ANEXO No 1

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA
ALCALDE MAYOR
LUIS EDUARDO GARZON
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL
DIRECTORA
CARMENZA SALDIAS BARRENECHE
SUBDIRECCION DE INFRAESTRUCTURA Y ESPACIO PUBLICO
SUBDIRECTOR
MAURICIO BUSTAMANTE PEREZ
INTERVENTORIA Y COORDINACION - GERENCIA TALLER DEL ESPACIO PUBLICO
GERENTE
ARTURO FERNANDO ROJAS ROJAS
APOYO INTERVENTORIA Y COORDINACIÓN
RAFAEL SAENZ PEREZ
LILIANA RICARDO BETANCOURT- ENRIQUE PUPO GONZALEZ
ARQUITECTOS TALLER DEL ESPACIO PÚBLICO:
CATHERINE PAVAJEAU MUÑOZ - YOLANDA OVIEDO - YECID ORTIZ - MIREYA RAMIREZ - ANGELA CAMELO-
RICARDO LOMBANA - ARTURO PAREDES - GERMAN ROMERO - JAVIER MENDOZA - YOLANDA OLARTE

ESTUDIO DE FORMULACION PLAN MAESTRO
EQUIPO DE DIRECCION Y ASESORIAS
ARQUITECTO URBANISTA DIRECTOR
FERNANDO MONTENEGRO LIZARRALDE
ARQUITECTO ASESOR
SERGIO TRUJILLO JARAMILLO
ARQUITECTO URBANISTA COORDINADOR
VERONICA PERFETTI DEL CORRAL
ARQUITECTO ASESOR CIUDAD - REGION
FERNANDO CORTES LARREAMENDY
ECONOMISTA ASESOR
HUMBERTO MOLINA GIRALDO
ABOGADO ASESOR JURIDICO
FERNANDO AUGUSTO LASERNA
ABOGADO ASESOR TEMATICA SOCIAL
JAIRO CHAPARRO VALDERRAMA
INGENIERO ASESOR MOVILIDAD URBANA
ANA LUISA FLECHAS
INGENIERO ASESOR MEDIO AMBIENTE
FERNANDA MARGARITA MONTENEGRO
INGENIERO SISTEMAS DE INFORMACION GEOGRAFICA
JOSUE OCTAVIANO LOPEZ GIL
EQUIPO DE APOYO
ECONOMISTA
DIEGO GOMEZ RODRIGUEZ
ARQUITECTO URBANISTA
JUAN ALFREDO RUA
ARQUITECTOS
ALEJANDRA BERNAL FRANCO - LEONARDO ZAMBRANO FALLA

GINA MENDEZ RUIZ - JIMENA QUINTANILLA PARRA
APOYO LOGISTICO
MERCEDES BAYONA - CLAUDIA MOJICA - ERICK CHAVES

MAYO DE 2005

EL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PUBLICO SE DESARROLLO EN COORDINACION CON: SECRETARÍA DE GOBIERNO, SECRETARIA GENERAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORIA DEL ESPACIO PUBLICO, INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE, DEPARTAMENTO TECNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE, EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO - TRANSMILENIO, FONDO DE VENTAS POPULARES, EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA, SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCION COMUNAL DISTRITAL, SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE.

SE RECIBIERON APORTES DE: CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA, FENALCO BOGOTA, ANDI BOGOTA, COMITÉ INTERGREMIAL.

CONTENIDO

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE 1

CONTENIDO 4

INTRODUCCIÓN 8

1 ALCANCE 9

PARTE I SITUACIÓN ACTUAL, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO 10

2 LA APROPIACIÓN DEL ESPACIO PUBLICO 11

2.1 La gestión social de las entidades públicas 16

2.2 Gestión social de las organizaciones civiles 18

3LAS FORMAS DE OCUPACIÓN Y USO DEL ESPACIO PÚBLICO CON FINES DE APROVECHAMIENTO Y APROPIACIÓN AGREGADOS 24

3.1La naturaleza del espacio público y sus formas de ocupación y aprovechamiento 24

3.1.1 El problema 24

3.1.2 Concepto de uso del espacio público 24

3.1.3 El enfoque jurídico sobre el uso del espacio público 26

3.2 Necesidades colectivas y funciones urbanas 27

3.2.1 Necesidades urbanas colectivas 28

3.3 Taxonomía: Necesidades, satisfactores y espacios 30

3.4El espacio público como continente de acciones y actuaciones de interés cívico: El Marco Regulador 31

3.5 Bienes públicos y espacios públicos 33

3.5.1 El derecho frente a los bienes públicos económicos 33

3.5.1.1 Bienes públicos y espacio público 34

3.5.1.2 El régimen de propiedad 34

3.5.2 Espacios públicos y "bienes fiscales" 35

3.5.3 Bienes públicos "libres" 35

3.6 Los efectos de escala y las externalidades 36

3.7El problema del aprovechamiento de las economías externas y la "Falla del Mercado" 38

3.7.1 Cómo el sector privado incorpora la generación de externalidades. 39

3.7.2 La "Falla del Sector Público" 41

3.7.3 Una tipología de Free-Riders 43

3.8Aspectos básicos para la regulación de los aprovechamientos del espacio público 44

3.9 Espacios públicos y los bienes complementarios excluyentes 46

3.10 El caso de los vendedores callejeros 47

4 LA SITUACIÓN FÍSICO AMBIENTAL 49

4.1 Las consideraciones ambientales de la Sabana de Bogotá 49

4.1.1 Componente montañoso 50

4.1.2 Componente hídrico 50

4.1.3 Las características del territorio rural 52

4.1.4 El paisaje visual 53

4.1.5Análisis y evaluación de riesgos y diseño de planes de prevención y contingencia. 54

4.2La clasificación morfológica de los elementos de espacio público del Plan Maestro 55

4.2.1Las Unidades Geográficas, como base para la clasificación, el análisis y el proyecto urbano. 55

4.2.1.1 Unidad Geográfica 1. Torca - Conejera. 56

4.2.1.2Unidad Geográfica 2. Torca - Molinos GRAFICO 57

4.2.1.3 Unidad Geográfica 3. Conejera - Juan Amarillo 57

4.2.1.4 Unidad Geográfica 4. Molinos -Arzobispo 58

4.2.1.5 Unidad Geográfica 5. Juan amarillo - Fucha. 58

4.2.1.6 Unidad Geográfica 6. Fucha - Tunjuelo 59

4.2.1.7 Unidad Geográfica 7. Tunjuelo Sur 59

4.2.1.8 Unidad Geográfica 8. Cerros Orientales - Teusaca. 60

4.2.2 El sistema de movilidad 60

4.2.2.1 Trayectos singulares 61

4.2.2.2 Los trazados reticulares o Unidades Morfológicas 62

4.2.2.3 El trazado de fundación 63

4.2.2.4 Los trazados barriales 64

4.2.2.5 Las aglomeraciones de trazados menores 66

4.2.2.6 Polígonos urbanos sin trazado. 67

4.2.2.7Polígonos urbanos con trazados interiores de orden arquitectónico. 68

4.2.2.8 Los elementos de espacio público de las unidades morfológicas. 68

4.2.3 El sistema de parques metropolitanos y zonales 71

4.2.3.1 Estándares urbanísticos de recreación. 71

5LOS ESCENARIOS DEMOGRÁFICOS Y LA DISPONIBILIDAD DE ESPACIO PÚBLICO. 71

5.1 La distribución física del espacio público. 72
5.2 Indicadores de disponibilidad 76
5.2.1 Definiciones básicas 76
5.2.1.1 Espacio público en general 76
5.2.1.2 Componentes del espacio público 77
5.2.1.3 Estándar 77
5.2.1.4 Escala 77
5.2.1.5 Función 77
5.2.1.6 Accesibilidad 78
5.2.1.7 Bienes Sustituibles 78
5.2.2 Función técnica de producción. 79
5.2.3 La heterogeneidad de los componentes del espacio público 80
5.2.4 Propiedades que deben revestir los indicadores 81
5.2.4.1La fijación de estándares como alternativa a la imposibilidad de cuantificar la demanda 82
5.2.5 Los estándares como coeficientes técnicos. 85
5.2.5.1Problemas planteados por la agregación de datos empíricos 85

PARTE II - FORMULACIÓN DEL PLAN 88

6.ESTRUCTURA DEL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO 89

6.1 La política de gestión del espacio público 89
6.1.1 La estrategia social de apropiación del Plan Maestro. 89
6.1.1.1Las ventas callejeras: Un problema de la apropiación como ejercicio de derechos. 94
6.1.2 Objetivos y líneas de acción de la estrategia de apropiación. 97
6.1.2.1 Objetivos. 97
6.1.2.2 Líneas de acción y programas. 97
6.1.3Programa 1: Creación y consolidación de Redes para la Gestión Social del Espacio Público en las UPZ. 98
6.1.4 Programa 2: Apropiación en los procesos de diseño, construcción y mantenimiento de espacios públicos. 100
6.1.4.1 El diseño como diálogo 100
6.1.4.2La construcción como promoción de visiones urbanas y sociales. 101
6.1.4.3 Manejo de impactos culturales 102
6.1.4.4 Sentidos de pertenencia. 104
6.1.4.5 El mantenimiento como apropiación 105
6.1.5 Programa 3: Valoración Social de Conjuntos Monumentales de Espacio Público. 106
6.1.6 . Programa 4: Programa anual de actividades culturales, recreativas y deportivas en espacios transversales y singulares de la ciudad y la región. 108
6.1.7 Sistema de seguimiento 109
6.2 Estrategia económica de financiamiento 110
6.2.1 Instrumentos de financiamiento y de gestión del suelo: .. 110
6.3 Estrategia administrativa de gestión y aprovechamiento ... 111
6.3.1Programa de Reglamentación y Regularización Urbanística - PREURBA. 112
6.3.2Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos - REDEP. 114
6.3.2.1 Operaciones de reordenamiento puntual y reubicación de actividades informales. 115
6.3.2.2Operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados. 115
6.3.2.3 Operaciones de construcción de Espacios Análogos y Conexos con el espacio público. 116
6.3.2.4 . La Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público. 117
6.3.3 Programas de organización institucional 118
6.3.3.1Reorganización del sector institucional a cargo de la gestión del espacio público. 118
6.4El Proyecto Urbano de Espacio Público, base de las políticas de cubrimiento y accesibilidad y de calidad. 119
6.4.1 Programa de recuperación y protección de la estructura ecológica principal 120
6.4.2Programa de provisión, recuperación y mantenimiento del sistema de parques metropolitanos y zonales 121
6.4.2.1 Componentes espaciales del programa 122
6.4.2.2 Programa diferido de acciones 124
6.4.3 Creación de un Sistema de Parques Regionales 126
6.4.3.1 Criterios de diseño del Sistema de Parques Regionales. 126
6.4.3.2 Patrones de localización de los componentes del sistema. 127
6.4.3.3Tipos de espacios de valoración del paisaje, esparcimiento y recreación. 129
6.4.3.4 Análisis comparativo de los parques existentes 129
6.4.3.5 Costos del suelo 131
6.4.4 Consolidación y mejoramiento de los Trazados Locales.132
6.4.5 Construcción de Redes Análogas de Espacio Público en las zonas de concentración de actividades polarizantes, en relación con la modernización de las áreas centrales 134
6.4.6Construcción de un Sistema Transversal de espacio público 136
6.4.7Consolidación Urbanística del sistema vial arterial y de transporte 139
6.4.8 Afirmación y Consolidación de los Conjuntos Monumentales de Espacio Público 140
6.4.8.1 Cartillas de Espacio Público y Amoblamiento: 142

INTRODUCCIÓN

1 ALCANCE

El Plan Maestro de Espacio Público es el instrumento de planeación definido por el Plan de Ordenamiento Territorial para coordinar las acciones públicas y privadas en el manejo y gestión de los elementos del sistema de espacio público.

Este Plan forma parte de los requerimientos señalados en el Artículo 45 del Decreto 190 de 2004, esencialmente del artículo 45, en donde se señala que los planes maestros son instrumentos de planificación que permiten establecer las necesidades requeridas en la generación de suelo urbanizado, y se define el contenido mínimo de dichos planes, entre otros, la adopción de estándares urbanísticos e indicadores que permitan una programación efectiva de los requerimientos de suelo y unidades de servicio para atender las dife-

rentes escalas urbanas. La administración distrital considera que es una herramienta esencial para atender el desarrollo y consolidación de la ciudad, así como para procurar la articulación entre las diversas intervenciones sectoriales o sistémicas señaladas por el Plan de Ordenamiento.

El PMEP se debe comprender como un proyecto de ciudad, es decir como una construcción social que se materializa en el espacio y en el territorio y que da cuenta, no solo de las condiciones físicas, sino más bien de la capacidad ciudadana para desarrollar los componentes urbanos en un proceso de apropiación y construcción de un lugar humanizado. Tal como se menciona en el mismo documento: "un mejoramiento del nivel de vida de l@s bogotan@s, el mejoramiento de los índices de competitividad económica, la promoción del sentido de pertenencia y apropiación sobre la ciudad y la construcción de redes y relaciones sociales", son logros que solo se conseguirán comprendiendo el espacio urbanístico en todas sus dimensiones, y en su construcción histórica.

De igual manera, el plan se concibe como un instrumento dinámico y evolutivo, en donde el espacio público es considerado como un conjunto orgánico de dinámicas vivas y cambiantes, reflejo de la apropiación temporal que la ciudadanía realiza en su vivencia cotidiana de la ciudad.

El se presente Documento Técnico de Soporte hace parte integral del Decreto " Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones".

PARTE I SITUACIÓN ACTUAL, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

˜ LA APROPIACIÓN SOCIAL. ˜ LAS FORMAS DE OCUPACIÓN Y USO CON FINES DE APROVECHAMIENTO AGREGADO. ˜ LA SITUACIÓN FÍSICA Y AMBIENTAL ˜ ESCENARIOS DEMOGRÁFICOS Y LA DISPONIBILIDAD DE ESPACIO PÚBLICO

2 LA APROPIACIÓN DEL ESPACIO PUBLICO

El espacio público determina en su propia definición la apropiación por parte de la ciudadanía. No es necesario entender entonces el estado de apropiación, sino más bien, auscultar los conflictos que impiden la plena libertad de uso y los supuestos individuales o grupales de pertenencia que rompen el equilibrio social de la ciudad.

