

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS  
SUPERIORES DE MONTERREY**

***ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA***

***“Hacer ciudad en la gran ciudad: construyendo  
ciudadanía desde la recuperación del espacio público en  
el Distrito Federal”***



**Jennifer Auxiliadora Thowinson De la Asunción**

Proyecto de Investigación Aplicada  
Maestría en Administración Pública y Política Pública  
Asesor: Dr. Carlos Brambila



**TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY**

**Biblioteca**  
Campus Ciudad de México

## RESUMEN EJECUTIVO

Hacer Ciudad en la Gran Ciudad no es tarea fácil, imposible no lo es. Megalópolis como la Ciudad de México se enfrentan a problemas de definición de cual es su espacio público. Este es un mecanismo fundamental para la socialización de la vida urbana, y su privatización causa negación ciudadana ya que este expresa la diversidad, produce intercambio y aprende tolerancia. Los proyectos y gestión del espacio público y equipamientos colectivos son una oportunidad de producir ciudadanía, y prueba de desarrollo de la misma. (Borja, 2003). Este documento tiene como objetivo formular recomendaciones y alternativas de política pública encaminados a contruir ciudadanía a través de la recuperación del espacio público en el Distrito Federal. Ciudades como Barcelona y Bogotá comenzaron hace ya algunos años un proceso de cambio cuyo éxito ha radicado en generar: cultura del espacio público en la ciudad bajo lógicas urbanas, funcionales y autorreferentes.

El Distrito Federal no contemplo en su modelo de ciudad el espacio público como una prioridad. Más aún, durante años se opto por una política de “dejar hacer, dejar pasar” lo que agravo la situación. La base para crear el espacio público es el suelo, y en el Distrito Federal éste es un grave problema porque nos enfrentamos a un suelo privatizado al cual no se le da tratamiento de bien público. Existen grandes inequidades en la distribución del espacio público en la ciudad. No obstante, ya se reconoció en el Gobierno del DF la importancia del problema aunque es indispensable aterrizar esa preocupación a proyectos específico pero más aún desarrollar algunos instrumentos para poder ejecutar las obras necesarias. ¿Qué espacio público? ¿Qué grupos sociales afectar? ¿Para qué función urbana? Son preguntas claves que se constituyen en tronco de la formulación de política.

Hacer nada no parece la mejor alternativa dada la dimensión del problema, y por ello se hace necesario redimensionarlo a partir de la definición misma de: un modelo de ciudad que apunte a hacer del DF una ciudad-casa y ciudad-placer, dandole a la problemática una perspectiva territorial que le permita cumplir la función social, el establecimiento de una normatividad clara y vigente, una política de suelo transformadora y conservacionista, el dotamiento de instrumentos financieros viables, y un liderazgo capaz de sobrepasar intereses particulares. . El gran desafío de las ciudades latinoamericanas, y en nuestro caso específico, la Ciudad de México, es convertirse en espacios de interacción social donde los ciudadanos puedan desarrollarse plenamente como personas, y puedan compartir valores como la solidaridad, la tolerancia, la corresponsabilidad, el diálogo y puedan aplicar su conocimiento en función del progreso de la sociedad. En última instancia, una ciudad donde los ciudadanos puedan asumir su papel como protagonistas de la historia.

## INDICE

<b>Resumén ejecutivo</b>	<b>3</b>
<b>Introducción</b>	<b>6</b>
<b>1. Diseño de la investigación</b>	<b>8</b>
1.1 Objetivos	8
1.2 Descripción de la propuesta	8
<b>2. Marco teórico</b>	<b>9</b>
2.1 Algunas definiciones básicas	9
2.1.1 Espacio público y sus elementos constitutivos	9
2.1.2 Ciudadanía y cultura ciudadana	10
2.2 Grandes conglomerados urbanos y su problemática	12
2.3 Derecho a la ciudad	13
2.4 Espacio público y ciudadanía	14
<b>3. Experiencias internacionales</b>	<b>15</b>
3.1 Caso Barcelona	16
3.2 Caso Bogotá	18
<b>4. Diagnóstico</b>	<b>27</b>
4.1 Espacio público como problema de política pública	27
4.2 El Distrito Federal en cifras	29
4.2.1 Cambio sociodemográfico	
4.2.2 Relación Áreas Verdes y habitantes	
4.2.3 Relación ingresos por delegación, áreas verdes y coeficiente de Gini	
4.2.4 Delincuencia	
4.3 El problema del suelo y su relación con las políticas de espacio público	33
4.4 La planeación y administración urbana en el proceso de política de espacio público	34
4.5 Revisión institucional: Leyes, Políticas, Planes y Programas en Recuperación de espacio público	35
4.5.1 Ley de Asentamientos Humanos	35
4.5.2 Programa General de Desarrollo del DF 2007 – 2012	36
4.5.3 Ley de Desarrollo urbano y su reglamento	36

