

5.2.1.4 Escala

Designa la magnitud y la importancia de un espacio público, determinados por su mayor o menor extensión y por la mayor o menor cobertura espacial de los servicios que presta. La cobertura se mide por la magnitud del área aferente, esto es, por la mayor o menor distancia desde la cual un usuario estaría dispuesto a viajar (a pie o en vehículo) para acceder a un espacio público específico a fin de disfrutar de sus servicios; en geografía económica esta propiedad se denomina "alcance" de un bien. La escala también implica, a medida que es mayor, que el respectivo espacio público presta servicios a un conjunto más numeroso de habitantes.

5.2.1.5 Función

Una función urbana es una actividad o conjunto de actividades espacialmente localizadas, que se diferencian de otras por un atributo común; y cuyo propósito es prestar servicios o suministrar bienes a la población del área de influencia del establecimiento o del conjunto de establecimientos que se aglomeran en un sitio determinado. El área de influencia o área aferente se determina a partir del umbral y el alcance del bien o servicio ofertado.

Usualmente se supone que, mientras mayor es el área aferente, mayor es la jerarquía del bien o del servicio y también la del lugar o centro en la cual está localizado el establecimiento oferente. Hay funciones comerciales, de servicios profesionales, de reparación de vehículos, institucionales, recreativas, de movilidad, deportivas, etc. Las funciones se desempeñan en espacios (locales, edificaciones para oficinas, superficies, parques, vías, etc.) Especialmente adecuados y contruidos para el uso correspondiente.

Hay lugares capaces de contener varias funciones o espacios multifuncionales (por ejemplo, un gran parque) y otros altamente especializados (por ejemplo, un estadio de fútbol o una vía para el sistema de transporte masivo).

5.2.1.6 Accesibilidad

Es la mayor o menor facilidad para desplazarse desde el lugar de origen de un viaje (sea peatonal o en algún vehículo) hasta el punto de llegada. La accesibilidad depende, por un lado, de la disponibilidad, recorrido y calidad de las vías y, por el otro, de la distancia; usualmente se admite que la accesibilidad decrece exponencialmente con la distancia, de tal manera que cuando esta aumenta un número de individuos más que proporcional al incremento en la distancia dejará de estar dispuesto a desplazarse al sitio de destino.

El efecto de la distancia sobre la accesibilidad se determina a través de funciones exponenciales negati-

vas que ponen en relación la capacidad de atracción de la población (variable dependiente) con la distancia (variable independiente), por lo cual:

$$Y = y_0 e^{-bx}$$

Donde:

Y= Población aferente

Y₀= Población en el entorno del lugar de destino

X = Distancia entre el lugar de oferta del servicio y el lugar de origen del viaje

E = Logaritmo neperiano

B= El parámetro de la distancia (gradiente) el cual varía típicamente entre 0,7 y 1,2

2.7. Factor

Es el índice de satisfacción del estándar (s) de la disponibilidad de espacio público adoptado para uno cualquiera de sus componentes (j), en un determinado sector cartográfico (i). Por lo tanto el factor f_j, en la localización i será:

$$f_j = \frac{(m^2_{ij}/p_i)}{s_j} \begin{matrix} > \\ =1 \\ < \end{matrix}$$

5.2.1.7 Bienes Sustituibles

En la teoría económica un bien es sustituto de otro cuando un mayor consumo o demanda del primero implica un menor consumo o demanda del segundo. La relación de sustitución de uno con respecto al otro - es decir, la cantidad que deja de consumirse del primero para demandar el segundo- es variable y depende de la pendiente de la curva de preferencia (escala de preferencias) del consumidor individual. En relación con los indicadores de espacio público aquí se postula que:

- ◆ Es imposible elaborar escalas de preferencias de los consumidores de espacios públicos por cuanto estos bienes no tienen precio de mercado y son indivisibles (por lo tanto no existe algo así como una "demanda económica" de espacios públicos).
- ◆ Entre componentes del espacio público no pueden establecerse relaciones de sustitución, no sólo como consecuencia del postulado a) sino porque cada componente conforma una canasta de bienes necesarios (es decir insustituibles), cada uno de los cuales es indispensable para satisfacer distintas necesidades de consumo colectivo.
- ◆ Se acepta también a manera de postulado intuitivo, que entre los elementos constitutivos del es-

pacio público construido no vial (parques, plazas...) localizados al interior de un mismo sector geográfico (ver más arriba), pueden existir relaciones de sustitución más o menos imperfectas en la medida en que un espacio de mayor escala, localizado en el mismo sector cartográfico y dotado de una accesibilidad comparable o no mucho peor, puede prestar servicios semejantes que un espacio de menor escala, además de otros servicios; pero esta relación es técnicamente imperfecta porque el de menor escala no puede prestar los servicios de mayor jerarquía que se ubican en los espacios de gran escala. Por ejemplo, un parque metropolitano, en un sector dado, puede prestar al vecindario los servicios de un parque vecinal pero este y varios más de su misma categoría, no pueden proporcionar los mismos servicios que el parque metropolitano presta a todos los usuarios de su área de influencia.

- ♦ La imposibilidad de establecer la proporción en que pueden ser sustituidos los elementos constitutivos del espacio público vecinal, zonal o metropolitano, localizados al interior de un mismo sector cartográfico (escala sectorial), se supera aceptando que es indiferente para el vecindario de un sector en qué tipo de espacios construidos y en qué proporción de cada uno de ellos está representada su disponibilidad sectorial de espacio público. Este presupuesto tiene dos implicaciones: (1) que la elasticidad de sustitución entre los distintos tipos de espacios construidos es, a escala sectorial, constante e igual a 1; y (2) que las áreas de estos espacios son agregables en un único total homogéneo, el cual se ha denominado "espacio público zonal". Debe advertirse que este postulado es aceptable para resolver problemas de construcción y agregación de los indicadores, pero es insatisfactorio e insuficiente técnicamente para tomar decisiones sobre el tipo de espacios a diseñar, ya que la selección del tipo de espacio es un asunto de orden cualitativo.

5.2.2 Función técnica de producción.

Técnicamente se entiende por producción la transformación técnica de determinados bienes en otros mediante el empleo y la combinación de una cierta cantidad de factores como la tierra (t), el capital (k) y el trabajo (l). Una combinación dada entre factores: k/t , l/k , t/l ..., determina un coeficiente técnico de producción. Técnicamente las posibles combinaciones de factores, para obtener una cierta cantidad de producto en un momento dado, vienen determinadas, o lo que es lo mismo, son función del avance tecnológico y de la disponibilidad relativa de los factores. Por consiguiente son un dato técnico que suministra la ingeniería de diseño del producto.

Sin embargo, económicamente intervienen otras consideraciones: en primer lugar, dada unas tecnologías y una disponibilidad de factores en un momento específico, el problema económico consiste en emplear y combinar los factores de manera que se "obtengan bienes más útiles que aquellos de los cuales se parte" (c. Napoleónico) y, además, que se maximice el producto. En segundo lugar, tal cosa depende de las condiciones del mercado y, por lo tanto, entra en consideración la amplitud de la demanda, por lo cual plantea la cuestión subjetiva de las preferencias de los consumidores. Finalmente, cuando hay varias tecnologías disponibles, la mejor combinación y la cantidad óptima a producir está determinada por los precios relativos de los factores.

También debe observarse que cuando en un momento dado sólo hay una tecnología disponible para obtener el producto, la combinación de factores es única y, en consecuencia, los coeficientes técnicos de producción son fijos. Es decir, sólo se dispone de un único dato técnico de diseño. Aquí se denomina estándar a un dato técnico de diseño del espacio público.

En este documento técnico se argumenta que como no es posible cuantificar una demanda económica para bienes como el espacio público, la solución consiste en considerar su producción como una función técnica del tamaño y los requerimientos funcionales de la organización urbana; esto es, como bienes intermedios indispensables para que la ciudad disponga de las infraestructuras requeridas a fin de que los agentes económicos y los habitantes en general puedan desempeñar satisfactoriamente sus actividades.

La definición de estándares para los distintos componentes del espacio público vendría a resolver el problema, como una especie de *deus ex machina* proporcionado por la ingeniería del diseño urbano. De este modo los estándares se transforman en funciones del objetivo de producción a ser alcanzado en un plazo dado, es decir, quedan convertidos en un problema típico de planeamiento de la inversión pública.

Debe advertirse que este procedimiento sólo resuelve el problema técnico de cuantificar las metas de producción, pero no los demás problemas económicos relacionados con el uso o asignación de los recursos. Como corolario del argumento planteado, y solo a título enumerativo se mencionan:

- ♦ **Gestión del Suelo:** La cantidad de tierra requerida para uso en espacio público queda determinada como una cantidad fija, independientemente de su oferta económica y de las fluctuaciones de sus precios debidas al mercado y a las fases del ciclo económico. Por lo tanto la autoridad pública debe

resolver el problema de la gestión del suelo: cómo asegurar la cantidad requerida y a qué precios³³. Esto implica elegir el momento oportuno para la adquisición de la tierra en competencia con la demanda para otros usos; adoptar las políticas necesarias para intervenir el nivel de rentas (tributos, valorización, participación en plusvalía); disponer de los instrumentos para movilizar el mercado (formas de enajenación forzosa, tributos sobre la tierra ociosa).

- ♦ **Gestión Presupuestal:** implica disponer de la cantidad requerida de recursos en el momento oportuno. La disponibilidad de recursos presupuestales depende de la identificación de fuentes y enfrenta alternativas de asignación entre distintos usos. No es oportuno emprender proyectos que requieren grandes insumos de tierra en épocas de bonanza económica, cuando los precios son muy elevados (equivale a decidir cuando es más eficiente comprar tierra y "gastar en cemento y ladrillos", o cuando es más conveniente invertir en la producción de otros bienes y servicios)³⁴.

5.2.3 La heterogeneidad de los componentes del espacio público

A escala de toda la superficie urbana la disponibilidad de espacio público suele concebirse como el resultado de dividir la sumatoria del área de todos los componentes del espacio público entre toda la población asentada en la ciudad, la cual se expresa como un cierto número de metros cuadrados por habitante. Entre los componentes se toman en consideración espacios para el tráfico automotor (vías de todo tipo) y ciclovías; las áreas destinadas al tránsito peatonal como paseos, alamedas y andenes; los espacios públicos abiertos y adecuados predominantemente con zonas duras como plazas y plazoletas; las áreas destinadas a recreación activa y pasiva, como parques de muy diferentes escalas, así como las áreas de preservación ambiental en la medida en que se incorporen al espacio público y contribuyan efectivamente al disfrute de los valores ambientales por parte de los habitantes.

Como es obvio, se trata de un agregado heterogéneo ya que estos diferentes componentes, englobados bajo la denominación genérica de espacio público, difieren por su naturaleza funcional (la cual está relacionada con el tipo de necesidad colectiva que satisfacen), su escala (o tamaño) y su accesibilidad.

Así, por ejemplo, un parque o una zona verde de carácter vecinal satisface necesidades para la población localizada en el entorno inmediato, pero es muy improbable que un número significativo de habitantes -en especial si se trata de niños con sus madres- se desplacen a una distancia mayor a 400 o 500 metros para

hacer uso de sus servicios, aun cuando en su propio vecindario se presente una marcada deficiencia en cuanto a la dotación de tales espacios. Del mismo modo, se supone que los grandes espacios de escala metropolitana -como un gigantesco parque recreativo o un gran bosque- están a disposición de la totalidad de la población; sin embargo, quienes habitan a 200 metros de su emplazamiento podrán acceder a su disfrute con tanta facilidad como acceden a sus propias zonas verdes y plazoletas de carácter vecinal, mientras que la frecuencia con la cual serán visitados por aquellos que se ubican cada vez más lejos disminuirá exponencialmente con la distancia, hasta un punto tal que más allá de él prácticamente se registran tan pocas visitas en un período dado de tiempo (por ejemplo, un año, un semestre o un mes) que puede considerarse que su incidencia sobre la población tiende a reducirse a cero.

5.2.4 Propiedades que deben revestir los indicadores

En consecuencia, un índice agregado de carácter puramente cuantitativo como al que se aludía al comienzo de esta sección, representa una aproximación excesivamente burda a lo que podría concebirse como una disponibilidad efectiva por parte de toda la población. Es indispensable que las consideraciones relacionadas con la función, la escala, la accesibilidad, la localización y la cantidad se traduzcan y combinen de manera conveniente en el correspondiente índice, de tal manera que este resulte suficientemente transparente para establecer:

- ♦ La cantidad de espacio público de las diferentes escalas (sectorial, urbano, metropolitano) y funcional (recreativo, vial, ambiental) disponible en cada una de las diferentes localizaciones (sectores, localidades, centralidades).

³³ Es conveniente tener presente que este es un problema económico porque, como lo expresa elegantemente Joan Robinson, (1976, *La acumulación del capital*, Fondo de Cultura Económica, México, p.313), "cuando la tierra que los empresarios (y consumidores) quisieran usar si dispusieran de ella libremente es superior al área de que dispone la economía, la tierra tiene precio, y (...) el nivel general de las rentas depende de la relación entre la demanda y la oferta disponible" (subrayado nuestro. Obsérvese que la disponibilidad económica equivale a oferta disponible, no a los lotes sin urbanizar registrados en el Catastro Distrital).

³⁴ En consecuencia, la solución económica de los problemas enumerados en a) y b) recubre tres áreas clásicas del "management": (1) preparación metódica de la acción; (2) desarrollo sistemático de la competencia -que implica escoger en todos los campos posibles como mercados, productos, trabajo, tierra, capitales, técnicas- la mejor solución; (3) búsqueda de la rentabilidad (ver Blanco Illescas, *El control integrado de gestión*, 1980, Editorial Limusa S.A., México). Como dice Alberto Levy (*Gestión del negocio*, 1975, ediciones Machi S.A., Córdoba), la gestión es el "proceso decisivo, integrado y sistemático, de descubrimiento, creación, promoción, aceleración y satisfacción de las necesidades del mercado orientado hacia la consecución del objetivo de la empresa (en este caso, la ciudad y su órgano administrativo) que la conduzca al desarrollo".

