COMO AUTORIDAD ES QUE LAS SOLUCIONES SEAN HUMANITARIAS.

Nosotros hemos desarrollado un sistema de espacio público en Bucaramanga que actualmente está en ejecución. Tenemos un sistema de parques, un sistema vial, un sistema de servicios públicos. En el sistema de parques existe el Plan Maestro de Parques; tenemos normativas de jardines, publicidad exterior visual. En el sistema vial, tenemos el desarrollo de una red vial vehicular que va a transformar toda el área metropolitana. En Bucaramanga vamos a hacer inversiones en estos años en infraestructura física que valen cerca de 200 millones de dólares, una cifra respetable para una ciudad como Bucaramanga. Vamos a cambiar el plano del Área Metropolitana en nuevas vías, con espacio generoso para los habitantes. Tenemos una red de ciclorrutas, de ciclovías, de caminódromos, que tiene 43 kilómetros. Este proyecto en la fase inicial vale 40 mil millones de pesos. Hoy está en diseños y empezamos la construcción el año entrante.

En conclusión, las causas que generan el desorden y la invasión de espacio público sólo pueden corregirse con hechos macroeconómicos que no dependen de los municipios. Las causas de invasión del espacio público son diversas y no corresponden sólo a los vendedores informales; también hay vehículos, comercio formal, constructores, propietarios de talleres. En fin, la recuperación de espacio público requiere estrategias de cultura ciudadana que normalmente producen resultados a mediano plazo. Todas las intervenciones de recuperación del espacio público deben darse en el marco de la estrategia global de desarrollo urbano de la ciu-

dad; las intervenciones de recuperación del espacio público no son sostenibles a nivel territorial, requieren políticas nacionales de tipo normativo, urbano, económico y social.

El problema del espacio público hoy en Colombia no es de los municipios, los municipios no estamos en capacidad económica de resolverlos. La nación tiene que hacerse presente, no puede ser indiferente a la solución de este problema. Hasta hoy, la nación ha sido la gran ausente en la búsqueda de soluciones y es hora de que todos los municipios empecemos a exigir su presencia.

E. GESTIÓN ECONÓMICA DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL CASCO VIEJO DE BILBAO, ESPAÑA

*Jon Aldeiturriaga**

Cuando se habla de gestión económica del espacio público, en realidad se alude a una gestión integral de la ciudad, entendiendo que la ciudad conforma el mayor espacio público posible. Aquí se pretende hacer un repaso del proceso que ha tenido Bilbao y mostrar la situación en que se encuentra hoy, para posteriormente abordar en profundidad el caso de gestión económica del Casco Viejo de Bilbao, en donde se desarrollaron experiencias que hoy siguen en curso, debido a la magnitud de los proyectos que se contemplan.

1. Breve historia de Bilbao

Bilbao nace con carta de naturaleza en 1300, y nace por la presión que los comerciantes ejercen sobre el señor de Vizcaya, en aquel momento don Diego López de Arón, a quien convencen para que otorgue una carta a puebla, una carta de constitución de la villa, tanto sobre la villa como sobre el puerto. Esto tiene una especial importancia puesto que es determinante en el entorno naviero y ferrón, que le permite competir con ventaja, al principio, con el comercio de la lana de Castilla, primero con Inglaterra y con Flandes, y posteriormente con América. Es un proceso vinculado a la actividad comercial que tiene una especie de paréntesis en lo que se ha llamado la edad del hierro, que sucede aproximadamente entre 1880 y 1986. Estos cien años transforman totalmente las características de Bilbao para hacernos creer que es una ciudad que siempre ha sido industrial, y con lo cual, en el momento en que esa industria se va al garete, en la década del ochenta, aproximadamente, en un principio el sentimiento de desamparo es muy grande porque son cien años en los cuales Bilbao ha sido rica, ha esta-

* Jon Aldeiturriaga, desarrolla su actividad profesional en la Asociación de Comerciantes del Casco Viejo de Bilbao desde hace 30 años, y desde hace 24 años desempeña el cargo de director gerente de la misma. Es técnico de comercio de profesión y su actividad se concentra fundamentalmente en el entorno del pequeño y mediano comercio urbano que desarrolla su actividad empresarial en los centros históricos. Su trabajo también le ha llevado a profundizar sus conocimientos en áreas como el marketing, la publicidad, las relaciones públicas, el urbanismo comercial, con especial incidencia en la elaboración de planes estratégicos de revitalización de áreas comerciales urbanas. De igual manera ha participado como ponente en diferentes ciudades de Argentina como Córdoba, Buenos Aires, Tandil, Uchuaya y ocupó el cargo de secretario general técnico en la junta directiva fundacional de la actual Confederación Española de Asociaciones de Comerciantes de Centros Históricos, que agrupa a más de nueve mil comercios de 40 ciudades y pueblos de España. Además, ha coordinado el Proyecto Market Place de la Confederación: la primera experiencia del Estado en el e-business, desarrollado por un colectivo de comerciantes. Ha sido miembro fundador del cluster de turismo de Bilbao, del cual surgió la Mesa de Comercio de Bilbao, Bilbaodendac. Actualmente, Bilbaodendac colabora activamente en todos los eventos que organiza la ciudad para su promoción como Sichisin Fashion, Año Vasco de la Gastronomía y otros eventos. Ha sido docente en las cinco ediciones del curso de gerentes del centro urbano y también ha diseñado e impartido el módulo de asociacionismo en el curso de asesores técnicos de comercio. Perteneció a la Asociación Española de Gerentes del Centro Urbano.

do ocupando los primeros lugares en todo el espacio español, en renta per cápita y en riqueza, etcétera; esto basado en dos grandes negocios: la siderurgia primaria, los altos hornos y la construcción de barcos, con la competencia por la desregulación, con la deslocalización, con la globalización, con todas estas palabras que tanta guerra vienen dándonos.

Bilbao pierde ese estatus privilegiado y llega la crisis económica y la desindustrialización que genera una situación bastante desagradable. A partir de ahí ¿cuál es el proceso que vive Bilbao? Uno muy interesante, a pesar de que la ciudad tiene sólo 350 mil habitantes, con un interland de 1 millón de habitantes, que, comparada con Bogotá, es una auténtica pequeñez.

2. El proceso de Bilbao

Bilbao era una ciudad industrial, en realidad capital de un entorno industrial, de una metrópoli industrial, pero existían una serie de actividades económicas, de servicios, de negocios conectados con la industria, como la banca, el sistema financiero, la bolsa de valores (la tercera, durante mucho tiempo y la segunda en operatividad después de la de Madrid), una importante muestra de ferias internacionales, como Ferroforma o la Bienal de la Máquina de Herramienta que eran ferias de nivel europeo compitiendo ventajosamente con ferias de las mismas características que venían realizándose en Alemania o en Inglaterra. Con un importante comercio, y con una herramienta que a la postre se ha detectado como una de las más importantes en el proceso de recuperación: la gastronomía. Se dice que los vascos somos las únicas personas capaces de hablar de comida mientras estamos comiendo o que nos pasamos media vida comiendo y otra media vida hablando de comer.

En este proceso, cuando llega la desindustrialización, no se tiene en cuenta que Bilbao y el entorno de la ría de Bilbao es de una riqueza exultante o casi insultante, porque son poblaciones que crecen desafortunadamente por un desarrollismo que recibe inmigrantes, que necesita mano de obra cualificada y sin cualificar y que se encarga de la que viene sin cualificar en las propias escuelas que se generan en las fábricas.

De repente (de la noche a la mañana), los altos hornos no son rentables y van a tener que cerrar. En consecuencia, los pueblos enteros vinculados a esta única empresa, los pueblos del estado de la margen izquierda del Nervión, con una población que puede tener unos 30 ó 40 mil habitantes que viven de altos hornos de Vizcaya, se encuentran al borde de la desaparición. Porque quien no trabaja en altos hornos, labora en una contrata vinculada a altos hornos o quien no es comerciante vive de venderles a los trabajadores de altos hornos.

Al terminarse el gran emporio siderúrgico y naviero de la ría del Nervión se comienza, pues, a invertir en el proceso de inmigración, con la vuelta de los inmigrantes a sus tierras de origen. Algunos pueden volver a sus pueblos pero quienes no tienen pueblo a donde volver tienen que quedarse y deciden trabajar por esto.

Se detecta que de aquel gran naufragio quedan algunos restos que se aprovechan la industria de la tecnología, el concepto de innovación y la internacionalización, es decir, lo vasco. Lo bilbaíno ha tenido en sus mejores años un proceso de exportación y un proceso de conocimiento en otras latitudes, tanto europeas como latinoamericanas, sobre todo muy vinculadas a México y Venezuela, en menor medida, con Argentina. Además, quedan las ciudades, un sistema de ciudades importante, en un momento en el que la cultura europea occi-

dental, a la que pertenece Bilbao, está estructurándose en torno a las ciudades. Y queda ese concepto de servicios importante vinculado con la industria, que también puede funcionar de forma autónoma.

También quedan herramientas importantes: los ciudadanos. Bilbao era una ciudad, en aquella época, bastante dura de vivir, sin muchos equipamientos ni espacios para la cultura y la recreación. Hoy es una ciudad con dificultades en el tráfico y transporte público, tal vez donde no se hace fácil vivir; sin embargo, a los bilbeños nos gusta Bilbao como está, y esto es algo importante.

Existen una serie de agentes sociales y económicos dispuestos a trabajar por Bilbao, por sacar al país vasco en general del atolladero, y esto tiene mucho que ver con una idiosincrasia bilbaína: la fama de fanfarrones. Algunos pensamos que somos fanfarrones porque podemos serlo; otros quizás no lo puedan ser y lo son. Pero sobre todo les tenemos un gran amor a lo nuestro y al trabajo, con lo cual estamos dispuestos siempre, en todo momento, a trabajar en ese sentido.

La propia ciudad de Bilbao con 700 años de historia a sus espaldas da muchas lecciones y la metrópoli de hoy, ese millón de habitantes, esa ría que comunica a dos márgenes muy diferentes, pero todas con un sentido de responsabilidad, son las herramientas con que iniciamos, con las que pretendemos sacar del atolladero a nuestra economía y a nuestra sociedad. Elementos éstos muy vinculados a nuestra forma de ser. La economía y la sociedad pues son fundamentales. Hasta tal punto que ahora se vive un momento bastante complicado en el entorno político, porque ha habido elecciones recientemente y el partido nacionalista vasco, que ha vuelto a ganar las elecciones aunque no con la mayoría de votos, pero con suficiente poder para gobernar cómodamente. Un partido que se denomina mul-

tisocial, pero la práctica muestra un partido de derecha, de economía de mercado, y en lo social bastante avanzado, casi se podría afirmar de izquierda, con una educación pública importante y una serie de infraestructura que ha ido buscando la calidad de vida de los ciudadanos.

En este sentido, se empieza a trabajar, con base en una serie de elementos para desarrollar la economía hoy sea representativa de España y de aquellas regiones a las que ha sido capaz de llegar. En primer lugar, se hablará de los *clusters*, después de la participación público-privada, del plan de revitalización, concretamente del *cluster* de turismo y del comercio puro.

a. Los clusters

El concepto *cluster* proviene de un americano, Michael Porter, pero que es asumido por el vicepresidente económico del gobierno vasco Jon Asúa, un vasco nacido en México, hijo del exilio de la guerra civil y cuyos vínculos con América Latina son bastantes importantes.

EN ESTOS MOMENTOS HAY
DOCE *CLUSTERS*
EN BILBAO

Este buen hombre aporta la tecnología de los *clusters* al entorno, con la cual aparecen incluso palabras nuevas como *cooperencia*, es decir colaboramos compitiendo. ¿Por qué? Porque cooperando permite identificar y vencer los retos estratégicos que puede tener un sector, un *cluster*.

Un *cluster* es, entonces, un grupo de empresas y de líderes unidos en torno a un sector económico o cultural o social, en el que empresas, que en principio compiten entre sí por el mercado y los clientes, colaboran tremendamente y con mucha eficacia para determinar y definir qué retos tiene ese sector y entre todos vencerlos: retos de innovación, de calidad, de internacionalización, etcétera.

En estos momentos hay 12 *clusters* funcionando: el de electrodomésticos, de la máquina herramienta, de industrias electrónicas, de las tecnologías de la comunicación, de la información, de la industria naval (el puerto de Bilbao se considera un *cluster* importante), de automoción, de medio ambiente (de un problema muy serio, las tierras contaminadas que iban quedando de las actividades industriales del siglo XX, se ha podido generar una riqueza y unos conocimientos para hacer de un mal una oportunidad de negocio importante), de conocimiento y gestión empresarial (de reciente creación), el *cluster* aeronáutico (éste les ha permitido a empresas vascas formar parte del importante proyecto de este avión mastodóntico: el airbus, que es capaz de transportar a 800 personas), de la maquinaria de la energía (la energía es fundamental en toda sociedad desarrollada o que pretende desarrollarse; en estos momentos, sobre todo a través de operaciones de gas y operaciones de ciclo combinado, está cubriendo cada vez más parte del consumo energético mediante la producción propia de energía) y el *cluster* audiovisual que acaba de formarse y es una expectativa.

b. La participación público-privada

La participación público-privada en los *clusters* es algo que, en estos momentos, a nivel europeo, está dando claros resultados.

En el ámbito de la metrópoli bilbaína funciona la Asociación para la Revitalización del

Bilbao Metropolitano, que acaba siendo Bilbao Metropolitreinta. Se llama así porque aglutina a treinta municipios de la metrópoli bilbaína y a todo aquel que tenga ganas de trabajar y de avanzar por el futuro. Es decir, están las administraciones públicas, el ayuntamiento, gobierno vasco, las diputaciones, universidades, los medios de comunicación, empresas punteras, los consulados, las fundaciones de carácter social, incluso el obispado forma parte de esta actividad.

LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO - PRIVADA EN LOS *CLUSTERS* ES ALGO QUE, EN ESTOS MOMENTOS, A NIVEL EUROPEO ESTA DANDO CLAROS RESULTADOS, Y HA PERMITIDO DESARROLLAR EL PLAN DE REVITALIZACIÓN

c. El Plan de Revitalización

La conformación del *cluster* y la participación público-privada ha permitido desarrollar desde la década del noventa el Plan de Revitalización que analiza y prioriza temas estratégicos sobre los cuales se identifican necesidades para cubrir con cuatro estrategias: las infraestructuras; la industria cultural, el turismo y los eventos.

En estos momentos, Bilbao Metropolitreinta va un paso más allá, y cuando se empieza a hablar en Europa de responsabilidad social corporativa, etcétera, la ciudad se plantea para el 2006 ó 2007, la realización de un Foro Mundial de los Valores, porque considera que los valores son algo que tienen futuro y sobre los que hay que trabajar.

Las infraestructuras fundamentalmente han conseguido que el entorno del Bilbao Metropolitano sea eficaz, eficiente y capaz de generar empleo y riqueza. Entre esas infraestructuras se encuentran: el metro de Bilbao, sobre una antigua vía férrea mejorada; el tranvía urbano; el súper puerto, que alberga además una entidad que genera electricidad a base de gas (Bahía de Vizcaya), la súper sur, que es una nueva autopista que conectará el puerto con el resto del territorio, sin acercarse demasiado a las ciudades; una incineradora; las centrales en las afueras de Bilbao. Todas estas infraestructuras están acordes con las directrices de relación territorial - sectorial que plantean el papel individual de cada territorio dentro del conjunto del país o comarca. Estas normativas tienen rango de decreto de ley por lo cual son de obligado cumplimiento. Todo esto convierte a Bilbao en alguna medida en una ciudad Work Class.

Respecto a la industria cultural, en estos momentos, se habla de Bilbao como la ciudad con la mayor implantación en el mundo de las arquitecturas espectaculares o especiales en el último tramo del siglo XX. El Museo Guggenheim ha sido el banderín de enganche que ha permitido dar a conocer la ciudad de Bilbao, por encima de su propio atractivo. El 100% de la gente que visita la ciudad tiene como uno de sus principales objetivos el Museo Guggenheim, sobre todo verlo por fuera porque por dentro es un museo de arte moderno que, claro, no a todo el mundo satisface ese tipo de arte. Pero, la verdad, está cumpliendo bien sus funciones. El Museo de Bellas Artes es importante porque es un arte clásico. Otra serie de museos más temáticos son el Museo Geográfico, Museo Marítimo, etcétera.

Labao es la Asociación Bilbaína de Amigos de la Ópera, una entidad privada que organiza la segunda temporada de ópera más importante del Estado y que supone un atractivo importante y deja una captación de recursos y de fondos de cantidad de perso-

nas que vienen a ver la ópera desde muchos kilómetros a la redonda. El Palacio de la Música y de Congresos atrae también a muchísimas actuaciones. Diversos teatros o el propio Casco Viejo del que se hablará más adelante. En relación con el turismo, se estructura fundamentalmente en el plano público en la Sociedad Anónima Bilbao Turismo, una sociedad municipal de la cual cuelga el comercio puro, que ha conseguido bastantes congresos y bastantes eventos. En lo que queda del año faltan dos eventos, uno en junio y otro en octubre, que son congresos de más de tres mil expositores que vendrán de todo el estado y que suponen beneficios para la ciudad. Hay también en turismo dos iniciativas privadas: (1) todos los hoteles de la ciudad de dos o más estrellas se han unido a la Asociación Destino Bilbao y ellos mismos promueven actividades de captación de visitantes con ofertas específicas; (2) la Asociación de Cocineros Vizcaínos, que quiere decir "come con nosotros" en vasco. En la gastronomía vasca está dándose la mayor rentabilidad. Antes estaban llevándose la los cocineros del territorio de Gipuscua cuando en Vizcaya también había grandes cocineros que no estaban posicionados o que no sabían posicionarse en el mercado.

LAS INFRAESTRUCTURAS FUNDAMENTALMENTE HAN CONSEGUIDO QUE EL ENTORNO DEL BILBAO METROPOLITANO SEA EFICAZ

Bilbao Sichisin Fashion era el lema de la campaña Bilbao. Ella está de moda. ¿Quién está de moda? ¿Ella está de moda, está de moda la mujer bilbaína o está de moda la ciudad? Este juego de palabras permitió desarrollar en torno a la navidad pasada, una gran actividad alrededor del mundo de la

moda que convoca un gran número de establecimientos comerciales. Con este juego de palabras se puso de moda a la ciudad, a las tiendas. Se realizaron un montón de actos, con los cuales se habló de Bilbao y se atrajo gente a Bilbao a ver qué era esto. Este es el año de la gastronomía vasca. Aquí está haciéndose de todo: desde representación de alimentos del mundo, hasta actividades educacionales. En julio se correrán las dos series de Renault, una especie de segunda división de la Fórmula Uno, que se ha tratado de que sean aprobadas por la Federación Internacional de Automovilismo, como el segundo circuito urbano que existe en Europa después de Montecarlo.

También, a finales de año se tendrán la llegada y la salida de una de las etapas de la regata.

En los últimos años, se ha tenido un ayuntamiento con una gran actividad y con políticas para suprimir el desempleo y para crear riquezas dentro del propio entorno de Bilbao, liderando claramente una red de agencias de desarrollo local que son entidades oficiales con colaboración privada que funcionan muy bien y dan muy buenos resultados.

3. La gestión económica en el Casco Viejo de Bilbao

El Casco Viejo es el centro histórico de la villa, aquel lugar donde se concentra la catedral, el teatro municipal y la mayor parte de los monumentos urbanísticos o la plaza nueva que tiene Bilbao. Paralelo a ese proceso de desarrollo industrial de la primera mitad del siglo XX, el Casco Viejo, junto a otras partes importantes de la ciudad, sufre un deterioro urbanístico importante. ¿Por qué? Porque en aquel entonces solamente se tenían criterios económicos y era mucho más fácil construir barrios enteros donde alojar a los trabajadores que venían de Galicia, Extremadura,

Andalucía o de cualquier otra parte de España, a trabajar en una economía muy complicada, en una economía de posguerra, en la que funcionaban las cartillas de racionamiento, y los beneficios que sacaban los comerciantes de los comercios se iban, en lugar de reinvertirse en el comercio; se iban a otros sectores más beneficiosos, como la bolsa, la construcción o abrir comercio en otros barrios de oportunidad que iban construyéndose en el ámbito del Casco Viejo.

En esta situación, bastante preocupante, nace, en 1969, la asociación que represento (tenemos una experiencia ya de 36 años) con una serie de objetivos que aún hoy son válidos. Cuando nace la asociación no existía otro tipo de asociaciones como ésta en toda España; había asociaciones gremiales, pero no existían asociaciones vinculadas al espacio, a la zona de actuación. Entonces nace con carácter profesional, es decir, con carácter no sindical. En aquel momento (en plena dictadura franquista) cualquier iniciativa de reunión tenía que pasar por el sindicato oficial.

La asociación, de hecho, nace como una asociación de vecinos amparándose en una ley de 1964, con criterios apolíticos hasta tal punto que el fundador de la asociación es un hostelero fuertemente vinculado al régimen dictatorial, a la dictadura del general Franco, y sin embargo sus sustitutos, cada dos o tres años, eran nacionalistas vascos puros. Y ese acuerdo se hace entre todos y en las juntas directivas.

Esta asociación funciona con base en dos grandes comisiones de trabajo: la Comisión de Publicidad y Mercadeo y la Comisión de Urbanismo (o de Entorno como se le llama en estos momentos). Y está tan vinculados y preocupados por el espacio público, que ayer cuando alguien hablaba de peatonizar y de la postura de los comerciantes, pensaba: "¿Cómo será cuando lo cuente mañana!". La propia Asociación de Comerciantes del

Casco Viejo fue la que promulgó, la que le propuso al ayuntamiento (y la que hizo toda la tarea) peatonizar el centro histórico; es decir, los únicos promotores de la peatonalización del centro histórico y de la declaración de conjunto histórico artístico que se produce en 1972, con el objetivo de evitar las especulaciones al respecto. Esto ha llevado a tener un área urbana de primer orden en la cual todas esas problemáticas que ayer se veían y que también existen en las ciudades de Argentina (los avisos, los rótulos comerciales que invaden), trabajándolas desde 1969 hasta 1983, prácticamente solos en la gestión de todo ámbito del Casco Viejo. Nadie nos entendía; éramos una especie de locos al hablar de temas que para el comerciante era lógico, pero para el colectivo no tenían significado relevante.