El espacio público se concibe a partir de tres consideraciones urbanas: la definición socio-cultural y política del espacio público, la materialización física que hace alusión a los elementos que lo componen, y las formas de ocupación y apropiación que la ciudadanía demanda y requiere.

Esta última consideración se relaciona directamente con las diversas formas y modalidades de ocupación y utilización del espacio público que la ciudad ha construido y sedimentado en la historia, esto es, en la misma construcción del espacio urbano y de las sucesivas éticas de apropiación que le sirven de fundamento social. El espacio público es el lugar por excelencia de expresión, comunicación y soporte de la función urbana.

Como materialización de un espacio de expresión, lo público permite e induce que se desarrollen las manifestaciones culturales, sociales y políticas de las comunidades y que en el se construyan los significados y significantes necesarios para referenciar y cualificar su vida cotidiana. Como lugar del espacio de manifestación cultural es el producto de la acumulación de hechos históricos que le permiten a la ciudadanía su identidad como grupo social; en él se desarrollan y adquieran sentido los conceptos más esenciales de la arquitectura y la edificación, el arte y la producción y los referentes sobre los cuales se tienden las redes conceptuales de las demás artes y ciencias de la sociedad. Como continente físico del espacio de manifestación social, permite que en él se produzcan los encuentros y desencuentros de las comunidades, de las personas y de las ideas. Es el espacio en el cual la ciudad se recrea como sociedad, como pasado y como futuro y como materialización de los alcances y logros de su condición social. Como espacio referente de lo político, es el lugar en el cual se concretan y realizan los conflictos y acuerdos ciudadanos y en especial los equilibrios y equidades que permiten la vida comunal y la coexistencia de lo público y lo privado como un todo coherente.

Como materialización del espacio de comunicación, el espacio público supone la construcción de las redes de movilidad e intercambio social, fundamento de la ciudad como agrupación de actividades humanas. Es el espacio en el cual se realiza el tránsito ciudadano y consecuentemente, la vialidad y el transporte, la articulación de las funciones ciudadanas, de gobierno, desarrollo social y en especial, del comercio. En estas dimensiones, el espacio público, se encuentra íntimamente ligado a la evolución tecnológica de los sistemas de movilidad social y a los grados de complejidad y dimensión que ellas desarrollan. De espacio en el cual se desarrollaba, físicamente, la política y el comercio en la ciudad histórica ha evolucionado al espacio que articula el intercambio comercial y a las comunidades urbanas.

Como soporte de la función urbana, el espacio público

se constituye en la infraestructura que permite la existencia de la ciudad y por extensión y complejidad, en la estructura ambiental que la relaciona con el contexto natural y con la región y la geografía a la que sirve de referente. Las redes viales, las redes de servicios domiciliarios, las redes de transporte y los sistemas que se relacionan con la estructura ecológica principal son parte de esta dimensión funcional.

En esta perspectiva es claro que el concepto de utilización y uso del espacio público no se refiere a una definición absoluta y cerrada, sino más bien a la manera como el concepto y los hechos urbanos han evolucionado, democratizándose y ampliando sus contenidos o incorporando restricciones y condiciones de manejo y gestión, que a veces no son claros por los supuestos que la planificación urbana o las reglas generalizadoras han planteado contemporáneamente. Es en este sentido, en donde se debe tener especial cuidado con el desarrollo histórico del tema, de tal manera que se pueda comprender el uso y utilización en relación con la evolución natural de la ciudad y no en un sentido único y concluido no aplicable a una dimensión sensiblemente cambiante.

El espacio público de Bogotá ha evolucionado intensamente, a partir de grandes obras públicas, racionales procesos de urbanización o precariedades físicas ocasionadas por el desarrollo acelerado de periferias y zonas informales no controladas. Esto condujo a un esquema de utilización contradictorio y desequilibrado en donde la estructura del espacio público es ocupada en forma disímil, en no pocas ocasiones de manera abusiva o desigual, planteando polarizaciones políticas que no conducen a una solución práctica y creativa acorde con la realidad de la ciudad y de su población.

A continuación se exponen los conceptos que orientan de forma general la estrategia de apropiación integral del espacio público en Bogotá y la Región.

- **Gestión social**

La gestión, en general, consiste en el diseño y aplicación de procedimientos para administrar procesos en función de propósitos y metas. La gestión significa la ejecución de sistemas y metodologías de trabajo por medio de las cuales se espera potenciar fortalezas o resolver problemas en unas condiciones socioculturales y territoriales determinadas. La gestión se cualifica a medida que se incrementan la calidad de la planificación, la ejecución y la evaluación de los procedimientos.

La gestión social, en particular, consiste en el diseño y aplicación de procedimientos para administrar procesos orientados a elevar los índices de participación ciudadana con respecto a los bienes colectivos y avanzar en la consolidación de una cultura de lo público. Por tanto, la gestión social debe contribuir a dar viabilidad y sostenibilidad a los bienes colectivos. Entendida de esta manera, la gestión social es la razón de ser del estado y de las organizaciones comunitarias.

Por tanto, una estrategia de apropiación del espacio público significa diseñar y poner en marcha un conjunto de procedimientos de gestión social.

- Capital social

Hace ya varios años Robert Putnam demostró en su célebre trabajo "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy", que el capital social plasmado en normas y redes de acción cívica es una condición para el crecimiento del capital físico y humano y para el gobierno eficaz de la sociedad. Por otra parte, es evidente que mantener y hacer crecer el capital ambiental y el capital cultural, tan estrechamente ligados al espacio público, depende en forma directa del respeto colectivo que exista hacia las normas que protegen los recursos naturales y el patrimonio cultural, y de la calidad de la participación cívica en el manejo de esos bienes públicos, factores que son parte constitutiva del capital social. De igual forma, es válido asumir que un crecimiento equitativo e incluyente de los capitales económico, humano, ambiental y cultural, propiciará un mejor desarrollo del capital social.

El capital social consiste en la calidad de las relaciones sociales que se dan en función de asuntos de interés común, entre individuos, grupos, organizaciones e instituciones. La mayor o menor calidad del capital social, produce mayores o menores niveles de cohesión colectiva. Su crecimiento o decrecimiento está asociado a factores como confianza, cooperación, horizontalidad en las relaciones, participación y respeto a las normas o reglas del juego previamente acordadas. Diversas experiencias y estudios, han permitido concluir que la cohesión colectiva producida por el incremento del capital social, es un factor determinante para que las organizaciones, las instituciones y las sociedades en general, progresen y logren un desarrollo sostenible[1].

---

1 En su libro ¿Tiene futuro AMÉRICA LATINA?, el profesor Alfredo Toro Hardy expresa la siguiente opinión, que es compartida por un amplio número de analistas del desarrollo: "Para la mayoría de los países de América Latina, las ideas formuladas por la escuela del capital social, deberían conducirnos a una reflexión profunda (...) resulta fundamental (...) enfatizar el crecimiento de los capitales físico, humano y social. El físico exige la creación de un conjunto variado de condiciones que propicien la diversificación económica, la expansión de nuestra base industrial y la incorporación de valor agregado. El humano debe sustentarse en el crecimiento sostenido de la educación, la ciencia y la tecnología. El social debe promover la estructuración asociativa, institucional y cívica. De todos ellos, sin embargo, es el capital social el que debería asumir prioridad. Como lo han demostrado una y otra vez las sociedades, aún prescindiendo de materias primas, se puede alcanzar el verdadero desarrollo y con éste el crecimiento industrial y el conocimiento, cuando se dispone de instituciones, sociedades estructuradas, cultura cívica y confianza interpersonal. Todo lo cual, a su vez, se traduce en sistemas judiciales confiables y respeto al Estado de derecho". ¿Tiene futuro AMÉRICA LATINA?, Alfredo Toro Hardy, pág. 132, Villegas Editores, 2004. Entre los autores mencionados por Hardy como integrantes de la escuela del capital social, se encuentran Robert Putnam, James Coleman, Mancur Olson Jr., Christiaan Grootaert y Francis Fukuyama.

En este contexto, la apropiación del espacio público tiene sentido si incrementa el capital social en la ciudad.

- **Participación**

La participación es un componente fundamental del capital social y consiste en la interacción comunicativa entre diferentes para abordar asuntos de interés común. Dicha interacción sucede cuando convergen dos factores: Información y Diálogo.

Para que la participación suceda, los niveles de información deben ser similares para todas las partes involucradas. Por su parte, el diálogo significa una mutua retroalimentación de motivaciones y argumentos con el ánimo de construir conclusiones compartidas, hasta donde ello resulte posible en cada caso concreto.

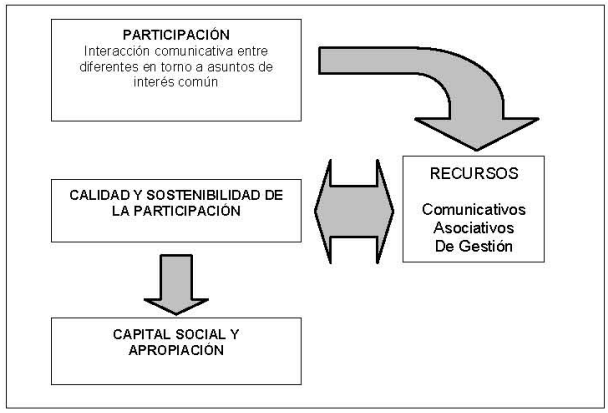
Para que la interacción comunicativa sea fecunda, se requiere una actitud de escucha atenta y sincera del otro, tratando de comprender sus motivaciones y planteamientos, con auténtica disposición a darle la razón y modificar nuestras opiniones iniciales. Esta interacción comunicativa no se basa en la lógica de "participemos para derrotar a otros", sino en la de "participemos para construir con otros".

Ahora bien, ¿en qué se concreta la información? En medios como boletines, informes verbales, carteleras, folletos, afiches, programas radiales o de televisión. El diálogo, por su parte, se concreta en espacios o mecanismos como reuniones, asambleas, mesas de trabajo, comisiones, tertulias, talleres, seminarios, etc. Esos medios y mecanismos, se convierten entonces en los recursos con que cuentan las partes para interactuar en un proceso participativo.

La calidad de la participación depende en forma directa de la calidad de esos recursos. Además de los recursos comunicativos ya mencionados, son determinantes los recursos asociativos (las calidades de las organizaciones y entidades que interactúan), y los recursos de gestión (la calidad de los proyectos en torno a los cuales se da la interacción).

En efecto, si l@s participantes carecen de información y no acostumbran utilizar espacios de diálogo, si hacen parte de organizaciones verticales o poco estructuradas, si tienen como referencia proyectos mal formulados o técnicamente débiles; su participación será de baja calidad.

Una estrategia de apropiación debe tener entre sus propósitos básicos incrementar la calidad de dichos recursos, y la sostenibilidad de la participación dependerá en buena medida de ellos. El siguiente gráfico condensa las ideas anteriores:



En este orden de ideas la gestión social de espacios públicos debería tener como objetivo general preparar, desarrollar y dar sostenibilidad a la interacción comunicativa entre actores públicos, privados y comunitarios, cualificando progresivamente los recursos asociativos, comunicativos y de gestión que determinan la calidad y la sostenibilidad de la participación, y los niveles de capital social y apropiación.

Dentro del proceso de cualificar los recursos para la interacción, unos de los objetivos ha de ser el de promover la autonomía en cada uno de los actores involucrados, teniendo como norte la mejoría de los espacios públicos en su cobertura poblacional y territorial, en la calidad de los servicios que prestan y la transparencia en sus procesos de diseño, construcción y administración.

La legitimación de los espacios existentes:

- **Territorio**

El territorio es ante todo una geografía cargada de significados compartidos. Es un fenómeno que se desarrolla a través de procesos históricos, dinámicos, tejidos con continuidades y rupturas, hecho de tradiciones y renovaciones.

El territorio solo puede ser una construcción social, en tanto resultado del acumulado y decantación de prácticas y significados colectivos en períodos de tiempo determinados. De ahí que los indicios de la existencia del territorio haya que buscarlos en la vida cotidiana de la población.

Son componentes del territorio:

- Límites y actividades claramente identificadas por las habitantes.
- Puntos de encuentro y referencia usados con regularidad por las habitantes .

- Ejercicio efectivo de poderes con respecto a los cuales las habitantes asumen posturas conscientes.

- Valoraciones colectivas de símbolos[2].

- Reglas del juego socialmente aceptadas -así no sean siempre cumplidas por tod@s - que orientan el uso del territorio.

Históricamente en Colombia no se había incorporado la dimensión territorial a la organización espacial de la gestión pública. Las divisiones en municipios y departamentos a nivel general, o en comunas y localidades a nivel urbano, no suelen coincidir con los territorios que han sido construidos en procesos históricos de ocupación de medios biofísicos y uso de sus recursos, por parte de los grupos poblacionales. En el caso de Bogotá, las localidades son divisiones político administrativas a cuyo interior son fácilmente identificables varios territorios, algunos de los cuales funcionan ajenos a los límites locales ya que cobijan áreas de dos localidades a la vez.

En la Bogotá de hoy, la escala territorial predominante es la barrial. Es en el barrio donde muchos de l@s habitantes de la ciudad encuentran una geografía que los cobija con los significados del territorio. En segundo lugar, pero solo en algunas franjas de la ciudad, hace presencia una escala zonal del territorio, como por ejemplo en la zona rosa, patio bonito, el centro internacional, o esa maravillosa centralidad de la recreación, el deporte y la cultura que tiene por corazón al parque simón bolívar. En tercer lugar, durante las últimas décadas se han consolidado burbujas urbanas como los grandes centros comerciales y algunos parques, en los cuales son observables componentes del territorio que dejan de existir cuando l@s habitantes salen de dichas burbujas. Y, por último, en los años recientes, debido a las acciones físicas, sociales y culturales de envergadura emprendidas por los gobiernos distritales, la ciudad en su conjunto comienza a ser percibida como territorio por l@s habitantes.

Si bien la figura de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) no tiene carácter territorial en todos los casos, su clara delimitación y el hecho de responder sus distintos barrios a procesos históricos y sociales más o menos comunes, brindan un escenario que tiene la posibilidad de aproximar las escalas espaciales y temporales de l@s habitantes con las escalas de la gestión pública, mejorando el diálogo entre ellas, y existiendo de esta manera la oportunidad de generar en torno a las UPZ procesos de construcción territorial. Sin duda, las 8 tipologías de UPZ determinadas por el POT, en las que se agrupan la totalidad de las 112 UPZ existentes, es una herramienta que contribuye a estructurar esquemas de gestión transversales a escenarios geográficos que tienen elementos compartidos, como es el caso de las centralidades, o las zonas de periferia originadas en la urbanización pirata.