4.5.4 Programa General de Desarrollo Urbano del DF	36
4.5.5 Hacia un nuevo orden urbano: SEDUVI	37
<b>5. Presentación de las estrategias de política pública en recuperación de espacio público</b>	<b>39</b>
5.1 Objetivos principales de recuperación de espacio público: ¿qué espacio público? ¿qué grupos sociales afectar? ¿para qué función urbana?	39
5.2 Alternativas de política pública	40
<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>62</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>64</b>
<b>Anexos</b>	<b>67</b>

## INTRODUCCIÓN

La ciudad es un espacio de interacción social donde pueden confluír diversos intereses de forma armónica o conflictiva. En ella se expresa el grado de organización de una sociedad; y de esta forma, la ciudad deja de ser solo la infraestructura física donde los habitantes habitan, trabajan, se movilizan, y se recrean, y pasa a ser a funcionar como polis donde la unión de las diferentes racionalidades que en ella habitan van construyendo una racionalidad colectiva que no solo es espectadora sino que también es parte activa de los procesos que en ésta se dan.

¿Porqué hacer Ciudad en la Gran Ciudad? ¿Para qué hacer ciudad en la Gran Ciudad? El Distrito Federal y su área conurbada es la segunda conglomeración de personas más grande del mundo, lo cual la convierte en una gran metrópoli, una gran ciudad. Pero, ¿realmente está cumpliendo su función como ciudad? ¿Le brinda a sus habitantes los espacios necesarios para que estos puedan desarrollarse como ciudadanos?

“El crecimiento, desarrollo y modernización de una sociedad no sólo debería basarse en resultados productivos, económicos o financieros, sino en otros resultados relacionados con el capital social como la cultura ciudadana. Una sociedad moderna y desarrollada se refleja en el comportamiento de su gente y en los valores y principios que guían sus acciones cotidianas, tanto en el ámbito interno de la familia o la empresa como en el espacio público” (BID, 2001).

Parte fundamental de la ciudad es el espacio público en el cual convergen diferentes clases sociales ya que es de libre acceso, goce y disfrute para la ciudadanía. Y por ende, un lugar clave donde ésta encuentra un lugar para desarrollarse. Tal como anota Jordy Borja (2003) el espacio público expresa diversidad, produce intercambio y aprende tolerancia; y de su calidad, multiplicación y accesibilidad depende en alguna medida el desarrollo de las capacidades ciudadanas.

Por décadas, el desarrollo urbano, y en específico, el espacio público se ha visto como trabajo de los arquitectos, y se le ha restado la importancia necesaria como política pública a trabajarse interdisciplinariamente con el fin de atender el problema desde las diferentes ópticas que este nos presenta. El desarrollo urbano, y en específico, el espacio público es un problema de política pública, y cómo tal debe ser tratado.

Para efectos de este documento se entenderá por espacio público el lugar de libre acceso y circulación de propiedad público y dominio público; el cual se encuentra constituido por inmuebles públicos, elementos naturales y arquitectónicos tales como

calles, plazas, carreteras, parques, bibliotecas públicas, parques, plazas, vías peatonales y andenes o banquetas, controles ambientales de vías arteriales, subsuelo, fachadas, alamedas y antejardines.

El objetivo de este Proyecto de Investigación Aplicada es formular recomendaciones y alternativas de política pública en recuperación de espacio público conducentes a la construcción de una ciudadanía activa en el Distrito Federal.