En 1983, una desgracia nos sube a la Pole Position: el 26 de agosto se culmina un proceso de lluvias torrenciales que inundan y arrasan todo el Casco Viejo, menos los edificios. Todos los negocios se caen y no queda ninguno en pie. A partir de entonces, las instituciones toman conciencia y ese mismo año, el gobierno vasco decreta una ley sobre la rehabilitación del patrimonio urbanizado, y por primera vez aparece este concepto tan importante de rehabilitación, fundamental para conseguir subsidios, subvenciones, ayudas, para la puesta en marcha de actividades de mejora del entorno y del espacio público.

En 1983 hay un comercio competitivo que en muchas ocasiones ha sido el sostenedor de que los edificios no se caigan. En este caso, con edificios en mal estado; de gran calidad arquitectónica pero en mal estado; viviendas sin comodidades, sin calefacción, sin baños y en muchas ocasiones con un simple retrete, pero con un importante sentido de pertenencia de muchos de los habitantes del Casco Viejo, con un núcleo de ciudad dispuesto a invertir en su barrio, a trabajar por su barrio y con unos comerciantes dispuestos a trabajar de la mano de todos, por la mejora

de algo que se consideraba de todos. En este momento aparece la Sociedad Urbanística para la Rehabilitación de Bilbao, Sociedad Anónima, con capital municipal al 100% pero que funciona con criterios empresariales; desarrolla su función de gestionar las ayudas, de gestionar el Plan de Rehabilitación en el plazo que se fija hasta dónde puede llegar cada uno, hasta dónde puede desarrollarse el comercio, con qué criterios tiene que actuar la vecindad para rehabilitar sus casas etcétera, y en función de todo eso recibirá las ayudas correspondientes.

Tres criterios de actuación han guiado a lo largo de esta historia:

- > La rehabilitación física de edificios y las calles. Es decir, en todo este proceso desde 1984, se ha finalizado (en el 2004) la renovación integral de todas las calles con sus estructuras de saneamiento, redes de agua, electricidad, nuevo alumbrado, etcétera, y ahora hay un proceso de retirada de cables de las fachadas para además dotar a todos los edificios del Casco Viejo de fibra óptica, etcétera.
- > Revitalización humana.
- > Puesta en valor del patrimonio urbano más importante que tiene Bilbao en estos momentos, por historia y por realidad.

Por ejemplo, hace una semana, con ocasión de una visita de un equipo de fútbol femenino de Irlanda, que vino a un torneo con el equipo femenino del Atlético de Bilbao, aquél se paseó por el Casco Viejo y la empresa de guías que los acompañó decía que en estos momentos cuando la gente viene a Bilbao, viene con la idea del Workin (un edificio impresionante que hemos tenido la gran suerte de saber gestionar que estuviera en Bilbao por cierto) pero que al final la gente cuando se iba, se iba con una mejor imagen del Casco Viejo que del propio Workin, por la enorme reha-

bilitación que se ha hecho de edificios y la gigantesca revitalización humana generada. Se le ha dado la vuelta al proceso de deterioro, al proceso de degradación, hasta tal punto que hoy día uno de los problemas más importantes en el barrio es que los niños no caben en la escuela.

Hoy, el Casco Viejo de Bilbao es un barrio joven, con infraestructuras renovadas, con equipamientos de todo tipo, como teatros, bibliotecas y centros cívicos. Es un maremágnum: la metrópoli de Bilbao tiene alrededor de 1 millón de habitantes y con Vizcaya entera se estaría hablando de 1 millón 500 mil personas más o menos y se están recibiendo al año más de 10 millones de visitantes. Casi cada habitante de la metrópoli visita 10 veces en el año el Casco Viejo. Evidentemente, hay muchos visitantes de afuera en los últimos tiempos; un comercio, y una hostería pujante, un destino turístico fundamental y un entorno amable.

Aquí hay que empezar a hablar de ambulantes, pero en un entorno amable. Un entorno cuidado, donde la problemática de las basuras se debatió directamente con permiso del ayuntamiento, con la empresa concesionaria de la recogida de basuras, hasta tal punto que hay una recogida específica de productos reciclables que puede generar el comercio (cartones, plásticos, etcétera) que se hace en horario de medio día cuando menos se molesta a todo el mundo; una recogida, en principio, de vidrio y ahora ya de todo tipo de material orgánico de desecho. Se les ha pasado una encuesta a los hosteleros, a los bares y a los restaurantes y se les ha preguntado cuándo quiere usted que se le recoja la basura. Por esto se han hecho una serie de rutas en vehículos especiales y se ha resuelto en gran medida; se ha llenado de contenedores el Casco Viejo de tal forma que las 2 mil bolsas aproximadamente que cada día había en las calles, en estos momentos apenas llegan a 200 bolsas de vecinos, poco cívicos.

Para la Asociación de Comerciantes del Casco Viejo, trabajar por el entorno, trabajar por el espacio público, es probablemente tan importante, si no más importante que trabajar por los comercios, y la actividad comercial. De nada serviría tener magníficos comercios, si las calles están sucias, mal iluminadas, e inseguras. En fin, todo lo que pueda ocurrirseles pensar es tan importante para tener nuestras calles, hasta tal punto que suele decirse una frase como estas: "Queremos que la gente venga al casco viejo aunque sea a comprar". Porque como mal menor, si están en nuestras calles no están comprando en otro lado, y además, cuando vea la oferta que tenemos va a comprar fijo. Es absolutamente fundamental el tema del entorno y como en el pecado está la penitencia suelen decir o a veces podemos pensar que nos vamos a morir de éxito¹.

AQUÍ HAY QUE EMPEZAR A HABLAR DE AMBULANTES, PERO EN UN ENTORNO AMABLE.

Hasta 1983, Bilbao era un caos de venta ambulante, evidentemente muy lejos de los 40 mil que se estiman en la ciudad de Bogotá, pero eran los mismos males que señaló el estudio presentado por la Cámara de Comercio de Bogotá el día de ayer: ocupación de vía pública, congestión, incluso había habido problemas en momentos puntuales de las fiestas de la ciudad de evacuar una persona, porque las salidas de evacuación estaban absolutamente colapsadas con vendedores ambulantes. En 1983, el Gobierno vasco, dentro de la Ley de Comercio, tipificó las diferentes formas de

1. No obstante, España está atravesando una crisis económica bastante importante, de crisis de consumo y se teme que sea más estructural que coyuntural

venta y dentro de la venta ambulante tipificó una figura que es el perímetro urbano exceptuado, que es el ámbito (perímetro) de la ciudad (de más de 25 mil habitantes) que debe estar libre de venta ambulante. Y ese perímetro debe definirlo cada ayuntamiento. En ese perímetro no se puede practicar como tal venta ambulante.

Y todo esto se regula, y ayuda a Bilbao a reordenar el caos, a rodear la Cámara de Comercio, con los vendedores ambulantes. Y en este caso se tiene gran suerte: los vendedores ambulantes, la mayoría, son vendedores gitanos y dentro de la etnia gitana, como ustedes saben, existen sus clanes, sus patriarcas, etcétera, con lo cual se organiza una red de mercadillos dentro de Bilbao y en otras poblaciones donde los comerciantes ambulantes se comprometen a desarrollar su actividad, se les colocan zonas en barrios populosos que no son de centro pero sí concurridos y densos, con muchos miles de habitantes; se les ubica en zonas más o menos atractivas desde su punto de vista de ellos mismos. Ellos asumen una serie de compromisos dentro de los cuales está ser formales, en los términos fiscales. Ellos son ya otra parte de los comerciantes, son otra parte de la economía y hasta ahí ha ido todo fantásticamente hasta hace dos o tres años.

Con la crisis, con las diferentes crisis humanitarias, etcétera, que se ha tenido o que ha habido en el mundo, ahora se tiene un problema difícilísimo de erradicar, salvo que se lleven a nuevas legislaciones: dos colectivos, los ecuatorianos y los subsaharianos. La población negra de la zona subsahariana de África, vinculados casi totalmente a la venta de videos piratas y los ecuatorianos vendiendo productos típicos de su cultura (textiles), ahora ya vinculadas a mafias organizadas. Se ha intentado hablar con ellos, como se habló en la anterior etapa para tratar, pero nadie quiere. Bastante problema tiene esa gente como para encima tratarles con mano dura, pero no hay manera. Y en estos momentos lo

único que están dejándonos es la intervención policial, los decomisos de mercancías, porque no hay manera, no hay reubicación, no hay diálogo posible con ellos. Y esto es bastante serio.

A medida que en el Casco Viejo se va hacia arriba, en Bilbao la Vieja se va hacia abajo. En Bilbao, la calle San Francisco hoy es pues con perdón de la expresión el Cartucho de Bogotá. En su época fue la segunda calle comercial en importancia de Bilbao, hace 30 años. Hoy probablemente no hay un persona que no pueda ratificarlo: basto deterioro urbanístico, abandono total, prostitución que ha habido siempre (pero prostitución elegante), con gran supermercado de la droga en manos de mafias, emigración ilegal. Hay horas del día en que es prácticamente imposible cruzar la calle y ver a un europeo, incluso con comercios abiertos de forma ilegal y todo esto como caldo de radicalización política, por los europeos que viven allí, pues se han vinculado en gran medida a un radicalismo político, a todo este entorno de Batazuna de izquierda. Se ha tocado fondo y se ha empezado a trabajar por parte de una serie de entidades implicadas y con un plan de actuación muy importante: mejora social y educativa, mejora urbanística, mejora cultural, convivencia ciudadana y la promoción de la actividad económica y del empleo, con políticas micro y macro, mejora del entorno urbano, actividad cultural, vinculada, reconociendo la multiculturalidad del barrio, promoviendo actuaciones, etcétera.

HASTA 1983 BILBAO ERA UN CAOS DE VENTA AMBULANTE, EVIDENTEMENTE MUY LEJOS DE LOS 40.000 VENDEDORES QUE SE ESTIMAN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

Es decir, la gestión económica, social y cultural del espacio público en Bilbao hoy pasa porque Bilbao la Vieja salga bien. El reto de los bilbaínos y bilbaínas de actuación en estos momentos y de apoyar se llama Bilbao la Vieja. ¿Por qué? Porque allí se concentran todos los problemas habidos y por haber que hoy puede existir en Bilbao. Ahí estamos todos trabajando y todos apoyando para que esto se pueda llevar a efecto.

Para finalizar y centrar un poco en el tema de la venta ambulante que tanto preocupa, existe una normativa sobre la venta ambulante. Una normativa que dimana del gobierno vasco pero que posteriormente hay que adaptarla en cada municipio. La regularización de la venta ambulante tiene aspectos tan importantes y tan integradores y tan buenos para los comerciantes que en estos momentos la mayor bronca que existe entre comerciantes y el ayuntamiento no es por la peatonalización, ni por los impuestos; no es por la limpieza, porque un ayuntamiento ha decidido trasladar el mercadillo de ambulantes desde el centro hasta una zona periférica, y los comerciantes no quieren, porque el día de mercadillo es el día que más venden, porque el mercadillo sirve de punto de animación para toda la comarca y otros pueblecitos que aprovechan el evento para comprar otras cosas, y además comer; y realizar todo tipo de actividades incluso administrativas en cabezas de comarca. Una regularización de la venta ambulante es importante. Y, además en el caso que se ha podido vislumbrar aquí, éste tiene más de problemática social que de problemática económica, porque si no se ve así probablemente nunca va a poder resolverse esta cuestión. Grupos de ambulantes en Bilbao se han unido en cooperativas y han ocupado grandes locales semiabandonados en zonas en barrios populares con muchos habitantes por bajo precio y desarrollan su actividad con el mismo criterio usado cuando estaban en las calles atrayendo clientes, ofertando mercancías y com-
pi-

tiendo con precios desde su puesto de trabajo. Se trata de un proceso de autogestión.

En el país vasco está promoviéndose el tema de la economía social hasta tal punto que en este momento hay vinculados con Caritas. Con la iglesia existe una iniciativa que se llama Veroi, una cooperativa de ropavejeros. Esta empresa se dedica a recoger ropa vieja de las casas, la tratan en una planta que tienen, la reparan, la higienizan, etcétera, y a través de una red de tiendas que se llama Ecorropa, la vuelven a poner en circulación. Esá red compuesta de emigrantes, de gentes socialmente desfavorecidas, etcétera, con el apoyo de voluntarios.

El diálogo, la concertación, entendida como se quiera, pero realmente en el diálogo, en el acuerdo en la solución de compromisos, todo el mundo tiene derechos, pero también todo el mundo tiene obligaciones. No puede pensarse que sólo somos sujetos de derecho, somos sujetos de obligaciones que tenemos que cumplir. Los problemas pues, se resuelven entre todos los que padecen los problemas, y hablando. Unas buenas instalaciones ambulantes pueden ser incluso atractivo para zonas comerciales, pero con una regulación y con un compromiso por parte de todos.

**NO PUEDE PENSARSE QUE
SÓLO SOMOS SUJETOS DE
DERECHO, SOMOS SUJETOS
DE OBLIGACIONES QUE
TENEMOS QUE CUMPLIR.**

La Costa del río de la Plata es nuestro hecho geográfico ambiental más importante y que define históricamente la ciudad de Buenos Aires. Sobre ésta, existe una serie de comercios gastronómicos, restaurantes en muchos casos de lujo, entre otros. Aquí, la idea es que el espacio público de la ciudad no solamente está amenazado por los ambulantes, o por los sectores de economías marginales, sino por sectores comerciales de alto nivel económico, o sectores de alto nivel social, que también tienen injerencia en esta ocupación y en su degradación.

F. LAS DIMENSIONES DEL ESPACIO PÚBLICO. ARGENTINA

Marcelo Corti*

La ciudad de Buenos Aires no es sólo la ciudad central de la aglomeración metropolitana (que es la capital de la República y una ciudad de 3 millones de habitantes), sino el área central de una inmensa metrópoli de 11 millones y medio de habitantes. Recientemente se me encomendaron algunas funciones en el Consejo del Plan Urbano Ambiental de esa ciudad central, así que por esta experiencia y responsabilidades recientes en el área central esta exposición se centrará en la ciudad de Buenos Aires como jurisdicción. El panorama de ocupación de espacio público en esta ciudad puede apreciarse en algunos de los ejemplos que se darán a continuación.

EL ESPACIO PÚBLICO DE LA CIUDAD NO SOLAMENTE ESTÁ AMENAZADO POR LOS AMBULANTES, O POR LOS SECTORES DE ECONOMÍAS MARGINALES, SINO POR SECTORES COMERCIALES DE ALTO NIVEL ECONÓMICO, O SECTORES DE ALTO NIVEL SOCIAL

*. Arquitecto, máster en Ciudad, Políticas, Proyectos y Gestión de la Universidad de Barcelona, especialista en Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad de Buenos Aires. Desde el 2004 es coordinador técnico administrativo del Consejo de Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así mismo, es editor de la revista digital de urbanismo *Café de las ciudades*. Ha brindado consultoría en temas urbanísticos integrando distintos equipos de trabajo para la realización de evaluaciones de impacto ambiental; ha realizado amplios informes técnicos y urbanísticos y proyectos especiales, como el desarrollo del Área de Mataderos, evaluaciones de impacto ambiental, en diferentes ciudades, y un informe técnico y urbanístico sobre el Paseo de la Costa. De igual manera, ha tenido una amplia experiencia en otro tipo de proyectos. Integró estudios asociados con varios colegas realizando obras como la Plaza 9 de Julio de Martínez, las remodelaciones de la Biblioteca Bernardino Rivadavia y el Club 25 de Mayo. Participó en el Foro Internacional de Jóvenes Arquitectos, y obtuvo el tercer premio del Concurso Nacional para la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Catamarca; obtuvo un premio en las 20 Ideas para Buenos Aires.

Otro ejemplo es el desalojo de dos predios ocupados por uno de los clubes más tradicionales de la ciudad, el Club Gimnasia y Esgrima que había ocupado unos predios sobre el Parque de Palermo y la justicia ordenó desalojarlos. Otro caso tiene que ver con los dos mil permisos que entregó la ciudad para vender en parques y plazas, como parte de una política de reubicación y de la necesidad de una regulación. A lo anterior se suman los cartoneros (recicladores de basura), los revendedores de diarios: hay una promoción que realizan las líneas de tren subterráneo de entregar un diario gratuito a los

pasajeros y apenas aparecen los ejemplares, son diarios vespertinos, diarios de la tarde, surge una bandada de niños en los trenes subterráneos pidiéndole a la gente que una vez que haya leído el diario se los entreguen y en los trenes siguientes, esos niños revenden el diario por unas pocas monedas. Por otra parte, existen formas de ocupación del espacio público en razón de conflictos políticos y sociales; por ejemplo, los *piqueteros*, sectores de desocupados que justamente por no tener trabajo y no tener la posibilidad de expresar su descontento social, su reclamo social y económico a través de una huelga, justamente como no tienen trabajo, no tienen a quién hacerle huelga ni qué trabajo dejar de hacer, y expresan todo esto ocupando el espacio público, cortando rutas o caminos o puentes de acceso al centro de la ciudad.

Como se verá, la ciudad de Buenos Aires no va poder aportarles más que alguna reflexión o comentario o alguna similitud. Seguramente por el momento no hay soluciones para brindarles, sólo aprovechar justamente esta falta de respuestas para tratar de analizar el tema del espacio público, el tema de la ciudad en un contexto un poco más amplio.

1. La utilización del espacio público

Hay una dimensión civilizatoria, cultural, del espacio público en Buenos Aires y en general en las principales ciudades de Argentina, vinculada a la experiencia de mayor pujanza económica y del país, que es básicamente la de la era de la Argentina agroexportadora, de "granero del mundo", entre 1880 y 1930. Esta dimensión tiene que ver con una concepción del parque no sólo como un hecho higienista o una cuestión sanitaria o estética dentro de la ciudad, sino que involucra a muchos intelectuales y políticos de esa época de la Argentina que respaldan una visión educadora, civilizatoria, de transmisión de valores

de ciudadanía a partir del espacio público, del parque.

Domingo Sarmiento, uno de nuestros intelectuales del siglo XIX más controvertidos, más inteligente, y que fue presidente de la Argentina, fue el propulsor de la creación del parque más importante de la ciudad, el parque 3 de Febrero en Palermo, (uno de los barrios más grandes en Buenos Aires), decía que cuando los inmigrantes pasearan por el parque, cuando se sintieran obligados a vestirse mejor porque paseaban y eran vistos y se veían con otra gente de la ciudad, cuando tuvieran la oportunidad de ir con sus familias y no perder el tiempo en la taberna, cuando tuvieran la oportunidad entonces de disfrutar de esa condición de espacio público, se verían obligados acceder a esta condición que él llamaba de civilización. Él oponía civilización a barbarie, y afirmaba que parte de la civilización venía justamente de integrarse de esta forma en la ciudad en espacios públicos, como el parque de Palermo. Posteriormente, un sistema de parques (el Chacabuco, el Avellaneda, la Costanera Sur de la ciudad, entre otros) construidos en los primeros años del siglo XX, tenía esa vocación y mucho de esa necesidad que sentían las clases dominantes de la Argentina de integrar y homogeneizar a toda esa corriente migratoria básicamente europea que llegaba a la Argentina y que necesitaba alguna condición de ciudadanía. Así como la escuela pública o como el servicio militar obligatorio, el parque era espacio público en una determinada época de Buenos Aires y construye un elemento de civilización y es su manera de generación de ciudadanía.

Estas condiciones civilizatorias del espacio público se encuentran también, o entran en conflicto, con otras tendencias más actuales. Eduardo Epszteyn hablaba del proceso durante el cual en dos décadas de ser la Argentina la sociedad más igualitaria de América Latina, hoy es una sociedad donde la relación entre los ingresos de los sectores

más ricos y más pobres estaban relativamente dentro de estándar, incluso europeos. De los procesos de recesión de la década perdida del ochenta y de privatización y neoliberalismo del decenio del noventa, herencia de la dictadura militar de 1976 a 1983, se pasa a una situación de extremada fragmentación social, a una sociedad muy dividida, que se expresa en la fragmentación urbana. Un símbolo de estas nuevas realidades sociales y urbanas es el muro, el paredón que divide los sectores de "villa miseria", los sectores de asentamiento marginal o de muy bajo nivel socioeconómico, de las nuevas urbanizaciones cerradas, las nuevas urbanizaciones privadas. Y esa fragmentación que se expresa en la sociedad se materializa en la ciudad de una manera absolutamente clara: el conflicto por el espacio público. Éste, como en cualquier lugar del mundo, es expresión, es el escenario del conflicto social del reclamo del debate político.

La Plaza de Mayo, la plaza principal de la ciudad de Buenos Aires, adquiere a lo largo de la historia un carácter que la sociedad acepta como el espacio donde se desarrollan las protestas sociales y el debate y se construye una ciudadanía. Algunos hitos que marcan este proceso son:

- El 25 de mayo de 1810, cuando se forma el primer gobierno patrio, típica imagen escolar con los paraguas en la Plaza de Mayo (porque se suponía que era un día de lluvia).
- El 17 de octubre de 1945, fecha prácticamente mítica y fundacional del peronismo. Perón es encarcelado y desde la extrema periferia de la ciudad, una enorme masa de obreros, de proletarios, de gente que en su mayor parte era producto de inmigración interna que comenzaba a aparecer en la ciudad de Buenos Aires, viene a la Plaza de Mayo (quizá algunos por primera vez en su vida) a reclamar por su líder. Más

allá de la interpretación que uno tenga del peronismo, el 17 de octubre es una forma de explicar, una manera muy gráfica, una forma muy directa de mostrar la condición de ciudadanía que adquiere mucha de esta gente.

- El 16 de septiembre de 1955, cuando el derrocamiento de Perón, la mal llamada Revolución Libertadora, hay obviamente otra gente pero también llenando la Plaza de Mayo.
- Los reclamos de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo.
- El 19 y 20 de diciembre de 2001, el cacero-lazo. Este hecho como un movimiento "espontáneo" colectivo, generó seguramente uno de los acontecimientos políticos más importantes de la década en Argentina y en América Latina, a punto tal de tumbar un presidente y un sistema económico (el neoliberalismo) que había tenido vigencia en Argentina durante 25 años con algunas intermitencias.

LA FRAGMENTACIÓN QUE SE EXPRESA EN LA SOCIEDAD SE MATERIALIZA EN LA CIUDAD DE UNA MANERA ABSOLUTAMENTE CLARA.