- ♦ El nivel de satisfacción que aporta al bienestar de la población localizada en un determinado sector cada uno de los componentes del espacio público, medido con respecto a un estándar considerado óptimo de acuerdo con su escala (parques vecinales o metropolitanos, plazoletas barriales o plazas urbanas, vías locales o arterias).
- ♦ La equidad en su distribución espacial, es decir, la manera como su distribución espacial más o menos homogénea, desigual o altamente concentrada, afecta a l@s ciudadan@s de diferentes condiciones sociales en lo relacionado con su derecho a gozar de un acceso igualitario y equitativo a los distintos componentes del espacio público.
- ♦ Las diferencias en cuanto a su disponibilidad cuantitativa determinadas por la función que desempeñan los distintos sectores urbanos, dependiendo de la mayor o menor especialización de estos en actividades residenciales, institucionales o económicas.
- ♦ El indicador agregado de satisfacción del estándar de disponibilidad de espacio público para toda la ciudad, como un resultado de la agregación (o sumatoria) ponderada del valor específico que asume cada componente, en cada uno de los sectores en que ha sido subdividida la superficie urbana.

Es evidente que la construcción de un conjunto de indicadores capaces de traducir estas propiedades de los espacios públicos de acuerdo con su localización, su función y su escala requiere un gran volumen de información desagregada por sectores y componentes, y supone la formulación de un razonamiento lógico bastante complejo para orientar convenientemente el procedimiento de agrupación de los diferentes factores que intervienen en la medición, a fin de que el índice compuesto represente adecuadamente el nivel de satisfacción del estándar resultante para toda la ciudad, o para un segmento en particular.

5.2.4.1 La fijación de estándares como alternativa a la imposibilidad de cuantificar la demanda

Es necesario, en primer lugar, hacer algunas consideraciones sobre lo que en este contexto debe entenderse por nivel de satisfacción del estándar.

A semejanza de lo que ocurre con los índices de calidad de vida y los factores que lo componen, estos indicadores establecen la disponibilidad de ciertos bienes como zonas verdes, plazas, parques o vías y su accesibilidad determinada en este caso por su escala, localización y distancia al lugar donde se ubica la población que más probablemente tiende a demandar sus servicios; de esta manera, lo que mide el índice y cada

uno de los factores que contribuyen a su determinación es el potencial de tales bienes públicos y de los servicios que prestan, derivados de su utilización, para satisfacer necesidades básicas, como movilidad, recreación, descanso o disfrute del medio ambiente natural.

Debe advertirse, en todo caso, que en este contexto el nivel de satisfacción significa capacidad de satisfacer necesidades, de acuerdo con una cierta canasta de bienes que deben estar a disposición del consumidor (o demandante); el nivel óptimo o cantidad deseable de bienes que deban estar a disposición de los consumidores para una adecuada satisfacción de sus demandas -es decir, el nivel que determina si pueden satisfacerlas íntegramente o, por el contrario, si padecen de carencias en el aspecto considerado- se establece mediante estudios empíricos que transforman la demanda en una función técnica de las necesidades; volviendo sobre el aludido ejemplo de los indicadores de calidad de vida esto implica que:

1. La satisfacción de las necesidades allí contempladas se determina ajustada a parámetros y se las reduce a la disponibilidad de una cierta canasta de bienes cuyas cualidades y atributos se determinan fijando estándares (cantidad diaria de alimentos, de servicios públicos básicos conectados a la vivienda, de vías en cierto estado, etc.);
2. Cada factor se califica de acuerdo con una escala que determina su peso ponderado y, por lo tanto, su contribución al agregado general;
3. De acuerdo con el resultado agregado y la escala de referencia, cada elemento del universo queda clasificado por encima o por debajo de un determinado estándar (por ejemplo por encima o por debajo de la línea de pobreza, en el subgrupo de miseria, dentro o fuera de la población con N.B.I., y así sucesivamente).

El supuesto implícito en esta clase de procedimiento es que no se trata de medir la capacidad efectiva de la demanda afectada por un nivel dado de ingresos, ni por las preferencias del consumidor, ya que se trata más bien de obtener información para definir objetivos y metas enfocadas a las políticas relacionadas con empleo, generación de ingresos, suministro de subsidios a la demanda o producción de bienes meritorios por parte de la autoridad pública.

En el caso de la fijación de estándares y metas para la disponibilidad de los distintos componentes del espacio público, esta clase de procedimiento resulta aún más justificado, por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque los bienes considerados son bienes públicos (impuros) que tienen costo pero a los cuales no es posible asignarles algún precio de mercado, por lo cual la única restricción a la cual está sujeta su

producción y su disponibilidad cuantitativa es la disponibilidad de recursos de inversión por parte de la propia administración pública -en lo cual consiste la restricción presupuestal-, obviamente confrontada con la eficacia de tal inversión en otros usos alternativos (y, en lo referente a esta última condición, siempre y cuando sea factible elaborar un criterio de "eficacia de la inversión" que traduzca, así sea solamente en forma aproximada, lo que podrían considerarse las "preferencias del consumidor").

En segundo lugar, son bien conocidas en la literatura económica las dificultades insuperables a las que se enfrenta cualesquiera que intente establecer ex - ante el volumen probable de la demanda para un bien, en un momento dado, a partir de la agregación (o sumatoria) de las preferencias individuales de los consumidores. Tratándose de bienes públicos la dificultad se torna infinitamente mayor no solo porque es prácticamente imposible asignarles un precio (basta pensar para ello en las indivisibilidades a las cuales están sujetos) sino, además, por el hecho ya mencionado en otro lugar de este informe, de que la forma como se experimentan las necesidades individuales y como los individuos revelan sus preferencias, puede no coincidir con las necesidades comunitarias³⁵.

Para el caso del espacio público, hay ejemplos a la mano que permiten ilustrar con facilidad cómo las preferencias reveladas de los individuos pueden entrar en contradicción con las conveniencias colectivas: las ambigüedades conceptuales y las dificultades para aplicar la conocida sentencia de la Corte Constitucional T-772 de 2003 sobre recuperación del espacio público, pone de presente la forma como se genera un amplio campo de incertidumbre cuando se trata de conciliar el derecho al trabajo -que es un derecho individual sin ningún contenido territorial- con la obligación de garantizar a todos los ciudadanos el uso común del espacio público.

En el documento de recomendaciones: Consensos, Disensos y Acuerdos, que recoge los resultados de las deliberaciones de la "Mesa de Trabajo sobre Espacio Público y Vendedores Ambulantes" (creada en aplicación del Decreto 098 de 2004) se convino en el literal 4 de los consensos, que "las oportunidades económicas derivadas de su uso deben distribuirse en forma democrática, con participación de todos los sectores, incluyendo el sector privado, con tratamiento preferencial a grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad".

La interpretación literal del consenso implicaría que la solución democrática debería coincidir con la sumatoria de los intereses de los grupos económicos que buscan apropiarse de los beneficios derivados del aprovechamiento del espacio público; lo cual, de hecho, resultaría excluyente para el resto de los ciudadanos

no involucrados en estas actividades los cuales, además, son indudablemente la inmensa mayoría.

Los disensos que consigna el documento son todavía más significativos de la manera como la expresión de las preferencias de un conjunto de ciudadanos puede chocar profundamente con el interés general: así, por ejemplo, en el literal 2 de los desacuerdos se aclara que "algunos sectores de los vendedores ambulantes consideran que la discusión con las autoridades distritales debe hacerse en torno a cómo hacer realidad la utilización permanente del espacio público"; y en el literal 5 también se afirma que los vendedores "también consideran que la venta de alimentos en la ciudad en carretas, bicicletas y otros dispositivos no es más que la expresión de una forma honrada de combatir el hambre y que, en lugar de perseguirlos, las autoridades deben buscar la reglamentación de la venta en la calle, capacitando para ello a los vendedores informales". Como puede colegirse, en todos los casos citados la expresión de estas preferencias individuales chocaría con el objetivo de recuperar el espacio público para el uso común.

Otro caso semejante es la renuencia de los propietarios de inmuebles o de los comerciantes formales a aceptar el pago de una compensación, bajo la forma de contribución de valorización, por la ejecución de obras de construcción, ampliación o mejoramiento del espacio público que añaden valor a sus inmuebles o que hacen aún más ventajosa la localización de sus negocios.

Más directamente relacionado con el asunto de los estándares de disponibilidad de espacios públicos es el caso de los conjuntos residenciales o agrupamientos de vivienda cerrados para estratos sociales de altos ingresos, y la opinión de estos grupos respecto de las cesiones obligatorias para vías, parques y zonas verdes, puesto que se trata de una cuestión eminentemente normativa que genera un estándar. Recientemente un concejal de la ciudad de Bogotá, que intervino en el concejo de la ciudad a nombre de algunas comunidades de propietarios de estos agrupamientos, adujo que en compensación por la ocupación del espacio público, por parte de un creciente número de vendedores ambulantes, en las zonas comerciales, debería exigirse que se legalizaran los cerramientos que impiden el acceso del resto de los ciudadanos a las

³⁵ Tema extensamente debatido por la teoría económica, particularmente en las décadas comprendidas entre 1950 y 1980 y constituyó un tópico muy relevante, especialmente en la que se denominó como "teoría económica del bienestar". Ya en 1950, Kenneth J. Arrow, en el ensayo sobre "Una dificultad en el Concepto de Bienestar Social", había afirmado que "hay patrones de preferencias que al ser adoptados por los miembros individuales de la sociedad, originarán un patrón incompatible de elección social".

zonas verdes, parques y vías de carácter público contenidas dentro de estos asentamientos; argumentó, además, que así se mejoraría la seguridad de los correspondientes habitantes.

Durante el proceso de discusión del Plan de Ordenamiento de la ciudad de Cali se observó que los asentamientos periféricos de la Zona de Pance, desarrollados bajo la forma de conjuntos residenciales, no habían proporcionado cesiones públicas para parques y zonas verdes y que además, las vías públicas de acceso también tenían trazados y anchos totalmente inadecuados para las necesidades urbanas de tráfico y movilidad. En consecuencia, los estándares del espacio público resultaban allí más bajos que en las densas zonas donde habitan los estratos más pobres. Ante la iniciativa, emanada de la administración municipal, para normalizar esta situación adoptando en compensación nuevos estándares para vías y otros espacios, un concejal alegó, en representación de los propietarios de la zona, que ellos no requerían tales estándares sencillamente porque disponían de suficiente espacio libre o comunal dentro de sus propios asentamientos³⁶.

Los casos mencionados ponen de presente las dificultades básicas e insuperables a las cuales se enfrenta la determinación de estándares cuantitativos de disponibilidad de bienes públicos, cuando se intenta equiparar la noción de necesidades sociales o colectivas, con la agregación de las preferencias individuales o con el concepto de "demanda" económica de un bien:

En primer lugar, las preferencias particulares y la de los grupos específicos compuestos por individuos con características socio-económicas relativamente homogéneas, tienden a asignar valores muy diferentes a los espacios públicos, de acuerdo con su localización. Así, los grupos de altos ingresos asignan un valor muy elevado al espacio público de movilidad localizado en las centralidades, libre de todo obstáculo y aprovechamiento, mientras que los vendedores callejeros le asignan alto valor a cualquier posibilidad de aprovechamiento y ocupación. Para usuarios de altos ingresos y comerciantes formales esta última alternativa desvaloriza el espacio público.

Los propietarios de vivienda en conjuntos residenciales de altos ingresos asignan alto valor a los espacios comunes de acceso restringido, y muy poco valor al espacio público de uso común. Tal cosa probablemente se traduce en los precios del suelo urbanizado y debe ser una función del nivel del ingreso: los individuos pertenecientes a estos hogares pueden sustituir espacio público por mayores cantidades de espacio libre urbanizado, de propiedad privada pero con carácter comunal y, muy probablemente, conciben su demanda de este tipo de espacios como una demanda

indivisible de tres clases de bienes a la vez: espacio, seguridad y exclusividad (que es una noción próxima a la de "segregación"); desde este enfoque el espacio público en las zonas residenciales restaría exclusividad, añadiría inseguridad y, por lo tanto, desvalorizaría los inmuebles de propiedad privada³⁷. Bajo esta perspectiva subyace una fuerte racionalidad económica hedonista, puesto que al integrar casi la totalidad del espacio libre en el ámbito de la propiedad privada, las preferencias de sus propietarios se traducirán en un precio más elevado de los bienes que componen el patrimonio individual y, por ello, la resistencia a aceptar normas o estándares más exigentes de espacio público.

Por último, tratándose de espacio público de escala vecinal o sectorial, si los propietarios de mayores ingresos aceptan un estándar más exigente de espacio público -incluso con áreas mayores que en los asentamientos de ingresos más bajos localizados a cinco, diez o quince kilómetros de distancia-, es dudoso que por ello pudiese adicionarse de manera simplista al resto del espacio vecinal o sectorial para determinar que todos l@s ciudadan@s, incluidos los más pobres, disfrutarían de una mayor cantidad de metros cuadrados de espacio público vecinal por habitante. La razón es que solamente de manera excepcional un pobre visitaría estos sectores ya que, para el caso, la mayor barrera para acceder a tales espacios sería la misma distancia. Paradójicamente, lo que ocurriría con mayor probabilidad es que esta disponibilidad adicional de espacio público de alta calidad sería un factor que, a largo plazo, contribuiría a valorizar las mismas zonas de altos ingresos a favor de sus propietarios (como ha ocurrido en Bogotá en sectores como los del Chicó y La Cabrera).

5.2.5 Los estándares como coeficientes técnicos.

El enfoque adoptado en este plan para establecer los estándares de disponibilidad de espacios públicos de las diferentes escalas y tipos funcionales, los asume como una función técnica de una determinada forma de organización espacial (más exactamente: de una forma específica de organización socio-espacial), consecuentemente con lo que ya se había planteado en la

36 Se aducen una serie de ejemplos puntuales, dado que el tipo de postulado del cual se parte implica que la expresión individual de las preferencias tiende a divergir de la conveniencia colectiva, por lo cual la mejor demostración coincide con la observación de casos particulares.

37 Un comportamiento equivalente es el de los hogares que abandonan la ciudad para vivir campestremente en un conjunto cerrado, con amplio espacio interno comunal y cero espacio público en el entorno. Su "demanda" de espacios públicos residenciales es tal que disminuye al aumentar el ingreso destinado a consumo. Por tanto, el espacio público es, para los individuos pertenecientes a tales hogares, lo que en economía se denomina un bien inferior.

sección sobre la naturaleza del espacio público y sus formas de ocupación y aprovechamiento. Tal como se explicitó, la implicación de este razonamiento es que son las propiedades intrínsecas de la propia organización y de la escala de la ciudad las que generan la necesidad de que esta disponga, entre los componentes de su estructura funcional, de una cierta cantidad determinable de espacios públicos en cuanto bienes intermedios indispensables para la realización de actividades de consumo colectivo; por ejemplo, a la manera como la asunción de una determinada escala de producción, bajo condiciones técnicas dadas, genera una específica relación capital/trabajo para asegurar la plena y eficiente utilización de la capacidad instalada de la factoría. En el caso del espacio público los coeficientes técnicos toman la forma de un cierto número de m²/habitante.