◆ Apropiación y convivencia

La apropiación ciudadana del espacio público es un fenómeno cambiante, sujeto a múltiples contradicciones. Consiste básicamente en que l@s ciudadan@s desarrollen entre sí y con los componentes del espacio público, relaciones constructivas. La apropiación se desarrolla plenamente cuando convergen los siguientes factores:

- Valoración ciudadana del territorio en el cual se ubica el espacio público respectivo y valoración de cada espacio público en particular.

- Acceso democrático a los bienes y servicios que ofrece el espacio público.

- Ejercicio efectivo de derechos y deberes en el espacio público.

- Manejo constructivo de los conflictos que se presentan en el espacio público.

La capacidad de tramitar constructivamente los conflictos, es decir, la convivencia, se desarrolla cuando se asumen las diferencias como algo natural, se adoptan posturas razonables y de disposición a ceder ante los intereses del otro, se tratan pacíficamente las diferencias, y se estimula la confianza mutua. Para promover y consolidar estas actitudes y comportamientos, se requiere que existan los siguientes factores:

- Reglas del juego aceptadas por las partes para tramitar los conflictos.

- Mecanismos aceptados o respetados por las partes para tramitar los conflictos.

- Información y comunicación permanentes entre las partes a propósito del conflicto.

- Confianza entre las partes para dialogar y resolver entre ellas el conflicto.

En el marco anterior, una estrategia de apropiación de espacios públicos, debe apuntar a incrementar los cuatro factores que configuran la apropiación ciudadana: valoración territorial, acceso democrático, ejercicio de derechos y deberes y manejo constructivo del conflicto.

---

2 Los símbolos son lugares, construcciones, personajes, organizaciones, acontecimientos, u objetos, que por la importancia que han tenido en la historia y la vida del territorio, obran como espejos e imanes de sentimientos colectivos. Ejemplos: la iglesia del barrio construida colectivamente, el carnaval en Barranquilla, la ciclovía en Bogotá.

- **Sistema de gestión social.**

El sistema de gestión social de espacios públicos es el medio a través del cual se concreta la estrategia de apropiación poniendo en operación de forma articulada todos los conceptos anteriormente enunciados a través de un conjunto de procedimientos que persiguen objetivos determinados y que se plasman en líneas de acción, proyectos y un sistema de seguimiento.

2.1 La gestión social de las entidades públicas

Cuando hablamos de gestión social de las entidades distritales, hacemos referencia solamente a aquellos procesos en los cuales interactúan con la ciudadanía y sus formas de organización, en torno a los temas propios del espacio público. En Bogotá encontramos que las características que tipifican dicha gestión son las siguientes:

- En varias entidades (IDU, IDRD, DADEP, Fondo de Ventas Populares, EAAB), existen diseños metodológicos con grados de elaboración cada vez más detallados, que incluyen objetivos, actores a involucrar, áreas geográficas a trabajar, estrategias a utilizar y fases de desarrollo con sus respectivas actividades e instrumentos; todo lo cual muestra que durante los últimos años el diseño de la gestión social de las entidades distritales ha vivido una progresiva calificación.

- Las entidades distritales han incrementado cada vez más sus niveles de interlocución con los actores sociales, a veces por convicción, a veces por presión de dichos actores.

- La gestión está concebida y se practica de modo sectorial: de los parques se encarga el IDRD, de los humedales la EAAB, de las obras de movilidad el IDU, de las ventas informales el Fondo de Ventas Populares (FVP), etc.

- Lo usual es que las entidades distritales no articulen su gestión y mantengan los límites sectoriales de la misma, lo cual genera elevados costos para las propias entidades y sobre todo para los actores sociales, que se ven obligados a trabajar también de forma sectorial, pero sin tener en la mayoría de los casos suficientes representantes para atender varios frentes a la vez, ni líderes especializados en cada tema.

- La articulación de la gestión entre las entidades distritales ha tenido sus momentos más significativos en torno a programas territorialmente enfocados como desmarginalización de barrios y mejoramiento integral de barrios, y más recientemente a propósito del tema de los usos temporales y el aprovechamiento económico del espacio público.

- Las entidades distritales carecen de un concepto y un enfoque claros en lo territorial para orientar su gestión y suelen trabajar desde un ámbito de escala urbana o un ámbito de descentralización administrativa que no tiene carácter territorial, como es el de las localidades. Como ya dijimos, los territorios son áreas geográficas que la mayoría de sus habitantes comprenden y manejan en su vida cotidiana y que resultan de prolongados procesos de ocupación que les dan significados específicos en lo social, lo económico y lo cultural. Al interior de cualquiera de las localidades existentes en Bogotá, es fácil identificar varios territorios a su interior bien diferenciados.

- La figura de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) está comenzando a reorientar poco a poco la gestión de las entidades públicas hacia una escala más cercana a los territorios existentes en la ciudad y por tanto más próxima a la vida cotidiana de l@s habitantes .

- Aunque en los documentos internos y en las cláusulas contractuales para estudios y diseños de algunas entidades se hace referencia a la importancia de lograr la participación ciudadana en los diseños de las obras de espacio público, dicha participación, tal como la hemos expuesto anteriormente, es prácticamente inexistente.

- La gestión social del espacio público por parte de las entidades se ha orientado básicamente a dos frentes: el uno, la creación de conciencia pública y cultura ciudadana, y el otro, el ejercicio del control y la autoridad para hacer cumplir las normas. El primero, se ha concretado a través de estrategias para minimizar impactos negativos de las obras públicas, promover la valoración positiva de las mismas, estimular comportamientos y mecanismos que contribuyan a su uso adecuado y en general al mantenimiento de los espacios públicos. El segundo, se ha desarrollado a través de la expedición de normas, acciones de policía y procesos judiciales. Todo lo anterior ha sido de enorme importancia para la ciudad y ha creado condiciones para avanzar hacia una visión más integral y profunda del desarrollo sostenible de los espacios públicos y la apropiación ciudadana de los mismos.

- La gestión desarrollada en esos dos frentes ha revelado fortalezas y limitaciones. Fortalezas, al lograr una percepción ciudadana positiva de los espacios públicos, el uso masivo e intensivo de muchos de ellos y una mayor y mejor valoración de los mismos, tal como lo demuestra la encuesta de Cultura Ciudadana aplicada a finales del 2003

o el Informe de Gestión 2003 de entidades como el IDRD. Limitaciones, ante el desbordamiento cíclico de problemas como las ventas callejeras, la alta cantidad de querellas y situaciones conflictivas en torno al espacio público que las entidades encargadas de su control no logran resolver durante varios meses o años (como sucede con las Alcaldías Locales), y los niveles de inconformidad reiteradamente expresados por los actores sociales frente a su participación en la toma de decisiones que determinan el espacio público.

- Hay bajas coberturas, a pesar de existir una alta demanda, en algunos programas de gestión social de las anteriores administraciones que han demostrado sus potencialidades, como ocurre con Acuerdos para la Sostenibilidad y Gestión de Espacios Públicos liderado por el DADEP o el Programa Fomento a la Organización, Formalización y/o Reubicación de Vendedores Ambulantes y Estacionarios, desarrollado por el Fondo de Ventas Populares. Los resultados de estos programas muestran que cuando se trabaja de forma paciente y coordinada con las organizaciones sociales y con la intención de desarrollar reales procesos de interacción comunicativa, es posible obtener buenos resultados para todas las partes. En el caso del primer programa, se ha avanzado en el manejo adecuado y transparente de recursos generados por el espacio público y en el caso del segundo la experiencia de los ropavejeros de la Plaza España muestra que a pesar de las limitaciones económicas y los conflictos internos, es posible construir alternativas dignas e incluyentes sin hacer paternalismo.

- Existe acumulación y contradicción de múltiples disposiciones legales que conforman una selva jurídica en la cual resulta difícil para las entidades y los particulares moverse y avanzar, además de ser normas poco comprensibles para l@s ciudadan@s e inaplicables en muchos casos por su rigidez y por su pretensión de clasificar y encasillar fenómenos y hechos frente a los cuales lo que se requieren son pautas de acción flexibles, más que límites o prohibiciones. Muchas de las normas vigentes actúan con la lógica de restringir o condicionar, y poco con la lógica de viabilizar, en condiciones reales, el ejercicio de derechos e iniciativas ciudadanas. Es el caso de la limitación en días del año, que existe para efectuar aprovechamientos temporales de los espacios públicos que hacen inviable establecer convenios de largo aliento con organizaciones sociales para dicho aprovechamiento, o el de los complicados requisitos que se exigen para efectuar esos aprovechamientos, en virtud de los cuales se ha convertido en un auténtico problema, por ejemplo, realizar un simple bazar en la cancha de un barrio.

En suma, la gestión social institucional del espacio público se caracteriza por su sectorización, desarticulación y ausencia de enfoque territorial, con avances significativos en lo metodológico y resultados positivos en la valoración ciudadana de los espacios públicos, en un contexto jurídico denso, contradictorio y en algunos casos adverso.

2.2 Gestión social de las organizaciones civiles

Los espacios públicos y de manera muy especial los parques y las ciclovías, son altamente valorados por la ciudadanía.

En efecto, la encuesta realizada por la firma Napoleón Franco para el IDRD en mayo de 2000 sobre el nivel de satisfacción de los usuarios de los parques zonales y urbanos administrados directamente por el IDRD, mostró una valoración positiva promedio del 94%. En 17 casos, de los 33 analizados, el nivel de satisfacción reportado fue superior al 95% y en dos casos llegó a ser del 100% (Parque El Virrey y Parque de Arborizadora Alta).

La encuesta 2004 de Napoleón Franco y la OEI (Organización de los Estados Iberoamericanos) para el IDRD, sobre percepción y usos de los parques vecinales de la ciudad, actualmente en procesamiento final de datos, muestra igualmente una muy alta valoración de los parques por parte de sus usuarios y una fuerte tendencia al incremento de la utilización de los parques por parte de la ciudadanía. La alta valoración que la ciudadanía le otorga a los parques vecinales, es incluso independiente de las intervenciones físicas realizadas por el distrito durante los últimos años. Es decir, los parques vecinales se han posicionado en el imaginario colectivo como parte fundamental del patrimonio barrial, excepto en los estratos 5 y 6, donde la tendencia reportada es que solamente el 15% de los usuarios son residentes del vecindario respectivo.

En esa misma dirección, las mediciones efectuadas por CAFAM entre 1999 y 2001 sobre la utilización de los seis parques que administró, arrojaron resultados elocuentes que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Incremento año tras año de la utilización de los parques. Durante 1999 los Parques Primero de Mayo, Ciudad Montes, Sauzalito, Simón Bolívar, Salitre y San Andrés recibieron 17'979.732 visitantes, en 2000 recibieron 22'438.079 visitantes, y en 2001, solamente en el segundo trimestre, re-

cibieron 6'124.803 lo que representó un incremento con respecto al mismo período del año 2000, del 27%.

- La gran mayoría de l@s ciudadan@s acuden a los parques a descansar, caminar o hacer deporte, y en ciertos momentos del año como el festival de verano, a los eventos culturales o recreativos que se programan.

- Los espacios más frecuentados de los parques son las zonas verdes y las canchas. En las mediciones de 2001 mostraron un cierto crecimiento también las zonas de juegos infantiles.

Por su parte, la ciclovía reportó en 2003 una ocupación promedio por jornada de 1'721.932 personas, y el evento más significativo de disfrute del espacio público en toda la ciudad se presentó con la ciclovía nocturna de navidad que obtuvo la asombrosa asistencia de 3'700.000 personas, es decir, la mitad de l@s habitantes de Bogotá.

La ciclovía ya hace parte del patrimonio colectivo de l@s bogotan@s y en el caso de la ciclovía nocturna de diciembre, se presenta una sintonía afortunada entre el uso de la vía para caminar y pedalear y el significado de la navidad y sus alumbrados para la población. Debería por tanto ser un criterio de los proyectos de apropiación de espacios públicos, promover esa sintonía entre usos consolidados, imaginarios existentes y políticas públicas. Cuando tal coincidencia se produce, la gestión estatal se funde con la vida cotidiana y la unión entre gobierno y sociedad se hace evidente.

La medición efectuada en 2002 por la Corporación Raíces y la Fundación Corona sobre la Gestión Social de las Organizaciones Comunitarias de Bogotá, arrojó resultados útiles para el diseño de la estrategia de apropiación de espacios públicos. Dicha medición trabajó sobre tres universos organizativos y tres tipos de territorios. Los universos organizativos fueron:

- **Organizaciones sociales de base:** Todas aquellas en las que para ser socio o integrante no existen requisitos distintos a residir o trabajar en un sector geográfico (el barrio, la zona, etc.), o hacer parte de un grupo poblacional determinado (jóvenes, ancian@s, madres comunitarias, padres de familia, etc.). Estas agrupaciones pueden tener reconocimiento jurídico o carecer de él. Representan el 69% del total de organizaciones comunitarias existentes en Bogotá[3].

- **Organizaciones culturales y religiosas:** Agrupaciones o entidades de carácter artístico y cultural, las iglesias y grupos organizados de creyentes, que congregan y movilizan a grupos de pobladores en torno a acciones relacionadas con bienes colectivos. Para hacer parte de ellas existen requisitos especiales como profesar un credo, tener un rol, someterse a horarios o compartir enfoques. Es frecuente que en estas organizaciones sus integrantes tengan funciones determinadas. En algunos barrios y zonas de la ciudad, tienen igual o mayor importancia que las organizaciones sociales de base. Representan el 17% del total de organizaciones existentes en la ciudad.

- **Organizaciones no gubernamentales de carácter comunitario:** Organizaciones no gubernamentales que se han originado en procesos sociales de base y que han mantenido nexos directos y constantes con los grupos poblacionales en los cuales se conformaron. Su número de integrantes suele ser reducido, y para pertenecer a ellas se requieren también condiciones especiales como compartir enfoques e idearios, tener sentido de pertenencia con la organización, someterse a niveles de disciplina, y cumplir funciones determinadas. No incluimos en este universo las ONG de origen y carácter profesional que prestan servicios sociales en los ámbitos distrital o nacional. Representan el 14% de las organizaciones existentes en Bogotá.