De acuerdo a Jordy Borja (2000) la pobreza de espacio público hace al pobre más pobre, y es una cuestión de justicia urbana. Cuando se brindan espacios públicos de calidad aumenta el cumplimiento voluntario de las normas de convivencia, se establece una mayor capacidad de comunicación de los ciudadanos a través de la cultura, el arte, la recreación y el deporte, y además, se facilita la apropiación de espacios colectivos lo que le da una mirada amable a la ciudad, y motiva a la ciudadanía a quererla y hacerla suya. En pocas palabras, tenemos derecho a la ciudad pero también el deber de cuidarla, y el gobierno tiene el deber político de hacer ciudad sobre la ciudad para todos quienes habitamos en ella.

“El destino de las ciudades no está predeterminado sino sujeto a la influencia de agentes sociales entre los que figuran políticos y gerentes locales, respaldados por otros niveles de gobierno y asociándose con la sociedad civil” (Batley, 1998). La generación de espacio público para construir ciudadanía debe ser parte de una agenda de ciudad, un modelo que la haga sostenible social, política y ambientalmente. La democracia se renueva desde el principio de proximidad, y en este orden de ideas, la ciudad se convierte en el espacio donde se ha de desarrollar el ciudadano. La ciudad se construye a partir de las reglas de convivencia que se generan entre sus habitantes, estas reglas compartidas generan sentido de pertenencia y facilitan la convivencia urbana ya que los ciudadanos tienen la voluntad de convivir, y cumplen la norma no solo por miedo al castigo.

# 1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

## 1.1 Objetivos

### 1.1.1 Objetivo general

Formular recomendaciones y alternativas de política pública en recuperación de espacio público conducentes a la construcción de una ciudadanía activa en el Distrito Federal.

### 1.1.2 Objetivos específicos

- Estudiar el estado actual de la política de generación de espacio público, y observar si esta tiene un componente de construcción ciudadana fuerte con miras a establecer medidas de mejora y compensación
- Explorar las posibilidades de generación de espacio público en una megalópolis como el Distrito Federal
- Identificar los stakeholders e instituciones que intervienen en este proceso, y de qué manera afectan el desarrollo de esta política pública

## 1.2 Descripción de la propuesta

La carta de navegación de ésta tesina se encuentra orientada por los siguientes interrogantes:

- ¿Qué porcentaje de suelo está destinando la ciudad a espacio público?
- ¿Qué planes existen para generar espacio público?
- ¿Existen estrategias con proyectos bien definidos y aterrizados en lo real?
- ¿Qué medidas de mejora y compensación deben tomarse?
- ¿Contempla un componente encaminado a construcción de ciudadanía?
- ¿Es posible generar espacios públicos en una ciudad tan caótica como el Distrito Federal?
- ¿Cómo aprovechar la gestión de espacios públicos para producir ciudadanía?
- ¿Cómo resquebrajar la agorafobia urbana (temor al espacio público) en que vive constantemente la ciudad?

Partiendo de dichas preguntas, se procedió a establecer un árbol de problemas con el fin de visualizar los problemas que rodean la gestión de espacio público en la ciudad, y cuáles son las causas y efectos. Para la realización de dicho árbol se utilizó la metodología propuesta por Ortegón y Prieto (2005), en ésta se identificaron los problemas principales, se hizo una lluvia de ideas, se priorizaron los aspectos y efectos

más importantes de cada uno de los problemas con el fin de dar integralidad y validez a los argumentos aquí expuestos.

Las fuentes de información utilizadas para la realización de éste documento son primordialmente secundarias: libros de texto, artículos publicados, documentos oficiales para la extracción de cifras, y documentos de organismos internacionales.

Por último, se formularon 2 alternativas de política pública: una, plantea el panorama de no hacer nada; y en una segunda alternativa, se formulan recomendaciones de política pública para el tratamiento del problema en cuestión. Metodológicamente éstas recomendaciones se presenta como ensayo dentro del documento, y luego se presenta una tabla resumen donde se presentan cada uno de los elementos a considerar, y en ellos se abre el espectro de diferentes alternativas a tomar, se plantea escenarios, y por último desemboca en el camino que el autor del presente documento recomienda tomar.