5.2.5.1 Problemas planteados por la agregación de datos empíricos

Es indispensable, aclarar lo relacionado con la ponderación o peso que debe conferirse en los índices compuestos (es decir a los indicadores que son el resultado de la agregación de más de dos factores) a cada uno de los componentes del espacio público. Al respecto es necesario subrayar que bajo la denominación genérica de "espacio público" se engloban una serie de componentes heterogéneos por su localización, accesibilidad, escala y el tipo de servicios que se pueden derivar de su utilización (aun cuando algunos usos, pero no todos, pueden replicarse en más de una o en todas las escalas); tal cosa exige concebir al espacio público como una canasta de bienes heterogéneos.

La condición de heterogeneidad de los bienes componentes del espacio público implica que entre algunos de ellos es imposible que se presenten relaciones de sustitución, y que entre otros la relación de sustitución resulte muy imperfecta, ya que de la utilización del bien sustituto no pueden derivarse satisfacciones exactamente equivalentes.

Pueden presentarse varias situaciones: Un parque de escala metropolitana con una extensión de 45 hectáreas puede prestar a los residentes de su entorno próximo los servicios de un parque vecinal o zonal, además de otros servicios; 30 parques vecinales dispersos, de 1.5 hectáreas cada uno, no sustituyen los servicios de gran escala que presta el espacio metropolitano; menos aún, este puede sustituirse por 90 parques vecinales de 0.5 hectáreas cada uno. Es imposible sustituir la función y el servicio que presta una gran arteria vial de 15 mil metros de longitud y 36 metros de ancho por doce vías locales de seis metros de ancho y 7.500 metros de longitud cada una. También es imposible que un conjunto de plazas o plazoletas, o incluso un gran parque de recreación activa, puedan sustituir los

servicios ambientales proporcionados por un bosque periférico o una zona de manejo hídrico.

En conclusión, estas consideraciones tienden a demostrar que el peso de cada factor -representativo de una escala y una localización-, en los indicadores conformados a la vez por la agregación de dos o más factores, solo puede concebirse como igual a 1. Lo cual implica que cada factor tendrá una ponderación idéntica a los demás en los indicadores agregados o compuestos.

Un factor es un índice de satisfacción del estándar asumido para uno cualquiera de los componentes del espacio público. La adición o sumatoria de dos o más factores genera un índice agregado o compuesto; el índice general de satisfacción del estándar es, por consiguiente, el resultado de la adición de todos los factores que intervienen en la medición, cada uno de los cuales, a su vez, expresa o representa la capacidad que tiene la cantidad de espacio disponible -de un determinado componente del espacio público y en una localización específica-, para satisfacer el estándar. Por consiguiente:

$$ISE = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n \frac{F_{j1} + F_{j2} + \dots + F_{jn}}{N}$$

Donde:

ISE = Índice de satisfacción del estándar

F_{j1}.... F_{jn} = El valor dado de un factor

N = Número de factores

El valor específico que asume cada factor en cada localización específica será: = 1 cuando la disponibilidad observada coincida con el estándar normativo; cuando resulta deficitaria será: <1; pero también puede ser: >1 cuando la disponibilidad observada en la respectiva localización supera el estándar normativo. Para todos los efectos debe entenderse que la localización está referida a un segmento cartográfico de la ciudad denominado sector censal.

Debe advertirse que un factor es el resultado de la adición de los valores empíricos que presentan un cierto número de variables que representan los elementos que conforman un determinado componente, de una determinada escala, del espacio público. Dicho de otra manera, cada componente del espacio público es un conjunto que se diferencia de otros y se clasifica a través de una taxonomía que considera la escala y la función: espacio público vecinal, sectorial, zonal, urbano o metropolitano; vías locales o vías arterias, para

lo cual se ha tomado como referencia básica la clasificación establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial; por lo tanto, un componente es un subconjunto del espacio público constituido por uno o varios elementos simples de carácter funcional: así, por ejemplo, el componente de espacio público sectorial está constituido por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas de escala vecinal y zonal; el componente vías está conformado por vías locales y vías arterias. La adición de los valores que presentan empíricamente las variables que miden el aporte de cada elemento al subconjunto o componente considerado, determina la magnitud del factor.

En la sección subsiguiente (aspectos metodológicos) se presentará el procedimiento mediante el cual se han formalizado y puestos en operación estos conceptos. Sin embargo, aquí todavía es necesario explicitar por qué razón, para determinar la magnitud de un factor dado, se ha considerado posible adicionar simplemente los valores que presenten las variables representativas de los elementos simples que conforman un componente cuando, por el contrario, se ha afirmado más atrás que, tratándose de los propios componentes (o subconjuntos o escalas) constitutivos del espacio público, resulta indispensable generar un procedimiento o ponderación de los factores que asegure que cada uno de estos tendrá un peso idéntico en el resultado. Son dos casos específicamente los que revisten interés: al que hemos llamado espacio público sectorial y el del espacio metropolitano³⁸.

Las razones son básicas:

- ♦ **En primer lugar**, se ha considerado que los elementos simples constitutivos de un mismo componente (por ejemplo, las zonas verdes, parques vecinales, plazoletas y parques zonales que conforman el subconjunto: espacio público sectorial) son bastante homogéneos en cuanto a la localización y accesibilidad respecto a la población usuaria asentada en el área de influencia, ya que el área delimitada por los sectores cartográficos si bien no aseguran idéntica accesibilidad para todos -lo cual es imposible en cualquier caso-, sí garantizará por lo menos una accesibilidad relativamente aceptable; además, en aquellos elementos de gran escala, como los parques metropolitanos, cuya área de influencia está decisivamente influida por la distancia, el valor observado de la variable se afectó negativamente para los usuarios localizados en un determinado sector cartográfico, de acuerdo con un parámetro estimado con base en una función exponencial negativa de accesibilidad-distancia. Esto asegura que los valores asumidos por la variable, así ponderados por la distancia, son relativamente homogéneos y representativos de una dis-

ponibilidad efectiva, por lo cual resultan agregables y comparables.

- ♦ **En segundo lugar**, la unidad de medida para todos los elementos constitutivos del componente es idéntica (aun cuando haya sido afectada y homogenizada utilizando algún parámetro, como en el caso de la accesibilidad); siempre viene dada en la cantidad de metros cuadrados empíricamente contabilizada en el sector.
- ♦ **En tercer lugar**, y esto es fundamental, se ha asumido que, al contrario de lo ocurre entre componentes, los elementos constitutivos de un mismo componente y escala, tienen dos propiedades:
 - Son bienes sustituibles entre sí. Como se ha supuesto una elasticidad de sustitución igual a 1, esto implica que al vecino le es perfectamente indiferente en qué tipo de espacios y en qué proporción de cada uno están representados sus espacios públicos, sean vecinales o metropolitanos. Tal supuesto autoriza a tratar a los distintos elementos como bienes homogéneos entre sí. Se ha asumido el principio elemental de racionalidad según el cual más reporta siempre mayor satisfacción que menos (técnicamente: el usuario se mueve por una curva de indiferencia más alta); y por cuanto la unidad de medida y, en consecuencia, la relación de sustitución entre los bienes viene dada en unidades discretas idénticas, se predica también que los valores correspondientes a cada elemento son agregables a los de los demás.

PARTE II - FORMULACIÓN DEL PLAN

6 ESTRUCTURA DEL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO

El Plan Maestro se estructura sobre tres políticas generales: Una política de gestión del espacio público, una política de cubrimiento y accesibilidad y una política de calidad. La primera de ellas actúa transversalmente definiendo la dimensión social y económica de la administración y la participación; las otras dos actúan en la dimensión de los proyectos y los pro-

³⁸ El espacio sectorial es un componente que incluye los siguientes elementos simples: metros cuadrados de zonas verdes más parques de bolsillo, más plazoletas, más plazas y parques zonales. A ello se adicionan el área total o parcial de plazas y parques metropolitanos que queden localizados dentro del mismo sector cartográfico, pues es bastante obvio que también pueden prestar servicios vecinales a l@s habitantes del respectivo sector; ocurre en pocos sectores pero tal cosa genera una posición privilegiada que debe reflejarse en los indicadores. El segundo caso es el del espacio metropolitano que incluye plazas y parques de escala urbana y metropolitana.

gramas de materialización del espacio. Las tres se cruzan conformando una actuación matricial compleja y precisa.

6.1 La política de gestión del espacio público

6.1.1 La estrategia social de apropiación del Plan Maestro.

Esta estrategia parte de los avances logrados en la ciudad hasta el momento en materia de gestión social, trata de resolver las limitaciones identificadas y propone un salto cualitativo enmarcado en la concepción y enfoque general del plan.

Los conceptos claves que guían esta estrategia son los de territorio, apropiación, participación, sostenibilidad y conflicto³⁹.

El territorio es una geografía cargada de significados cotidianos para sus habitantes. Los componentes que definen el territorio son la claridad de sus límites físicos, la presencia de símbolos, actividades, reglas del juego y poderes, que son reconocidos por I@s ciudadan@s. Por tanto, los territorios son construcciones históricas y sociales complejas que ante todo hay que identificar, reconocer y comprender, si queremos articular y hacer compatible la gestión pública con la vida cotidiana de los bogotanos.

La ciudad comprende a su interior diversos territorios que se han configurado como resultado de los distintos procesos de ocupación de suelos y recursos que han sucedido a lo largo de su historia. Estos procesos, excepto en el caso de la ciudad de fundación y en los casos de proyectos como Ciudad Kennedy o ciudad salitre, han sido por lo general fragmentarios, poco articulados y poco equilibrados con respecto al entorno urbano y ambiental inmediato, más aún en los barrios de origen ilegal y los conjuntos cerrados. Igualmente han sido procesos socialmente segregados que han producido una clara diferenciación por estratos y capas sociales de la mayoría de barrios y urbanizaciones que conforman hoy la ciudad⁴⁰.

Por otra parte, al haber construido una ciudad que riñe y disputa con la geografía, como ya se ha explicado con antelación en este y otros informes, la fragmentación de las piezas urbanas se ha incrementado, favoreciéndose de esta manera la atomización territorial de la ciudad.

Un propósito fundamental de la estrategia de apropiación es la articulación de territorios diversos a partir de la comprensión de los mismos y la consolidación de sus posibilidades como espacio y sociedad. Esto significa, en un primer momento, consolidar e incrementar los nexos entre tejidos físicos de espacio público y

tejidos sociales en cada territorio. En un segundo momento, establecer articulaciones entre territorios y de forma simultánea con los dos momentos anteriores, desarrollar una actuación de orden urbano regional para fortalecer la apropiación y la sostenibilidad de:

1. Los Conjuntos Monumentales de Espacio Público (ejemplos: el repertorio de bienes públicos existentes entre el parque nacional y el parque de la independencia, en torno a la iglesia y la plaza cívica del 20 de julio, en el área del Parque Simón Bolívar, entre el Parque de La Florida y el Humedal de Juan Amarillo, etc.)
2. Los lugares emblemáticos de la ciudad en los que reposa y murmura su historia urbana y zonal y la historia de la nación (ejemplos: Plaza de Bolívar, Chorro de Quevedo, Humedal de La Conejera, Río Bogotá, Cerros Orientales, etc.).

Para efectos de desarrollar esta estrategia, la diversidad territorial de la ciudad ofrece una gran riqueza y enormes potencialidades que el Plan Maestro se propone aprovechar, para consolidar y construir la articulación entre tejidos físicos de espacio público y tejidos sociales. Es por eso, entre otras razones, que el Plan define la necesidad de no conferir homogeneidad en el discurso a un conjunto de realidades espacial y socialmente heterogéneas. No se puede incurrir en el error, tan reciente en la ciudad, de formular acciones uniformes para territorios disímiles. Esta práctica ha llevado, por ejemplo, a diseños similares de parques o plazuelas cívicas en territorios diferentes⁴¹.

El espacio público ha de hablar a I@s ciudadan@s de uno o más de los siguientes aspectos: La historia que allí ha sucedido, el entorno geográfico, el paisaje que lo condiciona, de I@s habitantes y sus expectativas de futuro. No es el caso de muchos de los espacios recientemente recuperados en las escalas vecinal y zonal en Bogotá, de gran valor arquitectónico y espacial, con una oferta de servicios pertinente y oportuna, pero cuya débil articulación con la geografía y la histo-

39 Más claridad sobre estos conceptos, se puede consultar en Documento Técnico Fase 1 Estudio de Formulación Plan Maestro de Espacio Público DAPD - PNUD, 2004

40 Una de las pocas excepciones a esta tendencia se encuentra en La Candelaria y otros sectores del Centro Tradicional, donde se presenta una ocupación por varios estratos socioeconómicos a la vez.

41 Es el caso de las plazas cívicas de Engativá y Suba que fueron intervenidas con criterios similares a los de cualquier plaza cívica (una plataforma peatonal con pocos elementos fijos dentro de ella), desconociendo la historia y características de los lugares, esto es, la geografía social y el paisaje circundante. Ha llevado también a un gran conjunto de parques vecinales de monótona repetición en sus mobiliarios y diseños sin que sea posible adivinar en ellos lo singular de cada lugar y cada entorno particular.

ria de los entornos debilita sus significados y dificulta el desarrollo de prácticas sostenibles por parte de la ciudadanía.

La estrategia de apropiación del Plan Maestro busca entonces la unidad de enfoques, principios y estrategias, en medio del reconocimiento y comprensión de una diversidad territorial que demanda diseños, procedimientos y acciones específicas de carácter variable.

Como podrá entenderse, preservar y consolidar territorios resulta de la mayor importancia para la sostenibilidad de la vida urbana, ya que, repitámosto, es en ellos donde las relaciones sociales y espaciales cobran sentido y significado singular para l@s habitantes.