Por su parte los tres tipos de territorios considerados fueron las UPZ de baja, media y alta consolidación urbana, las cuales quedaron asociadas dentro de la medición a la predominancia en cada tipo de UPZ de estratos bajos (1 y 2), medios (3 y 4) y altos (4, 5 y 6).

Los resultados indican que para el primer universo organizativo (organizaciones sociales de base), la construcción, adecuación y mejoramiento de los espacios públicos ocupó el primer nivel de prioridad en las unidades de planeamiento zonal de alta y media consolidación urbana, mientras que en las UPZ de baja consolidación urbana, ocupó el segundo nivel de prioridad. Para los otros dos universos organizativos (culturales y religiosas, y ONG comunitarias), la producción física del espacio público, en los tres tipos de UPZ, no es un tema prioritario, pero si lo es su utilización a través de actividades culturales, así como el mantenimiento o recuperación de elementos ambientales. El cuadro siguiente sintetiza las prioridades identificadas:

3 Para el 2002 se contabilizaron cerca de 4.000 organizaciones comunitarias en la ciudad.

ORGANIZACIONES COMUNITARIAS DE BOGOTÁ, 2002			
Areas temáticas prioritarias en la gestión			
Universos	Consolidación territorial		
	Alta	Media	Baja
Sociales de base	Espacio público Seguridad Medio ambiente	Espacio público Cultura Servicios sociales (Est)	Servicios sociales (Est) Espacio público Servicios domiciliarios
Culturales y religiosas	Cultura Derechos humanos Servicios sociales (Est)	Cultura Servicios sociales (Est) Derechos humanos	Cultura Servicios sociales (Est) Derechos humanos
ONG Comunitarias	Derechos humanos Servicios sociales (Est) Medio ambiente	Derechos humanos Medio ambiente Cultura	Servicios sociales (Est) Cultura Medio ambiente Servicios sociales (Rd)

Est: Educación, Salud, Transporte
Rd: Recreación, Deporte

De acuerdo con lo anterior, se podría decir que lo físico es asunto de las organizaciones de base, mientras que lo espiritual es del resorte de las culturales y religiosas y las ONG. Esta sectorización de la gestión, se asemeja, a su manera, a la sectorización que de la gestión hacen las entidades distritales, favoreciéndose de esta manera también niveles escasos de integridad y articulación. Como lo muestra el cuadro, el único tema que se presenta como prioritario en todos los universos organizativos y en los tres tipos de UPZ, es la gestión en torno a los servicios sociales de educación, salud y transporte. Las únicas excepciones a esta tendencia son las organizaciones de base en UPZ de alta consolidación y las ONG en UPZ de media consolidación. Por tanto, si existe un tema estructurante y aglutinador en cuanto al espacio público, es el de la vialidad, sobre la cual se organiza el servicio social del transporte.

Es relevante que el espacio público sea prioridad fundamental para el universo de las organizaciones sociales de base en toda la ciudad, ya que estas organizaciones son las más extendidas y representativas que existen en la actualidad.

Ese documento muestra además que la capacidad de gestión de las organizaciones comunitarias de la ciudad es limitada y solo de forma excepcional logran desarrollar más de un proyecto a la vez. En este contexto, la falta de articulación entre las entidades distritales que hacen gestión social con respecto al espacio público, al demandar de las organizaciones y sus líderes multiplicarse para atender las distintas iniciativas de las entidades públicas, agudiza las debilidades de estas organizaciones y las coloca en circunstancias de mayor precariedad.

En el siguiente cuadro se muestran las percepciones mutuas entre entidades distritales y organizaciones comunitarias. Aunque el cuadro está referido a la gestión social en todos los temas y no sólo al espacio público, es bastante ilustrativo acerca de cómo se retroalimentan las visiones de las dos partes y los efectos negativos de la desarticulación, así como de la ausencia de procesos de interacción comunicativa adecuados. Igualmente nos habla de la importancia de cualificar los recursos asociativos y de gestión, que condicionan la calidad de la participación y la construcción de capital social.

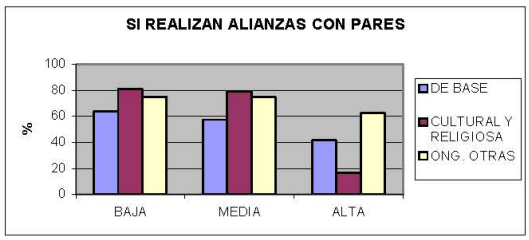
PERCEPCIONES DE LA GESTIÓN ENTRE ORGANIZACIONES Y ENTIDADES	
Percepciones positivas	
Las entidades vistas por las organizaciones	Las organizaciones vistas por las entidades
En algunos casos: Han desarrollado programas positivos como desmarginalización de barrios, el diplomado de gestión social, obras con saldo pedagógico, o las escuelas de liderazgo Han canalizado bien los recursos públicos Han aportado a resolver problemas	Tienen motivación para construir soluciones Tienen deseos de aprender. Escuchan y son receptivas Valoran los espacios de participación Tienen buenas ideas, a veces estructuradas Cuando cambian logran éxitos Valoran los procesos que han vivido, tienen identidad con sus barrios y mucha experiencia Han incremento su formación y capacidad

Percepciones negativas	
Las entidades vistas por las organizaciones	**Las organizaciones vistas por las entidades**
Son desarticuladas, ofrecen capacitación repetitiva y con frecuencia de baja calidad. Dificultan el acceso a la información estatal con trámites complicados y burocracia. Su capacidad de respuesta oportuna es baja. Promueven procesos desgastadores de participación con bajos resultados. Tienen discontinuidad en los programas. No apoyan procesos sino acciones. No nos ven como aliados sino como posibles y ocasionales contratistas. Hay manejos poco transparentes en las UEL, y solo califican como contratistas unos pocos. Desconfían de las organizaciones	Son desordenadas y les falta planificación. Tienen resistencia a la formalidad. Son conflictivas. Su capacidad de convocatoria es baja tienen mala comunicación interna. No desarrollan procesos, y no hacen alianzas. Son "clientelistas". Tienen poca capacidad para incidir en políticas públicas. Desconfianza del estado.
Escuchan poco, no tienen disposición de aprender y usan lenguajes complicados Desconocen a las organizaciones y los problemas sociales.	Desconocen los trámites y funciones del estado.

Como se ve, entre la fragmentación de organizaciones trabajando cada cual en su pequeño sector territorial y la fragmentación de entidades que adolecen de falta de coordinación, hay una nociva retroalimentación. Lo mismo sucede con las dificultades de información y comunicación mutuas.

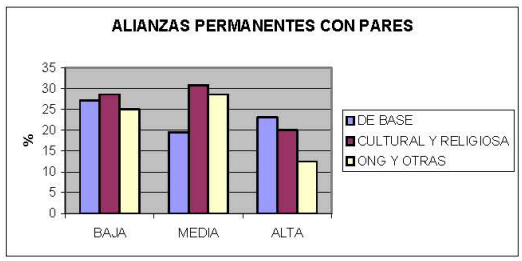
Sin embargo, los datos obtenidos en ese documento muestran que la mayoría de las organizaciones practican alianzas con pares (otras organizaciones comunitarias), así sean ocasionales y con una o dos organizaciones solamente cada vez. En general hacen más alianzas las culturales y religiosas y las ONG, que las organizaciones sociales de base, como lo indica el siguiente gráfico:

GRÁFICO ALIANZAS ENTRE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS POR UNIVERSOS Y TIPOS DE TERRITORIOS, BOGOTÁ, 2002



Las alianzas ya no ocasionales como las anteriores, sino permanentes, son menores, pero no por ello menos significativas. El alcance cuantitativo que ellas tienen se expresa en el siguiente gráfico:

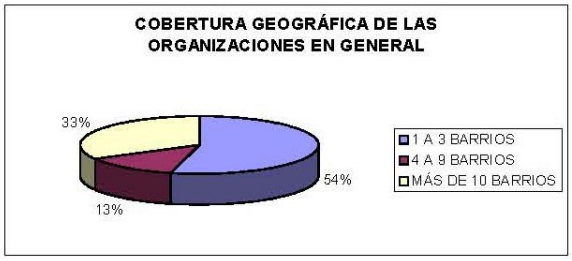
GRÁFICO ALIANZAS PERMANENTES DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS POR UNIVERSOS Y TERRITORIOS, BOGOTÁ, 2002



Los resultados obtenidos en ese documento indican, por un lado, que en Bogotá se ha ido consolidando la práctica de hacer alianzas ocasionales y, por el otro, que un sector notable de las organizaciones comunitarias que aglutina el 12% del total en unos casos y el 30% en otros, ha optado por el camino de las alianzas estables. Estas organizaciones, quizás impelidas por sus propias precariedades, han dado un paso adelante en su coordinación e integración, aunque las alianzas que aún predominan sean entre pocas organizaciones.

Como se mencionó atrás, el tipo de territorio que predomina en la ciudad es el barrial y zonal, razón por la cual la gestión de las organizaciones comunitarias también se enfoca principalmente en esas escalas, tal como lo indica el siguiente gráfico:

GRÁFICO ALIANZAS COBERTURA GEOGRÁFICA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES, BOGOTÁ, 2002



El estudio citado advierte que los datos anteriores deben ser leídos con beneficio de inventario, ya que al interior del 33% del rango "más de 10 barrios", se encuentran aquellas organizaciones que prestan servicios de atención a la infancia, servicios alimentarios o de formación artística, a cuyas sedes concurren personas provenientes de más de 10 barrios, sin que ello signifique que tales organizaciones cuenten con una visión ni una gestión con respecto a esos "más de 10 barrios".

Por otra parte, el predominio de las pequeñas escalas barriales y zonales en la vivencia territorial, le genera nichos definidos a la gestión de las organizaciones comunitarias pero, a la vez, le introduce fuertes limitaciones a la misma, ya que no cuenta con visiones que conecten problemas y aspiraciones en la escala superiores, que favorecerían la integridad de su acción y le daría mayores alcances. Pero además, la escala temporal predominante en la gestión comunitaria, es el corto plazo. La combinación de visiones territoriales reducidas y aisladas con la atención privilegiada de problemas inmediatos, da como resultado una gestión fragmentada y de corto aliento, que dificulta la construcción de procesos sociales sostenibles.

Por su lado, la gestión social del estado procura moverse principalmente en escalas territoriales más globales (la ciudad, la localidad) y escalas temporales de mediano y largo plazo, lo que de entrada plantea un diálogo dificultoso entre la gestión comunitaria y la estatal. No es casual entonces que los programas públicos más exitosos hayan sido aquellos en los que se producen grandes transformaciones sobre problemas comunes a varios pequeños territorios (v.gr., Transmilenio), o que establecen un diálogo claro y directo con territorios barriales (v.gr., Obras con Saldo Pedagógico).

Por otra parte, al considerar las entidades privadas, es de mencionar la importancia que tienen las gestiones que con respecto al espacio público realizan entidades como la Fundación Compartir, que aporta conocimiento y capacidad técnica para viabilizar la recuperación de espacios públicos con aportes voluntarios de los propietarios del área de influencia de espacios como los separadores de la 82 entre carrera 7 y carrera 11, de la carrera 7 entre calle 26 y 32, o parques como el de la calle 93. Igualmente significativo es el aporte que al disfrute del espacio público efectúa la Fundación Teatro Nacional de Colombia a través del Festival Iberoamericano de Teatro que se realiza en la ciudad desde hace 16 años.

En síntesis, las organizaciones sociales de base confieren un alto nivel de prioridad a sus gestiones en torno al sistema vial y los espacios públicos, mientras las organizaciones culturales y religiosas y las ONG comunitarias se enfocan más hacia los usos del espacio público y la preservación de elementos ambientales. Aunque muchas organizaciones realizan alianzas con pares para llevar a cabo sus gestiones, en la mayoría de los casos estas alianzas no son permanentes y son de baja cobertura. La gestión de las organizaciones está condicionada por visiones territoriales de pequeña escala y horizontes de corto plazo, mientras que

las entidades distritales funcionan por lo general sobre lógicas espaciales y temporales superiores.

Por tanto la estrategia de apropiación que propone el plan maestro busca superar la sectorización y falta de coordinación de las entidades distritales, promover en las organizaciones comunitarias visiones territoriales más integrales y de largo plazo, y compatibilizar la acción de unas y otras en el marco de procesos que cualifiquen la participación e incrementen el capital social.

3 LAS FORMAS DE OCUPACIÓN Y USO DEL ESPACIO PÚBLICO CON FINES DE APROVECHAMIENTO Y APROPIACIÓN AGREGADOS

3.1 La naturaleza del espacio público y sus formas de ocupación y aprovechamiento

3.1.1 El problema

La noción jurídica del espacio público incluye, como nota distintiva, que los inmuebles incluidos en él están destinados a la "satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes".

En consecuencia, debe entenderse que tales bienes no sólo son de propiedad pública sino que deben cumplir incondicionalmente una función social. Incondicionalmente significa aquí una cualidad que se debe materializar en el uso del bien o de los bienes contemplados, sin sujeción a salvedades o consideraciones que impliquen privilegios para algunos intereses particulares o corporativos -sea que estos intereses se concreten directamente en beneficios monetarios o, indirectamente, en la posibilidad de excluir de su disfrute a tercer@s o de monopolizar para sí ciertas satisfacciones derivadas de su utilización. De este modo, la adopción de reglas que garanticen un disfrute no excluyente para alguna persona, se estatuye como un atributo fundamental de los bienes constitutivos del espacio público

3.1.2 Concepto de uso del espacio público

Teniendo en cuenta lo afirmado en este documento técnico - concepto jurídico de espacio público -, y atendiendo a que el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 incluye en el concepto de "espacio público" los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, su uso o su afectación a satisfacer necesidades urbanas colectivas, a los tradicionales modos de generar el espacio público a que se acaba de hacer referencia podríamos agregar una tercera fuente: La edificación.

Por lo demás, este enfoque jurídico armoniza y coincide -en las consecuencias relacionadas con los procedimientos de manejo, ocupación y aprovechamiento de los elementos constitutivos del espacio público-, con la noción básica del código de derecho civil, el cual establece que "cuando un uso pertenece a todos los habitantes de un territorio es un bien de uso público[4]". Por esta razón la Constitución Política (artículo 82), como deber fundamental del estado, le impone la obligación de "velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular".