Los *piqueteros*, como se anotaba antes, son los grupos de desocupados que, para hacerse visibles en el espacio público, para hacer visible su protesta porque justamente no tienen e trabajo y no pueden hacer huelga, salen a la calle y la cortan y expresan una protesta que con el tiempo también fue generando cierto hastío en capas medias de las poblaciones y generó una división bastante fuerte. Y con el reciclaje de cartones, los

cartoneros les dicen al resto de los habitantes de la ciudad que hay una actividad de reciclaje que puede desarrollarse (aunque con infinidad de problemas de trabajo infantil y de condiciones sanitarias deplorables, de explotación de este trabajo que realizan los cartoneros por los grandes redistribuidores de la mercancía), también es una especie de civismo de los sectores más marginales hacia el resto de la sociedad.

Y hay una dimensión que empieza a darse con más fuerza, a partir del cambio del modelo económico, más que por una operación "académica", por razones de fuerza mayor: la aparición de ventajas comparativas en Buenos Aires y en otros lugares de Argentina sobre todo para el turismo o las ventajas con los productos agroalimentarios, la relativa reconstitución de la economía de sustitución de exportaciones. Pero, básicamente, ese turismo con las convenciones que Jeremy Rifkin llama la economía de la experiencia, o la economía del capitalismo cultural. Se visualizan casi hordas de visitantes motivados por el dólar "caro", por la moneda muy barata de la Argentina y por los precios muy baratos, y otro poco por esa sensación de aventura, de visitar una sociedad casi en derrumbe (o en estos momentos en una especie de milagroso y primario resurgir).

Hacía mucho tiempo que no visitaba el centro de Buenos Aires en horario nocturno. El centro de la ciudad tiene muy poco uso residencial y tradicionalmente en la noche queda vacío. Yo tenía la imagen de hace 10 ó 15 años de que cuando los oficinistas volvían a su hogar ya no había ocupación por el uso laboral en el día y quedaban como espacios vacíos. Pero ahora es impresionante cómo ha resurgido el horario nocturno con dos tipos de ocupación: la del turismo, de medio o alto recurso económico y la de sectores emigratorios, fundamentalmente de países limítrofes que encuentran en el centro de la ciudad un referente de ciudadanía, un referente de progreso personal, de orgullo de adonde han lle-

gado. Espero que esto que digo no se lo atribuyan a la tradicional fanfarronería argentina, que compite con la de Bilbao.

Para mucha gente de países limítrofes (Bolivia, Perú, Paraguay), Buenos Aires es una metrópoli a escala continental. Sorprende muchas veces en el tren o el subterráneo ver gente que está tomando fotos, seguramente para mostrarle a su familia, en sus países de origen, de la estación del tren del *subte* como elemento de infraestructura urbana, como elementos de civismo que no conocen en sus ciudades de origen. Estas dos vertientes, el turismo de alemanes, holandeses, americanos, italianos fascinados por poder gozar con poco dinero dada la situación cambiaria de lo que es una ciudad como Buenos Aires, y la vertiente latinoamericana que ve a Buenos Aires como una metrópoli de nivel continental, casi del anclaje con el mundo europeo, con el mundo occidental, hacen que hoy en la noche el centro de Buenos Aires sea un centro ocupado, absolutamente vivo. Algo que no se daba con anterioridad, al menos en los años recientes.

2. El debate en torno al espacio público

Hay que analizar también todo el tema del espacio público en el marco de debates urbanísticos, propios de nuestra disciplina, que no están resueltos. No es que no estén resueltos en cuanto a su solución sino que están mal encaminados como debate. Por eso afirmaba al principio que envidiaba la calidad de debate cívico de Bogotá, en cuestiones en las que fallamos los técnicos. Pero también fallan las administraciones, falla el sector privado, y además han aparecido una cantidad de corrientes vecinales que más que expresar una solidaridad o una preocupación por el espacio público, en muchos casos expresan simplemente sus egoísmos particulares, sus intenciones de, por ejemplo, ser los últimos en llegar a un

barrio o mantener ciertos privilegios de renta, de localización o lisa y llanamente evitar que sectores sociales o étnicos que no ven con buenos ojos se acerquen a su ciudad o a su barrio. Y en muchos casos agitan banderas que uno a simple vista considera inatacables, como el espacio público, la calidad de vida, la calidad ambiental. Sin embargo, muchas veces, detrás de esos debates, de mucha participación vecinal supuesta, o de oposición vecinal a determinados desarrollos urbanos, se percibe la idea de insolidaridad, el egoísmo por mantener determinados privilegios dentro de la ciudad. Y obviamente en este debate hay ciertas cuestiones casi elementales que no están del todo claras, en el debate de Buenos Aires. Por ejemplo, la diferencia entre espacio público y espacio verde. El espacio verde es, obviamente, fundamental, tiene un sentido higiénico, ambiental, de prevención de situaciones de inundaciones, etcétera. En Buenos Aires, muchos de los problemas de inundación ocurren porque se perdió mucho espacio verde público y privado, a partir de la excesiva ocupación del suelo. Pero se ha perdido un poco esa visión del espacio público como algo más abarcador que el espacio verde.

El debate de Buenos Aires en los últimos años ha estado marcado por la idea de recuperar espacio verde por habitante. Hay un urbanista, Mario Sabugo, que alguna vez publicó un artículo, porque quienes llevan la bandera del espacio verde por habitante dicen que la Organización Mundial de la Salud, OMS, recomienda que por cada habitante de una ciudad haya disponible 10 metros cuadrados de espacio verde. Sabugo se tomó el trabajo de ir a la OMS, revisar archivos, documentos, se pasó un tiempo largo y dijo que en ningún momento había visto documento alguno de la OMS que recomendara tener los 10 metros cuadrados de espacio verde por habitante. Esta chicana, esta picardía, en medio del debate tiene que ver mucho con la falta de rigor téc-

nico y con la falta de calidad de estos debates en Argentina.

3. La publicidad en el espacio público

La publicidad, en Argentina, es una de las formas más brutales de degradación del espacio público. En el caso de Buenos Aires, ya sean las calles comerciales o calles no comerciales están invadidas por la publicidad. Uno de los ejemplos más graves de proliferación publicitaria se presenta alrededor de lo que es el símbolo más importante de la ciudad: el Obelisco levantado en 1936. Este hito urbano, establecido en el cruce de la calle Corrientes (la calle tradicional de los espectáculos, de la cultura, del debate intelectual en Buenos Aires) con la avenida 9 de Julio (una gran avenida producto de la eliminación de una serie de manzanas en el sentido norte sur). Este elemento metonímico, construido por el arquitecto Alberto Prebisch hace reconocible a Buenos Aires. Con una concepción entre moderna y clasicista, le daba un determinado carácter a este lugar que se ha transformado es una especie de Picadilly Circus degradado, donde están presentes los avisos de McDonald's, de Coca Cola, de diarios de todo tipo, de empresas comerciales, rebajándolo al papel de un simple escenario de avisos comerciales, donde cada empresa trata de destacarse sobre la otra. Éste es el espacio donde se celebran los campeonatos de fútbol, donde se celebran los que ganan las elecciones. La gente viene acá a festejar, a diferencia de la Plaza de Mayo que es un espacio de reclamo, de debate, de protesta. Es tal el grado de degradación que un cartel de la Ford (la empresa automovilística) del tamaño de un edificio y que prácticamente ocupaba una cuadra, representaba una ciudad futurista o seudofuturista, una ciudad con edificios de vidrio con rascacielos de los del tipo que ahora se ven en Barcelona, con pasarelas en el espacio. Es un insulto a la ciudad, una representación de una ciudad

supuestamente futura y moderna; ganó el premio de la revista que yo edito, *Café de las Ciudades*, a la peor práctica urbana del año 2004 (en realidad, el premio se creó *ad hoc* para “premiar” a este cartel).

PRODUCCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO INCLUYENDO LA PRESENCIA DEL COMERCIO, TIENE QUE SER UNA PRODUCCIÓN PARTICIPATIVA.

4. La privatización del espacio público

En los alrededores de Buenos Aires, particularmente al norte, se concentra el mayor crecimiento, sobre todo de sectores medios y sectores altos en urbanizaciones privadas Country Clubs, con *shopping malls* como el Unicenter, que cuentan con más espacio circulatorio que el que tiene la calle Florida, la calle comercial tradicional de Buenos Aires, y más cines que los que conserva todavía la calle Lavalle en el centro de Buenos Aires. Estas zonas tienen características de un objeto recludo sobre sí mismo y abruptamente separado de su tejido urbano mediante el estacionamiento; es decir, son objetos que no tienen ninguna vocación de integrarse en su ciudad. No les da lo mismo integrarse o no integrarse, sino que voluntariamente deciden a través del estacionamiento generar un corte abrupto con la realidad urbana que los rodea. Estos objetos ocasionan serios problemas al comercio, tradicional a cielo abierto; más allá de la competencia comercial con otros comercios, producen una lógica que más que una lógica urbana distinta, es una lógica antiurbana de uso y consumo de la ciudad; tienen una lógica excluyente, no sólo propagadora de valores consumistas sino de meca-

nismos de consumo irracional. El tipo de residuos que generan los centros comerciales de este tipo en el sistema de *just in time* en el sistema de aprovisionamiento es absolutamente irracional. Y en sí el *shopping* aislado es muy distinto de la lógica de las ciudades, sobre todo de la lógica de una ciudad como Buenos Aires, que creció a través de un centro muy fuerte, con barrios muy caracterizados con áreas de intercambio comercial y de culturas barriales muy fuertes. Este tipo de desarrollo obviamente representa una lógica distinta de espacio, pero con la paradoja de que los espacios privados, las calles y la urbanización, las supuestas calles de la urbanización, la plaza del Unicenter, los espacios de circulación, los espacios que no son las casas del barrio cerrado ni los negocios del centro comercial, tratan de reproducir la imaginaria y la escenografía de la ciudad tradicional; es decir, por un lado la vacían, la vacían de público, la vacían de contenido, y por otro lado le reconocen ciertos valores que tratan de reproducir en el armado de estos espacios privados.

5. Los programas gubernamentales de recuperación

Hay algunos programas del gobierno de la ciudad que son muy interesantes. El Programa del Área Central es un programa de recuperación de calles y de espacios públicos en el centro de la ciudad, e incluye obras como el ensanchamiento del carril central de la avenida 9 de Julio, y se decidió sacarle un carril de cada lado, dos carriles en total, para generar un espacio que le permita al peatón poder cruzar la calle en condiciones mínimas de seguridad. Antes de esta operación era prácticamente imposible cruzar la calle 9 de Julio (solemos decir que es la más ancha del mundo, es una calle de 100 metros de ancho) sin una interrupción de semáforo.

En la Diagonal Norte (la otra gran vía, junto con Corrientes y 9 de Julio, en cuya con-

fluencia se erige el Obelisco), se ha realizado todo un operativo de peatonalización bastante productivo.

A la derecha de la Plaza San Martín, una plaza sobre la barranca de la ciudad, había dos plazas separadas cortando una calle por la cual nadie circulaba, ningún auto circulaba porque no llevaba prácticamente a ningún lado; allí se generó un espacio peatonal interesante.

Dentro de este Programa del Área Central hay una serie de acciones destinadas a lograr la mejor conexión del centro con otras áreas de la ciudad, como el ensanchamiento de los espacios peatonales de la 9 de Julio, que permite la unión con el sector oeste del centro; también están previstas acciones para conectar el centro de la ciudad con Puerto Madero, una importante operación urbanística que va a comentarse más adelante. Otras operaciones en marcha son los Programas de la Ribera, de Recuperación de Espacios Públicos y Parques en el borde del Río de la Plata y el Corredor Verde del Oeste, una operación de soterramiento de una importante línea ferroviaria para generar un espacio público verde, que además de generar espacio para un sector muy denso y muy desprovisto de espacio público en la ciudad, permite una conexión en las áreas norte y sur de la ciudad que son dos áreas tradicionalmente muy desequilibradas y muy poco conectadas.

6. La gestión económica del espacio público

Los mecanismos con los que tradicionalmente la ciudad (o sus funcionarios) logra cierta recuperación del espacio público incluyen los programas de patrocinio de plazas por empresas (a cambio de una publicidad se ocupan del mantenimiento de una plaza) o las concesiones gastronómicas, o las conce-

siones de vendedores ambulantes, formales y establecidos u operaciones en pago de cánones por determinados puestos. Por este rubro, los ingresos de la ciudad de Buenos Aires son prácticamente irrelevantes. Por ejemplo, de 4.165 millones de pesos recaudados por la ciudad en el 2004 (alrededor de 1.500 millones de dólares) solamente 468 pesos, ni mil ni millones, ingresaron por cánones de uso del espacio público y 9.538 pesos (una ínfima parte de todo) por publicidad. Es decir, esa publicidad como la del cartel de Ford, la ciudad futurista, esa que afea y estropea el paisaje público paga por año a la ciudad 9 mil pesos (algo más de 3 mil dólares). Un punto que es una concepción económica más amplia sobre el espacio público; no solamente mecanismos de caja chica de recuperación de fondos, sino una concepción más amplia del espacio público de la ciudad como generador de valor, en términos de renta urbana. Modestamente, es importante que empecemos a considerar el valor que puede generar el espacio público en cuestiones de renta urbana, en ventajas de ubicación para empresas, para residencias, para comercio en el desarrollo de esa economía del capitalismo cultural. Y sobre todo esta concepción debería considerar muy seriamente, y con respaldo de estudios permanentes y especializados, el papel de la ciudad como condición y como ámbito (no neutral sino que interviene, que tiene sinergia con las actividades que en ella se desarrollan) del desarrollo de la economía de estos tiempos. La economía de la innovación, la economía de la experiencia, la economía marginal incluso, que les permite a muchos pobres en la ciudad usar la ciudad como un elemento de valorización económica, como un elemento de sobrevivencia económica.

En este objetivo, hay que analizar un caso que puede decirnos algo acerca de este sentido económico del espacio público como condición de valor económico de la ciudad. Puerto Madero, seguramente la experiencia urbanística más importante de la década del

noventa en Buenos Aires y probablemente la más conocida en el exterior, es la recuperación de un antiguo puerto obsoleto a muy pocos años de haberse construido, a finales del siglo XIX, y que durante muchos años fue un área degradada de la ciudad, un área que ni siquiera tenía sentido como puerto y había disminuido sus actividades portuarias en una dimensión abismal. El gran mérito de la operación de Puerto Madero (criticada también con mucha justicia por otras cuestiones) es establecer una forma novedosa para Buenos Aires, incluso para Argentina, de intervención en la ciudad: la generación de una empresa. En el caso de Buenos Aires, lo más innovativo e interesante, más allá de la calidad del espacio generado y de los reparos o virtudes que puedan tenerse sobre la intervención, es haber generado una empresa de urbanización con instrumentos propios y con algo que no es menor: la capacidad de la innumerable cantidad de jurisdicciones que pesaban sobre el puerto de la ciudad (la Aduana, los organismos portuarios, los distintos ministerios, el Estado nacional) fueron concentrados en una sola jurisdicción: la Corporación Antiguo Puerto Madero, un organismo mixto entre la Ciudad y la Nación y que de esa manera pudo establecer un programa de urbanización, con todos los defectos que pueda tener desde otro punto de vista.

Pasando ya a los efectos de Puerto Madero, en este caso fue formalizándose no como un sector integrado de la ciudad sino un sector de elite de la ciudad, como el ancla de la ciudad para mostrar a los turistas para llevarlos a restaurantes caros, para presentar una marca de lujo de Buenos Aires en el mundo.

Acá un breve paréntesis. Este tema de las marcas de ciudades es reducir a las ciudades. Para mí, Buenos Aires es una pasión, una historia, una cultura, una forma de vida, un fenómeno que va más lejos; Buenos Aires es mucho más que una marca. Por tanto,

tratar de formar una "marca Buenos Aires" es por naturaleza reducirla a algo más simple y menos interesante de lo que realmente es.

Sin embargo, en muchas intervenciones que están planteándose en otras ciudades de la Argentina, la idea de reproducir Puerto Madero se ha generalizado. Al hablar con intendentes de otras ciudades, con empresarios o con gente, con políticos de ciudades, sobre todo las que tienen algún frente costero, todos quieren hacer su Puerto Madero. Todos hablan de que su ilusión es tener su Puerto Madero. Un Puerto Madero de Vicente López, un Puerto Madero de Santa Fe, de Mar de Plata, un Puerto Madero de Carlos Paz. Se equivoca el concepto y se reproduce el concepto de Puerto Madero de un sector de elite. Obviamente, el desarrollo de Puerto Madero ha hecho mucho por introducir esa idea, pero se olvida lo que hubiera podido ser la capacidad de generar un sector integrado en la ciudad y que quizás con la resolución de algunos problemas infraestructurales como la autopista que atraviesa el borde de la ciudad entre el centro y Puerto Madero, los programas de conexión y probablemente algún tipo de cambio en los patrones de desarrollo de Puerto Madero (cambios que por el momento parecen poco probables), el día de mañana sea (además de un sector que tiene su importancia para el turismo, para la economía de la ciudad) un sector realmente integrado. En Puerto Madero empiezan a aparecer mecanismos formales o informales de exclusión con los sectores de bajos ingresos, a pesar de que el espacio público es accesible para cualquiera, sienten que Puerto Madero no es el lugar, sienten que no está demasiado bien pasear por Puerto Madero, y en algún momento alguien les va a preguntar qué pasa. Respecto a la seguridad en Puerto Madero, ésta no la maneja la Policía sino la Prefectura. Muchas veces paran a chicos, a visitantes, por la cara, por tenerla un poquito más morena de lo que se considera el común de la clase media porteña.

En estos desarrollos de espacio público se introduce un tema que es el de las tierras de propiedad de la Nación, que constituyen importantes reservas en sectores clave de la ciudad. Este debate de poca calidad sobre nuestra ciudad parece diálogos de sordos, donde la Nación, que es propietaria de los terrenos, lo único que quiere es cobrarlos a buen precio. Desde la ciudad y desde la opción por la autoridad local en todas estas cosas, se ve con malos ojos, pero también es cierto que un terreno propiedad de la Nación, de toda la Nación, en cierta forma propiedad de los habitantes de Buenos Aires, de los chicos de Jujuy, de Salta, del norte del país, de los chicos de Formosa o de Chaco, los chicos de cualquier región del país. No parece del todo justo que la Nación le ceda a la ciudad una tierra sin ninguna compensación a cambio.

El Parque Indoamericano, construido por el gobierno de la ciudad en la década del noventa, tiene 100 hectáreas en el sector sur de la ciudad, el más degradado, el más pobre, el más desequilibrado e históricamente relegado respecto al norte de la ciudad. A este parque, absolutamente desocupado, se puso un poco de verde y se le dijo a la ciudad: "Le hemos hecho un parque". Este parque hoy tiene problemas ambientales, de seguridad, problemas de todo tipo. Su recuperación está en proceso de debate y éste es un ejemplo de esa concepción del espacio público, simplemente como una cantidad de metros cuadrados que se tiran a la ciudad sin integrarla a otras dimensiones de la ciudad.

El Matadero de Buenos Aires es un proyecto irresuelto, porque se empezó en plena crisis (2001). Hubo todo un debate en torno a este trabajo con el gobierno de la ciudad relativo a la recuperación económica. La idea que tenía el gobierno de la ciudad en ese momento, en el 2001, era que ellos pensaban recuperar el 65 % de los espacios del matadero como sector público; de eso, con la mitad querían construir un

parque y con la otra mitad, hacer vías circulatorias y demás, y el 33% lo querían para un emprendimiento de vivienda.

Pensaban que haciendo viviendas podían financiar la construcción del parque. Las viviendas no las iba a hacer el gobierno de la ciudad. Éste iba a vender las tierras, iba a urbanizarlas para construir viviendas de desarrollos privados. Se hicieron las cuentas y la incidencia del costo del suelo en lo que sería esta operación, en un sector degradado de la ciudad, en un sector pobre en términos relativos, en Buenos Aires, en un sector donde el costo del suelo no soporta rentas urbanas de vivienda, y el resultado era que habría que construir una cantidad elevadísima de viviendas para que eso fuera rentable, porque había viviendas que no iban a poder venderlas en este lugar, sin un subterráneo, sin un metro, sin buenas conexiones con el centro, sin un prestigio histórico. Por tanto, se propuso una alternativa que rápidamente fue degradada a la idea de parque temático. La idea era justamente un parque que tomara esta cuestión de las ferias, de los mataderos, de la cultura agropecuaria argentina, y se tomara el predio como el punto de encuentro entre la ciudad y la pampa y de esta manera darle un contenido cultural más afín a su historia y un contenido económico que parecía más rentable.

EN PUERTO MADERO EMPIEZAN A APARECER MECANISMOS FORMALES O INFORMALES DE EXCLUSIÓN CON LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS.

Vino entonces la crisis del 2001, los estancamientos, y actualmente incluso se debate si tiene que quedar el mercado donde está.

Un poco más lejos de Buenos Aires, dentro del área metropolitana, está el parque Paseo de la Costa, de Vicente López, un municipio bastante rico, al norte de la ciudad. Esto es un ejemplo muy interesante porque se mezclan muchas contradicciones. Este sector del municipio Vicente López tiene zonas de clase media alta y alta, todas cercanas al río, el hecho ambiental metropolitano más importante. Por tanto, es el lugar en el cual las clases socioeconómicamente más altas buscan localizarse, por la barranca, por las vistas al río, por el aire fresco del río.

El río, que fue un espacio de esparcimiento durante muchas décadas del siglo XX, a partir de los decenios del sesenta y setenta en Buenos Aires comienza a abandonarse por una situación contaminante que lo hacía prácticamente inutilizable; pero también por el turismo masivo: en las décadas del 40 y del 50 la gente ya no veraneaba en el río sino que iba a Mar del Plata, a la costa atlántica, a Córdoba, a otros lugares.

Con el regreso de la democracia en la década del ochenta, comienza un movimiento en todos los municipios de Buenos Aires para la recuperación de este espacio, y por otro lado surgen proyectos de relleno sobre este lugar, como una formación casi brutal de renta bruta. Sobre el sector más rico de la ciudad, en el sector de mayor valor económico, se generan tierras que de la nada, del agua del río, construyen la renta urbana más fabulosa de la ciudad: la renta de estar al lado de su hecho ambiental más importante.