Los elementos organizadores de todo territorio son los bienes públicos, sean estos materiales (vías, quebradas, plazas, parques, dotaciones) o inmateriales (convivencia, tradiciones culturales, etc.). Los territorios son principalmente la resultante de la interacción entre bienes públicos y sociedad.

En ese orden de ideas, la propuesta del Plan Maestro tiene como aspecto estructural diseñar y poner en marcha redes territoriales de gestión social de los espacios públicos contenidos en cada territorio. En tanto la gestión social es asunto de las organizaciones comunitarias y de las entidades públicas, en esas redes los actores públicos y comunitarios deben progresivamente converger.

Así como la sociedad ha hecho una apuesta por la institución pública con todas sus imperfecciones, hay que hacer también una apuesta por la institución de la sociedad civil con todas sus imperfecciones.

Diversos estudios realizados sobre la dinámica comunitaria existente en Bogotá⁴², muestran que si bien comienzan a aparecer en los últimos años pequeños y limitados procesos de alianzas y redes entre organizaciones comunitarias, aún se da un notable predominio de la gestión aislada de cada organización. Este aislamiento, nocivo para la ciudad y para las propias organizaciones, es estimulado por la desarticulación de la gestión que desarrollan las entidades públicas, generándose así costos de transacción y oportunidad significativos y un notable desgaste del recurso humano disponible en el estado y en las propias organizaciones.

En tanto que el espacio público es un componente inseparable del desarrollo y la calidad de vida, las redes de gestión social deben ocuparse de forma integral del desarrollo de su respectivo territorio. Al respecto experiencias como Enlace Social de Patio Bonito o el proceso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil), muestran la pertinencia y viabilidad de este

enfoque. El Plan Maestro no propone entonces crear las redes exclusivas de espacio público, desarticuladas con otras redes como las de derechos humanos, control social o las de los procesos de planeación del desarrollo local. Lo que se propone es apostarle a la construcción, en cada territorio, de una gran red institucional y comunitaria que aborde los problemas del desarrollo.

Es de señalar que una red no suprime la gestión individual y sectorial de las organizaciones y entidades que la integran. Lo que hace una red es generar espacios de información y conversación, de acuerdos y alianzas parciales o totales, de gestión de programas y proyectos compartidos por algunos o por todos los integrantes de la red. Una red es una nueva forma de concebir la gestión social que se está imponiendo en el mundo porque la gestión desarticulada y los liderazgos tradicionales han revelado sus límites y han hecho crisis de forma reiterada.

Para esta apuesta los mecanismos de representación local son importantes pero insuficientes por una razón elemental: Las Localidades son divisiones político-administrativas muy importantes, pero no son territorios. Hecha esta salvedad, es vital que las redes territoriales que se proponen sirvan de soporte a la gestión local, fortalezcan los procesos de planeación local y dialoguen de forma positiva con los Consejos de Planeación Local y las Juntas Administradoras Locales.

Para delimitar y tipificar los territorios que conforman la ciudad, el Plan Maestro superpone los cuerpos hídricos, el sistema vial, los tejidos urbanos barriales, la distribución de las actividades con énfasis en las polarizantes (Centralidades) y la distribución de los grupos sociales por sectores censales. Los cuerpos hídricos arrojan una primera unidad de análisis que son las unidades geográficas. El resto de variables permiten identificar territorios al interior de esas unidades. En cada uno de estos territorios se promovería una red de gestión social. Una vez éstas se vayan estableciendo, se promovería su mutua articulación hasta el nivel de unidad geográfica, conformando de esta manera ocho (8) redes de redes, a razón de una por cada unidad.

La estrategia permite de esta manera superar la visión barrial y de corto plazo de muchas organizaciones sociales al consolidar una visión zonal de mediano y largo plazo del desarrollo territorial y permite también

⁴² Entiéndase por *dinámica comunitaria la gestión social de bienes públicos que promueven distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil, de todos los estratos. Ver La Gestión Comunitaria en Bogotá, Chaparro Valderrama Jairo, Fundación Corona, Bogotá, 2002.*

conjugar esta visión zonal con la visión de ciudad-región, al tomar como referente los cuerpos hídricos y los sistemas orográficos que configuran las unidades geográficas.

El segundo concepto clave de esta estrategia es el de apropiación. La apropiación de los espacios públicos depende de la valoración que de cada territorio tengan l@s habitantes, del acceso democrático que exista a los servicios que ofrecen los espacios públicos, del nivel de ejercicio efectivo de derechos y deberes ciudadanos y de los niveles de uso de los espacios en cantidad e intensidad⁴³.

El diseño, la construcción y mantenimiento de los espacios públicos, son fases de gestión en las cuales se construye o dificultan niveles de apropiación, tal como ya lo asumen en sus documentos el IDU y la EAAB. La apropiación se logra cuando l@s ciudadan@s se sienten reflejad@s en sus espacios públicos, cuando en ellos se ejerce de forma plena la ciudadanía y en consecuencia, cuando los espacios públicos habitan con sus significados el alma colectiva.

Un criterio fundamental a tener en cuenta para promover la apropiación de los espacios públicos, es la compatibilidad entre las decisiones públicas y las tradiciones o anhelos culturales de l@s habitantes. La ciclovía nocturna de navidad es el hecho más importante de apropiación del espacio público que sucede en Bogotá, precisamente porque la Administración Distrital tomó una decisión que coincidió con la vieja tradición de salir con los seres queridos a contemplar las luces navideñas y con la práctica cada vez más arraigada de utilizar algunas calzadas arteriales en horarios limitados como ciclovía. No existe en la ciudad ningún evento de mayor magnitud: en 2003 participaron en ella 3'700.000 personas, es decir más del 50% de la población⁴⁴.

De ahí que resulte apropiado el cambio de fecha que se planteó para el Carnaval de Bogotá. Inicialmente se propuso realizarlo en la fecha institucional de la fundación de la Ciudad, durante la cual se ha venido realizando en los últimos años un desfile de comparsas en el que l@s ciudadan@s son espectadores y los artistas protagonistas, situación que contradice lo que es en esencia un carnaval. Organizarlo en la Noche de Las Velitas de diciembre, como se ha determinado recientemente, es conectarse con la tradición y recordar que por varios siglos, Bogotá era en diciembre una sucesión de grandes fiestas, procesiones y representaciones⁴⁵.

Eventos como éstos deben convertirse en jornadas altamente significativas de apropiación del espacio público urbano y parte de la estrategia que proponemos consiste precisamente en generar una serie de acontecimientos sociales y culturales que permitan hacer indis-

cutible el derecho de l@s habitantes a la ciudad y como parte de él, a ocupar, utilizar y aprovechar la oferta que brindan los espacios públicos urbanos.

La participación es el tercer concepto de esta estrategia. Se define como interacción comunicativa entre diferentes para abordar asuntos de interés común, que se cualifica cuando se dispone de adecuados recursos asociativos, informativos, de diálogo, de gestión y de administración, que confieran fluidez constructiva a esa interacción comunicativa.

Por su parte, la sostenibilidad de los espacios públicos se logra cuando convergen tres grandes factores: equidad social, equilibrio ambiental y eficiencia económica.

Finalmente, el conflicto está siempre presente en la vida pública y la gestión social debe estimular el tratamiento constructivo del mismo, estableciendo reglas del juego aceptadas por las partes, mecanismos compartidos para tramitar las diferencias y prácticas comunicativas permanentes entre los implicados.

Todos los aspectos mencionados (territorio, apropiación, participación, sostenibilidad, manejo constructivo del conflicto), son inseparables al estar inscritos en procesos históricos y socioculturales, que tienen un carácter eminentemente político.

En definitiva, la estrategia que se define consiste en:

- ♦ **Primero** promover la creación y fortalecimiento de redes de gestión del desarrollo territorial integradas por instituciones públicas y organizaciones comunitarias, redes que serían el soporte para promover y garantizar la apropiación ciudadana de los espacios públicos, la participación, la sostenibilidad y el manejo adecuado del conflicto. Estas redes se articularían en cada unidad geográfica, creando seis redes de redes.
- ♦ **Segundo** promover la apropiación con los cuatro aspectos que la configuran ya mencionados líneas arriba y la sostenibilidad con los tres factores que la definen, con respecto a los conjuntos monumentales de espacios público e institucionales existentes en la ciudad y con respecto a los espa-

⁴³ En esencia el espacio público es aquel lugar carente de talanqueras para que cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos accedan a él, puedan usarlo ejerciendo derechos individuales y colectivos y respetando límites de carácter democrático.

⁴⁴ Otros eventos significativos tuvieron los siguientes registros en 2003: la ciclovía dominical movilizó 1'700.000 personas en promedio por jornada y el Festival de Verano cerca de 1'000.000 de personas.

⁴⁵ Para más información al respecto, ver "Fiestas y Carnavales de Bogotá", Chaparro Valderrama Jairo, Revista Kerigma, Bogotá, 1996.

cios emblemáticos de nivel urbano y local, con énfasis en las centralidades. Se trataría de lograr la apropiación y la sostenibilidad no de piezas aisladas y desarticuladas de espacio público, sino de ellas como parte de un tejido, es decir, como parte de un territorio indivisible que las contiene. ¿cómo separar, por ejemplo, para efectos de la gestión social, el parque de la independencia del planetario distrital?

- ♦ **Tercero** y como parte de lo anterior, la programación de un **calendario anual de eventos de apropiación masiva de espacios públicos**, que tengan un alto contenido simbólico al conectarse con las tradiciones y anhelos sociales y culturales de l@s habitantes.

La estrategia enunciada de forma general, demanda un cambio sustancial en la gestión institucional del espacio público, pues ésta deberá caracterizarse por:

1. La coordinación y articulación en un primer nivel y en territorios similares a las UPZ, de las distintas instituciones con las organizaciones comunitarias en redes de gestión que aborden los dilemas del desarrollo. Son territorios prioritarios aquellos que contienen centralidades, conjuntos monumentales y escenarios emblemáticos.
2. La coordinación y articulación en un segundo momento y nivel, en redes de redes de vertientes.
3. La unificación y depuración de las normas que rigen el espacio público, produciendo reglamentaciones comprensibles y orientadas a viabilizar la apropiación ciudadana y la sostenibilidad del espacio público y no a dificultarla, teniendo en cuenta no solo parámetros ideales sino también las condiciones reales en que gestionan y actúan l@s ciudadan@s y sus formas organizadas⁴⁶.

6.1.1.1 Las ventas callejeras: Un problema de la apropiación como ejercicio de derechos.

Las ventas callejeras son un fenómeno propio de las ciudades, casi desde siempre, y su tamaño e impacto en cada ciudad contemporánea depende de la capacidad de la economía urbana para brindar alternativas al desempleo y el subempleo. En el caso de Bogotá, depende también de los variables niveles de acatamiento que los comerciantes formales tienen tanto de las reglas de la sana y limpia competencia económica, como de las normas que rigen los usos del espacio público.

Si las ventas callejeras, sean estas ambulantes o estacionarias, existen en mayor o menor grado en las distintas ciudades, el propósito no debe ser erradicarlas

del todo, lo que es un imposible social, económico y cultural, sino organizarlas y hacerlas manejables al armonizar su existencia con el ejercicio de derechos ciudadanos como la recreación, la movilidad, la información y la cultura.

Al respecto Norberto Chávez afirma: " El hecho urbano ya no es sólo el espacio en el cual concurren los distintos actores sociales para materializar su vida de relación y constituir una comunidad. Ya no es el mero contenedor y símbolo del intercambio, sino que él mismo es bien intercambiable, y esto altera estructuralmente el concepto de hábitat: la plaza" ámbito del mercado, ha devenido ella misma mercancía. Y ha devenido mercancía no sólo como infraestructura física sino como nudo de flujos. Cuando un mendigo vende su puesto a otro mendigo no esta enajenando "suelo urbano" sino un punto de contacto con el flujo, una posición privilegiada dentro de la trama circulatoria. Y ese privilegio no sería tal si no fuera por la primacía de lo ocasional en el hecho económico: todo punto de alto flujo es potencialmente un "convenience store"; un punto de compra por oportunidad, o sea, por impulso reflejo ante estímulos."

Ahora bien, no hay una sola alternativa al fenómeno que vive actualmente y desde hace años la ciudad en esta materia, pues no hay un solo tipo de ventas callejeras, sino varios. A primera vista son identificables los siguientes tipos:⁴⁷

1. Las ventas ambulantes de cruce y esquina estimuladas y organizadas por comerciantes formales.
2. Las ventas ambulantes de chaza, plástico y retazo de tela que desarrollan desempleados de estratos bajos carentes de alternativas.
3. Las ventas ambulantes de carrito y otras estructuras móviles que ofrecen sus productos sin autorización o debidamente autorizados y organizados. Estos últimos por lo general se localizan en parques y plazas.
4. Las ventas estacionarias de casetas, quioscos, toldos, puestos y catres de madera y tela, que ofrecen diversos productos, unos con autorización en parques y plazas, y otros sin ella en calles de las centralidades urbanas.

⁴⁶ Deben superarse situaciones como las de la existencia de normas que hacen difícil organizar y llevar a cabo los bazares de barrio (celebrados por siglos) al colocarle requisitos formales similares a los de un concierto comercial como planes de contingencia con ambulancias y pólizas; los procedimientos contractuales han llevado a celebrar eventos tradicionales que se habían realizado siempre en febrero, por ejemplo, a ser organizados en octubre, o a contratar para su realización a organizaciones distintas a las que lo han hecho durante décadas.

⁴⁷ No-ciudad Sileno 14-15. Diciembre 2003. Chávez Norberto La intervención antiurbana, Pág. 133. Abada editores. Madrid

Durante las últimas administraciones el Fondo de Ventas Populares (FVP), desarrolló una estrategia de reubicación de vendedores que estaban invadiendo espacios públicos a través del programa denominado Caseta Feria Popular, el cual fue concebido como una red de mercados populares formales distribuidos en distintos puntos de la ciudad, y localizados en predios privados o fiscales.

Los proyectos de re-ubicación de vendedores llevados a cabo bajo este esquema por las distintas administraciones distritales, a partir de 1990, suman un total de 28, habiendo sido 20 de ellos puestos en funcionamiento durante las dos últimas administraciones. Adicionalmente, a finales de 2003, el FVP dejó en curso 10 proyectos más, 5 en ejecución y 5 en estudio.

La cobertura de los 28 proyectos construidos a lo largo de 13 años de trabajo, fue de 3.794 vendedores, de los cuales se han desvinculado formalmente el 32% de los mismos. Los 10 nuevos proyectos que quedaron en ejecución o en estudio a finales de 2003, generaban una cobertura adicional de 677 vendedores.