Sin embargo, en las ciudades colombianas, lo mismo que en muchas otras a escala internacional (y no sólo en los países del llamado tercer mundo) se observan formas de ocupación o apropiación del espacio público, algunas reguladas por normas de carácter jurídico y otras de hecho e ilegales, que benefician en forma excluyente a ciertas empresas o individu@s y de las cuales se derivan beneficios económicos, unas veces compartidos por el estado y l@s particulares y, en varios casos, solamente por un@ u otr@.

El ejemplo que más frecuentemente se trae a discusión es el de las ventas callejeras, sean ambulantes o estacionarias: en este caso se suele subrayar su ilegalidad, su impacto sobre la congestión peatonal, su aspecto antiestético y también su efecto sobre la competencia entre establecimientos comerciales.

No obstante, se suele soslayar que también hay otros aprovechamientos del espacio público mucho más lucrativos y excluyentes, legalmente permitidos por el Estado y sus entidades territoriales, en los cuales participa, en mayor o menor medida, el propio Estado. Generalmente estos aprovechamientos son altamente lucrativos y poco riesgosos porque comportan privilegios monopolísticos y generan elevadas cuasi-rentas.

---

4 Según el Abogado Fernando Laserna, del equipo de la Consultoría del Estudio de Formulación del Plan Maestro, esta definición se remonta, en la legislación colombiana, al Código Civil de los Estados Unidos de Colombia (Constitución de 1.863). En esta primera sección cuando se habla de bien se está haciendo referencia al concepto jurídico, esto es, a bienes muebles e inmuebles, sujetos a reglas de propiedad y patrimonio. En todo caso no se trata de la noción contemporánea del bien económico como "todo aquello de lo cual se puede derivar una utilidad o satisfacción", en el sentido que se empleará más adelante. Es comúnmente aceptado entre los economistas que aún se ocupan de la teoría del valor que un bien (económico) es cualquier objeto o servicio capaz de satisfacer necesidades. Como se verá, en economía la noción de bien público también difiere del concepto jurídico. La noción jurídica alude, ante todo, al hecho de que su propiedad es de carácter estatal.

Algunos también producen sobre el espacio público efectos de contaminación, congestión, inaccesibilidad, inseguridad, desarticulación o privatización. Puede mencionarse, entre muchos, los casos de publicidad visual, concesiones exclusivas de calzadas para los S.I.T.M., las licencias para ocupar con servicios de transporte calles y vías arterias, parques mecánicos de diversiones en espacios públicos.

Estos eventos plantean para la jurisprudencia, la economía, la administración pública y, en general, para la práctica de la regulación del espacio público, problemas usualmente mal tipificados y conflictos de intereses frecuentemente irresolubles, crónicos o, de manera más precisa, mal resueltos.

Aquí se intenta comenzar una reflexión capaz de suministrar soluciones y criterios de manejo para esta clase de problemas, tratando de armonizar las prescripciones jurídicas con algunos conceptos de la economía política contemporánea y con ciertas leyes de funcionamiento de las grandes urbes modernas.

3.1.3 El enfoque jurídico sobre el uso del espacio público

La noción del espacio público incluye como su atributo más general y característico el de ser un conjunto de inmuebles, elementos arquitectónicos, infraestructuras y recursos naturales destinados -de acuerdo con el texto del Decreto 1504 de 1998 - "a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden los limites de los intereses individuales de los habitantes". (Dec.1504, art. 2). El artículo 82 de la Constitución Política reitera implícitamente este atributo al destacar la "destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular".

Este enfoque jurídico coincide, en su aspecto más genérico, con la noción corrientemente compartida por la ciudadanía que ve en los elementos del espacio público un conjunto de inmuebles a los cuales puede acceder y en los cuales puede desarrollar libremente ciertas actividades sin sujeción a restricciones económicas, políticas o culturales. Así pues, la libertad de acceso y la de ejecutar libremente actividades reconocidas como de carácter colectivo parecen constituir, en primera instancia, notas definitorias de su naturaleza esencial.

No obstante, esta noción involucra en la práctica varios aspectos problemáticos que de hecho pueden resultar contradictorios y conflictivos:

- En primer lugar supone determinar y precisar lo que se entiende y reconoce como necesidades urbanas colectivas.
- En segundo lugar, requiere explicitar cuáles son los elementos materiales que componen el conjunto, más o menos heterogéneo, de lo que se engloba en la categoría general de espacio público.
- En tercer lugar, es indispensable definir el sujeto jurídico autorizado u obligado a establecer y garantizar la destinación de uno u otro inmueble al uso común.
- En cuarto lugar (y como una consecuencia de todo lo anterior) es necesario determinar qué uso o usos y en qué forma se pueden concretar en cada tipo de inmuebles o elementos, dado que las necesidades son múltiples y puede resultar incompatible su satisfacción simultánea y, de otro lado, también son múltiples y heterogéneos los elementos que componen el conjunto y, por consiguiente, no son objetos útiles para la satisfacción de cualquier tipo o clase de necesidad colectiva: es decir, se requiere establecer unas reglas de ocupación, aprovechamiento y disfrute de cada uno de los mencionados elementos.
- Finalmente, también es necesario determinar las formas de generación de los componentes del espacio público y los responsables, en cada caso, de su producción, su cuantificación (para que su disponibilidad sea congruente con las necesidades) y su mantenimiento o preservación.

Un corolario de las consideraciones anteriores, es que la noción fundamental de espacio público asociada a la libertad de acceso y actuación, en realidad sólo alude a algunos espacios y a ciertas actividades, no tan numerosas si se las confronta con el catálogo de necesidades colectivas: En la práctica alude a la dimensión política de los procesos que determinan la disponibilidad, apropiación y disfrute de espacio público.

Pero es una noción fundamental porque reconoce que entre los componentes del espacio público se cuentan algunos indispensables, destinados al disfrute universal de l@s ciudadan@s, en los cuales se concretan formas de ejercicio de la vida democrática en sociedad, garantizadas por reglas constitutivas del contrato social, esto es, por la constitución política propia del estado social de derecho. Son los espacios en donde se manifiestan y deben manifestarse ciertas formas básicas del ejercicio de la ciudadanía contemporánea: la igualdad, la equidad, la libertad de expresión y difusión del pensamiento y las opiniones; el derecho de reunión y manifestación; el derecho a la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre; la expresión de la diversidad cultural y la libre circulación.

3.2 Necesidades colectivas y funciones urbanas

Ahora bien, la formulación de políticas y estrategias

tanto para la producción como para el manejo, aprovechamiento y preservación del espacio público requiere transformar las nociones jurídicas y los conceptos generales en categorías operativas. Tal cosa es indispensable para determinar las necesidades sociales o colectivas que el ordenamiento jurídico reconoce que deben ser satisfechas mediante espacios públicos, para dimensionar la magnitud de las demandas y para regular las formas de su disfrute.

Varios presupuestos deben ser tenidos en cuenta al abordar este asunto. Debe considerarse, ante todo, que la disponibilidad de ciertos espacios públicos son históricamente inherentes a la existencia del fenómeno urbano. En la medida en que la ciudad presupone aglomeración y convivencia, también supone desplazamiento entre las superficies que la definen del mismo modo que interacción e interdependencia entre las personas, familias y grupos que la habitan.

En la práctica esto implica que la disponibilidad de vías y espacios de reunión son una necesidad elemental e inherente a la vida en sociedad urbana. También lo son los recursos naturales o ciertos elementos de la estructura ecológica principal, sin los cuales no podría subsistir el grupo humano asentado en la ciudad: así el acceso a las fuentes de agua y energía, la disponibilidad del aire limpio y de hitos para localizarse y reconocerse en el territorio, en una palabra, la apropiación de un paisaje común que delimita el ámbito del dominio urbano ante propios y extraños.

Por otro lado, se debe tener presente que estos atributos elementales de la organización urbana se hacen cada vez más complejos con el desarrollo histórico y con la introducción de tecnologías más avanzadas para atender las demandas de la vida urbana. La mutación que se opera en el tamaño de las aglomeraciones corre pareja con profundas transformaciones en los métodos de producción, en la división del trabajo, en la especialización de las actividades y en las formas de propiedad. Sin estas transformaciones sería imposible entender la existencia de las grandes urbes modernas y de los enormes conglomerados metropolitanos, así como de las megalópolis que, en los albores del Siglo XXI, señalan el tránsito hacia las sociedades urbanas post-industriales.

Este fenómeno de "complejidad" de la vida urbana se manifiesta en el hecho de que las funciones que deben desempeñar las ciudades o los conglomerados urbanos son cada vez más numerosas: Abarcan varias escalas que van desde la escala vecinal hasta la talla metropolitana, regional o subnacional; se diversifican los grupos sociales que habitan la ciudad y, con ellos, se diversifican los gustos, los patrones culturales y las demandas para satisfacer necesidades colectivas; también se especializan las infraestructuras, espacios y técnicas para proporcionar satisfactores a cada clase de necesidades y demandas colectivas, algunas de carácter universal, otras colectivas pero no propiamente generales: de este modo, algunos satisfactores pueden desempeñar un cierto número de funciones, simultanea o alternativamente, otros son altamente especializados.

Los anteriores presupuestos se pueden resumir en las siguientes proposiciones:

Las necesidades urbanas que sólo se pueden satisfacer mediante valores de uso colectivo son cada vez más numerosas, más complejas y varían con las condiciones históricas de desarrollo.

Los satisfactores de tales necesidades tienen un valor de uso común o colectivo: están constituidos por infraestructuras, inmuebles, recursos naturales y servicios, de diferente escala o tamaño, que desempeñan funciones urbanas.

Las funciones urbanas desempeñadas por los satisfactores son más o menos especializadas, dependiendo de si son útiles para satisfacer exclusivamente una sola necesidad colectiva (lo cual equivale a una función altamente especializada) o para satisfacer varias (satisfactores multi-funcionales o pluri-funcionales).

3.2.1 Necesidades urbanas colectivas

El punto de partida tanto de la reflexión jurídica como económica sobre la clase de bienes que se está considerando es que se trata de bienes destinados a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas. Es decir, se trata de necesidades sociales que sólo se pueden satisfacer bajo determinadas condiciones que suponen un consumo colectivo. Así pues, no es el carácter generalizado de la necesidad (como es el caso, por ejemplo, de la necesidad de alimento o bebida o, incluso, de vivienda) lo que las caracteriza sino el carácter colectivo de su consumo.

Al adentrarse en la especificación de estas necesidades es ineludible hacer algunas consideraciones sobre su origen. Ante todo se debe subrayar que se originan en las propias condiciones inherentes a la vida urbana en las ciudades contemporáneas. No son un producto simplemente de la naturaleza e, incluso, algunas de ellas serían inconcebibles en otros estadios de civilización, por ejemplo, las necesidades relacionadas con movilidad, conectividad y accesibilidad. Pero aún otras que se derivan originalmente del hecho que el ser humano es un "zoon politikón" como decían los clásicos, esto es, un ser que necesariamente vive en sociedad, cambian radicalmente su forma de satisfacción, ya sea por la escala, por el contenido de la actividad, por su

modo de realización o por todos estos factores a la vez; pueden mencionarse ejemplos como los de concurrencia, encuentro, información y reunión.

En esta perspectiva cabe preguntarse si las necesidades urbanas colectivas y las demandas que originan son el resultado de la sumatoria de impulsos o la agregación de preferencias individuales; o si se trata, más bien, de propiedades intrínsecas a la organización de la ciudad que generan la necesidad de que esta disponga, entre los componentes de su estructura funcional, de estos bienes para el consumo colectivo. Al respecto sólo cabe responder que la ciudad no podría ser ciudad si entre los elementos constitutivos de su estructura no dispone de una cierta cantidad de estos espacios públicos para el consumo colectivo (esto es, la ciudad no "funcionaría" y, desde este punto de vista, son un atributo necesario de su organización; también podría enunciarse lo mismo diciendo que una "ciudad necesita tales espacios"). Este primer enunciado subraya el carácter impersonal de estas necesidades y, más exactamente, que lo colectivo es de naturaleza diferente a la de un agregado de preferencias individuales. Por otro lado, puede enfocarse a la ciudad y sus propiedades espaciales como un instrumento o el medio indispensable para realizar las necesidades colectivas propias de la vida urbana. ¿cómo demostrar, entonces, que primero fue la vida urbana y después la ciudad o a la inversa?

El raciocinio anterior permite asumir -tanto para los efectos teóricos y analíticos como para los objetivos operacionales del planeamiento- la siguiente proposición como punto de partida del enfoque jurídico, económico y sociológico de la ciudad contemporánea: la concentración de la población en gran escala y de manera creciente, en centros urbanos de gran tamaño y su aglomeración en unidades espaciales estrechamente interdependientes como las megalópolis multicéntricas, es tanto una forma de organización social como una forma de organización espacial. Si se quiere subrayar de manera más fuerte (o aseverativa) la indisoluble simultaneidad de estas dos propiedades se podría incluso modificar la proposición en el sentido de afirmar que la concentración de la población es una forma de organización social que requiere técnicamente una forma de organización del espacio en ciudades[5].

Esta proposición tiene muchas consecuencias, tanto para el análisis sociológico, como para el jurídico y el económico de los componentes del espacio urbano y, entre ellos, del sistema de espacios públicos. También tiene implicaciones para la formulación de políticas públicas como marco normativo para la toma de decisiones y la ejecución de inversiones por parte de las entidades territoriales.

Para efectos de generar una taxonomía (o clasificación) sistemática de los componentes del espacio público como satisfactores de necesidades de consumo colectivo, este enfoque nos permite identificarlas como propiedades intrínsecas de la organización social y urbana que se satisfacen de manera específica a través de la producción de determinados bienes públicos -especializados o multifuncionales -, según sea el caso. Una consecuencia para el tratamiento de los problemas económicos relacionados con tales bienes (e, incluso, para algunos asuntos de carácter sociológico o antropológico) es que evita tener que introducirlos como fenómenos que se materializan "a partir de la interacción de las decisiones adoptadas por las familias individuales o las empresas"[6], lo cual plantea al planificador el irresoluble problema de ajustar las funciones objetivo del proceso de planificación con las preferencias y las decisiones descentralizadas de millares de hogares y otros agentes económicos, cuyas preferencias son desconocidas y cuyas funciones de utilidad -por su propia naturaleza metafísica y sicológica- no resultan comparables ni agregables.