La municipalidad de Vicente López construye a su cargo un paseo que es un paseo de valor arquitectónico y sociológico muy interesantes. Se inaugura en esa misma época famosa del 2000-2001, la época del "Corralito", la época de los cacerolazos, la época de la hecatombe argentina. Desde su comienzo, y todavía hoy, es un lugar

donde se ve esa cualidad del espacio público de permitir ser el escenario del encuentro de las clases sociales. Este Paseo de la Costa de Vicente López es un lugar al cual van los ricachones que viven en esas torres de viviendas sobre el frente costero a pasear a sus perros o la gente que trabaja en oficinas va a tomar su almuerzo y donde la gente de más al oeste, el sector pobre de Vicente López, incluso gente de villas de emergencia de barrios marginales, traen sus termos de mate (bebida nuestra) y unas frazadas con las cuales arman unas carpitas improvisadas, con toda la familia. Vienen en bicicleta o en tren y constituyen, de hecho, una apropiación del espacio. Es un sitio de confluencia muy interesante porque en ese contexto de fragmentación del que se hablaba, es uno de los pocos lugares donde esas clases se encuentran sin temerse mutuamente.

Recientemente, el 24 de diciembre, una fecha inusual para que trabaje un consejo deliberante, un día de Navidad, a las 3 de la mañana, el Concejo Deliberante, en una sesión muy polémica, aprobó el permiso para la construcción de torres de vivienda sobre el borde de ese parque. Ese concepto de que el espacio público genera valor, ese concepto de que el espacio público genera rentas urbanas se dio, pese a lo polémico de la operación y a lo sospechoso que resulta el momento y la forma en que se consiguió la aprobación. Estas aprobaciones que no sólo son de vivienda sino de un *shopping* gigantesco en el borde del paseo, tienen que ver con el concepto del valor del espacio público. De hecho fueron dados a cambio de que los desarrolladores de estos proyectos realicen o se comprometen a efectuar obras de equipamiento para la tercera edad. Esta forma casi patética de que la municipalidad recupere o piensa recuperar el valor de lo que invierte en una obra pública como es Paseo de la Costa, en un espacio público, demuestra la esencia de esta cuestión.

Finalmente, se necesita una gestión con liderazgo político en un proyecto global de ciudad que pueda articular estas distintas dimensiones del espacio público: la económica, social y cultural. Hay que creer en la gestión del espacio público como parte de la gestión global de la ciudad, en la necesidad de establecer el valor del espacio público generado por la acción del Estado y de recuperarlo a través de mecanismos de captación de esos mayores valores y que esos estipendios y compensaciones que esa recuperación podría significar, tanto en la generación de espacio público en áreas degradadas de la ciudad como en general en la concreción de equipamientos, infraestructuras y servicios, faciliten el acceso a la ciudadanía y su derecho a la ciudad.

Se trata de comprender, de estudiarlo, de entender que se trata de gestionar y construir una economía integral de la ciudad que, a la vez, articule la potencialidad económica del territorio (un aspecto habitualmente ignorado en la teoría económica) y la potencialidad cultural, social y política de sus ciudadanos y de sus ciudadanas, tanto de los que ya son ciudadanos y ciudadanas como de los que aspiran a acceder a esa ciudadanía.

CAPÍTULO IV.

La visión de la Administración Distrital del espacio público 2004 -2007



Cartografía del Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá, DAPD, 2005

Reflexiones y comentarios a la política pública distrital - Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá.

A. ALGUNAS ESPECIFICIDADES DE LA POLÍTICA DE ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ

Juan Manuel Ospina*

Secretario de Gobierno Distrito Capital de Bogotá

Uno de los temas que abordaré es el uso del espacio público y su apropiación por personas naturales en Bogotá y que comienza con el fallo de tutela de septiembre de 2003 de la Corte Constitucional y con la llegada a la Alcaldía de la ciudad, de Luis Eduardo Garzón.

El otro tema son los vendedores ambulantes, problema que no fue solucionado en el pasado reciente sino disuelto, diseminado en la ciudad. Si uno mira las estadísticas que hay al respecto, puede concluir, entre otras, que la población de vendedores no ha crecido en este período; en cambio, sí ha habido una concentración geográfica de la venta ambulante en áreas críticas de la ciudad, caracterizadas por su actividad comercial y con una alta presencia de transeúntes, porque una de las características de la venta ambulante es precisamente su pasividad: no busca al cliente sino debe encontrarse con éste, el comprador tiene que toparse con el vendedor ambulante.

Encontramos una situación en la que prácticamente se había desmontado la institucionalidad y los recursos para atender este problema, sobre el supuesto de que ya estaba resuelto; incluso se había considerado que lo que quedaba de población de vendedores ambulantes sería tratado dentro de la política de bienestar social del Distrito y serían catalogados como población vulnerable. Los recursos presupuestarios estaban reducidos, entonces, a su mínima expresión y había una enorme y respetable sensibilidad ciudadana sobre el tema. Una sensibilidad que el Distrito considera fundamental, porque si algo hay que destacar en Bogotá en relación con el tema del espacio público es que se ha generado una gran conciencia ciudadana sobre el mismo, y eso es un avance fundamental, porque todos tenemos

claro que el espacio público y la ciudad son conceptos absolutamente interpenetrados, casi se confunden, y la verdad sea dicha que esa conciencia de espacio público en Bogotá y, en general, en Colombia es reciente, es valiosa. Hay que consolidarla.

Frente a aspectos específicos como la venta ambulante, que se había asumido como algo del pasado (hoy presente en las ciudades del mundo), esta realidad obedece a toda una serie de situaciones de tipo social, económico e institucional que en cada ciudad, cada país tiene sus manifestaciones particulares. Otro punto que hay que reconocer de este encuentro, es que el espacio público como bien público fundamental tiene una serie de usos socialmente deseables y uno de ellos es como espacio para actividades económicas. Tal vez uno de los problemas grandes del país es no querer reconocer esa realidad económica presente en el espacio público. Esa ha sido una realidad económica que no se ha asumido plenamente, que no ha sido regulada, que no ha sido reconocida, y cuando una realidad económica con la dinámica que puede adquirir en el espacio público no es reconocida, ni regulada, cae en las garras de la ilegalidad, de la informalidad. Eso es lo que hemos vivido acá durante muchos años. Vemos, además, cómo detrás de la realidad de la venta ambulante operan, en muchos casos, capitales ilegales, intereses ilegales, intereses ligados con el contrabando, con la piratería de productos, con el lavado de capitales. ¿Por qué? Porque hay una demanda grande, porque hay expectativas ciertas de negocios lucrativos.

Y esa realidad tiene una expresión económica muy fuerte. Una realidad que es una demanda frente a la cual va a salir una oferta para satisfacerla. Son las reglas sencillas de la economía. Y ese elemento lo asume hoy la Administración en el proyecto que está en su hervor final: el Plan Maestro del Espacio Público. Éste tiene como uno de sus elementos básicos precisamente reconocer estos usos económicos posibles del espacio público, la

forma de reglamentarlos, la manera de convertirlos en una actividad útil para la sociedad, que sea aprovechable por la ciudad y que se constituya en un elemento de inclusión social y económica.

Este año se dieron ya los primeros pasos en un proyecto que va avanzando contra el escepticismo general alrededor del cual se hacían cualquier tipo de apuestas: la recuperación del área del espacio del centro comercial, del casco comercial del barrio Restrepo, uno de los sitios de comercio tradicionales de Bogotá. Y se avanza en un proceso que está abriéndonos el camino en la tarea para seguir. No se inventó, sale de experiencias exitosas que ha habido en Bogotá en el pasado, porque todo no ha sido tampoco un fracaso; sale de experiencias en otras ciudades, de lo que es nuestro ordenamiento constitucional y de los compromisos políticos del alcalde Garzón.

B. EL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO DE BOGOTÁ

Carmenza Saldías B.

Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital

1. La formulación del Plan

El Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá, PMEPPB, empezó a formularse desde la comprensión sobre el espacio regional en que se mueve Bogotá, del peso de esa región en el país, de la responsabilidad de mover esa gran ciudad y de la función de región central en el mundo. Es encontrar realmente dónde va a estar el aspecto en el que Bogotá va a sobresalir y por el que va a reconocerse la ciudad. Por eso el espacio público no tiene solamente un reconocimiento de las realidades locales y la historia local sino también un reconocimiento de esa región comprendida entre Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima, que tiene cerca de 14 millones de habitantes, 158 mil kilómetros cuadrados y el 35% del PIB del país.

LA OCUPACIÓN INDEBIDA DEL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ ES MUCHO MÁS QUE LOS VENEDORES AMBULANTES.

En fin, es una región que mucho se mueve y se va a mover por los parámetros, por directrices, por lo que ocurre en el nodo central de esa gran región que es Bogotá. El espacio público, pues, incluye la comprensión de dónde está la ciudad en la región, de cómo la región lidera al país y lo ubica a nivel internacional para así aprovechar decisiones que ya están tomándose en torno a cómo construir una región des-concentrada, crear oportunidades productivas, económicas, sociales, políticas, en Bogotá y en

una red de ciudades. Y eso significa que la reflexión sobre el espacio público también tiene que pasar por lo que en otros municipios y ciudades de la región quieren hacer; pensar en qué está ocurriendo allá; cómo lo de aquí incide allá y cómo lo de allá incide aquí, temas que vienen tratándose en la Mesa de Planificación Regional, en el Consejo Regional de Competitividad y en el Plan Económico Regional, donde se conciertan voluntades públicas y privadas, las intenciones del sector público, de los gremios, del sector productivo, de la academia.

La visión, pues, en este proyecto, es la siguiente:

“Queremos ser la región de Colombia más integrada institucional, territorial y económicamente con una base productiva diversificada, con énfasis en servicios especializados y agroindustria, articulada al mercado mundial para ser una de las cinco primeras regiones de América Latina en calidad de vida”.

El compromiso no es hacer un plan de espacio público para que alguna de las obras importantes del Plan alguna vez se realice, sino cómo el PMEPB deberá contribuir, desde Bogotá, a crear las oportunidades para que esa condición de ser una gran región en términos de calidad de vida en América Latina pueda cumplirse satisfactoriamente.

Todo esto para entender por qué cuando se entra a elaborar el Plan Maestro de Espacio Público, lo primero que se identifica es la estructura ecológica de la región como la base del ordenamiento y de la formulación del PMEPB. En el reconocimiento a la naturaleza de la región en que está inserta Bogotá, encuentran los elementos fundamentales para empezar a desenmarañar este hilo del espacio público y a proponer un plan para el mediano y largo plazo. Es entender en el centro del país y sobre todo en el centro de Cundinamarca, todo ese ecosistema que nos rodea y encontrar la porción rural de Bogotá para pensar cómo

ordenar el espacio público en el área urbana donde se tienen los problemas más sentidos.

En estos contextos de Bogotá, con su zona rural, Cundinamarca y la región central, uno puede empezar a entenderse mejor cómo manejar el espacio público.

Y eso porque el suelo rural, 78 mil hectáreas, son el 75% del total del territorio de Bogotá. Por tanto, cualquier necesidad adicional de espacio de zonas verdes en la ciudad, antes que nada, pasa por entender que se cuentan ya 78 mil hectáreas (3/4 partes del territorio de áreas verdes en la zona rural) que prácticamente no aparecen en los mapas de la misma ciudad. Y ahí se comienza a entender que la ciudad no es sólo la zona urbana, sino también la rural y que las conceptualizaciones sobre el espacio público tienen otra oportunidad para poder cumplir con lo que dice el Decreto 190 del Plan de Ordenamiento Territorial, POT: el ordenamiento de las infraestructuras que consultará las ventajas comparativas y competitivas de las áreas rurales y de los núcleos urbanos. El POT no es sólo para organizar la ciudad en el área urbana sino para entender el ordenamiento del área urbana, en función también de centros poblados en el área rural, de las características del área rural y de otros municipios cercanos.

LA REFLEXIÓN SOBRE EL ESPACIO PÚBLICO TAMBIÉN TIENE QUE PASAR POR LO QUE EN OTROS MUNICIPIOS Y CIUDADES DE LA REGIÓN QUIEREN HACER.

2. Las estructuras del ordenamiento

En la estrategia de ordenamiento hay tres estructuras fundamentales: la ecológica principal (enmarcada en Cundinamarca); la estructural funcional y de servicios, que hay en la ciudad

(servicios públicos más equipamientos y servicios sociales), y la estructura socioeconómica y espacial. Estas tres, en conjunto, definen las grandes líneas del ordenamiento de la ciudad. En la segunda estructura, la funcional y de servicios, se encuentra el Sistema de Espacio Público.

El Sistema de Espacio Público, como uno de los sistemas del POT, debe incluirse en un plan maestro con sus propias directrices, su propia política, su conjunto de proyectos, para garantizar que los temas de ordenamiento, en lo que tiene que ver con la estructura funcional y de servicios, queden completos.

Al ser el Sistema de Espacio Público uno de los principales (pero no el único, en la estructura funcional y de servicios están el sistema de movilidad, de equipamientos urbanos, los sistemas generales de todos los servicios públicos domiciliarios), va a generar en su Plan Maestro algunas directrices que tocan los aspectos de movilidad, de los ejes viales, de la malla principal y secundaria, así como la disposición de infraestructuras o de amoblamientos relacionados con otros servicios como los servicios públicos domiciliarios.

El Plan Maestro de Espacio Público es, pues, un instrumento que desarrolla la estrategia de ordenamiento en el desarrollo de las políticas de suelo y hábitat junto a los planes zonales y a los planes parciales (las UPZ como los instrumentos que están ayudando a regularizar, a ordenar, a normar la forma en que el suelo y el hábitat van a construirse). En el Plan de Desarrollo, el PMEPEB se enmarca en los proyectos de hábitat desde los barrios del eje urbano regional, con proyectos que ya atendían directrices del sistema de espacio público contenidas en el POT, y que están siendo desarrolladas en este gobierno.

Entonces, el Plan Maestro de Espacio Público contiene el conjunto de políticas para desarrollar a largo, mediano y corto plazo que cumplen la estrategia de ordenamiento.

Tiene una serie de acciones para desarrollar, pero sobre todo busca aprovechar un grupo de instrumentos nuevos de gestión (ante todo los instrumentos financieros) que están asociados al Plan de Ordenamiento Territorial. Los instrumentos de gestión urbana como los mecanismos de distribución de cargas y beneficios, plusvalías, etcétera, garantizan que, al contrario de otras épocas cuando la inversión en espacio público o en manejo de espacio público dependía estrictamente de alguna porción de recursos sobrantes, se disponga de las fuentes que ayuden a financiar todo lo que será la tarea de poner la Administración al día y atender las demandas futuras de espacio público de la ciudad.

3. Cómo se hizo el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá ,PMEP

El PMEPEB se basa en la concepción de lo público que la ciudad viene construyendo desde hace por lo menos una década ; es decir, lo público no son sólo los recursos públicos, sino también el espacio público y cómo ordenar su construcción, operación, manejo; cómo generar la pedagogía y la apropiación de la ciudadanía para entender el espacio público como el espacio de todos, como el valor agregado que se ha logrado demostrar en temas como el manejo fiscal. Ese mismo valor fundamental se tuvo en cuenta para pensar que se quería tener como Plan Maestro de Espacio Público.

Se hizo un trabajo muy grande de conformación y depuración de una base de datos y de indicadores de espacio público, que permitió recorrer e inventariar lo que realmente hay disponible en todos los niveles de la ciudad, para evaluar efectivamente de qué magnitud era el déficit hoy, y cómo iba a complementarse. Esta tarea después va a dar lugar a un elemento que es muy importante: las unidades morfológicas (1.800) , las cuales ayudarán a entender, dentro de las UPZ, dentro de las localidades, los espacios más micro para

administrar en términos de la producción de espacio público futuro.

Se reconocieron también los papeles de la ciudad en las relaciones con la región, con su contexto ambiental, con su contexto nacional y con el mundo. Se identificaron, además, los múltiples procesos administrativos de regulación, de control, de ejecución, de sanción, etcétera, que hay en la Administración para poder entender la maraña institucional en el manejo del espacio público. Se buscó entender las relaciones entre las personas y los ámbitos públicos, en la perspectiva de potenciar la apropiación social del espacio público. Mientras el espacio público siga siendo un problema del Gobierno, realmente la probabilidad de garantizar su calidad es muy baja. Lo interesante sería que lo público fuera de todos, no sólo del Gobierno aunque éste reconozca su propia función.

Se identificaron y evaluaron indicadores de aprovechamiento para lograr una gestión económica sostenible y se identificaron proyectos de espacio público planteados por muy diversas entidades en muchos momentos; con eso se trató de construir una propuesta comprensiva de proyectos que busca atender los temas esenciales del espacio público.

LAS 1.800 UNIDADES MORFOLÓGICAS IDENTIFICADAS EN EL PMEP, AYUDARÁN A ENTENDER LOS ESPACIOS PÚBLICOS BARRIALES EN LAS UPZs

4. Las realidades del espacio público

Entre éstas podrían mencionarse:

- a. Presión del crecimiento de la ciudad sobre los recursos naturales frente a la ausencia de una política de armonización ambiental. Se creció en la ciudad sin preguntarse si las quebradas lo resistían, si los cerros lo resistían, si las zonas de expansión eran las que eran. Simplemente se avanzó sin consideración.
- b. Desequilibrio cualitativo y cuantitativo en la construcción histórico- espacial de la ciudad. Casi nunca se construyó todo lo que era necesario y mucho menos con la calidad requerida; se dejaron vías, parques, andenes en mitad de construcción; nunca los recursos alcanzaron para acabar de completar o simplemente eran momentos históricos distintos en la construcción de la ciudad. El declive del espacio público de la ciudad tradicional y los problemas de identidad de las periferias, lo poco construido, estaba en un centro tradicional e histórico que ha ido deteriorándose, mientras en las periferias no apareció en la magnitud que se requería el espacio público.
- c. La marginalidad funcional del área rural. Al área rural prácticamente no se le ha mirado cuando se piensa en el espacio público. Se piensa que el área rural y los centros poblados también requieren infraestructura y logísticas para que la gente camine, vaya y venga.
- d. Calidad diferencial en la intervención. Una calidad a veces para lo metropolitano, otra medianita para lo local y quizá ninguna para lo rural; es decir, bastante diferenciación en términos de lo que se ofrece en la construcción de infraestructura y logística.
- e. Demanda creciente de movilidad y cambio en los patrones de diseño de transporte. Por donde cambia el sistema de transporte cambió el espacio público de la ciudad. Casi como se quiere el transporte se va a tener espacio público. Pero, hoy día, parecería haber otros criterios adicionales a las demandas del sistema de transporte para definir cómo es el espacio público que una

ciudad quiere; también están los temas de transporte, pero la gente no sólo se transporta : a veces quiere simplemente divertirse y estar, y eso también hay que pensarlo.

- f. Problemas sociales derivados de la falta de apropiación y democratización del espacio. ¿Quién cumple qué función frente al espacio público en la ciudad? Esas marañas institucionales recuerdan mucho a aquellas que hacían en la década del ochenta, cuando se empezaba a hablar de la modernización del aparato institucional. Se hablaba de la maraña institucional colombiana y la que se hizo en Bogotá con el espacio público nada tiene que envidiarle a aquélla.

El gran reto es éste, porque los ejecutores brillan por su ausencia. Mientras los que están realmente normando (todo el mundo hace más normas) y por el otro lado nadie está controlando y en el medio los recursos, la ejecución, la intervención, está limitada. Hay tanto por cumplir y mucha expectativa. Pero mientras no haya nada para controlar ahí se tiene un problema. Porque no es sólo tener algo por hacer, es hacerlo; no es proponer hacer tal proyecto, sino cuál conjunto realmente sí puede hacerse. ¿Pero quién responde? No se ha tenido, pues, frente al espacio público, mayor responsabilidad. Sin embargo, en los últimos años algo se ha avanzado.

En esta maraña está enredada gran parte de la solución. ¿Ustedes saben por qué el alcalde Garzón y todos los alcaldes en su momento lo han padecido? Porque para abordar un tema de espacio público hay que reunir como 25 a 30 entidades, esto sin contar con las organizaciones privadas y las sin ánimo de lucro, más todas las cooperativas que tienen que hablar sobre el tema. Está bien que haya que hablar con muchos agentes dentro de la ciudad, pero que no haya que hablar con tantos dentro de la propia Administración, y además cada uno de éstos con tanta injerencia que hacen difícil la

toma de decisiones. Éste es tal vez el problema más fuerte de los que hay por resolver en el futuro.

5. Algunos problemas

Los más destacados, con sus efectos y estrategias, serían:

- a. Aprovechamiento abusivo. Los efectos que genera este aprovechamiento abusivo sobre la realidad económica y social del hábitat son: desvalorización de inmuebles, congestión vial y peatonal, contaminación, inseguridad, migración de usos a nuevas zonas, abandono, deterioro urbano, distribución y ocupación del espacio público.
- b. Apropiación social insatisfactoria. Se da en el entorno comunitario, y genera poca participación, cultura ciudadana insuficiente, e insatisfacción de la comunidad con lo que tiene de espacio público, uso inadecuado del espacio disponible, abandono y vandalismo, apropiación fraudulenta e indigencia. Sin embargo, se tiende a decir que los vendedores son el problema del espacio público (éste es más complejo, pues allí hay más que vendedores). Aquí coexisten múltiples formas que, por acción o por omisión, desde muchas instancias, están generando problemas y efectos nocivos sobre el espacio público.
- c. Insuficiencia de recursos para dotación y mantenimiento. Se da en el entorno fiscal y sus efectos son: atraso en la dotación, disponibilidad insuficiente, bajos estándares del espacio público, mantenimiento inadecuado, un gasto recurrente insostenible, deterioro urbano. Como los *free rider* no pagan por la apropiación y por el uso del espacio público, hay escasos recursos, menos de los que se generan o enriquecen la ciudad, para atender el espacio público. Se entra en unos círculos viciosos

donde no hay espacio público porque quienes lo usan no pagan por él y como quienes lo usan no pagan por él y lo deterioran se daña más rápido, y los pocos recursos que hay cada vez alcanzan para menos. Hay temas aquí muy complejos y que deben abordarse.

- d. Proliferación de instituciones. Este problema, en el entorno institucional, tiene como efecto la duplicación y confusión de competencias, confusión normativa, falta de unidad de criterios, mezcla de control con la ejecución y el planeamiento, desperdicio y mal aprovechamiento de las oportunidades y de los recursos y un detrimento patrimonial permanente. Se sabe que una sociedad que no cuida lo que construye y lo que tiene, pone en riesgo lo que ha obtenido y cada generación tiene que volver a construir todo el espacio público porque el poco que había no se mantuvo.