Este es un esfuerzo importante, especialmente durante los últimos 6 años, con resultados exitosos en casos como el Centro Cultural del Libro o la Caseta Feria Popular Parque España, pero de baja cobertura, ya que se estima la cantidad de vendedores callejeros existentes en la ciudad en 120.000.

El FVP desarrolló a la par del programa de re-ubicación, programas de capacitación, asesoría y crédito, por medio de los cuales atendieron 28.000 vendedores. Esto es significativo, pues muestra con claridad que el fondo de ventas populares (FVP), entendió desde hace varios años que el tema de las ventas callejeras y el comercio informal no se afrontaba con una alternativa, sino generando un menú de alternativas tendientes las unas a formalizar la actividad y las otras a facilitar nuevas ocupaciones labores.

Ahora bien, las ventas callejeras no solo varían por su tipo, sino también por la clase de espacios que ocupan y las temporalidades de ocupación. En cuanto a la clase de espacios resulta muy diferente la ocupación de parques, de la de plazoletas o de andenes. En cuanto a la temporalidad se diferencia la ocupación permanente de la ocasional que se da en fines de semana, horas de la noche, ferias y temporadas.

En los parques la ocupación permanente que se dan por vendedores ambulantes y estacionarios suele ser complementaria con la recreación y el descanso. En las plazas y plazoletas tenemos distintos tipos de ocupación, ya que unas son complementarias con la recreación pasiva y el descanso y otras afectan negativamente la movilidad y el aseo de estos espacios,

aspectos estos últimos manejables sin tener que acudir en todos los casos a impedir las actividades económicas y culturales. Más aún, en algunos casos, las actividades económicas o culturales no formales que se realizan en plazas y plazoletas incrementan la oferta recreativa y de servicios, como sucede por ejemplo, con la "cuentaría".

Un criterio que el Plan Maestro considera fundamental es que los usos que se desarrollen en parques y plazas no afecten negativamente el significado y el carácter emblemático que ellos tienen para la vida urbana. Desde esta perspectiva no resultaría viable intervenciones como la acaecida en el Parque Santa Rosa de Cali donde se reglamentó una ocupación permanente y total del área por casetas fijas de librerías. Quizás esta sea una solución adecuada para Cali, pero no la vemos viable ni aconsejable en ninguna de las plazas de las centralidades urbanas de Bogotá.

El problema mayor de las ventas callejeras no está en los parques, plazas y plazoletas, ni en los semáforos, sino en los andenes y plataformas peatonales de los sectores donde se concentran las actividades polarizantes. Es allí donde el conflicto entre el derecho al trabajo y el derecho a la movilidad se hace muy fuerte y genera efectos colaterales como el incremento de la accidentalidad vial. Ese es el problema principal que se debe afrontar y resolver, problema para el cual tampoco existe una solución única.

Algunas de las soluciones que encuentra el Plan Maestro, son:

1. Identificar habilidades y destrezas de los vendedores para capacitarlos y asesorarlos en nuevas ocupaciones laborales relacionadas con lo que ellos saben hacer y pueden ofrecer con éxito al mercado, al cubrir con sus ofertas demandas insatisfechas existentes o latentes.
2. Promover la organización gremial de los vendedores para desarrollar grandes Centros de Comercio Popular a Cielo Abierto manejados con criterio empresarial y con una oferta significativa por su variedad y cantidad. La experiencia de Lima Perú en esta materia es aleccionadora, al igual que la de ciudades como Marraquesh y su emblemático mercado popular que ocupa desde siempre la Plaza Djenna el Fna.
3. Generar un portafolio de servicios públicos y privados que haga viable la formalización de vendedores en centros comerciales existentes o futuros.⁴⁸

⁴⁸ En este caso, la experiencia de la Ciudad de Lima - Perú, es altamente ilustrativa.

4. Organizar ventas especializadas por productos en pasajes peatonales que atraviesen centros de manzanas, a la manera de los Pasajes Rivas y Hernández y de los Zocos de la ciudad musulmana, más cercana a nuestras realidades sociales que las capitales europeas o norteamericanas. Esto es lo que llamamos generar espacios análogos al espacio público.

5. Solo de forma excepcional y cuando se pueda resolver adecuadamente gracias al diseño arquitectónico y urbanístico la armonización de ventas callejeras y derecho a la movilidad, organizar módulos permanentes en andenes y alamedas.

Esta sería una estrategia de última instancia y para casos en los que el ancho de andenes, separadores, alamedas puedan contener con fluidez la demanda peatonal y estructuras comerciales permanentes. En el contexto de la ciudad, probablemente esta sea una alternativa de bajas coberturas⁴⁹.

6. Ajustar, fortalecer y cualificar el Programa Caseta Feria Popular. Sería un error ignorar el esfuerzo de 13 años de trabajo y las 3.000 familias que actualmente dependen de este programa.

En las distintas alternativas mencionadas, la organización gremial de los vendedores debe ser una constante, porque a través de ella es posible regular y estructurar la interacción estado - vendedores. Lo contrario sería atender 120.000 casos particulares, cobertura que no se va a lograr, y seguir el camino de soluciones individuales cuando se trata ante todo de un problema colectivo.

Las experiencias nacionales (Bogotá, Cali, Medellín, Buenaventura) e internacionales (Lima, Recife) revisadas durante la formulación del Plan Maestro, señalan como criterios fundamentales para el éxito de las alternativas mencionadas, las siguientes:

1. Que las alternativas dignifiquen la actividad y la hagan rentable. Las ventas callejeras de "chaza", plásticos y retazos de tela, que son las más visibles y abundantes en Bogotá, no son negocio para los vendedores. Las alternativas no deben reproducir esa condición económica de subsistencia, sino transformarla.
2. Que las alternativas generen mentalidad y esquemas de gestión empresariales en los vendedores.
3. Que nada se entregue de forma gratuita y se promueva un criterio de correspondencia entre estado y vendedores, con créditos blandos, largos plazos de pago, cánones módicos y subsidios, pero absolutamente en ningún caso donaciones.
4. Acordar reglas del juego que regulen los proce-

sos y permitan tramitar los conflictos, siendo reglas de oro y punto de partida no negociable, la búsqueda del bienestar de l@s habitantes de la ciudad, la construcción compartida de soluciones colectivas y la supeditación de los intereses individuales al interés general.

6.1.2 Objetivos y líneas de acción de la estrategia de apropiación.

6.1.2.1 Objetivos.

1. Desarrollar a nivel vecinal, zonal y urbano - regional, un sistema de gestión social para la apropiación sostenible de los espacios públicos de la ciudad.
2. Estructurar y consolidar Redes de Gestión Social Territorial en las UPZ de Bogotá con la participación de organizaciones comunitarias, entidades públicas y empresa privada, para identificar, gestionar y ejecutar proyectos compartidos de carácter estratégico orientados a la calificación de los tejidos de espacio público de la UPZ respectiva, dando prelación a las UPZ residenciales de urbanización incompleta y residenciales consolidadas.
3. Promover a nivel urbano y regional la valoración ciudadana de los Conjuntos Monumentales de Espacio Público, elementos patrimoniales y dotacionales que son lugares emblemáticos de la ciudad.
4. Estructurar una Programación Anual de Actividades en Espacios Públicos transversales y singulares destacados de la ciudad y la región, que estimule el uso intensivo y masivo de dichos espacios por parte de la ciudadanía.

6.1.2.2 Líneas de acción y programas.

Los programas de apropiación de los territorios urbanos y en especial del espacio público, se relacionan directamente con las lógicas de funcionamiento y ordenamiento, las escalas vecinales, locales, zonales, metropolitanas y regionales. Teniendo en cuenta las posibilidades de ingerencia social y de apropiación de políticas de cubrimiento y de calidad, se propone trabajar en dos líneas de acción, la local o vecinal y la metropolitana y en Cuatro Programas agrupados en ellas:

⁴⁹ Consultar para este tipo de alternativa, la experiencia de Recife - Brasil.

TABLA PROGRAMAS DE APROPIACIÓN DE TERRITORIOS URBANOS

ESCALA	PROGRAMAS	ENTIDAD RESPONSABLE
Local o vecinal	1. Programa de creación y consolidación de redes para la gestión social del espacio público en las UPZ	IDCT
	2. Programa de participación en los procesos de diseño, construcción y mantenimiento de espacios públicos.	IDU
Metropolitana	3. Valoración social de los conjuntos monumentales de espacio público.	IDCT, SED.
	4. Programa anual de actividades culturales, recreativas y deportivas.	IDCT, IDRDR

6.1.3 Programa 1: Creación y consolidación de Redes para la Gestión Social del Espacio Público en las UPZ.

Los territorios predominantes en la ciudad son los de pequeña escala barrial y zonal, y que existe desarticulación entre las entidades públicas que hacen gestión social del espacio público y prácticas crecientes de alianzas, pero de baja cobertura, entre las organizaciones comunitarias.

Con el fin de propiciar niveles de articulación de más amplio espectro y proyección entre entidades públicas y al interior de las organizaciones comunitarias, pero también con el fin de estructurar alianzas para la acción estratégica en el espacio público, se propone la creación y consolidación de Redes de Gestión Social Territorial por UPZ, aprovechando esta nueva escala zonal de planeación que crea mayores posibilidades para articular la gestión comunitaria y la gestión pública en un escenario cercano a los territorios que se han configurado históricamente en Bogotá.

Las Redes son una nueva forma de entender la organización y la acción social, ante la crisis de las formas tradicionales de organizarnos y actuar. La forma de organización tradicional es vertical y está presidida por unas directivas que tienen jerarquía sobre el resto de los integrantes de la organización. La Red es una forma de organización horizontal donde todos cuentan y en la que los cargos se rotan entre sus miembros de manera permanente.

La forma de organización tradicional toma las decisiones por votación, en la Red se toman por consenso. La forma de organización tradicional tiende a buscar que sus integrantes piensen de forma más o menos similar. En la Red se promueven las diferencias de pensamiento. La forma de organización tradicional tiende a aislarse de otras organizaciones. La Red asume que trabajar con otros es más constructivo, enriquecedor y pertinente⁵⁰, entre otras razones, porque los problemas colectivos interesan a todos y desbordan la capacidad de organizaciones aisladas.

Cuando los consensos entre organizaciones diferentes se convierten en planes, programas o proyectos concretos, se configuran alianzas para la acción es-

tratégica. Las redes que proponemos buscan concretar alianzas de largo aliento entre entidades públicas, organizaciones comunitarias y empresa privada para cualificar los tejidos de espacio público de la UPZ en la cual actué la Red. Se trata de redes que se proponen formular y ejecutar proyectos compartidos.

Es por todo lo anterior que las Redes de UPZ significan en nuestro caso:

1. Un cambio de visión espacial (del barrio a la UPZ) y temporal (de lo inmediato al largo plazo) para las organizaciones comunitarias.
2. Un cambio de una visión sectorial de la gestión, a una visión integral y compartida de la misma, en las entidades públicas.
3. Un escenario que obliga a manejar adecuadamente las diferencias y el conflicto entre los distintos actores involucrados.
4. Un proceso de cooperación para formular y ejecutar proyectos compartidos, en lugar de entablar competencias entre proyectos rivales.
5. Consolidar en cada UPZ una visión del espacio público como tejido y no como espacios desarticulados.

⁵⁰ La forma de organización tradicional se satisface con sus propios logros. La Red se satisface con los logros de otros y sobre todo con el avance que se produce en la solución de los problemas colectivos, independientemente de quién sea el protagonista. A la Red le interesa el entendimiento con los demás para construir mejores condiciones de vida. La Red funciona de forma descentralizada. No tiene un "poder" u "órgano directivo" central. A su interior no se promueven mayorías ni minorías, sino los acuerdos. La Red es ante todo un espacio para el intercambio de información y para el diálogo entre personas u organizaciones que tienen intereses comunes y que por consenso desarrollan acciones de beneficio colectivo. Algunos miembros de la red pueden decidir no participar en acciones de la red y sin embargo siguen siendo miembros de ella en igualdad de condiciones que aquellos que participan en la totalidad de las acciones. La red es un espacio siempre abierto que por definición nunca cierra sus puertas a nuevos actores. La organización tradicional tiende a colocar límites y cerrar puertas. La red no borra la individualidad de sus integrantes, ni anula sus intereses y proyectos propios. En la red nadie pierde autonomía, pero encuentra la posibilidad de construir con otros pasando de la acción aislada a la acción conjunta, de más largo aliento y mayor alcance e impacto social, donde todos pueden crecer y ganar.