Otro efecto del enfoque que se propone es justamente que las decisiones sobre el tipo y la cantidad de cada bien público que debe ser puesto a disposición de los consumidores, no resulta determinado por el poder de compra (o el ingreso) conjuntamente con las preferen-

5 *El francés Philippe Aydalot asume una definición bastante sugerente y próxima de la aquí adoptada en un antiguo trabajo en que critica la economía urbana neoclásica: plantea que la ciudad se puede considerar como "una forma social de organización del espacio" (cfr. Aydalot P., Decoster E. y Henrard J.: Critique de L´Économie Urbaine, Editions Cujas, Centre des Techniques Economiques Modernes, 1976, p.35). Desafortunadamente este interesante presupuesto se desvanece en una serie de divagaciones propias del marxismo dogmático que reinaba en algunos círculos académicos en las décadas de 1960 y 1970; incluso llega a rechazar de plano la pertinencia - en el sentido de L. Munford- de un análisis basado en la noción de las necesidades sociales, aun cuando no queda claro si esta noción sería apropiada bajo otro enfoque (opus cit, ibídem). Sin embargo, debe notarse que aquí se ha subrayado el aspecto técnico de la organización espacial, a diferencia de Aydalot, por razones que se verán enseguida, aún cuando esto no niega que, en cierto sentido, es una técnica articulada también a determinadas relaciones sociales.*

6 *Ver Fujita Masahisa, Krugman Paul y Venables Anthony J., Economía Espacial: Las Ciudades, las Regiones y el Comercio Internacional, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 2000, p.36. Por supuesto, el propósito de los enfoques microeconómicos como el que se acaba de citar es mantener coherentemente la teoría de que todas las propiedades observables en el espacio económico y los procesos que en él se desenvuelven son el resultado de comportamientos individuales no condicionados o soberanos; y por consiguiente, que pese a existir imperfecciones técnicas como las economías de escala y los subsecuentes rendimientos crecientes, el mercado es capaz de conducir a ajustes óptimos que aseguren equilibrios (de corto plazo?) ajenos a la intervención del estado. Por lo tanto este es un mundo sin bienes públicos, lo cual explica que los autores lamenten la adopción de una hipótesis como la de Henderson que supone la existencia de una Corporación Municipal decisoria para algunos efectos (aun cuando también es cierto que Henderson exagera ampliamente sus atribuciones) y que celebren que "los modelos más satisfactorios son aquellos en los que la conducta emergente es más sorprendente a partir de los <<micromotivos>> de los jugadores" (opus cit.,ibídem).*

cias de los agentes económicos, sino que se determinan como una función técnica del tamaño (de la población, del empleo y las actividades), las propiedades de la aglomeración y sus flujos, es decir, es un problema técnico del diseño del producto vis a vis unas restricciones presupuestales presentes y futuras que básicamente afectan el nivel de tributación y las contribuciones a cargo de los distintos agentes, su capacidad de absorber tarifas de diferentes rangos y, en consecuencia, la forma de disponer o allegar recursos por parte de la autoridad planificadora o reguladora.

3.3 Taxonomía: Necesidades, satisfactores y espacios

Es obvio que la elaboración de una taxonomía de las necesidades de consumo colectivo - como toda clasificación lógica en términos de género y diferencia específica- corre el riesgo de no ser exhaustiva si previamente no se ha realizado una cuidadosa investigación empírica que permita analíticamente reconocer pero también diferenciar por sus cualidades distintivas, el conjunto de fenómenos que efectivamente deben ser incluidos dentro del conjunto (en este caso: El conjunto de necesidades de consumo colectivo). Por consiguiente, aquí se presenta sintéticamente una primera aproximación, en la cual se ha preferido generar categorías muy extensas (es decir, cada una de ellas aplicables a un subconjunto más o menos numeroso de conductas colectivas y, en consecuencia, capaz de incluir en cada subconjunto una variedad de satisfactores) con la esperanza de que, en la medida que se avance en el diseño del sistema distrital de espacio público, se logre encajar categorías cada vez más específicas y mejor adaptadas a los objetivos operacionales del planeamiento.

En armonía con el enfoque propuesto, el género Necesidades de Consumo Colectivo (N.C.C.) puede diferenciarse en dos grandes especies: originadas en la organización social y determinadas por la organización espacial[7].

Como es obvio, esta taxonomía (ver tabla), al poner en relación necesidades, satisfactores e infraestructuras genera calificaciones en función de los valores de uso de los bienes que componen el espacio público. Debe entenderse, sin embargo, que la utilidad de una taxonomía es limitada y que en ningún caso excluye otras clasificaciones igualmente operativas y convenientes para los propósitos de la administración del sistema, que se irán incorporado progresivamente. A la postre, este procedimiento genera una matriz compleja de numerosas columnas (o entradas verticales).

Por ejemplo, las categorías: Función y escala, las cuales resultan indispensables para proporcionar una representación más apropiada del sistema como red, lo cual constituye una de sus propiedades fundamentales.

En cuanto Red no sólo comporta indivisibilidades e interdependencias entre los distintos elementos; además evidencia que los elementos de carácter socioespacial son articulados -precisamente como red - por las infraestructuras de la dimensión físico espacial sin los cuales el espacio público, como en general toda la ciudad, carecerían de permeabilidad y accesibilidad.

TABLA TAXONOMÍA DE LAS N. C. C. Y SUS SATISFACTORES (EJEMPLOS)

	E-1: físico espaciales	Satisfactores	Espacios de soporte (infraestructura)
Clase 1	1.1 movilidad		
	1.1.1 vehicular personas	Transporte colectivo individual	Red vial, Terminales y estaciones
	1.1.2 vehicular de bienes	Transporte de carga	Red vial, terminales de carga
	1.1.3 peatonal	Desplazamiento	Red vial, alamedas
	1.2 conectividad	Desplazamientos mutidireccionales Transporte multimodal	Nodos, intersecciones, estaciones de transferencia
	1.3 accesibilidad	Economía de movimientos Cercanía (cortos tiempos de viaje)	Centros, S. I. T. M. Autopistas
	E.2 socio espaciales	**Satisfactores**	**Espacios de soporte (infraestructura)**
Clase 2	2.1 reunión	Encuentro	Plazas, plazoletas, parques
	2.2 comunicación / información	Mensajes	Vallas, señalización
	2.3 recreación		
	2.3.1 cultural	Eventos / actividades	Espacios de reunión ocasionales o adecuados. Parques de recreación activa
	2.3.2 deportiva	Eventos / actividades	Espacios de reunión ocasionales o adecuados
	2.3.3 descanso y contemplación	Reposo observación	Zonas verdes amoblamiento urbano. Parques de recreación pasiva, miradores, paisaje
	2.4 reafirmación de los sentimientos de identidad (histórica, cultural, nacional)	Expresión	Monumentos, espacios monumentales, recorridos
	2.5 conservación de la identidad territorial (necesidad de pertenencia a un territorio y a una comunidad)	Identificación y preservación de elementos naturales	Estructura ecológica principal, paisaje

7 *En el transcurso de la elaboración del Plan Maestro se insistió en la necesidad de considerar la complejidad social del hecho urbano y se cuestionó la noción de espacio público implícita, por lo que se insiste en que esta clase de taxonomías, al operar por género y diferencia específica, no excluyen que entre las dos especies existan notas comunes, que es lo que permite remitirlas a un concepto sintético, tal como el de "formas sociales de organización del espacio". Esto significa que la especificación es un recurso lógico del análisis para diferenciar fenómenos que, por sí mismos, se presentan como hechos simultáneos o unitarios. Por ejemplo: la movilidad es técnicamente una necesidad determinada por la organización espacial, pero obviamente esto no niega que se trata también de una necesidad de la organización social urbana si se la compara, por ejemplo, con las restricciones al libre tránsito y a la movilidad del factor trabajo impuestas por la organización feudal.*

3.4 El espacio público como continente de acciones y actuaciones de interés cívico: El Marco Regulador

Una taxonomía de las N.C.C. y los valores de uso del espacio público como la que se acaba de presentar, corre el riesgo de ser criticada por ser socialmente reductivo, o de ser mal entendida por no relevar en forma vigorosa sus relaciones con la esfera política, en cuanto marco de actuación cívica y espacio del ejercicio de la ciudadanía y, por consiguiente, de concreción de derechos fundamentales en un estado social de derecho de naturaleza democrática.

Sin embargo, si se observan cuidadosamente las clases de los satisfactores socio-espaciales constituidos por desplazamientos, eventos, actividades y formas de expresión, se aprehenderá inmediatamente que no hay reducción ni exclusión de las manifestaciones políticas, culturales u otras de carácter social, sino que su efectiva concreción y amplitud queda determinada por los marcos reguladores, de naturaleza jurídica, que determinan el tipo de eventos o actividades que se pueden realizar o que resultan restringidos en los distintos espacios de soporte.

Por lo tanto, la concreción de estos eventos y la amplitud de tales manifestaciones es una propiedad del marco regulador, esto es, de las normas que establecen autorizaciones y restricciones con respecto al uso y el aprovechamiento o apropiación de los elementos o infraestructuras que componen el sistema de espacio público.

Debe anotarse, sin embargo, que las políticas relacionadas con la inversión pública en infraestructuras o en la promoción de actividades (incluidas las que promueven la adopción de conductas o comportamientos cívicos en el espacio público.), tienen una marcada incidencia en la amplitud de los eventos (o, en general, de los satisfactores), ya que determinan cuantitativamente la mayor o menor disponibilidad de uno u otro tipo de espacios para su concreción, o determinan las posibilidades de usos o aprovechamientos más o menos intensivos, dependiendo de la oferta pública de eventos y actividades.

En síntesis la consideración del sistema del espacio público como materialización de espacios de expresión social, de comunicación o de ejercicio de derechos políticos queda implícita en la taxonomía de los valores de uso.

Según la forma de generación del espacio público, al urbanismo tradicionalmente se lo ha clasificado en primario y en secundario. El urbanismo primario es fundamentalmente el que reúne todos los elementos básicos o estructurales del espacio público de la ciudad, es decir, las vías arterias, las redes matrices de servicios públicos, el sistema ecológico general, los equipamientos, las zonas verdes y los demás elementos constitutivos del espacio público a escala urbana o de impacto general. El secundario está integrado por las vías locales, las redes derivadas o secundarias de servicios públicos, los equipamientos y los demás elementos del espacio público de impacto o escala local.

Por lo general, las obras inherentes al urbanismo primario son de mayor tamaño y envergadura que las locales, lo cual se explica también en el hecho de que aquellas tienen la condición de ser estructurales o básicas de la ciudad de que se trate.

Atendiendo a que el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 incluye en el concepto de "espacio público" los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, su uso o su afectación a satisfacer necesidades urbanas colectivas, a los tradicionales modos de generar el espacio público a que se acaba de hacer referencia podríamos agregar una tercera fuente: la edificación.

La amplitud de su concreción depende de las regulaciones (jurídicas) sobre el uso y el aprovechamiento de las infraestructuras, así como de las políticas públicas que determinan el tipo y la magnitud de la oferta de infraestructuras y eventos. Por consiguiente, en lo tocante a la esfera política, el marco regulador y las concomitantes decisiones del estado en materia de orden público, son las que determinan la mayor o menor amplitud del ejercicio de las libertades políticas. En esencia, tal cosa depende del contenido más o menos democrático de las regulaciones y las decisiones.[8]

3.5 Bienes públicos y espacios públicos

Dado que los bienes analizados satisfacen necesidades colectivas, desde el punto de vista económico caen en la categoría de bienes públicos, es sumamente importante observar que la noción jurídica de bien público es lógicamente menos extensa que la noción económica. De la exposición subsiguiente se deduce el diferente contenido que tienen los respectivos conceptos.

El concepto económico parte de especificar que este tipo de bienes son indivisibles. La indivisibilidad implica tres notas características o atributos cuyo enunciado, en conjunto, los define:

---

8 Dicho de otro modo, lo anterior significa que la interacción y el ejercicio de libertades políticas no son por sí misma propiedades del espacio público sino de la organización política en un momento histórico específico.

- **Escala o talla (tamaño):** Por tanto es un atributo de orden cuantitativo, significa que el bien no puede ser producido en pequeñas unidades discretas, a la medida de cada consumidor individual. Es obviamente el caso de un parque, una plaza o una vía.

- **Externalidades:** El bien genera cuando se usa - en lo cual consiste precisamente su valor de uso o utilidad- un potencial de satisfacciones tal que excede las necesidades de cualquier consumidor individual. Un corolario de esta propiedad, según la definió Samuelson en un célebre artículo publicado en 1954 Sobre La Teoría del Gasto Público, es que "el consumo que hace cada individuo de dicho bien no disminuye el consumo del mismo por parte de ningún otro individuo[9]"

- **Acceso indiscriminado:** No hay barreras de entrada para ningún consumidor individual. Esto implica que el marco regulatorio no impone limitaciones, restricciones o exclusiones discriminatorias que impidan el acceso en condiciones de igualdad a ningún ciudadano o grupo de ciudadanos.

Se examinan, ahora, las implicaciones de esta caracterización de los bienes públicos.

3.5.1 El derecho frente a los bienes públicos económicos

Es posible, casi de manera intuitiva, observar que ninguna de estas tres notas características implica, en la esfera económica, que los bienes públicos deben ser de propiedad pública; por el contrario, para el ordenamiento jurídico no hay bien público que no sea de propiedad pública. En consecuencia, derecho y economía divergen, pues para la economía pueden existir bienes públicos de propiedad privada[10].

3.5.1.1 Bienes públicos y espacio público

Ante todo se advierte que la categoría de bienes públicos, tanto para el derecho como para la economía, es más extensa que la de espacio público. Es decir no todos los bienes públicos son espacios públicos.

Por ejemplo: Las redes de servicios públicos domiciliarios (alcantarillado, energía, acueducto) son bienes públicos pero no espacios públicos; otro tanto ocurre con el transporte colectivo. Esta es una diferencia que se origina, en lo fundamental, en razones de carácter técnico: la especialización de algunos sistemas de bienes públicos requiere que el público sea excluido del acceso al espacio (de producción o distribución) de la red. En el caso del transporte, la infraestructura o red vial pertenece al espacio público, pero el servicio de transporte que es el satisfactor de la necesidad es un bien público de acceso condicionado: sólo se puede acceder mediante el pago de una tarifa.