Se debe tener cuidado al afirmar que el espacio público está ocupado sólo por un tipo de agente. En el espacio público confluyen la contaminación visual, la contaminación de los olores, por supuesto la venta ambulante de diversos tipos, los vehículos en los andenes, los cerramientos, y las mismas entidades públicas que no construyeron el espacio público, ni los parqueaderos suficientes.

La lista es interminable, y hay que hacerla interminable para que se supere la noción de que el problema del espacio público son los vendedores. Ese no es el problema; apenas es uno. El espacio público en Bogotá y en la región es un tema muy complejo, que tiene que ver con los vendedores ambulantes y también con quienes cuelgan permanentemente publicidad indebida en todos los postes, con quienes venden en la entrada de sus almacenes legales las cosas (en la calle), con quienes entregan la producción legal de una industria a comerciantes que no están regulados para que distribuyan. En últimas, aquí no hay un responsable, existen múltiples responsables segura-

mente del deterioro, y por eso puede haber un conjunto amplio de socios para ver cómo se aborda la tarea de solución.

Desde las compañías más modernas hasta las más premodernas, desde las actividades más artesanales hasta las más sofisticadas, todas tienen hoy expresión en el espacio público. Son todo tipo de instalaciones en el espacio público utilizándose y aprovechándose sin pagar; son manejos desde las fachadas hasta los andenes que los ciudadanos mismos hacen, a veces inadecuadamente. Es todo lo que se ve a diario cuando nos transportamos en los carros y buses.

6. La propuesta

La propuesta arranca por reconocer que toda la tarea de recomponer el espacio público, de complementar lo que falta, mejorar y anticipar las demandas del futuro, empieza por un tema de política de gestión del espacio público. Lo primero, entender que por la gestión se entra realmente a hacer conciencia de que ahí existe un recurso que hay que administrar en su integralidad, en su complejidad, y que por ese asunto puede empezarse a proponer tres estrategias transversales:

- Estrategia Social de Apropiación. Se sigue pensando que la primera gestión importante por hacer es con la propia ciudadanía para compartir esta responsabilidad de cómo administrar, cómo manejar corresponsablemente el espacio público.
- Estrategia Económica de Financiamiento del Espacio Público.
- Estrategia Institucional. Ésta permitirá la recomposición del aparato que va a manejar el espacio público hacia adelante.

La política de gestión de espacio público se complementa con dos políticas típica-

mente urbanísticas: de cubrimiento y accesibilidad la una y de calidad la otra, pero que también recogen elementos de la estrategia de apropiación, de la estrategia económica y de la estrategia institucional. Esto es, no debería pensarse que la calidad es un problema sólo de que queden bien diseñadas unas cosas; también tiene que ver con que la estrategia institucional permita que la institucionalidad garantice que se mantenga la calidad de lo construido, y que en cada elemento se tenga claro quién responde, que se cree la capacidad administrativa para articular la construcción con el manejo y el aprovechamiento del espacio público hacia adelante.

7. Las políticas

Desde la política de gestión arranca, sin duda, la propuesta de cómo hay que controlar el sistema completo. Es decir, desde la gestión debe tenerse relación con la gestión económica, con la reorganización institucional e implementar un sistema de control, de evaluación, de seguimiento a lo que se hace en espacio público, que garantice, por lo menos, qué está haciéndose, en qué parte de la propuesta formulada para la ciudad se encuentra, etcétera.

En la política de gestión, la estrategia de apropiación tiene un objetivo: desarrollar a nivel vecinal zonal y urbano regional un sistema de gestión social para la apropiación sostenible de los espacios públicos. En los componentes de la apropiación social se incluyen valoración ciudadana del territorio, garantizar el acceso democrático al espacio público (que el espacio público se vuelva un lugar de ejercicio efectivo de derechos y deberes) y un manejo constructivo de conflictos en torno al espacio público. En torno al espacio público hay cualquier cantidad de situaciones que se presentan de manera permanente, y muchas de ellas derivan en lo que no deberían derivar. Y lo que se tiene ahora justamente para lograr la valoración ciudadana del territorio es volver cualquier conflic-

to, de los múltiples que hay en la ciudad en torno al espacio público, oportunidades para que todos los agentes reconozcan su función frente al espacio, su compromiso.

Se presentan también dos líneas de actuación. Una, las redes de gestión social territorial, en la que el proyecto más importante son los fondos de cofinanciación para ayudar a formar las redes que van a colaborar en la apropiación. Estos fondos son ofrecidos por la Administración, y cuando se reúnen las comunidades, cuando organizan la red de gestión, encuentran el objeto sobre el que van a actuar y proponen su intervención. La Administración cofinancia hasta el 70% del proyecto, mientras las redes aportan hasta el 30% para avanzar progresivamente en la satisfacción de las demandas de espacio público, desde lo más local, a través de las redes locales que se van a formar. En el primer año, se piensa trabajar en 20 UPZ para ordenar y ayudar a crear las redes. Esto tendrá mucho que ver con la propia dinámica que la ciudadanía le imprima y con lo que ella misma vaya ayudando a construir como redes para hacer el manejo de espacio público.

ADEMÁS DE LOS VENDEDORES AMBULANTES, TODAVÍA FALTAN MUCHOS POR PAGAR EL USO LUCRATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ.

La segunda línea de actuación es el uso masivo de espacios públicos singulares y transversales de la ciudad y la región. En este aspecto hay grandes tareas:

- En el Plan Educativo Institucional, incorporar información suficiente para que los estudiantes en todos los niveles vayan conociendo realmente la ciudad en sus componentes públicos, empezando por los conjuntos monumentales. Lograr que el total de los

cerca de 2 millones de estudiantes conozcan todo lo que la ciudad tiene, va a ser una tarea muy larga, pero también se sabe que la ciudad tiene entre 20 y 30 espacios monumentales. Hay que garantizar que los niños y las niñas se apropien de una imagen desde su primera infancia, que los referentes de la ciudad, por lo menos, empiecen a permear desde la escuela. Aquí también está trabajándose por guías de espacio público de los conjuntos monumentales, de los lugares emblemáticos, y sobre los mapas de conflicto y los pactos de convivencia.

Hasta ahora, del Plan sólo han empezado a desarrollarse algunos de los temas de los pactos de convivencia, y sólo se pediría paciencia para entender que hay otros instrumentos que tienen que ir. No es el único tema, no es la única herramienta que se va a usar, pero es un mecanismo que, en medio de la situación actual, se manejará constructivamente. Se espera que los conflictos sirvan realmente como herramienta, así como lo ha venido mostrando.

2. La apropiación de conjuntos monumentales y equipamientos extensivos de escala urbana. Aquí se quiere mantener calendarios únicos de programaciones, a fin de desarrollar esa gran cantidad de lugares que hay en la ciudad, que pueden ser aprovechados para todo tipo de eventos culturales de múltiples escalas, a lo largo del año.

En la estrategia económica hay que detenerse un momento, para entender que no son sólo los vendedores ambulantes y los artistas callejeros, quienes están en el espacio público. En torno al tema de gestión económica, primero hay que tomar definitivamente posición frente a todo lo que son aprovechamientos ilegales, los cuales van desde la distribución y venta de contrabando hasta los reducidos, los atracadores, los expendios de droga, la prostitución, etcétera. Es decir, el número es amplio y probablemente la parte donde hoy se mueve

mayor cantidad de recursos en torno al espacio público, y también lo más difícil de estimar por el tamaño de ese negocio, y eso explica que éste permanezca a pesar de que intervenga la policía, la ciudadanía, se escriban editoriales de periódicos. Eso es tan grande y toca evaluarlo porque entonces no se va a saber contra qué enemigo está peleándose.

Porque el problema del espacio público es la ilegalidad en el espacio público, y la ilegalidad va más allá de la venta ambulante. Pero en ésta también hay que entender que existen unos aprovechamientos (autoempleo y subsistencia) y eso es un tema que en el futuro el DABS (Departamento Administrativo de Bienestar Social) debe ayudar a manejarlo. Los niños y niñas, las personas adultas mayores, las personas enfermas no tienen que estar en la calle vendiendo dulces para sobrevivir. Esa es la tarea que hay que hacer con la equidad, en la distribución de los beneficios sociales que la ciudad distribuye con los subsidios, con los apoyos alimentarios, etcétera.

Existen los artistas callejeros, que hay en casi todas las ciudades del mundo; eso no está prohibido. Quien crea que una estatua viviente puede producirle el gran daño al espacio público a lo mejor está mal ubicada, pero bien ubicada está en las calles de París, de Madrid o de Tokio. Ese no es el tema del espacio. Si se les garantiza que pueden estar en las semanas más importantes del año en esa esquina, a lo mejor pueden pagar alguna contribución. ¿Por qué no? Si van a ganar, ¿por qué no contribuir? Si la ciudad les permitió estar y la ciudadanía está dispuesta a permitir que permanezcan, ¿por qué no contribuir?

Hay otros aprovechamientos altamente lucrativos que están, en alta medida, en toda la venta de mercancía producida legalmente que se distribuye ilegalmente. Sin querer ofender la estructura productiva colombiana, ni más faltaba, parte del aparato productor descargó la distribución, haciéndose el de la vista gorda, de un sistema mayorista a otro minorista. Aquí se

venden chicles, besitos, frunas, dulces en la calle, productos de la industria formal colombiana. En alguna parte tienen que comprarlos quienes salen a vender cajita por cajita; y de esta manera se abarataron los costos de la economía, obviando parte de la distribución en la cadena entre el productor y el consumidor. Todo producto que está hoy a la venta tiene una frase de garantía: "Si esto le sale defectuoso remítase al productor". Porque frente al consumidor es responsable el productor. Por eso en el Código de Policía se consignó que una de las sanciones que se imponía, cuando se encontrara mercancía en espacio público, era al dueño de la mercancía, al propietario de la marca. ¿Por qué? Porque está obviándose la responsabilidad de ver por donde se distribuye. Ese es el problema que tiene hoy la Phillip Morris: durante años se hizo el de la vista gorda con el contrabando. ¡Cuidado que las demandas aparecen!

Las rutas de transporte también están en el espacio público y las que más lo aprovechan. Los ciudadanos de esta ciudad pagan la sobretasa más los impuestos. Todos producimos parte de ese espacio público maravilloso del sistema de transporte masivo, y ahí no hay retorno. ¿Retorno por la inversión? No, aquí no se ha cobrado una valorización todavía. ¿Retorno desde los operadores del sistema en gran medida para mantener el espacio público que les alimente los flujos de personas llegando sin problema? No, aquí no hay plata para eso todavía, porque no se han efectuado los cobros por el uso del espacio público tan de alta calidad que se han construido para el sistema de transporte masivo (por ejemplo, a parques de diversiones, estacionamientos, publicidad, etcétera).

Aquí todavía faltan muchos por pagar el uso lucrativo del espacio público. Los vendedores ambulantes pertenecen al grupo de vendedores de subsistencia y también hay que corregirlos: los niños y niñas de la calle hay que llevarlos a la escuela; los viejitos y viejitas, al asilo; los enfermos y enfermas, a donde hay que aten-

derlos; los vendedores y vendedoras, a volverse vendedores formales distribuyendo parte de esa producción. Porque eso tiene mercado. Lo que habría que decirle, en general, al aparato productivo es que los canales de distribución están creados, sólo hay que formalizarlos. La gente no va a dejar de comprar esa porción de la producción. Lo importante es cómo recomponerlo.

¿Cómo hacer entonces para que todos esos usos tan lucrativos y los menos lucrativos puedan regularizarse con un compromiso, eso sí, de eliminar los ilegales? Porque ahí no hay caso, no cabe la tolerancia. No se puede seguir exigiendo que se vaya ese vendedor ambulante, pero que el que vende droga permanezca. No tendría sentido; o se van todos o no se va ninguno. Se resuelve el problema completo y no se deja esto simplemente en la apariencia. Porque esas apariencias, en las últimas décadas, han sido muy costosas, cuando el problema sigue existiendo y latente en toda su magnitud. Aquí hay que empezar por crear una junta que administre los aprovechamientos del espacio público. Es decir, que cada entidad que tengan que ver con el asunto identifique sus actores, sus aprovechamientos, y se empiece a ver cómo se ordena esa ocupación para volver lo que es hoy abuso y ocupación indebida, un uso productivo y rentable para todo el mundo. Y eso tiene que pasar por definir un fondo. Porque esa junta, para poder actuar, necesita dinero. A grandes rasgos, los recursos para empezar a pensar cómo se financia el espacio público aparecerían así:

- Regalías y participaciones por concesiones de uso del espacio público. En algunos lugares de la ciudad se montan unos sitios con toda la calidad, desde ahí se distribuyen los periódicos. Todos los periódicos se venden en la calle, en las esquinas de la ciudad. Una buena caseta para venderlo bien y que le paguen al Distrito unas regalías. También pueden vender los chicles y otras cosas.
- Ingresos por tarifas y derechos de ocupa-

ción. Ya no es una concesión la que tiene los temas, sino individualidades, grupos más pequeños que ocupan temporal, parcialmente, un parque, una zona de la ciudad.

- Ingresos por ventas y arrendamientos de inmuebles comerciales en el espacio público. De esto hay muchos en la ciudad que pueden arrendarse y organizarse.
- Ingresos por plusvalías en operaciones de la red de espacio público. Cada que el espacio público se construye, se mejora las zonas de la ciudad, y el suelo de las zonas de la ciudad vale más. Tendría que haber posibilidad de obtener algo de retorno por el valor adicional que se le crea al suelo, en las zonas donde se mejora el espacio público.
- Ingresos por dividendos de participaciones en empresas que administran espacio público. Estas empresas pueden ser públicas o mixtas para administrar el espacio público y rinden también como empresas.
- Ingresos por compensaciones en planes de implantación y regularización. Muchas de las entidades, de las instalaciones médicas, educativas, que hoy desarrollan actividad en la ciudad desde hace 30 ó 50 años, están en regularización y manejo. Para regularizarse éstas tienen que cederle al Distrito unas áreas para parqueaderos y espacio público, en caso de no haberlo tenido en cuenta al momento de la construcción, según así lo indica el POT. En caso contrario, podrán pagar con dinero el equivalente al espacio público requerido.
- Transferencias del presupuesto general. También puede haber transferencias. Las transferencias del presupuesto van a lo último aquí, a propósito, porque la función de esto no es otra vez que venga el presupuesto y el impuesto predial y dejar de dar educación para hacer espacio público. No.

Aquí están las fuentes del espacio público. ¿En quiénes? En todos esos agentes que hoy legalmente, muy pocos, e ilegalmente la mayoría, ya aprovecha el espacio público. La cuestión es: ¿usted quiere aprovecharlo? Páguele al Distrito y él le permitirá que se organice y otorgará reglas claras. Usted puede seguir vendiendo pero esta vez va a contribuir. Y la bolsa de recursos públicos con destinación específica empieza a tener un tamaño importante.

Pero el sistema no queda completo si no hay una empresa industrial y comercial que ayude a organizar el sistema. No es la que va a desarrollar todo, ni a construir, ni a operar todos los lugares. Es la que va a ayudar a entender la operación del sistema, a crear la regulación de la actividad concreta, de la actividad específica y ayudar a controlar y a regular la prestación de los servicios.

Y esto tiene, obviamente, una instancia, un consejo superior, que ayude a evaluar y a analizar si realmente está avanzando en el sentido correcto. Aquí hay una propuesta que además de tener las bases económicas de lo que el Distrito cree son los recursos para financiar el Plan Maestro, también se proponen las instancias que deben crearse para administrar el asunto en la interinstitucionalidad que éste necesita, pero con la especificidad que la operación requiere, garantizando que haya un doliente que realmente pueda ir a cobrar los recursos que el espacio público genera.

Las otras dos políticas son de cubrimiento y accesibilidad. Con estas se busca desarrollar a corto, mediano y largo plazo, la complementación al mejoramiento de todos los programas para fortalecer las redes y componentes naturales y construidos del espacio público. Esto es la provisión del espacio público necesario para la ciudad y la región a mediano y largo plazo.

En cubrimiento y accesibilidad se tiene, por un lado, el Programa de Recuperación y Protección de la Estructura Ecológica principal

de la ciudad, en torno a quebradas, a ríos, en torno a los humedales, en torno a los cerros, a ese borde de los cerros que hay que proteger. Es decir, hay muchísimo por construir para garantizar que la estructura ecológica principal sea bien tratada y a partir de eso que el espacio público empiece a construirse coherentemente.

También se incluyen el Programa de Recuperación y Mantenimiento del Sistema Distrital de Parques y existe el Programa de Creación del Sistema de Parques Regionales. Si con el espacio hoy construido en los parques, todavía queda difícil contar con un buen estándar de espacios, sobre todo espacio verde, la mejor forma de tener suficiente espacio verde es entendiendo que Cundinamarca es un gran parque. En Cundinamarca hay una gran cantidad de lagos, de zonas con todo tipo de vegetaciones, las más diversas, con una oferta de espacio verde que la ciudad tiene que entender y ayudar a cuidar y potenciar. Éste sería un complemento del Sistema Distrital de Parques que daría un Sistema Regional de Parques de un enorme potencial, en términos de calidad ambiental.

Otro es el Programa de Consolidación de las Unidades Morfológicas. Bogotá, en términos de espacio público, es hoy 1.800 barrios, cada uno creado a imagen y semejanza tal vez del lugar de donde vino la gente que vive allí o un poco influenciado por la actividad que se realiza aquí. Lo cierto es que no hay una unificación entre las 1.800 unidades: existe una gran diferenciación. Es decir, a toda esta diversidad cultural hay que sumarle una diversidad en las características del espacio público, y por eso las zonas de la estructura ecológica principal como cohesionador de esas 1.800 unidades morfológicas construidas, diferenciadas, se vuelve un elemento que realmente puede darle bastante orden.

Para ayudar a consolidar las unidades morfológicas hay que construir redes análogas de espacio público. Éstas, presentes en estas

zonas de la ciudad imaginadas, son aprovechamientos de los centros de manzana, de zonas y de áreas dentro de barrios, de áreas ya consolidadas, de zonas aun de comercio que podrían permitir la aparición de una nueva capa, de una buena cantidad de metros adicionales para localizar actividad económica, sin necesidad de seguir ocupando espacio público, y mejor aprovechando cosas que hoy se han convertido en vacíos dentro de una ciudad que tiene enormes necesidades de aprovechar todo su espacio de la mejor forma. Los espacios análogos han sido soluciones que en otras ciudades han ayudado a la relocalización y formalización de venta ambulante.

El Programa de Construcción del Sistema Transversal de Espacio Público. Por ejemplo, en el centro hay 14 museos, y lo que hay que hacer no es pensar en construir uno solo, en llevarse los todos. No. Es cómo ligar los 14 museos a través de una alameda, de un elemento que los integre. No es más. No hay que sofisticar. Hay zonas donde los colegios están muy cerca. ¿Por qué no crear unos elementos que los recogen y marcar unos recorridos? Unos circuitos donde más o menos van unificándose o funciones o características de áreas de la ciudad en términos de espacios transversales.

Sigue la política de calidad urbanística. Con ésta se busca que de verdad las cosas tengan calidad, y sobre todo calidad que se mantenga en el tiempo. Los decorados son muy costosos y se caen rapidito; es decir, en términos de espacio público hay que construir (caros o monumentales) con una garantía de calidad, de permanencia suficiente. Porque cada cosa que hay que volver a construir es una menos que se deja de hacer de las que faltan; cada cosa que queda mal hecha es un paso atrás que hay que dar para devolverse a corregirla. Y en estas ciudades donde la presión es tan grande, no hay que perder el tiempo reponiendo cosas mal hechas. Así pues, acciones de mantenimiento y reconstrucción con los hechos urbanos consolidados.

Y de esto surge uno de los debates que seguirá en la esencia de esta ciudad: ¿con qué hacer mantenimiento vial y de lo construido?. Porque cuando se encuentra una fuentecita para mantenimiento, por ejemplo esa sobretasa, se va para el transporte masivo, y se sigue otra vez sin el mantenimiento. Para éste se depende de lo que las entidades quieran provisionar como gasto para mantener lo que construyeron, pero casi ninguna quiere porque el mantenimiento no da imagen, no da votos. La calidad tiene que ver pues con el mantenimiento.

Otro es el Programa de Consolidación Urbanística del Sistema Vial Arterial, relacionado con la calidad. Todo el sistema vial arterial requiere un buen manejo de espacio público. No pueden crearse condiciones diferenciadas entre los sistemas de transporte; hay que hacer un manejo de todos los corredores en la ciudad, un programa de consolidación de conjuntos monumentales, áreas administrativas, centros urbanos, nodos de transporte, monumentos. La ciudad tiene muchísimo de estos lugares y hay que consolidar todos estos espacios. Existe un programa de formulación de cartillas, de espacio público, de mobiliario que, por lo demás, como saldo adicional del Plan, está dejando una imagen institucional en términos de sus referentes, de los módulos, de los colores, de las formas que se van a tener para identificar todos los equipamientos y las instalaciones que tienen que ver con el gobierno de la ciudad, a lo largo y ancho de ella.

8. Las metas

En las metas, el Plan se propone llevar a 6 m² la disponibilidad de espacio público. Hoy se está por debajo de esta cifra. Internacionalmente son 15 m²; la meta del POT son 10 m². Entonces, la recuperación y adecuación de la estructura ecológica principal en un marco regional, lo rural debería dar para tener por lo menos llegar a los otros 4 m² de espacio público. Unos serán construcción por lo

que la ciudad hace, y otros son recuperación de la estructura ecológica principal.

En esa acción conjunta puede llegar a tenerse el estándar internacional de 10 m² por habitante hacia el 2015, que va aparejado con la meta que está en el POT.

Concentrar la meta en los sectores residenciales y de actividad económica, a corto y mediano plazo, es la prioridad. Los sectores residenciales y los sectores donde transcurre la vida de la gente, el trabajo de la gente, son dos lugares de prioridad, y los nuevos desarrollos deberán garantizar el estándar requerido. Una cosa es resolver los problemas del pasado y otra es empezar a prever los del futuro; y otra también es que desde hoy quienes están construyendo ya tienen que estar entregando lo que corresponde. Eso lo saben bien los constructores, quienes a través de los sistemas de cargas y beneficios y demás, están entregándole al Distrito, además de las compensaciones y las cesiones, áreas más generosas que en otras épocas para espacio público.

EL ESPACIO PÚBLICO ES UNO DE LOS GRANDES PATRIMONIOS QUE LA CIUDAD CONSTRUYÓ, Y HAY UN DEBER DE APROVECHARLO, ORDENARLO Y REGULARLO.