Para crear y consolidar las redes, el procedimiento general definido por el Plan Maestro será el siguiente:

TABLA PROCEDIMIENTOS PARA LA CONFORMACION DE REDES DE GESTION TERRITORIAL

FASE	DESCRIPCIÓN	RESPONSABLE
1	Crear al interior de la EDEFEP propuesta por este Plan maestro, un fondo cuenta de 8.000 millones de pesos por año para cofinanciar proyectos de apropiación social de espacios públicos formulados de manera compartida por redes de UPZ integradas por organizaciones comunitarias, entidades distritales y empresa privada. En cada UPZ se promoverá y aceptará una sola red.	Efedep Comité técnico del proyecto
2	En un comité técnico interinstitucional, coordinador el proyecto de redes, acordar la prioridad de acciones en las unidades de planeamiento zonal y los criterios para calificar y seleccionar los proyectos de las redes en una primera fase (2005), teniendo en cuenta el siguiente orden de prioridad general: 1. <i>UPZ residenciales de urbanización incompleta</i> por ser las de mayor cobertura territorial y poblacional y las más necesitadas en el incremento y mejoramiento de sus espacios. 2. <i>UPZ residenciales consolidadas</i> , por contener lo más representativo de los parques vecinales y zonales, componentes altamente valorados por la ciudadanía bogotana. 3. <i>UPZ con centralidad urbana</i> , por ser puntos neurálgicos de la ciudad y concentrar la mayor cantidad de flujos peatonales. Se sugiere tener como meta para el 2005 cofinanciar 20 proyectos en 20 UPZ distintas, equitativamente distribuidas en la geografía urbana física y social de la ciudad. En cada una las UPZ priorizadas, el DAACD, junto con el IDU, el IDR, la EAAB y el DAMA, acompañarán la conformación la red. Sin embargo, cualquier red de cualquier UPZ de la ciudad tendrá la posibilidad de presentar proyectos de apropiación ciudadana de espacios públicos al fondo cuenta. Estos proyectos deben tener carácter compartido y carácter estratégico, es decir, abordar el espacio público con visión integral y acciones sostenibles en el tiempo. El proyecto deberá reunir unos estándares de calidad definidos por el comité técnico y garantizar mediante diversos mecanismos la correcta inversión de los dineros, que en todos los casos, sin excepción, funcionarán bajo el esquema de cofinanciación, aportando el fondo hasta el 70% y un monto máximo de 250 millones de pesos por proyecto y la red el 30% del total del proyecto. Cerca de 2.000 millones de pesos del fondo se invertirán en las labores de acompañamiento a las redes (capacitación, información, asesorías especializadas, apoyo metodológico, seguimiento) que serán coordinadas por el DAACD. Los 1.000 millones restantes se invertirán en otros proyectos de UPZ como los pactos de convivencia que se reseñan en el proyecto de valoración de conjuntos monumentales como parte de la línea de acción urbano – regional, o en la promoción del proyecto de calendario anual de actividades que se propone en esa misma línea de acción.	Comité técnico Acompañamiento: DAACD
3	Consolidar la base de datos de las organizaciones comunitarias, las instituciones, empresas que realizan gestión social en las UPZ priorizadas por el comité técnico.	En las 20 UPZ priorizadas: equipo de acompañamiento coordinado por el DAACD
4	Realizar un taller con los actores sociales e institucionales de cada UPZ priorizada, para trabajar sobre la filosofía y reglas del juego de la red y las reglas del juego del fondo cuenta para la cofinanciación de proyectos estratégicos.	
5	Realizar las primeras reuniones de cada red, definiendo la información que va a circular en ella (inventario y mapa de espacios públicos, inventario de proyectos de espacio público programados para la UPZ), los nodos y mecanismos de información y los espacios de diálogo.	
6	Definir la metodología para formular los proyectos compartidos	
7	Abocar la formulación del proyecto.	Red de cada UPZ
8	Presentar el proyecto al Fondo Distrital.	
9	Seleccionar los proyectos a cofinanciar.	Comité técnico
10	Ejecutar los proyectos.	Red de cada UPZ
11	Acompañar y hacer seguimiento a los proyectos.	DAACD – Comité técnico

En lo metodológico se recomienda no comenzar las discusiones en la red pretendiendo definir estructuras jerárquicas como juntas directivas, coordinadores, voceros; ni comenzar tampoco discutiendo la personería jurídica de la red, la cual además puede comenzar a funcionar sin personería alguna. En el proceso de elaboración del proyecto, se precisarán los mecanismos legales y los responsables de su eventual ejecución, más no antes. Se trata de definir primero el qué y solo luego el cómo.

De acuerdo a como avance la Fase Inicial en las 20 UPZ, los años siguientes se deberá ir ampliando la cobertura, hasta llegar, como mínimo, a un total de 60 Redes ejecutando proyectos estratégicos de espacio público en 60 UPZ en el 2007. El monto total anual del Fondo de Cofinanciación se incrementará o reducirá de acuerdo a los resultados que vaya obteniendo cada año.

El acompañamiento del DAACD debe apoyar el proceso con insumos informativos y metodológicos, dar un sólido soporte técnico y hacer seguimiento al proceso de creación de las redes, y a la formulación y ejecución de los proyectos.

A largo plazo, se aspira a conformar Redes de Redes en cada una de las Unidades Geográficas propuestas por el Plan Maestro, pero para ello se requiere con antelación haber consolidado varias redes en cada una de estas unidades.

6.1.4 Programa 2: Apropiación en los procesos de diseño, construcción y mantenimiento de espacios públicos.

Este busca estandarizar el enfoque y los procedimientos de gestión social que se utilizan en el diseño, construcción y mantenimiento de espacios públicos, toman-

do como punto de partida para el efecto las metodologías desarrolladas por las entidades distritales hasta el momento. Se ubica en la escala vecinal-zonal, porque es en ella en donde más sentido tiene su aplicación para generar apropiación de espacios públicos.

6.1.4.1 El diseño como diálogo

El diseño debe incorporar con respeto una intensa consulta del lugar y de quienes lo habitan⁵¹. Con el paso de los años se ha consolidado en Colombia la corriente topológica de la arquitectura que diseña y construye teniendo en cuenta el lugar donde lo hace. Es deseable entonces que tengamos también un urbanismo sustancialmente topológico.

En ese contexto, no resulta válido el diseño como acto solitario y menos si se trata del diseño de espacios públicos. Lo que se muestra cada vez de forma más clara como aconsejable, es diseñar inmersos en el diálogo de diversos conocimientos.

En una urbe fragmentada como la nuestra, en la cual el predominio de los intereses y las mentalidades privadas y de las visiones parciales ha sido tan notable, es decir, en una ciudad donde l@s habitantes y a veces l@s técnicos, funcionarios y académicos carecen de elementos consolidados que incorporen visiones ciudadanas propias, donde por años fue muy débil la presencia de símbolos que obraran como referentes generales, donde hay desconfianzas y falta de credibilidad entre los actores institucionales y sociales, es lógico que las tensiones entre conocimientos e intereses se agudicen.

Hasta ahora el mayor énfasis para el diseño se ha hecho en los aportes de los conocimientos técnico e institucional. El saber académico es tenido en cuenta, unas veces más que otras, pero con frecuencia de manera bastante subordinada. Por su parte, el saber ciudadano ha sido poco valorado, en términos generales. Con frecuencia no se le considera pertinente para las actividades de diseño, entre otras cosas, porque este saber no ha logrado encontrar expresiones sistematizadas, sino, básicamente, desarticuladas y reivindicativas. Es un saber que tiende a manifestarse principalmente como agregado de peticiones y acuerdos, de quejas y reclamos. Este hecho no obedece solamente a la forma como se relaciona la ciudadanía con las instituciones, sino también a las limitaciones de los dispositivos de comunicación que tradicionalmente éstas han habilitado para interactuar con l@s ciudadan@s.

Un escenario deseable de diseño es aquel en el cual los conocimientos enunciados puedan aportar en un proceso interactivo, teniendo como horizonte común el bienestar general. Para garantizar en términos cier-

tos este horizonte, los conocimientos líderes del proceso deben ser el técnico-institucional y el académico. Pero también, para no atropellar ese mismo horizonte, se debe consultar y, si es necesario, sistematizar el saber ciudadano. Este último contiene la memoria de las transformaciones espaciales, de los usos dados a los lugares, expresa los impactos sociales, económicos y culturales que puede tener un diseño determinado y es un saber portador de deseos de futuro⁵². Y para que el espacio público adquiera el significado de patrimonio colectivo, debe hablarle a sus usuarios de lo que han sido, de lo que son y de lo que anhelan para el futuro. Si estos espacios no tienen alcances o al menos guiños simbólicos para l@s habitantes, no podrán resguardarse del deterioro que siempre produce el desafecto ciudadano. La carga simbólica entonces debe estar considerada desde el momento primigenio del diseño, incluso en los casos en que fuere necesaria la transformación radical de significados existentes en un espacio determinado.

6.1.4.2 La construcción como promoción de visiones urbanas y sociales.

Hay dos aspectos que resultan inseparables en el desarrollo de obras públicas: por un lado, la mitigación del impacto que en la mentalidad y los comportamientos ciudadanos tienen las obras, y por el otro, la promoción de sentidos de pertenencia de l@s habitantes en relación con los espacios en proceso de construcción.

Los procedimientos que se utilicen para desarrollar las obras y el significado que ellas tengan para l@s ciudadan@s, tienen incidencia en aspectos como los siguientes:

1. La mayor o menor credibilidad del estado entre l@s habitantes.
2. La imagen pública de los contratistas e interventores.

51 *Quien diseña, avizora futuros. Quien diseña tiene la oportunidad de prefigurar espacios otorgándoles su derecho al significado y al simbolismo, para que en ellos los seres humanos se puedan reconocer a sí mismos y a sus conciudadanos. Así como el buen arte, las tradiciones o el paisaje, hablan de asuntos que resultan esenciales para cada pueblo, así los elementos contruidos deben hablar y depositar sus mensajes en quienes los usan y conocen.*

52 *Un ejemplo de diálogo de conocimientos en la fase de diseño, se puede citar con el programa integral de espacio público del sector Jerusalén en Ciudad Bolívar. En este caso se realizó una investigación académica que sistematizó el saber ciudadano en cuanto a historia, usos e imaginarios del espacio público, plasmando los resultados en un mapa cultural del sector que contiene símbolos, puntos de encuentro y desplazamientos de la población. A partir de ese mapa cultural, el saber técnico efectuó diseños preliminares que fueron sometidos a debates con l@s ciudadan@s. En un proceso de interacción entre estos distintos aportes se logró un diseño que consolidó elementos simbólicos existentes y propuso otros nuevos, generando fuertes consensos. Desde 1997 hasta la fecha, el programa se ha venido desarrollando gracias principalmente a la persistencia de los líderes comunitarios.*

3. La colaboración, la agresividad o la indiferencia de la población hacia las obras.
4. El uso y mantenimiento posterior de éstas.

De ahí la importancia que se debe otorgar al adecuado manejo del impacto cultural en el desarrollo de la gestión pública y particularmente en las intervenciones físicas sobre el espacio público, en las que se debe comenzar por:

1. Consolidar en todos los integrantes del equipo de obra actitudes constructivas para las relaciones con vecinos y población flotante, tanto conductores como peatones.
2. Crear y regularizar mecanismos de información y comunicación que permitan el adecuado tratamiento de los conflictos que se presenten con la comunidad. No se trata de evitar o negar el conflicto, sino de tramitarlo de la mejor forma posible.
3. Explicar a la ciudadanía el sentido de la obra civil, los beneficios que ella traerá y el deber ser de las relaciones ciudadanía - espacio público.

6.1.4.3 Manejo de impactos culturales

Las obras civiles alteran de forma notable la vida cotidiana de peatones, conductores, pasajeros, residentes, empleados y comerciantes del área intervenida y de su entorno. Los impactos se presentan en aspectos diversos como:

1. La movilidad y parqueo de vehículos.
2. El desplazamiento peatonal.
3. La contaminación del aire.
4. Mayor producción y acumulación de polvo y barro en calles y predios.
5. Los niveles de ruido
6. Invasión del espacio público por escombros, equipos y materiales.
7. Afectación de las redes de servicios públicos.
8. Afectación de material vegetal como prados, plantas, arbustos y árboles.
9. Acceso a los predios.
10. Disminución sustancial del flujo de clientes a predios comerciales.

Mientras duran las obras, estos impactos tienden a ser negativos y a crear indisposición en la ciudadanía, que con frecuencia es portadora de una mentalidad signada por la desconfianza y la prevención hacia las acciones

estatales y hacia los contratistas. Lo anterior se liga a visiones estrechas para abordar los asuntos públicos no en función del bienestar general, sino guiadas por el interés individual -mi predio, mis problemas, mis necesidades- o por miradas parciales que se limitan a las necesidades de la cuadra, la manzana o el barrio, como territorios desligados de otras cuadras, otras manzanas y otros barrios. Visiones y miradas que no tienen en cuenta consideraciones de tipo urbano o suprabarrial para pensar problemas de orden general.

Todo ello crea un caldo de cultivo favorable para que se desarrollen conflictos poco constructivos entre ciudadanía e intervenciones físicas.

Pero esas dificultades se agravan notablemente cuando por parte de las personas contratistas e interventoras se procede de forma similar a muchos ciudadanos, esto es, pensando solamente en los intereses de la obra y el contrato, sin reparar en las inquietudes e intereses de residentes, comerciantes, conductores y peatones, sin establecer relaciones adecuadas de información y diálogo con ellos. Así, lo único que se logra es crear las condiciones para que se desarrollen altos niveles de conflictividad de signo negativo y prime el desencuentro entre las partes, lo cual no le sirve a la Ciudad, ni a la Administración, ni al contratista, ni a los ciudadanos, ni a la obra.

Es importante entonces contrarrestar - en ciudadanía, funcionarios, contratistas e interventores- todas aquellas mentalidades y actitudes que niegan el diálogo y desconocen el respeto como elemento consustancial de aquel. Dialogar implica informar, escuchar, intercambiar, buscar puntos de entendimiento y dejar claros los puntos de diferencia, sin hacer de la diferencia un alfilerado y sin abandonar por ello el respeto que se deben los unos a los otros. Dialogar implica creer en las posibilidades del otro como ser humano y estar dispuesto a desarrollar relaciones constructivas con nuestros semejantes.

La ciudadanía tiene derecho a ser informada acerca de las características de las obras, su duración, las obligaciones del contratista para mitigar los impactos, los costos y fuentes de financiación de los trabajos. Más aún, tienen los mecanismos legales para hacer valer ese derecho. Por tanto, lo primero ha de ser informar sin restricciones de ningún tipo y atender de forma plena las solicitudes de información que hagan los bogotanos.

Dado que en la vida real la ciudadanía solicita esa información a quien tienen más a la mano y, al menos en un primer momento, no hacen mayores distinciones entre el obrero y el jefe de cuadrilla o entre el ingeniero residente de la interventoría y el coordinador de la obra, es importante que todo el equipo de obra tenga

una información básica de qué se está haciendo en la obra y cuáles son los mecanismos de información que se han establecido hacia la ciudadanía, de modo que cualquier habitante pueda identificar de forma ágil y sencilla la respuesta a sus dudas o problemas. Con frecuencia, los conflictos se inician por falta de una información clara y oportuna.

Otras veces los conflictos no se generan por lo que se dice sino por cómo se dice. Es fundamental entonces que todo el equipo de obra tenga una actitud de respeto y cordialidad hacia la ciudadanía. No hay razón para que un contratista o un interventor no puedan y no deban promover esta actitud en las personas por ellos vinculadas.