3.5.1.2 El régimen de propiedad

La categoría del bien público y, dentro de ella, la de espacio público, en economía es independiente de la naturaleza del titular de los derechos de propiedad (o, para el caso, de dominio): en economía todos los bienes públicos que son espacios, son espacios públicos, independientemente del régimen de propiedad.

En derecho para que un espacio sea espacio público (y por lo tanto un bien público) debe estar destinado al usos común (consumo colectivo) y, además, ser propiedad del estado o de alguna de sus entidades.

Lo planteado en este párrafo se puede resumir en una proposición: todos los espacios que desde el punto de vista económico satisfacen necesidades de consumo colectivo son bienes públicos; sin embargo, no todos los bienes públicos económicos son de propiedad del estado.

---

9 *Según el mismo Samuelson "los beneficios derivados de un bien social, al contrario de los deducidos de un bien privado producen <<efectos externos de consumo sobre más de un individuo>>. Si un bien puede ser subdividido de manera que cada parte pueda ser vendida por separado a distintos individuos sin producir efectos externos sobre el resto del grupo, no es probable que la producción de ese bien sea objeto de la actividad estatal" (Curso de Economía Moderna, Ed. Aguilar, 1968, p.184). Sin embargo es conveniente anotar, de una vez, que esto no significa que tales bienes sean infinitamente elásticos, de tal modo que se pudiere considerar indefinida su capacidad para producir satisfacciones a un número cualesquiera de individuos. Su límite viene dado por efectos indeseables (des-economías) como el rebosamiento o la congestión.*

10 *Sin embargo, la legislación urbana introdujo en el artículo 5º. de la Ley 9ª. de 1989, entre los elementos constitutivos del espacio público "... los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas..." No se especifica cuales son esos "elementos de los inmuebles privados", pero de manera exploratoria se pueden mencionar ejemplos con los cuales se tropieza frecuentemente el planificador y que, debido a esta ambigüedad contradictoria, se han convertido en un problemas gordianos cuando se trata de formular normas que regulen su utilización y aprovechamiento: traigamos a cuento el de la publicidad visual adosada a fachadas y culatas de inmuebles privados; cabe suponer que el elemento visual está adscrito al espacio aéreo que la legislación considera no como un bien público sino como un bien libre (es decir, que no puede ser objeto de apropiación ni pública ni privada); pero por decisión constitucional, la utilización del espacio aéreo debe ser regulada por el Estado, lo cual le permite expedir normas reguladoras sobre la volumetría de las edificaciones y sobre la publicidad visual que se les adose. Pero si una característica de todo espacio público es que jurídicamente debe ser de propiedad pública: ¿Cuales son los elementos de los inmuebles privados que caen en la categoría de espacios públicos? En cambio la economía diría que todos l@s ciudadan@s (incluidos sus propietarios) pueden disfrutar visualmente de las fachadas y las volumetrías sin que su disfrute afecte el consumo de alguno; por lo tanto, económicamente es un bien público que por su función quedaría incluido entre los espacios públicos. La divergencia entre economía y derecho que se detecta a partir de estas consideraciones se origina en la diferente extensión lógica que tiene el concepto de bien en una y otra disciplina.*

Esta es una diferencia substancial entre la noción jurídica y la noción económica de los bienes analizados. Las plazas, plazoletas y superficies peatonales de un gran centro comercial (por ejemplo, Unicentro) son bienes públicos, económicamente hablando, pero son de propiedad privada. En este caso, por lo general, muchas restricciones sobre utilización y acceso vienen dadas por reglamentos de copropiedad.

3.5.2 Espacios públicos y "bienes fiscales"

Dentro del régimen de los bienes cuya propiedad ostenta el estado se diferencia entre bienes "fiscales" y bienes destinados al uso común de la ciudadanía. Esta diferencia sólo es relevante para el concepto económico en cuanto al régimen regulador; pero sí lo es para el derecho porque jurídicamente solamente pueden ser espacios públicos bienes que sean de propiedad pública cuyo uso pertenezca a todos l@s habitantes.

Y pueden existir espacios cuyo uso al no pertenecer a todos l@s habitantes aun cuando satisfagan N.C.C., no son jurídicamente espacios públicos sino bienes "fiscales":

Es el caso de bienes que satisfacen necesidades de consumo colectivo que se localizan en bienes "fiscales", ejemplo: partidos de fútbol en un estadio de propiedad pública. Esta condición permite el manejo y administración de bienes públicos como si fuesen de propiedad privada a través, si es el caso, de empresas industriales o comerciales o de concesiones con fines de lucro económico. En este caso, el acceso a los servicios o satisfactores tiene precio y, por lo tanto, se imponen barreras de entrada. Las formas de aprovechamiento dependen de políticas que tienen un alto grado de discrecionalidad.

En otros casos, la diferenciación entre bien público y espacio público viene determinada por razones de carácter estrictamente técnico: ya se anotó que las redes de servicios públicos como los de acueducto, alcantarillado o energía son por naturaleza bienes públicos pero obviamente no son elementos constitutivos del espacio público. Este tipo de bienes suelen tener acceso condicionado por un marco regulador que fija condiciones de acceso a través de procedimientos para determinar tarifas que pueden ser discriminatorias, por ejemplo, tarifas diferenciales por estratos. En este caso, la política del estado, al discriminar, tiene como propósito corregir fallas de mercado y preservar condiciones de equidad y justicia social. Esto es así por lo menos en teoría reguladora y por lo tanto, desde el punto de vista jurídico, aun cuando un examen de las fórmulas de tarifas autorizadas podría demostrar, con datos empíricos, que los procedimientos adoptados han prohijado comportamientos monopolísticos del "fijador de precios", las cuales efectivamente discriminan contra la mayoría de la población.

3.5.3 Bienes públicos "libres"

Hay espacios que son bienes públicos pero que no son objeto de derechos de propiedad, lo cual implica que no se pueden adscribir a un patrimonio público ni privado. Jurídicamente son bienes libres sin posibilidad de titulación a nombre del estado ni de ningún particular, pero cuya utilización está sujeta a regulación del estado por decisión del ordenamiento constitucional. El caso más ostensible es el del espacio aéreo urbano[11]. Otro ejemplo es el del paisaje.

3.6 Los efectos de escala y las externalidades

Se retoman ahora las propiedades relacionadas con la naturaleza indivisible de los bienes públicos; para entender sus efectos acudiremos en primera instancia a un ejemplo:

Un centro comercial privado de gran tamaño, tipo Unicentro o aún mayor, dotado de una oferta muy diversificada de comercios y servicios de diverso tipo, incluidos servicios recreativos. Para el efecto, también tendrá que estar dotado de amplias superficies de circulación peatonal y de plazoletas provistas de amoblamiento para el descanso de los visitantes. Como ocurre habitualmente en estos inmuebles, también se han localizado en áreas descubiertas, servicios de suministro de bebidas y alimentos, localizados al centro de las plazoletas y de las superficies más amplias de desplazamiento, o en otras localizaciones tangentes o paralelas a las líneas de desplazamiento de peatones. En ciertas temporadas algunas de estas áreas son ocupadas con eventos promocionales de otros bienes y servicios, incluso oferta de vehículos; de tal modo que los bienes o los muebles estratégicamente dispuestos, en los que personal autorizado suministra información y atención al cliente, se entremezclan de manera bien calculada con potenciales clientes en movimiento.

---

11 Según el Artículo 82 de la Constitución Política, "las entidades públicas... regularán la utilización... del espacio aéreo urbano en defensa del interés común". Hasta hace unos 25 o 30 años se consideraba habitualmente que esta clase de bienes tenían valor de uso pero no tenían precio por no ser escasos; luego se ha concluido la necesidad de regular su utilización porque dentro de un determinado ámbito pueden ser relativamente escasos, y pueden presentar efectos de congestión o contaminación. Se podría interpretar el asunto de la siguiente manera: dado que la respectiva N. C. C. ha sido elevada constitucionalmente a la categoría de un derecho colectivo que sólo se puede satisfacer en condiciones de igualdad mediante el disfrute común, entonces los satisfactores no pueden ser objeto de ninguna clase de apropiación -ni pública, ni privada-. Pero la garantía del derecho colectivo requiere regular su aprovechamiento por los particulares para evitar el disfrute oligopolístico (aprovechamiento económico a favor de pocos); o para impedir efectos generales de deterioro como resultado de actuaciones oligopolísticos e incluso generalizadas (depreciación del bien público); o para controlar simultáneamente una y otra eventualidad.

Se asume, igualmente, que no hay barreras de acceso y cualquier ciudadan@ corriente o incluso una familia puede visitar el lugar libremente, así sea solamente con el propósito de deambular observando las vitrinas, enterarse de precios, disfrutar del espectáculo de los juegos mecánicos; eventualmente los visitantes reposarán algún tiempo en los sitios previstos para este fin y consumirán algún refrigerio en las ventas descubiertas mencionadas más atrás.

El subsistema descrito es abierto al ambiente urbano: a través de vías y andenes que lo circundan por su periferia se conecta con el resto de la ciudad, lo cual le permite atraer un cierto "potencial de mercado" representado por visitantes que probablemente harán compras. No tod@s comprarán mercancías manufacturadas distintas a alimentos, pero digamos que de cada dos visitantes la probabilidad (p) es que uno compre (pc: ½ = 0.5) sin embargo todos harán uso de las áreas de circulación, las plazoletas y las zonas de descanso (pu: 1/1 = 1). También se sabe que la probabilidad de que un visitante compre alimentos o refrigerios de consumo inmediato es de uno por cada diez (pa: 1/10 = 0.1). El subsistema se puede representar con el diagrama de la caja negra en donde los satisfactores son tomados aquí desde el punto de vista del consumidor, desde el punto de vista del oferente interesan el volumen de ventas y el grado de satisfacción del consumidor.

Se aplican a la conceptualización de este subsistema varias de las categorías enunciadas hasta el momento:

- **Propiedad:** Es un bien de propiedad privada, sujeto a una regulación de copropiedad.
- **Bien público económico:** Son las áreas de uso común (circulaciones, plazoletas...) De las cuales tod@ visitante puede disfrutar gratuitamente porque su disfrute no menoscaba el disfrute del otro.
- **Indivisibilidades:** Las hay de dos tipos: entre bienes y de un mismo bien:
- **Entre bienes:** No se pueden construir locales sin áreas de uso común, y no se construirían estas si no se requiriesen para generar acceso a los locales (son bienes complementarios que se consumen conjuntamente).
- **De un mismo bien:** Las áreas de uso común no pueden ser producidas en pequeñas cantidades discretas.
- **Escala:** El tamaño apropiado, esto es, eficiente desde el punto de vista económico y eficaz para el éxito de la actividad comercial, supone una gran superficie tanto para locales como para áreas de circulación. Esto permite aglomerar negocios y concentrar visitantes. Conocido el número de probables visitantes, especialmente en temporadas de máxima afluencia, el número de m2 en superficies de circulación y plazoletas puede ser determinado como un estándar (m2/visitantes). Este el tipo de enfoque es el que evita tener que introducir la noción de demanda económica, permitiendo tratar la oferta de espacios de uso común como una decisión técnica del diseño del producto, a la manera, por ejemplo, como se estiman los requerimientos de un sistema de transporte cuyo diseño se dimensiona partiendo de lo que la ingeniería de transporte denomina "demanda de viajes según modo de transporte".
- **Externalidades:** Las hay de varios tipos:
  - **De aglomeración:** La escala permite generar localización aglomerada (no lineal) de una gran cantidad de negocios que ofrecen una gama numerosa de bienes diferenciados. Tal cosa atrae, a la vez, mayor afluencia de visitantes; y todos los oferentes se benefician mutuamente porque el volumen de visitantes resulta mayor que la simple sumatoria de los que cada negocio podría atraer por separado (Sinergia). De esta manera se incrementa para cada uno la probabilidad (por día, mes o año) de realizar transacciones exitosas.
  - **De consumo:** L@s visitantes pueden disfrutar en cada visita de varios satisfactores no sólo de uno: Comprar (que pagan), pasear, descansar (que no pagan).
  - **Complementarias de escala:** El gran número de visitantes asegura una gama de consumidores con preferencias o hábitos de consumo bastante diversificados. Esto crea, a su vez, la oportunidad de ofrecer servicios complementarios del comercio de manufacturas: servicios de recreación u oferta de bebidas y alimentos de consumo inmediato en espacios conexos o integrados con las áreas de circulación y las plazoletas. A los consumidores les incrementa su satisfacción porque en una sola visita (economía de escala) pueden satisfacer conjuntamente varias necesidades (unas sujetas a precios, otras gratuitamente). Debe observarse que de no ser así tanto los productores (propietarios o copropietarios del condominio comercial) como los consumidores incurrirían en pérdidas netas: los productores porque al no aprovechar eficientemente las economías de escala y las externalidades asociadas, estarían des-

perdiciando la oportunidad de incrementar la gama total de bienes ofertados (añadiendo nuevos bienes), sin incremento en los costos fijos y con un incremento ínfimo en los costes variables[12].

L@s consumidores también perderían porque quizás dejarían de satisfacer alguna necesidad en el curso de la misma visita o recorrido.

- **Externalidades negativas como congestión y contaminación:** Cuando en un momento dado la afluencia de visitantes circulando o estacionados podría ser excesiva para la cuantificación de las áreas de uso común. Esto daría lugar a que se presente congestión, incomodidad en los desplazamientos, fatiga, excesivo calor, ruido, contaminación del aire. Si la situación se vuelve crónica o permanente, muy pronto se presentarán efectos de deterioro de las instalaciones y un número cada vez mayor de visitantes dejará de ingresar (disminuye el input y con él la probabilidad de ventas). Por lo tanto, pierden los productores (bajan los ingresos por ventas) como los consumidores (pierden satisfacción). En principio pueden ensayarse remedios que busquen disminuir el número de visitantes no compradores, si es el caso, imponiendo barreras de entrada como la elevación de las tarifas de estacionamiento de autos; pero como reacción también un cierto número de compradores podría dejar de fluir, lo cual constituye una pérdida (el remedio resulta perverso o semejante a la enfermedad). Si el error es de diseño debido a un mal cálculo del estándar (m2/visitante), lo cual constituye un error técnico del diseño, y el mal se vuelve crónico y el deterioro creciente, habría que enfrentar alternativas más costosas como la remodelación, o el cambio de uso y el reciclaje de las estructuras. Una vez que se trasciende cierto punto, la solución para las deseconomías externas y los procesos de deterioro es un trabajo arduo cada vez más costoso.
- Precisamente uno de los propósitos del feedback o proceso de retroalimentación es disponer de información oportuna -por ejemplo, sobre el comportamiento de los estándares- a fin de conjurar tempranamente los fenómenos acumulativos de carácter negativo.