En el promedio de la ciudad se tienen hoy 4 m² por habitante y debe llegarse a más de 7 m². Y esta cifra debería ir lográndose mediante la construcción de lo metropolitano, a partir de la construcción de lo local o a través de la estructura ecológica principal.

9. Los recursos que entran

Eso le costará a la ciudad alrededor de \$4 billones, que 15 años representan inversiones

de alrededor \$300 mil millones por año en espacio público. Que equivalen a \$4,5 billones. En realidad, son sólo US\$2 mil millones y eso no parece tanto dinero, y menos a quince años.

Reubicar a los vendedores ambulantes vale alrededor de \$40 mil millones. Pero éste no es el problema del espacio público. Estos recursos hasta se consiguen. Es decir, aquí no está el problema. De \$4,5 billones que vale realmente poner la ciudad a tono, sólo \$40 mil millones son para vendedores ambulantes: el 1%.

Entonces, medida en lo que está pidiéndose, porque están ignorándose las razones verdaderas del problema del espacio público. Unas primeras cuentas rápidas sobre dos o tres elementos. La primera: que el Distrito tuviera una participación del 10% sobre lo que se comercialice a través de una red de 5.000 puntos de espacio público asignados a lo largo y ancho de la ciudad. Recuérdese que se tiene una ciudad de 7 millones de habitantes, con miles de manzanas, etcétera. El 10% produce \$14.445 millones por año, la participación del 10%.

Y por ICA se tienen \$8 mil millones; si se cuentan 500 puntos en el espacio público, esos ya son puntos formales pagando ICA pleno. Y aquí ya hay \$21 mil millones que en 10 años ya son \$200 mil millones. Sólo está cobrándose por alguna parte de lo que se ha entregado en espacio público. Faltan otras cosas por hacer.

Otras cuentas incluyen lo que se mueve allí, qué están vendiendo, cuánto están evadiendo de los distintos impuestos. Tal vez en la calle hay como 90 mil personas. Suponiendo que por vendedor se venden un salario, algo menos de un salario mínimo por persona, esto da ventas de \$800 mil millones que representa un volumen anual total de \$963 mil millones; un billón de pesos, redondeando, venden los 90 mil vendedores ambulantes. Ahí no se estima cuánto venden en droga, no se sabe cuánto pueden vender en lavado de dólares. Todavía es una cifra en construcción.

Eso significa que hoy esos 963 mil millones de pesos deberían estar pagando por un lado \$8 mil millones de ICA y \$48 mil millones de IVA. Como para preguntarle a la nación: ¿le interesa? \$48 mil millones sólo por legalizar la venta de vendedores ambulantes. Porque ahí hay \$57 mil millones por año y entre \$57 mil millones aquí más \$45 mil millones por allá, la ciudad tendría \$100 mil millones más por año. Un billón de pesos y solo se han hecho dos tareas.

Humberto Molina no quiso arriesgarse a decir cuánto vale la producción total del país para hacer una cuenta de si el 10% de eso lo venden en la calle, o cuánto vale el comercio de la ciudad total y si es el 10% o el 20%, para evaluar escenarios o estimar cuánto vale la prostitución de la calle, o cuánto valen las ventas ilegales, porque eso también podría regularse, para que paguen las cosas que deberían pagar.

Cuadro 2. Resumen Análisis Financiero del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en Bogotá.

Concepto	Participación del Distrito en el margen de comercialización de la red	Ingreso anual por ICA en la red.	Total
Valor en miles de millones	\$ 14.445	\$ 8.545	\$ 22.990
Ingreso acumulado a 10 años			\$ 229.900

Fuente: Ponencia de Carmenza Saldías en el Foro Internacional de Espacio Público y Ciudad, Bogotá, mayo de 2005.

Con esto, no se quiere generar falsas expectativas de que el dinero está ahí. Sólo mostrar que lo que no ha visto el Distrito, sí lo vieron hace rato todos los que están aprovechando el espacio público y que produce dinero. El único que no lo han visto es el gobierno para salir a cobrarlo, y eso es lo que propone la Administración. Vuelve y se insiste, pero no a los vendedores ambulantes, a toda la cadena de agentes que está usufructuando el espacio público sin pagar por él. Las cifras son relevantes.

Vale la pena seguir haciendo cuentas para motivar, porque con \$48 mil millones de IVA anual el ministro de Hacienda algo podría entusiasmarse para ayudar a controlar contrabando. Todavía no se le ha dicho cuánto evade el contrabando, pero eso ya es una cifra importante. Por tanto, hay socios para abordar en conjunto el espacio público en su integralidad, el espacio público en tanto uno de los grandes patrimonios que la ciudad construyó, y hay un deber de aprovecharlo, de hacerlo rentar productivamente, ordenadamente, reguladamente. La propuesta se hace justamente en ese sentido.

10. La prioridad

Sólo falta agregar que hay unos criterios de priorización, en los que obviamente la inversión deberá empezar a hacerse por las zonas de las mayores carencias, comenzar a trabajar la zona urbana, para seguir después con esa gran tarea de articulación de lo urbano-rural, y así entender que en el Sistema de Parques Regionales, finalmente Bogotá, en lo urbano y lo rural, va a encontrar la forma de articularse y potenciar su espacio público de la mejor manera. Aunque esto va no más allá del 2020, la primera parte de la tarea es que cuando Bogotá cumpla 500 años sea tal vez la mejor ciudad de América Latina en calidad de vida, y ha demostrado que puede. Es decir, en 10 ó 15 años recuperó como 200 años de desarrollo y la fuerza que la

ciudad ha adquirido es suficiente para poner ese sello de Bogotá 500, desde el momento en que se empiece a ejecutar este Plan Maestro de Espacio Público.

El Plan tiene falencias y seguramente la crítica va a enriquecerlo, pero el Distrito piensa que después de muchos años de hablar de espacio público por lo menos hoy hay una propuesta que integra los distintos aspectos y que trata de proponer no las salidas convencionales de relocalizar a cuatro, sino la salida creativa de aprovechar lo que ya está visto. Es un buen negocio.

Un espacio público bien ordenado no es sólo la satisfacción de la ciudadanía, sino una fuente de mucha riqueza para todos y todas, hay que aprovecharlo. Es posible hacerlo, pero sin generar falsas expectativas. Esto es a corto, mediano o largo plazo: hay tareas a cinco años, a 10 y a 15 años. Nadie puede pretender que mañana la ciudad tenga ordenado el espacio público. Hoy el esfuerzo es resolver problemas, empezar a construir lo nuevo mejor y promulgar una regulación suficiente para que en estos 15 años en que se va a dar la gran fase de renovación urbana para densificar áreas muy grandes de la ciudad, pueda lograrse ese gran cometido de tener una ciudad que no sólo ha logrado satisfacer NIB (necesidades básicas insatisfechas) para el 100 % de la población sino que también ha proveído un espacio público de calidad para seguir compitiendo hacia adelante. Se espera con todo el gusto todas las críticas que lleguen, pero sobre todo se espera que todo el mundo comparta con el Distrito. Como lo decía la Presidenta de la Cámara de Comercio: "Lo más importante ahora es adoptar el Plan, pero no adoptarlo la Administración sino los 7 millones de bogotanos y bogotanas".

C. PANEL DE EXPERTOS EN ESPACIO PÚBLICO

I. LA VISIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO DE BOGOTÁ

*Fernando Montenegro**

El primer problema planteado fue evidentemente cómo relacionar un carro de venta de frutas con Monserrate. Una dificultad bastante grande, y eso es el espacio público. En las primeras reuniones, surgió una frase de Rogelio Salmona, con quien empezamos a trabajar este asunto, que define bastante bien cuál fue la visión de trabajo del Plan Maestro de Espacio Público: "El espacio público es la ética de la ciudad, es el sitio en el cual todos tenemos un comportamiento comunitario, social, económico, en el que todos nos relacionamos".

La complicación viene en el siguiente paso, cuando uno se pregunta: ¿qué hacer con la ética de la ciudad? Y vuelven a surgir una cantidad de inquietudes porque en la ciudad cada ciudadano y ciudadana tiene una manera de pensar, tiene una ciudad en la cabeza y una intención de lo que debe ser el espacio público. No todas las visiones son iguales. Hay muchas visiones que se sobreponen, que se juntan, etcétera, y, en general, por eso es un tema bastante complicado de atender.

Con esa perspectiva, la primera intención fue enfocar el estudio con base en dos perspectivas que aparentemente son obvias, pero muy difíciles de discutir continuamente: (1) el espacio público, de todas maneras, es una forma del espacio, no sólo es un sistema desde el punto de vista de la planificación, sino es una forma que la gente reconoce, que la gente vive y que se relaciona con ciertos paisajes que la gente ha construido durante muchísimos años; (2) el problema del uso del

espacio. El espacio no sólo tiene forma sino que se apropia, aprovecha y usa de determinadas maneras por los ciudadanos y ciudadanas. Y en el espacio público también se desarrollan una serie de actividades diversas, y la gente va construyendo en eso.

En el tema de espacio y forma se atendieron tres nociones fundamentales: una, la escala de Bogotá es ya una ciudad que ha superado una cantidad de límites físicos bastante importantes. Uno podría afirmar que en Bogotá hay muchas ciudades. La gente de Ciudad Bolívar tiene una noción de ciudad distinta de la noción de ciudad de la gente que vive en Usaquén. Y había que entender esa lógica. Otra es la lógica metropolitana que, evidentemente, ha ido construyéndose en los últimos años, en las últimas décadas como puede ser: la lógica de quienes hacen el Sistema de Transporte Transmilenio; en esta lógica todo es lo mismo. A la ciudadanía no le interesa tener buses para pobres o buses para ricos, se tiene un sistema de transporte que está tratando de llegar a unos niveles específicos, claros y buenos, en donde a todo el mundo le vaya bien. La lógica de los grandes parques metropolitanos evidentemente es una lógica que les interesa a todos los ciudadanos; la lógica de Monserrate es una lógica que atiente a los intereses de todos los ciudadanos y ciudadanas. Y una tercera lógica propia del barrio 20 de Julio que atiende, circunstancial y únicamente a quienes viven en el barrio 20 de Julio, y esa discusión fue fundamental para nosotros. Las 1.800 unidades morfológicas surgieron un poco de esa intención de tratar de entender que Bogotá no es una sola ciudad, sino un conjunto de ciudades, de comunidades; a veces son comunidades que piensan contradictoriamente o piensan unificadamente.

En la noción de apropiación social, y con base en esa misma lógica, las comunidades

*. Arquitecto urbanista. Decano de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia; director técnico del Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá.

apropian el espacio público de diversas maneras. Las gentes de los estratos medios y altos tratan de ponerles cercos para que nadie más entre. En los sectores populares sucede todo lo contrario: las fiestas de la familia se desarrollan en la calle; los amigos se encuentran en la tienda de la esquina. Entonces, las lógicas de apropiación del espacio por los ciudadanos y ciudadanas siempre es distinta y es un elemento que uno debería entender. Es aprovechar, de una parte, la variedad urbana y, de otra parte, potenciarla porque ahí nace la noción de comunidad.

Y también hay una lógica cultural que tiene que ver con la construcción de la ciudad y con la noción de la modificación y transformación histórica de aquella. La Candelaria no tiene parques zonales, tampoco tiene parques locales, pero La Candelaria cuenta con muchos museos; el barrio Bolivia, al noroccidente de Bogotá, tiene una gran cantidad de espacios públicos, zonas de cesión de tipo A (como se llamaban antiguamente) y zonas de cesión de espacio público como se llaman hoy día: la gente tiene en dónde jugar pero no posee museos, ni la catedral, ni plazas públicas importantes. Entonces esa noción diversa de ciudad se manifiesta de distintas maneras y eso, de algún modo, se constituye en una característica especial de esta ciudad.

En el uso del espacio público, también, se encuentran tres aspectos muy difíciles de entender: el primero, las comunidades que acabo de mencionar. Ya no se trata de cómo construyo una calle, si hago una calle con paramentos o con antejardines o la hago con edificaciones aisladas que me impide construir una continuidad del espacio público, sino la manera como uso el espacio público. La gente que se apropia los diciembres pintando una calle, poniéndole velitas, pancartas, etcétera.

El segundo es un asunto bastante álgido y se ha discutido bastante: la noción del aprovechamiento comercial del espacio público.

El aprovechamiento comercial del espacio público se ha orientado desde siempre. La Plaza de Bolívar se construyó como centro cívico de la ciudad, pero los sábados y domingos era el mercado. Ahí se aprovechaba el espacio público. El periódico se vende en el espacio público y eso en sí no es malo, es como parte esencial de la vida de ser de la ciudad, y ahí uno no tiene grandes problemas en comprender eso. Lo que pasa es que el uso del espacio público, desde el punto de vista del aprovechamiento económico, no se ha controlado; no se ha construido históricamente una cultura de manejo del aprovechamiento. Por tanto, allí se cometen muchos abusos, se generan muchas desigualdades y los más afectados, en años recientes, evidentemente son los vendedores ambulantes.

Y el tercer aspecto, el de la administración del espacio público. Ésta es una administración confusa, complicada, llena de intereses, llenas de vicios, llenas de contradicciones.

Con base en esas dos nociones de la forma del espacio público y del uso del espacio público nació la intención de construir el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá. Y éste, como lo acaban de mostrar, tiene dos circunstancias: la primera, una visión integral; es decir, cuando se trabajó en el Plan Maestro, se entendió que no se trataba solamente de hacer un plan de arquitecto o de urbanista de líneas y espacios, sino también llegar a solucionar los problemas de cómo se construyen esas líneas y esos espacios y cómo se administran esas líneas y esos espacios.

La segunda, una propuesta abierta que fundamentalmente se construye con un conjunto de proyectos en los que no está determinándose una normativa de cómo debe construirse o cómo debe ocuparse el espacio público, sino cómo pueden construirse espacios para vivir, para usar y para desarrollar el espacio público. Pienso que la mayor virtud es esa, una especie de libro abierto que le

permite a la ciudad desarrollarse a futuro, y entendiendo que nosotros no teníamos toda la verdad.

2. EL APROVECHAMIENTO ECONÓMICO, SEGÚN EL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO DE BOGOTÁ

*Humberto Molina**

Tal como se propone en el Plan Maestro de Espacio Público, la regulación del aprovechamiento económico es una respuesta a un problema más complejo que el hecho de no haber sido aprobado el PMEP. De hecho, la visión de la cual se partió para llegar a esta propuesta que se relaciona con aprovechamientos económicos, es la de que el espacio público es el espacio de lo diverso y de lo contradictorio, no de lo homogéneo ni de lo originalmente unitario y sin conflicto. Se partió de que en el espacio público se enfrentan intereses, se disputa la satisfacción de necesidades, unas privadas y otras colectivas, y se llega incluso en determinadas circunstancias a transformarse en un campo de agudas pugnas por delimitar un territorio en el cual implantar un interés.

Por consiguiente, la visión que hay en la propuesta de regulación de los aprovechamientos económicos, ante todo, supone que parte del conflicto que se presenta en el espacio público, del desorden o del caos incluso que perciben muchos ciudadanos en el espacio público, de la inseguridad y de otras externalidades negativas que lo aquejan, está determinado por la disputa de esos intereses en el espacio público, unos legítimos, otros ilegales y otros que simplemente se han ignorado o no han sido reconocidos y, por consiguiente, una nueva política de espacio público debe darles derecho a que puedan expresarse dentro de un contexto de regulación política que intenta dirimir esos conflictos.

De todo esto se sigue que con el Plan de Espacio Público resultaría utópico e irrealizable creer que es posible erradicar la contradicción o suprimir el conflicto o garantizar una sociedad o un público homogéneo y unidimensional. Es más, tal cosa podría representar, desde el punto de vista que se ha examinado, el verdadero terror social. Una sociedad unidimensional, homogénea y homogeneizada en el espacio público tal vez sería la terrible encarnación de una sociedad ahistórica y totalitaria. En consecuencia, la propuesta de regulación es, ante todo, un instrumento político para dirimir y regular conflictos, es decir, para desarrollar pacto social. En una sociedad democrática, el pacto es la resolución adecuada a los conflictos y por eso el espacio político por excelencia es el espacio público.

La regulación económica que se propone pretende, en primer lugar, reconocer y destacar que el espacio público es la externalidad económica más importante que genera la ciudad. Aunque los economistas desde hace tiempo sabemos que estas externalidades existen y conocemos su importancia, en las políticas de espacio público, normalmente, casi universalmente ha sido un hecho desconocido, aun cuando económicamente aprovechado. El silencio sobre esa enorme potencialidad que representa la inversión pública en espacio público ha sido aprovechada *sotto voce*, precisamente, por las fuerzas económicas que, gracias a ese espacio público, consiguen productividad, competitividad y, además, aprovechamientos directos con elevadísimos rendimientos que no retornan al conjunto de lo ciudadano. De hecho, en la presentación señalaron algunos casos. Las ventas en el espacio público mueven por lo menos \$960 mil millones al año en el caso bogotano, y de toda esa suma solamente el 30% va a parar al vendedor ambulante; el otro 70% va a parar a la industria y a las redes de distribución de esos bienes en el espacio público. El vendedor ambulante sólo es ape-

* Filósofo y economista. Asesor económico del Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá,

nas la punta del iceberg del gigantesco negocio que debajo de éste existen. En el caso de la publicidad visual, quiero darles solamente un dato: una cara de un jugador en el espacio público se vende por \$800 mil mensuales; dos caras en un paradero generan \$1'600.000 ó más de ingreso mensual para quien es el concesionario de ese espacio. Si ustedes multiplican esto, por ejemplo, por mil paraderos, está hablandose de una suma realmente significativa, mensual.

Negocios, con un problema que tanto aqueja a las grandes ciudades modernas, como el del transporte, tienen de infraestructura el espacio público. Gran parte de la inversión pública se requiere para destinarla a construir vías y sistemas de transporte y quienes prestan esos servicios reciben beneficios gigantescos. Cada ruta de bus, cada taxi o cada troncal del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bogotá que se construye gracias al esfuerzo del conjunto de los ciudadanos y ciudadanas y a los impuestos del conjunto de los mismos, van, sin embargo, a generar beneficios para el sector privado. Se trata de regular porque al lado de esto hay una gigantesca iniquidad en la distribución del espacio público. La ciudad tiene 3,4 m² aproximadamente hoy por habitante de espacio público, pero el espacio público vecinal en los sectores de bajos ingresos, donde están los estratos 1, 2 y 3, no llega a 1,5 m² por habitante, mientras en los estratos 5 y 6 se tienen casi 4 m² ó 5 m² por habitante,

¿Qué se pretende con la política regulatoria? Se trata precisamente de que quien crea las externalidades positivas para la ciudad en primer lugar dándole el tratamiento de un bien público en sentido económico, al espacio público, no solamente sea el regulador de los aprovechamientos sino el primer beneficiario de los aprovechamientos, para que retornen a engrosar los recursos indispensables, precisamente para compensar a la ciudadanía por esos aprovechamientos. No se trata, entonces, de vender ni de arrendar el espacio público, sino dándole, por parte de la

propia Administración pública, el tratamiento de bien público, que éste retorne económicamente para fortalecer la inversión pública en espacio público.

Además, las soluciones del aprovechamiento económico que se plantean tienen inmediatamente un efecto sobre la gestión del espacio público. La maraña, como la llamó la doctora Carmenza Saldías en su presentación, en la gestión institucional hoy del espacio público tiene no sólo implicaciones administrativas; pues parte de esa maraña se debe efectivamente a que las instituciones han sido parasitadas en sus misiones institucionales por otros intereses, cada uno de los cuales saca sus beneficios de los distintos tipos de aprovechamientos que, de manera desarticulada y desregulada, se hacen del espacio público.

Se trata, entonces, de crear un marco regulatorio y una comisión reguladora de esos aprovechamientos para que ese problema pueda ser no solamente tratado con plena coordinación institucional, sino también con plena transparencia. ¿Qué está haciéndose en las concesiones? ¿Qué está haciéndose en las licencias? ¿Qué está haciéndose en los permisos? ¿Qué está haciéndose en los contratos de administración? Para que toda la ciudadanía públicamente pueda saber qué está pasando con los aprovechamientos económicos del espacio público.

En cuarto lugar y ésta es una necesidad histórica. Si no encontramos cómo aproximar, en este nuevo marco regulatorio, una manera que el bien público se aproveche reguladamente y con transparencia y capacidad de vigilancia, tanto por los organismos de control de la propia Administración pública como por los propios ciudadanos y ciudadanas, no vamos a lograr responder a las nuevas demandas que las ciudades contemporáneas exigen. El problema más grave del espacio análogo hoy, en la ciudad moderna,

contemporánea, es precisamente que transforma, en el espacio público pero análogo de los centros comerciales, de los mall de las grandes infraestructuras de ventas, al ciudadano o ciudadana simplemente en consumidor. Está buscándose una solución que reconozca que en nuestra economía es necesario que unos sectores que no han tenido acceso económico hasta el momento, lo tengan, regularizado el espacio público, y éste pueda también mantener la cualidad fundamental del espacio público de ser un espacio de todos, y así, en la nueva ciudad, en la ciudad moderna, dar una respuesta moderna y tecnológicamente avanzada en red. Y a través de una red intente dársele respuesta a este problema y se integre esa red a sectores sociales, pero modernizando esos sectores, no dándoles respuestas del pasado sino respuestas para la ciudad del futuro.

3. LA MISIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

*Samuel Jaramillo**

En general, la misión del espacio público se presenta como una categoría indudable, una categoría que se da por sentada, como algo incontrovertible, absoluto, ahistórico. La misión de un espacio público sería sinónimo de lo colectivo que se enfrenta precisamente con lo privado, que sería lo individual, en donde los conflictos radican en que hay unos individuos que abusivamente utilizan algo que es del conjunto de la población. Por tanto, la misión del Estado, legítima, sería defender esos intereses colectivos maltratados por individuos que abusan del espacio público, muy identificado con el derecho a la circulación o a la movilidad. Eso que parece tan absoluto, está lejos de serlo.