En este contexto, se sugieren cinco acciones muy sencillas por medio de las cuales se pueden evitar múltiples problemas, a la vez que producir ganancias significativas para todas las partes involucradas. Ellas son:

1. Realizar siempre una breve pero clara inducción a toda persona que sea vinculada a la obra -así sea de forma temporal- acerca de las características globales del proyecto en curso, su duración y los mecanismos de información existentes (línea telefónica en el campamento, persona encargada de las relaciones con la comunidad, volantes, vallas, reuniones).
2. Llevar un consecutivo de las inquietudes y sugerencias de la comunidad en el que se registren aspectos como fecha, hora, medio utilizado -carta, teléfono, viva voz-, nombre, dirección y teléfono de quien la formula, área temática de la inquietud, contenido de la misma, respuesta suministrada y estado en que se encuentra el trámite de la inquietud (resuelto, en curso, pendiente).
3. Hacer un monitoreo diario y reuniones breves de evaluación semanal con obreros, jefes de cuadrilla, técnicos y profesionales, sobre las relaciones con la comunidad, a fin de convertir el respeto y la cordialidad en una constante por parte de los ejecutores de la obra e identificar las respuestas correctas a los problemas presentados.
4. Establecer flujos de información hacia la ciudadanía por medio de:
 - Volantes editados y distribuidos en forma masiva, al menos en tres momentos: antes de comenzar las obras, a la mitad de su ejecución y al finalizar las mismas; y un afiche a la mitad del proceso que resuma gráficamente el significado urbano y social de la obra. Para información general se recomiendan de ma-

nera preferencial estos materiales (afiches, volantes), además de las vallas, ya que el común de las personas no absorben varios mensajes informativos a la vez y debemos transmitirles lo esencial de qué se va a hacer -antes-, qué se está haciendo -durante- y qué se hizo -al finalizar-, y los beneficios colectivos que resultan de ese quehacer.

- Volantes informativos de cortes de servicios, cierres de vías u otras modificaciones temporales que sean necesarias para el desarrollo de las obras, explicando fechas, horas, cobertura y motivo de tales modificaciones, por lo menos con dos días de antelación.
 - Plegables dirigidos a sectores reducidos de la población (los que buscan y procesan más de uno o dos mensajes a la vez), en el cual se explique con alguna amplitud qué se va a hacer, cómo, cuándo, para qué, con qué dineros y por parte de quiénes. Este plegable debe ser distribuido de forma selectiva entre organizaciones sociales, entidades, puntos importantes de encuentro vecinal -tiendas, iglesias, escuelas, negocios-, autoridades y líderes de opinión sectorial -el animador cultural, la madre comunitaria, el profesor, el artista, el cura, el edil-, etc.
5. Institucionalizar los siguientes mecanismos de comunicación o diálogo, con la ciudadanía:
 - Una línea telefónica en el campamento de obra para inquietudes y sugerencias, de modo que I@s ciudadan@s la encuentren siempre disponible y no les sea difícil comunicarse. Preguntar y responder, criticar y discrepar, intercambiar y coincidir, entre ciudadanos, ejecutores e interventores, debe convertirse en un ejercicio fácil de hacer y al alcance de la mano.
 - Una persona que esté sobre terreno y sea claramente identificable, encargada de informar y dialogar. Esta persona debe tener un manejo muy preciso de todos los aspectos de la obra y estar en capacidad de dar respuestas ciertas, pues sólo así ganará reconocimiento y autoridad entre I@s ciudadan@s. Para el efecto, dicha persona debe ser entrenada en todos los aspectos técnicos y normativos necesarios.
 - Reuniones mensuales con organizaciones sociales, entidades, líderes de opinión y autoridades, para compartir inquietudes y analizar el estado de las relaciones obra-comunidad.

Tomar medidas como éstas para desarrollar en las empresas constructoras la capacidad de relacionarse positivamente con la comunidad, es un factor que está llamado a constituirse en una ventaja comparativa, es decir, en un elemento de competitividad. Esta ventaja comparativa, si se desarrolla y consolida, puede llegar a producir un resultado muy importante para la imagen corporativa empresarial, para l@s ciudadan@s directamente relacionados con la obra y para la ciudad.

6.1.4.4 Sentidos de pertenencia.

Para la Ciudad resulta de total trascendencia garantizar sentidos de pertenencia de l@s ciudadan@s con vías, andenes, puentes, escaleras, parques, canchas y mobiliario, ya que finalmente la ciudad se construye -o se destruye- según sean las relaciones de l@s ciudadan@s con y en el espacio público.

Afianzar los sentidos de pertenencia es lo que garantiza, en últimas, que las construcciones cumplan adecuadamente sus finalidades de uso y disfrute por parte de l@s ciudadan@s. Si no se crean dichos sentidos, el espacio público recuperado o construido volverá a acusar rápidamente los signos del deterioro producido por el abandono y la indiferencia de sus usuarios: acumulación de basuras y escombros, uso del espacio con fines distintos para los que fue creado -o lo que quizás sea peor, el desuso de los espacios-, no observancia de las señales de tráfico, irracionalidad en los cruces peatonales y destrucción o pérdida de elementos como mobiliario, pisos, sardineles y sumideros.

Para promover tales sentidos de pertenencia se sugieren tres acciones pedagógicas por parte de contratistas en asocio con la entidad contratante:

1. Identificar y difundir dos o tres mensajes clave acerca del significado urbano y social de la obra y los beneficios que se harán palpables una vez ésta haya sido concluida. Esto es explicar en frases breves aspectos como los siguientes:
 - Qué elementos de la malla física urbana se articularán y estructurarán gracias a la obra -corredores viales, parques, zonas comerciales y residenciales, áreas culturales-.
 - Qué aspectos de la vida urbana se ordenarán u organizarán de mejor forma gracias a la obra -flujos vehiculares y peatonales, aseo, iluminación, arborización, información ciudadana-.
 - Que usos nuevos va a permitir la obra -desplazamiento continuo entre un lugar y otro, recreación pasiva, juegos, ocio-.
 - Cómo se articula la obra a otras obras existentes o en curso y a los símbolos e hitos urbanos presentes en el territorio.

Al abordar este tipo de aspectos, lo que estamos propiciando es la comprensión en la ciudadanía de nuevas dimensiones para considerar la relación entre predios e intereses particulares, por un lado, y ordenamiento urbano e intereses generales, por el otro. Es decir, estamos propiciando visiones de ciudad.

2. Construir y posicionar en la conciencia colectiva una frase que sintetice los beneficios de la obra, beneficios que deben tener conexión con los deseos ciudadanos de mejorar su calidad de vida, construyendo de esta manera un imaginario colectivo. Esta frase debe circular de forma reiterada y muy amplia a través de los mecanismos de información y comunicación anteriormente mencionados, convirtiéndose así en el eslogan que identifica y define la obra⁵³.
3. Explicar una y otra vez a l@s ciudadan@s, a través de la información y la comunicación, que el buen uso y la preservación a futuro del espacio público depende de ellos y solamente de ellos, invitándolos a que se apropien de él y creen los mecanismos necesarios para defenderlo.

Conjugando estas tres acciones con las cinco ya mencionadas de información y comunicación en el punto anterior, se gana al hacer un adecuado manejo del impacto cultural de las obras y aprovechar ese impacto para construir ciudad, es decir, para asumir la urbe como patrimonio físico, cultural y ambiental, que entre todos se debe preservar y mejorar.

6.1.4.5 El mantenimiento como apropiación

Esta fase es la más prolongada en el tiempo y es en ella en la que se consolidan los usos y relaciones que van a determinar la real configuración del espacio público. Es allí donde se va a definir si lo construido adquiere o no significado patrimonial para la ciudadanía. En esta fase se constatarán los resultados de lo que se haya hecho o dejado de hacer en las fases anteriores. En este punto se debe trabajar en torno a propósitos como los siguientes:

1. Que l@s ciudadan@s se encarguen de promover y preservar el espacio público en la perspectiva del bien común y la construcción de ciudad.
2. Que l@s habitantes asuman el espacio público con criterios públicos y no privados.

⁵³ En el caso de los andenes de la carrera 5a entre los parques nacional e independencia, funcionó muy bien el de "La 5a, Un Paseo entre dos Parques", acompañada de tres árboles y un globo, lema que tocó nostalgias infantiles y familiares de l@s habitantes en torno a esos espacios verdes tan ligados a la historia del sector y promovió sus anhelos de dignificar y hacer transitable el entorno de sus viviendas y negocios.

3. Que residentes, comerciantes, entidades, población flotante y autoridades, puedan converger en torno a la defensa y puesta en práctica de normas de usos y comportamientos en el espacio público.

Caben en la fase de mantenimiento múltiples iniciativas ciudadanas a ser desarrolladas con respecto al espacio público, como jornadas de aseo, juegos infantiles, actividades culturales, competencias deportivas, recorridos históricos y culturales para reconocer hitos y símbolos y valorar las transformaciones generadas en el espacio público a través del tiempo. Lo importante es que estas actividades rebasen el sentido de lo pasajero y puedan tener continuidad de acción y unidad de propósitos en el tiempo.

Las herramientas más importantes de la apropiación en esta fase de mantenimiento deben ser:

1. Proyectos elaborados, gestionados y ejecutados con participación ciudadana que concreten prioridades y anhelos de l@s habitantes con relación al espacio público construido, y en particular proyectos formulados de manera compartida por la Redes de Gestión Social por UPZ anteriormente explicadas.
2. Pactos de convivencia o mandamientos culturales que sean suscritos por los actores sociales e institucionales.

Todo lo anterior apunta a entender el mantenimiento no solamente como "lavar, barrer y tener presentable" el espacio público, sino principalmente como la promoción del uso intensivo pero adecuado y respetuoso del espacio por parte de l@s ciudadan@s. Es consolidar usos y comportamientos ligados a significados patrimoniales. La sostenibilidad de los espacios depende, antes que nada, de la apropiación, y ésta comienza a labrarse desde el diseño, se consolida durante la construcción y se resuelve en la fase de mantenimiento.

Lo que define el Plan maestro en este caso, para poner en funcionamiento está política de diseño, construcción y mantenimiento, es estructurar un Programa de Capacitación a funcionarios y contratistas en el enfoque y los procedimientos descritos, y de seguimiento unificado a la gestión social de las obras públicas.

6.1.5 Programa 3: Valoración Social de Conjuntos Monumentales de Espacio Público.

El Plan Maestro identificó los siguientes conjuntos monumentales de espacio público, (áreas patrimoniales y dotacionales) existentes en la ciudad:

Áreas administrativas

1. Centro histórico nacional

2. Centro Administrativo Nacional - CAN
3. Centro Administrativo Distrital - CAD
4. Centro Internacional de San Martín

Centros urbanos

5. Centro urbano de chapinero
6. Centro urbano del 20 de julio
7. Centro urbano Escuela Militar

Nodos de transporte

1. Aeropuerto El Dorado
2. Estación de la Sabana - Plaza España

Monumentos urbanos

1. Eje monumental de Los Héroes
2. Cementerio Central
3. Monserrate

Estos conjuntos, poseen alto valor emblemático en la vida urbana y ejercen una fuerte proyección de significados sobre el conjunto de la ciudad. Desarrollar una permanente labor de pedagogía activa en torno a ellos, reviste enorme importancia para una estrategia de apropiación ciudadana que pretende trabajar en las escalas zonal, urbana y regional.

Para estructurar este proyecto se proponen tres acciones:

1. Incorporar a las clases de sociales de todos los centros educativos, en básica y media, el estudio de estos conjuntos monumentales, combinando la inducción en el aula con la visita a dichos conjuntos para realizar sobre ellos tareas escolares que incluyan mapas, fotos y relatos. Por medio de las visitas, los estudiantes deben tener una información clara de los servicios culturales existentes en cada conjunto y disfrutar de al menos de uno de ellos en cada visita. De lo que se trata no es de efectuar una salida en el semestre sino de estructurar en torno a estos conjuntos monumentales varias clases de una asignatura e incorporarlas formalmente al plan educativo institucional y los programas académicos anuales de todos los centros educativos públicos y privados existentes en la ciudad⁵⁴.

⁵⁴ En relación directa con las determinaciones del Plan Maestro de Equipamientos Educativos.

2. Editar junto con hoteles, agencias de turismo y medios de comunicación, la **Guía de Espacios públicos y Patrimonio de la ciudad**, estructurando una oferta de visitas guiadas a los Conjuntos Monumentales para turistas y ciudadanos en general.
3. Con las organizaciones sociales, entidades y empresas de cada conjunto monumental, levantar un mapa de situaciones problemáticas y conflictos existentes en el área y diseñar en cada caso pactos de convivencia para el mantenimiento, uso y disfrute de los espacios públicos. Este pacto debe ser difundido en el área de influencia del conjunto y contar con mecanismos de seguimiento a su cumplimiento. La formulación, aplicación y seguimiento de estos pactos de convivencia deben estructurarse por medio de proyectos, los cuales podrán aplicar desde la Red de la respectiva UPZ, al fondo distrital de cofinanciación de proyectos para la apropiación del espacio público, hasta por un monto de 100 millones de pesos en cada caso equivalentes al 70% del costo total del proyecto.

La meta es tener en marcha a corto plazo las tres acciones mencionadas con la siguiente cobertura en 2006:

1. Acción 1: Todos los centros educativos localizados en el área de influencia de los conjuntos monumentales.
2. Acción 2: Toda la ciudad, efectuando una difusión de la guía a través de una separata que circularía con el diario el tiempo y por medios virtuales.
3. Acción 3: Los Conjuntos Urbanos de Monumentos Urbanos y Areas Administrativas.

A 2008, la meta es que la Acción 1 tenga cobertura en todos los centros educativos de la ciudad y la Acción 3 en los Conjuntos Monumentales restantes.

6.1.6 Programa 4: Programa anual de actividades culturales, recreativas y deportivas en espacios transversales y singulares de la ciudad y la región.

Como se describe en este Plan Maestro, además de los parques, el otro elemento de espacio público más

valorado por la ciudadanía es la ciclo vía, y en particular la ciclo vía nocturna de navidad.

Adicionalmente, existe una amplia red de ciclorutas y alamedas con una extensión en kilómetros importante en cada uno de los trazados urbanos y por lo tanto en la ciudad en su conjunto. La ciclo vía, las ciclorutas y las alamedas, son espacios transversales.

Por otra parte, existen una serie de espacios singulares de valor ambiental, paisajístico y emblemático de gran importancia para la ciudad y la región, como son los cerros orientales, los humedales, los parques zonales y metropolitanos, regionales y nacionales, identificados también por este plan maestro en el aparte respectivo.

En algunos de los espacios mencionados y en algunas de las plazas, plazoletas y dotacionales de los conjuntos monumentales (espacios singulares), se desarrollan desde hace algunos años una serie de actividades ciudadanas significativas año tras año que son distintivas de Bogotá. Son los casos del Festival de Verano, el Festival Iberoamericano de Teatro, la Iluminación Navideña, Rock al Parque, etc.