3.7 El problema del aprovechamiento de las economías externas y la "Falla del Mercado"

El ejemplo aquí presentado pone de presente, en primer lugar, que también la empresa privada produce espacios públicos; pero sobre todo, busca suscitar la reflexión sobre la creciente adaptación de sus formas de producción, diseño y aprovechamiento a las condiciones de vida y a los gustos de los consumidores en las aglomeraciones urbanas contemporáneas. Es conveniente añadir que en el pasado ha sido así y que, por ejemplo, la empresa privada siempre ha generado calles y jardines o antejardines en los procesos de urbanización. La empresa privada ha debido enfrentar el problemas de los free-raiders (gorrones), el del consumo rival de servicios gratuitos con efectos negativos (congestión, contaminación) o el del eficiente aprovechamiento de las externalidades positivas (esto es, el coste cero de admitir a un nuevo usuario o un oferente adicional, lo cual es sinónimo de rendimientos crecientes).

Usualmente se advierte que, bajo un régimen exclusivamente de propiedad privada, el mercado no produciría ni pondría a disposición de los consumidores esta clase de bienes públicos en las cantidades apropiadas. Se trata de la conocida "falla de mercado". Una manera de explicar esta incoherencia consiste en argüir que "el coste social es menor que el coste privado", probablemente porque con una mayor cantidad del bien o de los servicios derivados de su utilización se beneficiaría un mayor número de consumidores, incluidos los gorrones; pero este argumento es un tanto metafísico porque si se pudiese separar a l@s compradores de l@s gorrones, o por lo menos, se pudiera mantener reducidos estos a sus "justas proporciones" (lo cual es, por lo demás, lo que intentaría lógicamente la empresa) gran parte del problema desaparecería, pues los costos "normales" ocasionados por la cantidad apropiada de gorreros ya estarían incorporados en las condiciones de producción (en este caso, los costos de ventas). Pero además, ¿qué significa un misterioso coste social cuya medida, no traducible económicamente a la hora de la verdad, es menor que el coste económico? ¿acaso es posible comparar magnitudes cuya unidad de medida es distinta debido a que miden fenómenos diferentes?

Es interesante observar el mecanismo mediante el cual el productor privado incorpora las economías externas, o sea, la forma como las incorpora en su contabilidad privada y el punto hasta el cual estaría dispuesto a asumirlas.

---

12 Los productores podrían asimilarse aquí a la asociación de copropietarios (aun cuando no es muy exacto). Como la oferta de bienes adicionales (alimentos y bebidas) se localiza en áreas de uso común pertenecientes a la copropiedad, estas no son enajenables pero pueden generar una renta destinada, por ejemplo, a gastos de mantenimiento. El raciocinio muestra, en todo caso, que la existencia de una externalidad constituye una suerte de recurso disponible cuya no utilización constituye un desperdicio, aun cuando en primera instancia no se refleje en la contabilidad de las empresas individuales.

La respuesta sobre la forma como las incorpora es relativamente sencilla: consiste en considerar las inversiones y los gastos de mantenimiento en los espacios públicos como costes indirectos y así los incorpora o incorpora en su función de producción. De esta manera se asegura de proporcionar conjuntamente a los compradores la cantidad de bienes gratuitos y de bienes rivales a precios dados que aseguren la mayor satisfacción del consumidor (no sabemos si es óptima, ya que esta noción también es gaseosa en la práctica)[13].

El punto hasta el cual la empresa está dispuesta a asumir las economías externas (el cual coincide necesariamente con el punto hasta el cual está dispuesta a aceptar gorrones), viene dado probablemente por la incidencia de dichos costes indirectos en el precio de venta de las mercancías de consumo privado así como en el coste marginal y, en consecuencia, dependerá del efecto que tenga en el ingreso de la empresa. Como hemos admitido que nos encontramos en un mundo de rendimientos crecientes (lo cual da lugar a un mercado de competencia imperfecta, en todo caso, cargado de elementos monopolísticos) tenderá a ajustar la participación de las facilidades externas en el coste, o bien al nivel que lleve al máximo las ganancias, o bien al nivel que amplíe las ventas a un volumen compatible con ganancias "normales". En ninguno de los dos casos el ingreso marginal coincidirá con el coste marginal, por lo cual la cantidad del espacio público (o de servicios "externos") producida y puesta a disposición del consumidor no será la apropiada (a las condiciones de competencia perfecta) y mucho menos a la cantidad que se podría estimar como la requerida por un universo poblado sólo con demandantes dotados en su mayoría de ingresos inferiores a los necesarios para pagar los costes o, simplemente, sin ingresos. Aquí es donde el sistema de decisiones descentralizadas de los productores experimenta la denominada "falla del mercado".

Sin embargo, por este camino la conclusión a la que se arriba sobre la naturaleza de la "falla" es diferente en esencia a la arriban los teóricos del coste social o de la competencia monopolística; también se detecta una falla pero social que no puede atribuirse a los agentes del mercado, pues no es su papel ofrecer bienes forzosamente o siquiera una unidad adicional de un bien, que no puedan incorporar en sus funciones de producción como coste. Nos vemos así obligados a introducirnos en un mundo afín al de la economía positiva, afín solamente porque priman las consideraciones de carácter institucional y ético: el mundo de la regulación en el cual se mueve la economía normativa.[14]

3.7.1 Cómo el sector privado incorpora la generación de externalidades.

El estudio de formulación del Plan Maestro se introduce al mundo de la regulación de la producción y los aprovechamientos del espacio público, partiendo del aprendizaje que deja la observación del comportamiento privado.

La razón de ello es que los límites de la conducta económica privada permiten determinar con mayor precisión el papel subsidiario o complementario que debe jugar la política estatal, preservando hasta donde sea posible criterios de eficiencia y de riesgos calculados.

Se puede poner atención por un momento en la forma en que los controla y los incorpora el agente privado cuando se ve abocado a producir espacio público: el proceso de retroalimentación le permite disponer de información sobre el número de visitantes y del consumo de los distintos servicios (satisfactores) puestos a su disposición.

El feed-back posibilita establecer si el input de visitantes compradores es deficitario, en cuyo caso sería indispensable actuar sobre el ambiente externo (línea punteada en nuestro diagrama de la caja negra) para atraer un mayor número, por ejemplo, acudiendo a estrategias publicitarias. Por el contrario, si el input (número de visitantes) desborda el estándar general (m2/visitantes) o produce redundancias en los estándares de consumo amenazando la calidad del servicio, intentará actuar ideando barreras de entrada que desalienten a los gorrones (o free raiders).

En el primer caso, si la estrategia publicitaria no consigue corregir la trayectoria esperada de la curva de coste a mediano plazo, lo más seguro es que la empresa tenderá a desaparecer desplazada por la competencia externa. En el segundo, si las restricciones no logran corregir el flujo y el comportamiento de los estándares de consumo, probablemente la empresa continuará

13 Al ser más específico y poner de presente que no nos encontramos en un mundo de competencia perfecta, en consecuencia, es probable que entre los bienes ofertados de consumo rival y excluyente, algunos pueden ser suficientemente diferenciados como para que, en todo o en parte, su precio pueda absorber los mencionados costes indirectos. Si no es así, porque se trate de bienes de consumo masivo sujetos a condiciones de competencia más exigentes, son las economías de escala y de aglomeración las que deben permitir absorber tales costes. En uno y otro caso la oferta de espacios públicos de consumo gratuito no alcanzará la cantidad esperada en competencia perfecta; y no se puede alcanzar el fantástico mundo de la competencia perfecta por las condiciones técnicas de producción dadas. Estas son algunas de las consideraciones que supuestamente explican la falla del mercado de la que se tratará enseguida.

14 No es una falla de mercado precisamente en la medida que los agentes responden racionalmente a sus señales. Lo que ocurre es que las reglas del mercado o el mercado mismo como institución es un sistema limitado que no puede responder a todas las expectativas políticas y a todas las necesidades sociales. De lo contrario el Estado sería superfluo.

operando hasta el momento en que las deseconomías de congestión, deterioro y contaminación, aunadas a los estándares de consumo por visitante, hagan inviable incorporar costes de los servicios complementarios gratuitos; a partir de allí, o bien tendrá que hacer una completa reingeniería a la planta; o tendrá que replantear todas las condiciones de producción, o bien le queda la alternativa de liquidar el negocio[15].

Un supuesto muy relevante del comportamiento de la empresa consiste en que intenta maximizar el aprovechamiento de las facilidades externas que debe proporcionar conjuntamente con la oferta de sus mercancías. Para ello requiere, en primer lugar, evitar que la oferta de espacios públicos resulte redundante o deficitaria: por lo cual debe estimar cuidadosamente los estándares técnicos y monitorear oportunamente el comportamiento de los estándares que describen el comportamiento de los visitantes; en segundo lugar, intentará alcanzar el mejor aprovechamiento posible de las áreas de uso común, mediante una adecuada combinación en ellas de la disponibilidad de satisfactores gratuitos con la oferta de servicio complementarios (alimentos y bebidas). Los gratuitos proporcionan satisfacción a todos los visitantes sin exclusión: los segundos procuran satisfacciones adicionales a dos gamas de potenciales demandantes (según los estándares asumidos en nuestra caja negra) y contribuyen a disminuir el impacto de los costes indirectos en los costes totales (lo cual mirado desde otro ángulo, implica que contribuyan a elevar la tasa interna de retorno del capital).

3.7.2 La "Falla del Sector Público"

Se incluye ahora una nueva noción que llamaremos "la falla del sector público". Por ahora sólo se menciona, y se intenta el acercarse a su definición al final de esta sección. Esta, aparentemente se origina en un comportamiento frente al gasto recurrente y la inversión pública en inmuebles destinados al uso común que hace omisión de las condiciones técnicas de su producción y aprovechamiento en el ámbito urbano contemporáneo, así como de las restricciones presupuestales que enfrenta la autoridad pública.

Usualmente se argumenta que la intervención del estado en la producción de espacio público es indispensable e indelegable sencillamente porque sin ella ciertos espacios o no se producirían en absoluto o, por lo menos, no se producirían en las cantidades requeridas por las necesidades sociales o incluso políticas de la ciudadanía. En esto consiste la "falla del mercado" que, como se sugirió más atrás, en realidad es más bien una falla de la organización social[16].

Hay un presupuesto comúnmente aceptado, con efectos bastantes incisivos en el comportamiento de la correspondiente gestión pública. Sostiene que, dada la función del estado como productor de los satisfactores de las necesidades de consumo colectivo -sean los espacios públicos bienes públicos puros o impuros-, es imposible técnicamente, y además por razones políticas y sociales, intentar siquiera aplicar el principio de exclusión. Hasta aquí parece necesario convenir en que estas proposiciones interpretan correctamente el hecho empírico y los deberes del estado.

Tal vez la mayor contribución de este enfoque es que determina bien las limitaciones del mercado (como mecanismo de asignación de recursos y como institución social) y delimita el campo de actuación del estado (como garante de la realización de derechos colectivos). Sin embargo surgen complicaciones cuando los supuestos se llevan a la práctica de la gestión pública.

Se puede comenzar subrayando que es prácticamente imposible establecer un orden de prevalencia entre derechos colectivos o sociales reconocidos por el ordenamiento constitucional, dada la incondicionalidad que reviste su observancia por parte del estado: ¿es más importante garantizar la libre circulación (art. 24 de la Constitución.Política), el derecho de todas las

---

15 Es posible que algunos especialistas argumenten que la adición de un mecanismo de información como el que supone el feed back constituye un elemento que introduce mayores perturbaciones en la competencia. Pero esta es una objeción irrelevante que pertenece al obsolescente mundo de la competencia simétricamente desinformada. Es conveniente anotar, en el caso que la empresa o empresas afectadas decidan liquidar, que presumiblemente serían sustituidas in situ por otras que podrían operar eficientemente allí bajo el ambiente de deterioro ya creado. Entraría a operar una ley semejante a la ley de Gresham según la cual "la moneda mala tiende a desplazar a la moneda buena": Si el problema de congestión se presenta porque es muy baja la tasa de compradores en relación con el número total de visitantes (es muy alta la proporción de free-riders) estos tenderán a desplazar a los demandantes efectivos; puede ocurrir a continuación que los locales comiencen a ser ocupados con negocios que ofrezcan una gama de mercancías de demanda masiva y más baja jerarquía: quiere decir que la oferta se ajusta a una demanda de ingresos más bajos. Por el contrario, en la estrategia publicitaria se intenta ajustar la demanda a la oferta. También cabe otra estrategia que no se mencionó más arriba, muy reconocida de un tiempo a esta parte: introducir una gran superficie comercial oferente de bienes de consumo masivo (tipo Carrefour, Macro, Ley, Carulla, Éxito, Olímpica...) lo cual diversifica la demanda (captura segmentos de hogares con ingresos y patrones de consumo más diversificados), asegura una utilización más eficiente de las facilidades externas y tiende a reducir los gorrones a proporciones económicamente viables (un número mayor de visitantes puede no sólo "mirar" sino comprar). En todo caso, es una estrategia que se basa en economías de escala que no están a disposición de los pequeños negocios y, por tanto, suponen implícitamente el mundo menos feliz de la competencia imperfecta.

---

16 Desde cuando el concepto de la falla se introdujo articulado al concepto de bien público, se ha producido una abundante literatura sobre el tema que ha conducido, por una parte, a la distinción entre bienes públicos puros e impuros, así como a la aceptación más o menos generalizada de las categorías de exclusión y consumo rival (Musgrave, 1992); por otro lado, ha permitido desarrollar una extensa reflexión sobre la lógica de la acción colectiva y sus limitaciones especialmente desde los aportes de Marcun Olson (1965). A partir de estas contribuciones ha filtrado varios campos especializados de la economía y disciplinas afines: la escuela neo-institucionalista, la teoría de la elección social, la teoría y los métodos de regulación económica.