Esta noción de espacio público es una categoría histórica. Jordi Borja, entre otras nos recordaba que tiene una historia específica, un nacimiento relativamente reciente, asociado precisamente con el desarrollo mismo de la burguesía y del capitalismo moldeando la ciudad que tiene una contradicción que planteó Henry Lefebvre de una manera brillante: "En el capitalismo, la ciudad trata de subordinarse a la acumulación de capital, es decir, al valor de cambio. Pero al mismo tiempo cada espacio tiende a ser un valor de cambio y eso atenta contra el carácter colectivo de la ciudad que es fundamental para el papel que cumple, incluso dentro de la acumulación". Entonces, en ese sentido quiero mostrar que tiene un nacimiento específico. En nuestro medio hay un estudio (una tesis de doctorado de Silvia Arango) que muestra la evolución de la concepción de espacio urbano en Bogotá, y expone claramente que esas concepciones van cambiando generacionalmente, porque van transformándose las condiciones sociales, las condiciones históricas. Y, en general, existe más de una concepción de espacio público; y entre otras, ligadas a clases sociales.

Para no divagar mucho, diría que las discusiones alrededor del tema que nos ocupa enfrentan diversas concepciones del espacio público:

Una podría llamarse el modelo peñalocista, en el sentido que se contraponen a ese planteamiento, casi punto por punto, pues subraya la calle como el lugar de socialización, plantea el espacio peatonal como el más importante de la ciudad y aparece una preocupación muy legítima por el centro de la ciudad como lugar de convergencia de distintos grupos sociales. Sin embargo, eso agota todas las concepciones de espacio urbano en nuestra ciudad. Ese último que parece tan positivo, tan progresista en muchos campos (difícil ponerse en desacuerdo con algunos de esos aspectos), ¿copia todas las concepciones de la ciudad y de las prácticas urbanas? Creo que no.

* Arquitecto urbanista. Consultor especializado.

Como bien lo señalaba Fernando Montenegro, hay distintas prácticas. Hay una práctica o un esquema popular de práctica urbana y que se manifiesta, tanto en el espacio privado como en el espacio central, en varias actividades centrales. Subrayo la que causa más controversial: el comercio central. La forma como se compra entre los sectores populares y en los sectores de mayores ingresos no es la misma. Del uno se destaca el abigarramiento, la relación cara a cara, la discusión sobre el precio, ese tipo de cosas que genera unas prácticas específicas, un resultado específico, que tiene además toda su legitimidad, con una gran tradición. Y que tiene tensiones con otras concepciones, incluso con esta concepción urbana peñalocista.

Esa relación tiene una historia importante en el sentido de la evolución de la ciudad. Siempre en las ciudades latinoamericanas existió un centro popular al lado del centro tradicional; por ejemplo: Uruguayana en Río de Janeiro, Tepito en México, nuestro San Victorino. Siempre existió un centro popular con ese tipo de comportamientos, que durante mucho tiempo estuvo subordinado, limitado, confinado a un espacio específico por distintas características.

Lo que hoy se denomina crisis del centro de la ciudad o decadencia del centro es el resultado de la expansión de ese centro popular sobre el espacio del centro tradicional. Por distintas circunstancias, los mecanismos de confinamiento dejan de ser eficaces: el mismo mercado del suelo, el mercado inmobiliario paradójicamente tiende a favorecerlo. Entre otras cosas, las actividades populares pueden ser muy rentables (venderle a sectores populares puede ser mucho más rentable que venderle a sectores de mayores ingresos) porque éstas tienen una circulación más alta y eso ha generado (por los conflictos sobre todo en el orden de lo simbólico) la pujanza de esas prácticas y ha implicado el desplazamiento de las actividades "más nobles" para sectores de mayores ingresos.

Con resultados que son dudosos, porque uno de los grandes equívocos, sin subestimar la dificultad que mencionaba precisamente el alcalde Peñalosa, es que cuando se dice que al Centro no va nadie, que el Centro está decayendo, eso es contraevidente. Al centro va muchísima gente, sólo que los sectores de mayores ingresos van menos.

Entonces, la venta popular, en ese esquema popular, no es un elemento que tenga que identificarse como una plaga. Para la gran mayoría de la población de sectores populares, los vendedores ambulantes no son, en principio, algo ilegítimo. Por ejemplo, en una operación de la policía que llega a desplazar vendedores ambulantes, ¿ustedes creen que si efectivamente la mayoría de la población considerara que la policía viene aquí a restituirles un derecho vulnerado, de parte de quién se pondrían? Pues de la policía. La realidad es que no se ponen de parte de la policía y no solamente por solidaridad con personas que son de sus mismos ingresos, sino porque efectivamente no se ve que eso sea incompatible con sus prácticas urbanas.

LA PROPUESTA DE REGULACIÓN ES ANTE TODO UN INSTRUMENTO POLÍTICO PARA DIRIMIR Y REGULAR CONFLICTOS, ES DECIR, PARA DESARROLLAR PACTO SOCIAL.

¿Quiere decir esto entonces que no se deba hacer ninguna regulación? No. Como toda actividad, requiere regulación. Los cafecitos franceses que se quieren instalar en la Carrera Quince si no se regulan, verán lo que sucede. Y en ese sentido me parece importante que el Plan contemple esas situaciones. Pero lo que sí cambia en términos de concepto político es que el vendedor ambulante no

es un delincuente. No es, efectivamente, una práctica incompatible con la modernidad, ni con la sociedad, ni con el funcionamiento de la ciudad. Al contrario, las pretensiones de homogeneizar completamente la ciudad y de que todos los espacios sean iguales me parece excelente. A mí me parece bonito el parque del Virrey y la Carrera Quince bien diseñada. Pero ¿todos los espacios de la ciudad tienen que ser así? ¿Realmente esa es una cosa que esperaríamos? No lo creo.

Entonces, para finalizar, hay que considerar que en la ciudad coexisten distintas concepciones del espacio urbano, las cuales no son reductibles a esta noción de espacio público propiedad-privada; no es una función universal, lógica y absoluta. Tiene resultados históricos específicos y en este sentido, como en tantas otras cosas, hay distintas concepciones porque nuestra sociedad es compleja y no pueden avasallarse las concepciones de la mayoría de la población que son los que finalmente hacen esta ciudad.

4. LO TÉCNICO Y LO ADMINISTRATIVO EN EL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO DE BOGOTÁ

José Salazar*

En este corto tiempo quisiera hacer algunas reflexiones sobre el Plan Maestro de Espacio Público, presentado en un extenso documento que tuve oportunidad de leer estos días pasados.

Como ya se ha dicho en este Foro, el Plan presenta un enfoque novedoso de gestión del espacio público, que en mi concepto no se articula claramente con el planteamiento urbanístico, que es complejo y difícil de seguir. Así, mientras la gestión concibe el espacio público como un "productor" de recursos para la ciudad al establecer una estructura institucional y

técnica para "cobrar" a los particulares (o *free riders* como los denomina en la reflexión económica) por su utilización, el planteamiento urbanístico parte de una concepción amplia del espacio público, que incluye no sólo los sistemas generales (vial, de servicios públicos y de equipamientos), sino el paisaje y la estructura ecológica en su conjunto.

No quiero hacer énfasis en la parte de gestión, pues creo que la gran mayoría de las exposiciones e intervenciones del Foro han sido sobre este tema que, a su vez, se ha evaluado únicamente como solución a un problema coyuntural de ocupación masiva de algunos andenes por ventas y otras actividades económicas, lo cual es de hecho una enorme simplificación.

En este tema sólo quisiera dejar claro que tengo algunas reservas sobre su puesta en marcha, que no veo factible en las condiciones actuales de la ciudad, pues la propuesta de gestión requiere condiciones muy especiales para su desarrollo muy difíciles de alcanzar en los próximos años. No hay claridad en la forma de implementación como se requeriría un enfoque que propone un cambio tan radical en el uso y aprovechamiento del espacio público. Así, por ejemplo, la propuesta de concesión de la red de puntos de ventas implica un control muy estricto del uso del espacio público; es decir, que quien obtenga la concesión exigirá ser el único vendedor en la zona, tal como los parqueaderos en concesión exigen el retiro de los vehículos estacionados en la calle, lo que ha ocasionado no pocos problemas.

Haré énfasis en los temas urbanísticos y en el concepto mismo de espacio público que sustenta en plan, cuya ambigüedad puede explicar algunos problemas del plan.

La definición "ampliada" del espacio público implica que el Plan Maestro se sobrepone a otros planes maestros que el propio POT ordena elaborar, tales como los de movilidad, de recreación, de equipamientos, entre otros, así

* Arquitecto urbanista. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Asesor del Plan de Ordenamiento Territorial.

como a los planes ambientales para el manejo de los diferentes elementos de la estructura ecológica. Por este motivo el Plan Maestro tiene grandes dificultades para identificar y priorizar proyectos, pues tendría que hacerlo sobre un conjunto muy amplio de elementos que, a su vez, ya estarían definidos en otros planes. Y por eso también, cuando identifica proyectos, se trata más bien de enunciados generales (malla horizontal de espacio público, red vial) o programas que deben posteriormente precisarse (tales como los espacios públicos peatonales y los parques regionales).

En este sentido también la propuesta del Plan Maestro es darle prioridad a la calidad urbanística del espacio público, basada en su intervención individual de sus más de 3.000 unidades morfológicas delimitadas por sus trazados urbanos; por tanto, los proyectos del Plan Maestro serían tantos como unidades morfológicas hay. De manera que las determinaciones en cuanto a la definición de proyectos y de normas, la prioridad en intervenciones e inversiones que son el objetivo central de los planes maestros como fueron concebidos en el POT, queda sin resolver.

Volviendo a la definición ampliada de espacio público, se podría decir que una de dos: o esta definición ampliada de espacio público no corresponde a un elemento susceptible de ser planificado en un instrumento del tipo "plan maestro", o se trata de un Plan Maestro Especial, que implica una formulación diferente, con otros alcances y propósitos.

Si se quiere un Plan Maestro en el sentido estricto del término, entonces habría que tomar una definición del sistema de espacio público como la del Decreto 619 de 2.000, que se refería exclusivamente a los parques y espacios públicos peatonales.

Si se mantiene la definición de espacio público en los términos "filosóficos" y urbanísticos que propone el Plan, entonces era

necesario concebirlo como una formulación más bien orientadora de otros planes maestros y no como un Plan Maestro, tal como se definió en los términos de referencia. Un plan "orientador o articulador" de otros planes y, por tanto, no un plan maestro sino más bien una política de espacio público, que es la formulación que cabe a estos objetivos.

En este sentido vale la pena explorar muy rápidamente el origen y evolución del concepto actual de espacio público.

El concepto de espacio público nació en la década del setenta, como parte de la reacción a los desarrollos del urbanismo moderno en la ciudad europea en los 30 años que siguieron a la segunda guerra mundial. Fue parte de una nueva visión de la ciudad que trajo conceptos como el patrimonio, la sostenibilidad ambiental o la reconquista de los ciudadanos en la construcción de la ciudad. Se trataba de "civilizar" elementos como las autopistas y las zonas verdes que se habían introducido en forma brutal sin considerar los efectos sobre la ciudad construida y la calidad o forma de vida de los habitantes. En este contexto el equilibrio entre el espacio edificado y de uso privado y el espacio libre y de uso colectivo, o la simple dignificación de los espacios públicos, adquirieron un significado más allá de esta recuperación urbana.

Por eso se puede decir que el espacio público se construye como un concepto que linda entre lo político y lo técnico; no es objeto de planes, es objeto de posiciones. Pero al igual que el patrimonio, es un concepto que va haciendo tránsito hacia lo técnico y termina por incorporarse a la planeación, con un estatus poco definido.

Ahora bien, la noción de espacio público que se introdujo en Colombia apenas en el decenio del ochenta no puede tener el mismo significado, pues nosotros no estábamos tratando de "civilizar" elementos que apenas si existían en las ciudades, sino tratan-

do de superar una crisis urbana de enormes proporciones que sufrieron muchas ciudades colombianas, en especial Bogotá. Hay que recordar que en los primeros años de la década del noventa, Bogotá era considerada como una ciudad no viable, incapaz de solucionar los problemas elementales para la vida urbana: servicios públicos, vivienda, vialidad, equipamientos.

Durante la década del noventa, Bogotá experimentó un proceso sistemático de reversión de la crisis, que implicó cambios profundos tanto en la Administración pública y en el conjunto de la vida urbana: la tributación, la conducta ciudadana, el respeto por lo público.

En este contexto, los proyectos de espacio público adquirieron una nueva dimensión como parte principal tanto de los programas de cultura ciudadana de las administraciones del alcalde Mockus (comportamiento del ciudadano en el espacio público en la primera y aumento del cumplimiento voluntario de normas en la segunda), como del amplio proceso de reconstrucción urbanística de la ciudad de la administración del alcalde Peñalosa (preocupación por el papel generador del espacio público para un nuevo modelo urbano y una forma de vida urbana centrada en el espacio público).

Los proyectos del espacio público permitieron mostrarles a los ciudadanos una nueva capacidad de gestión pública, asociada a una nueva cultura de respeto por lo colectivo y a la posibilidad de avanzar aun en períodos en los cuales el país tenía graves problemas para enfrentar su desarrollo. Y esto implicó que el espacio público quedó ligado a esta recuperación urbanística de la ciudad y a la posibilidad de construir una mejor ciudad.

Es en este contexto que debe construirse una noción de espacio público que permita orientar o articular los demás planes. No es

posible hacerlo en abstracto, pues se cae en las generalidades que poco o nada pueden afectar la acción pública.

Por esto, lo primero que extraña al revisar el Plan Maestro es no encontrar en el diagnóstico una evaluación de las políticas y los programas desarrollados en la ciudad en los últimos 12 años, lo que indica que se omite o se da poca importancia a lo que se ha hecho.

Este es un punto crítico, pues no se ha demostrado el agotamiento del modelo aplicado y la evaluación de la experiencia realizada y acumulada por la ciudad no indica la pertinencia de otro enfoque, ni se han presentado los soportes que demuestren la necesidad de abordar una nueva ruta en la definición de una política pública en materia de espacio público.

Quizás parte de las dificultades del Plan Maestro de Espacio Público radican en esta ausencia de evaluación, que permitiría refundar el Plan sobre un concepto de espacio público acorde con la ciudad y así comenzar a superar la ambigüedad del concepto en el marco de la práctica urbanística.

5. EL ALCANCE DEL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO DE BOGOTÁ

Álvaro Suárez*

El Plan significa que estamos llegando a una meta del gobierno, cuyo proceso ciudadano significa quince años de esfuerzo, desde cuando en la Ley 9ª de 1989 se definió el concepto de espacio público que gobierna el país. Son quince años en los cuales ha venido trabajándose simultáneamente en planear y hacer. Y eso es muy importante porque a ratos creemos que es imposible hacer las dos cosas, que una viene primero y que la otra viene después. Creo que quince años muestran que se hicieron muchos proyectos al tiempo que se estaba haciendo plan. ¿Por qué me parece que hay condiciones? Porque encuentro en este Plan, en esta propuesta, tres cosas muy importantes.

Por un lado, incluir el total del espacio urbano en la economía me parece un salto, un *plus*, un ganar en el proceso que vivimos los bogotanos y las bogotanas. Además, le da una gran importancia a ordenar tanto la gestión como la institucionalidad de ésta. Ir hacia el nivel de lo local con su red local de apoyo me parece otro avance; vamos a saltar de la escala gigantesca de los monumentos y de los sitios importantes. Así podemos ya empezar a tener instrumentos de una escala un poco menor.

Eso permite preguntarme: ¿hay condiciones o no para que haya Plan? Personalmente creo que las hay y veo dos interrogantes que me parecen de mucha relevancia en el proceso que sigue. Uno en el del aprovechamiento y otro en el de calidad.

En aprovechamiento voy a ser muy preciso porque me refiero, vuelve y juega, a la versión que conocí y que fue distribuida, para efectos de lectura de marzo primero, en la cual veo dos preocupaciones: (1) ¿cómo se establecen las tarifas? ¿Cómo se estima el valor? Allí se habla del valor de la inversión que se requiera en uso y de la probable rentabilidad. Importantísimo este aspecto porque establecer las tarifas es no

sólo fijar las tarifas para el uso de ventas callejeras, sino establecer también tarifas para otros usos, como podría ser el Clásico RCN, etcétera. Entonces el tema de las tarifas va a estar guiado por un principio que es no sólo la inversión, sino que también el espacio público es escaso y que su valor incluye un componente simbólico. El valor de un metro cuadrado de Monserrate es diferente de un metro cuadrado del parque de mi barrio que entre otras es muy bonito; (2) el beneficiario de la licencia. Y estoy así de específico porque ya considero que hay condiciones para entrar en el segundo paso. Pareciera que hay un interés en trabajar sobre las organizaciones, pero no se precisa suficientemente.

Respecto a calidad quiero centrar dos temas, porque creo que el alcance, el significado de este proceso, es que pronto tendremos Plan. Estos dos temas son dos instrumentos que la ciudad probó: uno, las cartillas y en el cual convendría que el Plan orientara a las cartillas, porque de ellas dependen muchas cosas: por ejemplo, para arrancar, el costo de metro cuadrado, que quiere decir presupuesto, depende de identidad. Hablando de la identidad más cotidiana, ésta depende de competitividad. Ahí hay un *cluster* como diría el señor de Bilbao (el *cluster* de espacio público). En la oferta de insumos en el espacio público, las cartillas definen mucho y me parece o al menos en la versión que yo conocí (hago la salvedad) hay pocas orientaciones sobre ese tema.

El otro tema de calidad es diseño. Yo veo las 117 redes de las 117 UPZ, pero me preocupa que no capitalicemos experiencias como las del taller del espacio público, que es pura cooperación público-privada (Sociedad Colombiana de Arquitectos, Alcaldía Mayor) y que se requiere un nivel de lo local. Con esto cierro y respondo la pregunta del significado: pronto habrá humo gris y podremos decir "*habemus plan*".

* Arquitecto urbanista. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Asesor del Plan de Ordenamiento Territorial.

6. ¿QUÉ TAN PÚBLICO ES EL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ?

Alberto Saldarriaga*

La pregunta es un poco gruesa, y la respondo con una idea relativamente sencilla que sostengo desde hace varios años: el espacio urbano es espacio público cuando fortalece el sentido de lo público en la conciencia del ciudadano y de la ciudadana. Por consiguiente, no todo espacio urbano es espacio público. Mi inquietud va hacia cómo está formándose la conciencia ciudadana en Bogotá y cómo esa conciencia se refleja en el dominio de lo público.

Retomando cosas que afortunadamente ya se han dicho, yo diría que el problema de espacio público se puso en evidencia en Bogotá, a mediados de la década del setenta, cuando empezó a privatizarse la ciudad, comenzaron a levantarse los conjuntos cerrados, cuando se construyeron los grandes centros comerciales y una serie de barreras que no existían antes y que pusieron a decir, si no a la ciudadanía en general por lo menos a un grupo de los que yo llamo los eternos preocupados: "¿Qué está pasando en la ciudad? ¿Qué está pasando que surgen las rejas donde antes se podía circular libremente? ¿Qué está pasando donde el guardia de seguridad ya no lo deja a uno pararse frente de un edificio y mucho menos con una cámara porque se vuelve terrorista?."

¿Qué pasa en una ciudad donde hay una serie de cortapisas, visibles las unas invisibles las otras, que hacen que todo este cuento del espacio público, en el fondo, sea más una construcción que una realidad en la vida cotidiana?

Entonces vienen los otros fenómenos. Para mí la transformación de Bogotá comienza cuando se inaugura la ciclovía dominical. En otras palabras, para mí la ciudad comenzó, existencialmente e intelectualmente, cuando la

ciudadanía se encontró, cuando el "pelado" del sur podía ir al norte y la "pelada" del norte podía ir al sur, y cuando se encontraban y había un espacio de encuentro, sin que nos cogiéramos de las mechas, sin que nos matáramos a tiros, sin que nos acuchilláramos ni nada de eso. Y como yo decía tal vez en otro artículo, las camisetas y los tenis pueden ser de marca, pueden no ser, pero son muy parecidos. Es decir, hay aunque sea un principio de igualdad visual, un principio de encuentro. Y este principio lleva muchos años. Para mí es asombroso que todavía salga los domingos a la esquina y me encuentre la ciclovía y pueda caminar, y esté vivo y coleando, y sea todavía un punto, un hito, en la conciencia ciudadana del bogotano y de la bogotana.

Con base en estos puntos, comienzo a mirar si el espacio urbano realmente es o no es espacio público. Cuando viajo a una ciudad, a un pueblo, me interesa ver qué es eso. Me interesa, en los pueblos de la Costa, cuando la gente saca la silla a las 6 de la tarde a la calle y se pone a jugar dominó. ¿Será eso una invasión ilegítima del espacio público?

No tengo las respuestas para la pregunta. Simplemente las formulo, pero creo que entre idas y venidas, esa conciencia ciudadana está formándose. Sólo espero que nunca haya un Plan Maestro de Vida Ciudadana. Jamás. Ese día saldría corriendo no sé para dónde.

Y para finalizar solamente una pregunta: ¿y dónde está la cultura ciudadana?

* Arquitecto. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

7. COMENTARIOS DE JORDI BORJA

Vine a este foro con cierta reticencia. ¡Un plan, un plan del espacio público! ¡Ambiciosos no! ¡Qué ambiciosos! ¿Por qué se meten en este lío? Se dice que cuando no se quiere resolver un problema se crea una comisión. Cuando en una Administración no quieren que influyas y estás trabajando allí, te ponen a hacer planes. Eso me pasó a mí y a unos cuantos. Lo digo por experiencia. Hubo gente que nos infiltramos en la administración de la ciudad en Barcelona, en la época de la dictadura, y nos ponían a hacer estudios y planes. Después, cuando hubo las elecciones, algo parecido a la izquierda ganó en las principales ciudades españolas y en las ciudades de las periferias. Y llegó el momento en que los responsables de los partidos de izquierda que habían ocupado bastantes alcaldías y sobre todo muchas secretarías de urbanismo, planeamiento, y estas cosas, y reuní a los compañeros y les dije: "Espacio público sí, planes no".

Y pensé: "¿Por qué ahora quieren hacer planes cuando justo estaban empezando a hacer espacios públicos?". Por ejemplo, hay ciudades como Barcelona o París que han heredado un espacio público de calidad porque hubo planes que, entre otras cosas, normatizaron que por las calzadas por donde va la circulación rodada no pueden tener más superficie que las veredas. Es algo tan pequeño que tiene una influencia tremenda. O que las manzanas, las cuadras, tenían que ser octagonales, o cuadrículas; y las esquinas en diagonales son fantásticas, como punto de encuentro.