Este proyecto define el consolidar las actividades existentes de carácter masivo y diseñar nuevas actividades para promover la apropiación ciudadana igualmente masiva, en aquellos espacios transversales y singulares hoy subutilizados como son los casos de los cerros orientales, varios parques regionales, las ciclorutas y alamedas de la ciudad.

Para el efecto debe estructurarse una programación anual unificada y coordinada, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en coordinación con la Gobernación de Cundinamarca, de actividades ciudadanas de tipo cultural, deportivo y recreativo. Algunas de estas actividades se realizarán una sola vez en el año. Otras tendrán una frecuencia semestral, mensual o semanal. Para estructurar esta agenda de eventos se propone que esta se desarrolle en encabeza del IDCT, con el apoyo y coordinación con el IDR, el IDU, la EAAB, el DAMA, la Gobernación de Cundinamarca y los Municipios que cuenten con Parques Regionales o Nacionales, dando prelación al siguiente tipo de actividades en cada uno de los espacios:

ESPACIOS	TIPOS DE ACTIVIDADES EN ORDEN DE IMPORTANCIA
Ciclorutas	Deportivas: competencias en ciclo, patines y tablas. Ejemplo: contra reloj individual (anual)
Alamedas	Deportivas: maratón (anual) Culturales: bazares "lineales" gastronómicos y artesanales en tramos determinados de las alamedas, exposiciones de artes plásticas (trimestrales) Recreativas: caminatas de pedagogía urbana (semanales)
Cerros orientales y humedales	Recreativas: caminatas de pedagogía ambiental (semanales)
Parques regionales y nacionales	Recreativas, deportivas y culturales: festivales (anual) Recreativas: caminatas de pedagogía ambiental (semanales) Culturales: exposiciones de arte plástico, presentaciones de teatro y música (bimestrales) Deportivas: aquellas que no impacten negativamente los ecosistemas y bienes ambientales existentes en los parques Turismo ecológico: oferta de zonas para acampar, programas de vacaciones familiares

La programación anual unificada deberá ser difundida masivamente por los medios de comunicación impresos, la televisión, la radio y los medios virtuales, y se aplicarán los procedimientos de gestión ya consolidados por el IDCT y el IDR D en la organización de grandes eventos.

En el diseño y ejecución de la programación se deberá dar participación a las entidades privadas con y sin ánimo de lucro que han venido promoviendo en la Ciudad y la región actividades como las mencionadas. Una parte de la promoción de la programación anual unificada podrá aplicar hasta por 500 millones de pesos al fondo distrital de cofinanciación de proyectos para la apropiación ciudadana de los espacios públicos. En todo caso, las fuentes más importantes de financiación de la programación estarán a cargo de los presupuestos propios de las entidades públicas y privadas involucradas.

6.1.7 Sistema de seguimiento

El sistema de seguimiento de los cuatro programas mencionados en las dos líneas de acción definidas, se estructurará por indicadores de gestión, resultado e impacto, dando prelación a estos últimos como quiera que el fin último de la estrategia de apropiación es lograr la calificación de aspectos estructurales como son la valoración del territorio, el acceso más democrático a los servicios que ofrecen los espacios públicos, el ejercicio efectivo de derechos y deberes, y el manejo constructivo de conflictos, aspectos que deben ser evaluados cada seis meses.

Igualmente se debe revisar y medir la calificación de los recursos asociativos, comunicativos y de gestión, que las organizaciones comunitarias, las entidades públicas y las entidades privadas, usan en cada proyecto para interactuar con otros y construir capital social.

Diseñar el sistema de seguimiento requiere avanzar de forma detallada en la formulación de los programas, de los cuales se desprenderán variables, descriptores, indicadores e instrumentos de verificación específicos.

6.2 Estrategia económica de financiamiento

Estrategia:

Diseño de operaciones integrales de renovación y transformación del espacio público en áreas de centralidad urbana, para la ampliación conjunta del espacio público y el aprovechamiento de usos lucrativos complementarios (comerciales).

Áreas prioritarias de actuación:

- ◆ Centro Tradicional.
- ◆ Chapinero.

- ◆ Centralidad Restrepo.
- ◆ Calle 72.
- ◆ El Lago.

6.2.1 Instrumentos de financiamiento y de gestión del suelo:

- ◆ Reparto de cargas y beneficios entre el sector público y propietarios de inmuebles.
- ◆ Participación en plusvalía y contribución por valorización (local)
- ◆ Sistema de concesiones lucrativas de los espacios generados a organizaciones de vendedores y del sector privado empresarial.
- ◆ Construcción de espacios vendibles mediante operaciones inmobiliarias (actuaciones mixtas público-privadas).
 - Concesiones para publicidad visual.
 - Creación del sistema de aprovisionamiento mayorista y de las redes de distribución, con participación de empresarios y sector informal.
- ◆ Aprovechamiento lucrativo de espacios subutilizados en parques y plazas (eventos, adición de aprovechamientos complementarios)
- ◆ Revisión y reestructuración de sistemas impositivos y tarifarios (tales como ICA, Avisos y Tableros, Impuesto de Rodamiento).
- ◆ Eliminación de subsidios ocultos a free-riders.

6.3 Estrategia administrativa de gestión y aprovechamiento

Estrategia:

Esta estrategia es la tercera que completa la política de gestión y tiene como fundamento proporcionar las condiciones de manejo de los espacios públicos de la ciudad.

La estrategia se basa en tres acciones:

- ◆ La primera, enfocada a la **definición administrativa de las entidades y dependencias que se encargan de los distintos aspectos de manejo.**
- ◆ La segunda, enfocada **la incorporación jurídica de las propiedades y bienes de espacio público al distrito capital.**
- ◆ La tercera, enfocada a **la definición de la participación del distrito capital en el aprovechamiento del espacio público y a la determinación de**

las reglamentaciones necesarias para la gestión del espacio como fuente de recursos.

Si bien en las tres acciones existe actualmente un amplio número de esquemas de gestión, lo cierto es que son ineficaces en su conjunto, bien por la dispersión o bien, por la falta de un enfoque adecuado y actual.

Este Plan Maestro indica que es necesaria la estructuración o reestructuración del sistema administrativo, de acuerdo con el análisis que aquí se ha efectuado, dado que gran parte de los problemas existentes se deben a las dificultades administrativas que tiene el distrito y especialmente al intrincado esquema de gestión en el que funciona su manejo. En este sentido se hace necesario un planteamiento de tipo indicativo que permita a la Administración Distrital contar con los elementos de juicio que le permitan su lectura y solución.⁵⁵

En lo atinente a la incorporación jurídica de las propiedades, actualmente el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, tiene en marcha los procesos administrativos necesarios para resolver estos aspectos y aunque su trabajo se desarrolla en forma lenta, se cuenta con la capacidad técnica para garantizar, en el mediano plazo, la debida apropiación de los bienes del distrito capital. En este sentido, se propone el fortalecimiento del programa en la Defensoría del Espacio Público y su agilización temporal.

En el marco de sus actuaciones el DADEP deberá ajustar la forma que se debe hacer la incorporación jurídica de las propiedades, teniendo las diferencias que existen entre entidades del sector central, entidades descentralizadas, empresas industriales y comerciales, etc.

La tercera acción, el aprovechamiento, es quizás, la más urgente y aunque existen algunos parámetros dispersos, la ciudad no cuenta con la capacidad institucional para manejar el asunto, quedando en manos de la voluntad y juicio político para su solución.

De acuerdo con el diagnóstico se proponen como objetivos específicos:

- ♦ La definición de un marco regulador, jurídico y económico.
- ♦ La promoción de la organización de vendedores y de sus ámbitos sectoriales de trabajo.
- ♦ La expulsión del espacio público de actividades ilícitas o criminales con la cooperación de todas las partes involucradas en el programa (espacio público accesible y seguro).

Estos objetivos se materializan en cinco intenciones fundamentales:

1. **Diseño de una reglamentación sobre el uso y aprovechamiento del espacio público**, que incluye las formas de utilización con fines económicos o de promoción, los derechos y deberes de los agentes involucrados, las pautas de localización, ocupación y mobiliario, las responsabilidades de provisión, mantenimiento y adecuación de las zonas y elementos destinados al uso económico, los costos de participación del distrito capital en el aprovechamiento económico.
2. **Fortalecimiento de los programas de promoción de la organización de los vendedores callejeros**, en donde se incluyan las políticas de diferenciación y especialización de los grupos, las políticas de ubicación y los subprogramas de capacitación, seguridad social, etc.
3. **Programa de promoción de la participación del sector privado en el diseño y puesta en marcha del sistema e integración en la cadena de producción y comercialización de microempresarios.**
4. **Diseño de un plan de contingencia de corto plazo con la ubicación provisional de vendedores en centralidades secundarias**, fijación de metas e identificación de los recursos de presupuesto requeridos en los dos primeros años. Asunción de compromisos con base en una agenda de obligatorio cumplimiento.
5. **Creación del sistema de gestión, administración y monitoreo del espacio público.**

Adicionalmente al programa de defensoría y recuperación jurídica del espacio público, la estrategia administrativa de aprovechamiento se realiza con base en tres programas.

6.3.1 Programa de Reglamentación y Regularización Urbanística - PREURBA.

Es un programa permanente de gestión del espacio público encaminado a contribuir a los procesos de apropiación social del espacio público y a su adecuado aprovechamiento y utilización.

En su primera fase, que cubrirá el período 2005 a 2010 tendrá fundamentalmente el objetivo de concretar la recuperación de las Áreas de Centralidad invadidas por aprovechamientos abusivos. En el mediano y largo plazo debe asumir esencialmente un carácter preventivo para evitar que tales ocupaciones abusivas reaparezcan en las zonas recuperadas y en las nuevas áreas de intensa actividad económica.

⁵⁵ En el desarrollo del estudio del Plan Maestro se argumentó la necesidad de incorporar la reorganización administrativa de la gestión del aprovechamiento económico, por cuanto gran parte de sus posibilidades descansan en esta relación.

Cuando se prevea que la ejecución de decisiones y actuaciones urbanísticas acarrearán oportunidades de aprovechamiento económico del espacio público, tales decisiones incluirán el señalamiento de las zonas de aprovechamiento regulado, su intensidad y las características de implantación de dichos aprovechamientos. El programa incluye las siguientes acciones:

- ♦ **Delimitar las zonas de aprovechamiento regulado.** Estudiando desde el punto de vista urbanístico la capacidad de los espacios públicos para albergar zonas de aprovechamiento y, por medio del estudio adecuado de la normativa definida para la UPZ en que se localiza (o si hace parte de definiciones de un Plan Zonal, o proyecto urbano preexistente) y por otra parte del estudio urbano específico para proyectar la solución arquitectónica en el marco del desarrollo de un proyecto urbanístico.
- ♦ **Delimitar las zonas de aprovechamiento transitorio** y diseñar las condiciones necesarias para que su solución no se constituya en conflictos urbanos permanentes. Necesariamente, en el proyecto de diseño urbano, se debe contemplar la temporalidad de la acción y los mecanismos y diseños espaciales para suspenderla y recuperar las características de uso definitivas.

El Taller del Espacio Público del DAPD debe establecer los parámetros de implantación y estandarización del mobiliario urbano a utilizar, tanto el de carácter temporal en las áreas de aprovechamiento transitorio como

el de carácter permanente en las zonas de aprovechamiento regulado, e incorporar tales soluciones en las Cartillas de manejo del espacio público.

Este programa esta encaminado a diseñar las condiciones de localización e implantación de los aprovechamientos regulados y transitorios y a diseñar los reglamentos necesarios para el adecuado control. Las entidades ejecutoras del distrito y el alcance de acción son:

- ♦ El DAPD, especialmente a través del Taller Profesional del Espacio Público, el cual desarrollará todos los aspectos relacionados con la identificación, delimitación y reglamentación de las condiciones de implantación de los aprovechamientos autorizados y transitorios.
- ♦ La Secretaría de Gobierno y el DADEP quienes asumirán la coordinación de todo lo relacionado con los procesos de movilización, traslado y reubicación de personas comprometidas en el proceso.
- ♦ La entidad que la Alcaldía Mayor designe como responsable de la gestión económica.

Teniendo en cuenta que las acciones de este Programa se constituyen en las primeras para solucionar el problema de la ocupación y el aprovechamiento abusivo de las zonas más congestionadas de la ciudad, se define una Agenda de Prioridades y Metas Temporales de Realización, a saber:

TABLA – PROGRAMA DE REGLAMENTACIÓN Y REGULARIZACIÓN URBANÍSTICA / PREURBA PRIORIDADES Y METAS TEMPORALES

META TEMPORAL	ESPACIO DE ACCIÓN
A dieciocho meses (2005-2006)	Centro de la ciudad (Centro Histórico, San Victorino, Las Nieves, Centro Internacional, La Capuchina)
	Centralidad del Restrepo
	Chapinero
	Avenida de Chile, El Lago
2006 – 2010	Centralidad del Siete de Agosto
	Centralidad de Kennedy
	Demás Centralidades

6.3.2 Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos - REDEP.

El programa comprende un conjunto de actuaciones urbanísticas y operaciones inmobiliarias, ejecutadas bajo un concepto integral que engloba la intervención del sector público, la participación de los propietarios de los inmuebles privados y la contribución de los agentes económicos emplazados en el ámbito de la operación.

Se propone desencadenar un proceso continuo de mejoramiento y recuperación del espacio público en zonas centrales y, en general, en áreas urbanizadas y edificadas con alto potencial de revalorización económica de los inmuebles privados, como consecuencia de la intervención pública.

Las operaciones inmobiliarias y de aprovechamiento económico requieren:

1. El diseño de un cuidadoso planeamiento económico y financiero, que garantice la acción urbanística y la operación comercial simultáneamente (Si uno de estos factores falla, se pueden presentar problemas comunales no solo con los actores, sino en la credibilidad del programa).⁵⁶

⁵⁶ La falla en los proyectos no se constituye en una falla desprograma, pero dada la poca capacidad económica de los actores y las dificultades para solucionar espacios comerciales ineficientes, su ocurrencia puede generar desconfianzas similares a las ya experimentadas en Bogotá con centros comerciales populares fracasados, que terminan siendo abandonados y sus ocupantes nuevamente ubicados en las calles de la ciudad.