También tuve en cuenta que pudimos hacer espacios públicos sin planes, porque se había creado una cultura del espacio público dentro de mayorías ciudadanas importantes, incluyendo los populares. Cosa distinta sucede en América Latina, como muy bien señalaba Samuel Jaramillo. Además disponíamos de un plan heredado del sistema anterior. Los sistemas autoritarios a veces te dejan buenos excedentes en urbanismo. Campos Benulti, archi-

tecto, urbanista que fue un poco el ícono del partido comunista italiano en su época gloriosa dijo: "El fascismo por lo menos nos dejó una legislación que nos ha dado bastante poder sobre el suelo". La forma en que las cosas salen bien tienen efectos perversos y las cosas malas, un efecto positivo. Dios castiga, pero no ahoga. Entonces heredamos un plan general metropolitano que decía algo tan sencillo que cada vez que un suelo iba a cambiar de uso en el recinto de la ciudad, porque como había un déficit de espacio público, tenía que pasar a ser espacio público o equipamiento colectivo. ¿Qué quería decir esto? Que expropiar este suelo era muy fácil; es decir, este suelo era barato y el proceso cumplió su objetivo. Por dos razones básicamente: la condición de la restricción de uso aparecía al momento que el particular cerrara el negocio o decidiera cambiar de actividad, y la otra es que se coincidía con una época de poco dinamismo económico.

Por tanto, me reconcilé con la posibilidad de que ustedes también tuvieran un plan. ¿Por qué iban a ser menos? Ustedes han dicho como aquella frase que hizo famoso un político francés: "Sí al plan, pero lo difícil vendrá después". Todos han manifestado un apoyo frío, en el sentido de que lo caliente vendrá después, para bien o para mal. Y quizá tenemos que entender que su importancia puede ser en el corto plazo, incluso más cultural que normativa. A mí me gustó mucho lo que presentó Fernando Montenegro porque ha introducido mucha distancia: ¡cuidado con el Plan! ¡Cuidado con la diversidad de visiones! Hay lógicas incluyentes que excluyen a otros. Yo añadiría: hay lógicas universalistas que en la práctica se traducen después en un monopolio del uso de muchos tipos por otros. Y en todas las clases sociales hay de todo. Por ejemplo, se quería liquidar una escuela en un barrio alto de México, porque iban niños con síndrome de Down, y los sectores estos de nivel alto, no les gustaba que a ciertas horas de la mañana o de la tarde vieran entrar o salir a niños con síndrome de Down. Pero también he visto en secto-

res populares que dicen: "Nosotros queremos estacionar delante de casa y que no sea un espacio para que jueguen los niños y para que descansen los viejos".

La relación con el espacio público es muy contradictoria. Es como con los impuestos. Todo el mundo quiere más servicios públicos pero pagar menos impuestos. Todo el mundo quiere que el espacio público sea de todos pero que lo usen lo menos posible. Por tanto, hay que crear una cultura, que por supuesto es difícil, complicado, e implica un proceso largo, sobre todo hay que admitir la diversidad en los usos del espacio público. Es decir, la diversidad de valores. Cuando se habla del pluralismo de visiones se dice que el *ambulantaje* es uno de los aprovechamientos económicos; hay que tomar en cuenta también que las plusvalías urbanas que generan el espacio público son más importantes que el *ambulantaje*, en valor económico. Aquí hay una legislación y una práctica de ésta que tiende a apropiarse de estas plusvalías y esto me parece un avance, porque mi experiencia es que en cualquier país de América o de Europa es difícil la recuperación de las plusvalías urbanas, es complicado, pero hay que plantearlo. Como tan importante es plantear que hay muchos que se aprovechan de las externalidades del espacio público. Incluso he estado en reuniones, por ejemplo, con una organización francesa que se llama *Empresarios Ciudadanos* que reconocían que ellos se aprovechaban del aumento de calidad de la ciudad y, por tanto, tenían que contribuir a financiar este aumento, porque saben que los beneficia a ellos.

Es muy importante, pues, insistir en la diversidad del tratamiento, y en este sentido es más complicado, porque cuando haces una ley integral y defines un modelo integral de gestión, después hay que mirar con mucho cuidado que la aplicación no tienda a la homogeneidad. Cada parte de la ciudad tiene su población con sus costumbres, con su morfología, con su historia, etcétera, y aplicar una ley general con flexibilidad requiere un personal muy

calificado en el que puedas confiar. Porque no es fácil convencer a los expertos en viabilidad, en torno a que las calles no son carreteras; no es fácil que cada administración sectorial, que los profesionales de cada sector tengan una visión integral del espacio público, porque no es su práctica, no es su formación, etcétera.

Por tanto, aquí se ha planteado que una buena política de espacio público requiere unos procesos de formación de los profesionales más integrales. La principal dificultad que tuve en los doce años de gobierno en Barcelona no fue encontrar buenos arquitectos o juristas o profesionales, lo difícil fue encontrar gente que tuviera en cuenta distintas dimensiones de la realidad, especialmente en el tema del espacio público. Además, algo que se ha planteado es la calidad del espacio público, y en la calidad también hay diferenciación. Es muy importante tener en cuenta la calidad estética del espacio público. Una frase que me impresionó mucho cuando una señora oscura, muy pobre, en un favela en la periferia de Sao Pablo que íbamos a hacer una regeneración me dijo: "Hagan lo que se tiene que hacer, y así quedarán las cosas que dicen que van a hacer, pero sobre todo no olviden una cosa, que los pobres también tenemos derecho a la belleza". Pero cuidado que cuando se reconoce este derecho, también se tiene que reconocer algo que se ha citado poco:

¿Quién decide que aquél sea espacio público bueno? ¿Quién lo decide? ¿La Administración? ¿Los profesionales?

Tienen que intervenir los profesionales concretando, formalizando el diseño; la Administración, tomando las decisiones. El proceso de elaboración tiene que ser un proceso concertado entre los comerciantes, los habitantes, los usuarios, etcétera, porque no podemos imponer nuestro modelo de espacio público de uso, de belleza y de forma porque no tenemos el monopolio de la verdad. Por muy alcalde que seas, por muy urbanista o arquitecto que seas, no tienes el monopolio de la verdad.

D. HAGAMOS EL DEBATE SIN PASIÓN.

Luis Eduardo Garzón
Alcalde Mayor de Bogotá

Saludo muy especialmente a todo el equipo que organizó este evento, especialmente a la doctora María Fernanda Campo. La Cámara de Comercio de Bogotá con María Fernanda Campo a la cabeza y la efectiva tarea de María Eugenia Avendaño ha sido fundamental para el éxito de este evento que abordó un asunto de primer orden no sólo en Bogotá, sino en el país y en el mundo. Un saludo muy especial a Juan Manuel Ospina que a nombre de la Alcaldía colaboró y promovió este proceso, a los expositores internacionales, a los amigos representantes de las alcaldías que del mundo vinieron, a los de las alcaldías nacionales y a mis queridos amigos, algunos contradictorios, ex alcaldes de Bogotá. Un saludo muy especial a todos y todas.

Sin duda hubo de todo y para todos en este escenario. Y es natural que así suceda con un problema que es casi de piel, profundamente sensible. He conocido las diferentes reflexiones y observaciones presentadas acá, sus recomendaciones y su valoración. Algunas de ellas las vamos a tener, otras las vamos a analizar.

En el avance del evento hubo intervenciones dramáticas que reflejan que el tema de espacio público está recogiendo o absorbiendo muchas de las dificultades propias de la política social. En Bucaramanga, acertadamente planteó la necesidad de que sobre estos temas los gobiernos nacionales generen una política, asuman compromisos precisos como quiera que tienen responsabilidad con la realidad que se vive en espacio público, con la pobreza. El asunto no puede reducirse a las responsabilidades que les compe-

ten a los gobiernos locales, que terminan asumiendo los costos de muchas de las políticas nacionales.

Cuando uno escucha hablar de Bilbao, y su modelo de la defensa del espacio público, donde se registra el fenómeno de los ecuatorianos como un elemento bien complejo, no puede dejar de pensar que nosotros también lo tenemos acá, pero que los ecuatorianos también lo tienen en su país con los colombianos. No vamos a hacer por ello discursos xenófobos, que suficientes hay en España y en el mundo hoy.

Argentina, donde creo que las cifras ni siquiera están claras de cuántos vendedores ambulantes hay en espacio público, hoy se habla de 350 mil a 400 mil personas. La reflexión sobre México, donde en el Zócalo conviven los conciertos y la pobreza. En general, las exposiciones reflejan de alguna manera lo que está sucediendo en el mundo respecto al espacio público, situación que aparece ligada a otros elementos clave para entender la situación y avanzar en su transformación.

En torno a las normas, como Alcalde estoy aplicando la Constitución Política Nacional y la ley ceñido a la interpretación dada por la Corte Constitucional en su bien conocida Sentencia de Tutela en relación con los vendedores ambulantes. Ahora le explico a Antanas en qué consiste nuestra aplicación. Destaco lo que dijeron todos los conferencistas: el espacio público no está afectado solamente por las ventas ambulantes. Quisiera tener la ciudad con solo comercio formal, pero ha bajado el empleo formal y ha crecido el empleo informal, en casi 4,5%. ¿A dónde va esta informalidad? A la calle, pues muy pocas alternativas genera en los tiempos actuales, el empleo formal para los trabajadores.

En ese sentido, del empleo demandado y ofrecido, una ciudad como Bogotá, de una u otra manera, se afecta con las políticas nacionales. Los niveles de inmigración de despla-

zados crecen permanentemente, ya sea por el Plan Patriota y sus consecuencias en la política de guerra o por los elementos propios y las circunstancias propias que tiene la pobreza, especialmente la rural. Un amigo cercano a la Gobernación de Cundinamarca me planteaba en días pasados ¿por qué no hacemos el tren de cercanías entre Facatativá y Bogotá? Le contesté: Sí lo hacemos, la gente se viene de Facatativá para Bogotá ¿y quién regresa la gente de Bogotá a Facatativa? Es imposible porque hay 15 provincias en Cundinamarca y 14 están sin agua potable.

Si no se invierte en las regiones es absolutamente imposible evitar esa dinámica con programas como Bogotá sin Hambre, si hacemos una cobertura en educación y subsidiamos la permanencia para que los jóvenes no deserten de la educación gracias a la gratuidad absoluta en estrato 1 y 50% de gratuidad en el estrato 2, pues la gente se viene más para Bogotá. Acá recibimos el 90% de la reinserción individual. Quien se reinserta en el país llega a nuestra ciudad y la explicación que da al respecto el Gobierno nacional es que las mejores condiciones de reinserción están dadas en Bogotá. No puede ser que la solución sea no tener una política responsable.

Ese es un problema que no sólo le compete al alcalde, claro que nos compete, somos responsables y no le sacamos el cuerpo. Y la posición no puede ser aislar a Bogotá del país. Bogotá es una ciudad incluyente, diversa; quien viene como desplazado tiene que ser un nuevo habitante de la ciudad, mientras no le ofrezcan alternativas diferentes en el país y tenemos que asumirlo. Por eso, entre otras, no puede esperarse que desaparezca, como tampoco puede desaparecer por arte de magia el tema del espacio público. Claro que tengo que defender a los comerciantes formales. Yo tengo que responderles a quienes pagan impuestos, tengo que responderles que con esos impuestos se pagan los programas sociales de Bogotá. No puedo promover la ilegalidad como alternativa de

generación de ingresos de la ciudad. En esto no puedo hacer demagogia ni populismo. Tampoco decir que no hay alternativas.

SI LA REINSERCIÓN NO TIENE UNA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN VAMOS A QUEDARNOS EN UNA SITUACIÓN MUY COMPLICADA.

No es cierto que me hayan entregado una ciudad sin vendedores ambulantes. Lo que nosotros hicimos en todo este proceso fue intentar recuperar espacios. Recuperamos San Victorino sin alternativas a los vendedores ambulantes. ¿Para dónde se fueron? Para la 7ª, la 10ª y la 19. Y está recuperado San Victorino: tengo placas de comerciantes formales reconociendo el beneficio que recibieron con esa medida. Recuperamos El Restrepo con alternativas diferentes de las de San Victorino, y recuperamos la Plaza España con reorientación, recuperación, reubicación y con construcción. Ahora tenemos un pulso, el 31 de mayo, en la Carrera 7ª y su zona de influencia. Aspiro a no resolver este pulso mediante represión, pues hemos creado los escenarios de la concertación. Los vendedores ambulantes tienen que saber que los consensos paralizantes no son buenos. Como gobernante debo asumir costos. No gobierno para un sector ni para el otro. Este tema no puede verse sin decir cuál es la generación alternativa de ingresos propuesta. Antanas Mockus, planteó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) la obligación de hacer el Plan Maestro de Espacio Público (PMEP); hoy esa es una realidad. Carmenza Saldías que desde la dirección de Plantación ha coordinado todo el proceso, les explicó que es una política de largo plazo, pero que tiene procesos inmediatos que logran resolver varios puntos que la Cámara de Comercio de Bogotá planteó en su intervención, a través de la doctora

María Fernanda Campo, entre otras, que primero debemos resolver el tema de institucionalidad: diecisiete instituciones no pueden manejar el tema de espacio público, un solo espacio público. Hay que ver esto como una empresa de desarrollo espacial, social y económico y ver al espacio público como un todo. Claro hay que ver el derecho del peatón, los problemas estéticos, pero también los problemas conceptuales del espacio público. Hay gente que quiere vender un espacio público donde los moscos no piquen, ni los perros ladren; en donde ojalá sea una ciudad como Berna. Nada más triste que ese espacio público. El espacio público tiene que ser incluyente y vivo, pero legal. Entonces démonos otro espacio público tipo la Calle de Florida en Buenos Aires o las Ramblas, en Barcelona.

Existe pues, la posibilidad de la utilización legal e inteligente de ese espacio público organizado, estableciendo módulos para la atención al peatón, entre otros. Para que ese espacio público genere empleo; no queremos mercados persas en la organización del mismo. Tampoco el que algunas ciudades añoran, como el de Miami, donde no hay andenes ni hay peatones. Porque yo no sé quién puede caminar en Miami. Grandes autopistas sin la posibilidad para que el peatón pueda al menos hacer su ejercicio natural y normal, de caminar.

Esa es la discusión sobre el tipo de espacio público que proponemos. En este terreno estamos dispuestos a oír todas las opiniones, y por eso nos parece importante la iniciativa de este taller porque colocó este debate donde hay que colocarlo. Sergio Fajardo, ex alcalde de Medellín me decía: "Yo tengo una mano de líos con el espacio público. La ventaja en relación con Medellín es que todo el mundo supone que yo tengo que hacer algo para recuperarlo". En cambio, acá se me está echando la culpa de que todo estaba recuperado, y nosotros se lo entregamos a unos vendedores ambulantes, salidos de la nada. Esa

discusión hay que hacerla sin pasiones. Claro, en medio de las campañas electorales todo el mundo trata de hacer agitación política a nombre de esto, y obviamente éste es uno de los elementos que juega y va a jugar en la campaña, ligado al tema de seguridad urbana al cual voy a hacer referencia. Este asunto del espacio público también tiene que señalarse en el terreno de lo que es la ciudad, que tiene encantos, pero también tensiones. Desde la Alcaldía he palpado la intolerancia ciudadana. Por ejemplo la relación con las llamadas "zonas de tolerancia", que no inventamos. ¿Dónde pongo las zonas de tolerancia? Nadie las quiere. Habrá prostitutas mientras haya hombres que compren sexo. Me dijeron que lo de los indigentes estaba resuelto. Que sólo faltaba un grupito residual del "Cartucho". Se intervino el Cartucho, apareció el Bronx, Cinco Huecos, la Estanzuela, San Bernardo. ¿Qué pasó? Tocamos un pedacito del avispero, y el avispero revoloteó, y llego todo a donde nadie esperaba que llegara. Hoy ese tema de la indigencia tiene una salida, estas son cuatro hogares de paso. ¿Dónde los coloco? Una ciudad que no los acepta, porque esa gente no produce solidaridad sino desprecio. Esa es una discusión tan importante como la de los reinsertados. Nos los entregan y yo le digo al presidente Uribe: "Usted nos los entrega ¿y dónde los colocamos?".

Ciudad Bolívar, que hoy son cuatro "Villavicencios", una ciudad relativamente nueva ¿Quién es la población? Pues desplazados. Gente que no quieren ver en la ciudad, gente que está con unos problemas de orden social supremamente graves. Hace poco le decía a una amiga: "la invito a comer". Y me respondió: "¿En dónde?", "En La Macarena", y ella me dijo: "Hacia el sur no". Vive en la 72. Eso es la intolerancia.

En el asunto de vendedores ambulantes hay más tolerancia, claro que la hay, pero también con doble moral. Primero, ¿que vende el vendedor ambulante? Periódicos,

revistas, telefonía móvil, chicles, colombinas. Si hay empresarios tan bravos con los vendedores en la calles, ¿por qué le venden esa mercancía? Para evadir responsabilidades laborales y tributarias. Y sus productos compartiendo esquina con la ilegalidad del contrabando. El ciudadano nos reclama que les saquemos los vendedores ambulantes que no dejan caminar, pero eso sí, le compro a ese vendedor ambulante. El 86% de los encuestados recientemente reconocieron que compran en la calle.

Esa discusión hay que colocarla en la ciudad. Aunque el vendedor ambulante ha sido tolerado, éstos también tienen que entender que hay que buscar alternativas. Que no pueden ser caprichosos y cerrados a las salidas. Entre los vendedores ambulantes hay gente que anuncia paros, consideran que la calle es una trinchera de la guerra o de la vida. No señor, porque una cosa es que uno entienda el problema de orden social, de orden económico, y todos los problemas que se generan alrededor del vendedor ambulante, y otra que algunos no acepten que habiendo alternativas, tercamente se cierran a considerarlas y acogerlas. A mí no me van a decir ahora que presentadas las alternativas no las aceptan y que en la Administración estamos cayendo en el terreno de la dictadura o de las salidas autoritarias. No. Es necesario decir con claridad hasta dónde vamos y en qué condiciones vamos.

Hagamos todo lo posible para que estos temas no sean ocasión a enfrentamientos apasionados. Nos adentramos en un escenario electoral, donde todo el mundo quiere hacer una agenda con ellos. Si polarizamos la ciudad entre vendedores y comerciantes formales, vamos a encontrarnos en escenarios terribles. La gente de Bosa me dice: ¿por qué no saca el relleno de Doña Juana para los Rosales? ¿Por qué la basura tiene que estar al lado de mi casa? ¿Por qué no descentralizamos la basura? Estos temas tienen que ver con la piel. Las discusiones, el contacto con

la gente, me llevan a estar todos los días con esas discusiones que son naturales, y que se asumen plenamente en la discusión directa. Ni siquiera en campaña alcanza uno esa comprensión.

Bogotá se está volviendo una fábrica de informales, y si esa situación no se tiene clara, no entenderemos que las alternativas son pocas. Si se queja Bilbao, en donde está el empleo formal, qué tal en una estructura de empleo informal creciente como la nuestra. Por eso destacamos el tema de empleo como preocupante. Si el Tratado de Libre Comercio pasa, la seguridad alimentaria se deteriorará y vamos a encontrar más gente en la calle. Si las políticas tributarias continuarán, han sido doce reformas tributarias en once años en Colombia, ahuyentan la inversión y deprimen la posibilidad del desarrollo del país y de la ciudad; si el desplazamiento continúa en las condiciones en que está, sin alternativas de otros centros de desplazamiento (Cartagena es producto del desplazamiento del sur de Bolívar hacia arriba, y otras muchas ciudades), estamos convirtiéndonos en campamentos de refugio de la guerra, de la pobreza. Y si la reinserción no tiene una política de descentralización vamos a quedarnos en una situación muy complicada.

En la campaña representé lo malo para un sector de la sociedad, a los sindicalistas, a los izquierdistas, a los que no usan corbata, a los vendedores ambulantes, ahora a los indigentes. No voy a mover ese discurso hecho de clase, por una razón sencilla: porque un gobernante no debe polarizar una ciudad, o un país. Uno gobierna no para los que votaron por uno, gobierna para sus ciudadanos y ciudadanas. Tengo una responsabilidad con esta ciudad y no la voy a abandonar. No voy a hacer un trabajo hablando mal de mis antecesores.

Esta ciudad tiene un registro internacional extraordinario, yo les reconozco a quienes trabajaron el tema del transporte públi-

co que hubo avances enormes; comparto lo que dijo Jaime Castro: hay que hacer una discusión sobre la democratización de la fase tres de Transmilenio. No hay que tumbar a Transmilenio, porque éste ha generado un impacto de desarrollo urbano importantísimo, de productos de calidad de vida y muchas cosas. Y voy con la fase tres, así hubiese tenido gente que estuvo alrededor mío en la campaña que no estaba de acuerdo con eso. La política de convivencia ciudadana hay que continuarla por todo lo que ha significado para la gestión y la vida pública.

Se ha destacado lo que significan las finanzas públicas de Bogotá. Tener calificación triple A como acreedor, tener abierta la banca para los préstamos de la ciudad. Tener solo un nivel de endeudamiento del 3,6 del PIB con relación al 53% que tiene el Gobierno nacional, son todas fortalezas de la ciudad que hay que mantener. Queremos la ciudad y me parece que los debates pasionales pueden conducir a que la gente deje de quererla.

Para la proyección internacional de Bogotá, trabajamos conjuntamente con la Cámara de Comercio en la creación de la Agencia de Cooperación Internacional. En lo que respecta a la seguridad, los indicadores muestran un mejor panorama, salvo en homicidios, contrario a la intervención de la Cámara de Comercio al afirmar que la percepción de los empresarios es que la ciudad está amenazada en su seguridad.

No estoy pidiendo inmunidad ni impunidad para esta Administración; estoy pidiendo que ese tema de percepción se maneje con responsabilidad. Díganos dónde están los indicadores incorrectos, y sobre esos indicadores modificamos la política. La variamos. Si el conflicto es armado, le he dicho al presidente, le damos tratamiento de conflicto armado; si el tema es de convivencia ciudadana, el alcalde de Bogotá tiene que resolver el tema de convivencia

ciudadana, pero tenemos que ver cómo resolverlo.

Finalmente, a mis amigos vendedores ambulantes quiero decirles que entiendan lo siguiente: voy a recuperar los espacios públicos, pero siempre planteando alternativas. Esta intervención está hecha sobre la base de entenderlos como interlocutores, pero sin caer en esos consensos paralizantes que me llevan a la incapacidad de gobernar. Tengo que gobernar con las consecuencias que eso implica. Hagámoslo sin pasión. Éste es un problema que tiene que resolverse buscando agregar valores a una ciudad que los tiene ahora y que los ha tenido durante los últimos años.