## **2. MARCO TEÓRICO**

### **2.1 Algunas definiciones básicas**

#### **2.1.1 Espacio público, y sus elementos constitutivos**

La definición de espacio público debe enmarcarse en primer lugar, desde una perspectiva territorial. Y en este orden de ideas, se encuentra la definición de territorio, “el cual puede ser definido como el ámbito espacial de un sistema de relaciones sociales particularizadas, resultado de tres instancias simultáneas: la físico-espacial, que constituye el sustrato donde se localiza el conjunto de las actividades; la organizacional o social, que comprende desde la población hasta las instituciones; y la económica, que involucra todas las relaciones y las acciones que tienen por cometido la reproducción material de la sociedad misma y que como tales constituyen un punto de articulación entre ésta y el medio físico” ( Falú, 2000, p.211)

Dentro del territorio sobre el cual se desarrolla una ciudad tiene lugar el espacio público el cual se define como el lugar de libre acceso y circulación de propiedad pública y dominio público. Esta conformado por inmuebles públicos, elementos naturales y arquitectónicos tales como calles, plazas, carreteras, parques, bibliotecas públicas, parques, plazas, vías peatonales y andenes o banquetas, controles ambientales de vías arteriales, subsuelo, fachadas, alamedas y antejardines.



### **2.1.2 Ciudadanía y cultura ciudadana**

La concepción de ciudadanía es una de las que más ha cambiado a lo largo de la historia. Actualmente, podría direccionarse esta definición en dos: una jurídica, que esta ligada a la mayoría de edad, y los derechos y deberes que ello conlleva, entre ellos, derecho al voto y a la participación política. Y por otro lado, se encuentra la definición politológica y sociológica que esta ligada al ejercicio no solo de sus derechos y deberes sino también del interés que el ciudadano demuestre hacia la producción de cambios.

Según Antanas Mockus (2001) la cultura ciudadana puede ser definida como el mínimo de reglas compartidas que generan sentido de pertenencia y facilitan la convivencia urbana. La ausencia de una cultura ciudadana ha estado marcada por la relación depredadora de hibridez que nace y crece en el sector público y privado, que no solo arrasa con el tesoro público sino con el territorio y la percepción subjetiva de relaciones de poder entre ciudadanos sometiéndolos a una relación psíquica de subordinación, con base en el trueque que les imposibilita ver de otra forma lo público.

La construcción de cultura ciudadana pasa necesariamente por tener un proyecto de ciudad, el cual debe ser una construcción social y no algo impuesto de forma tal que se logren potenciar nuevas relaciones de poder que permitan construir un ámbito espiritual y material producido y distribuido equitativamente para lograr el bienestar social, individual y colectivo. Un proyecto inclusivo donde se de lugar a una refundación del contrato social. No obstante, la cultura ciudadana no es algo que se adicione a un pensum, es inundar espacios de tolerancia, creatividad y convivencia.

Para Mockus (2001), la creación de cultura ciudadana puede estar dada por actividades como, en primer lugar, el desarrollo de procesos pedagógicos que permitan comprender el sentido de la norma y el proceso de autorregulación de las personas para una mejor convivencia y, en segundo lugar, el desarrollo y creación de nuevas representaciones de la ciudad que permitan crear imagen compartida de ésta, resignificar los procesos urbanos y desarrollar apropiación colectiva de los distintos espacios.

“La diferenciación entre regulación jurídica (legal), regulación cultural (colectiva, variable de contexto en contexto) y regulación moral (individual) permite formular la hipótesis del divorcio entre ley, moral y cultura” (Mockus, 2001, p. 6). Hay divorcio entre ley, moral y cultura cuando hay aprobación cultural y/o moral de las acciones ilegales y cuando no hay aprobación moral o cultural de las obligaciones legales. La distinción entre los tres sistemas regulatorios, ley, moral y cultura, es el

resultado de un proceso histórico de diferenciación. Mientras que el ciudadano cumpla la ley, goza de una gran autonomía individual (moral) y mientras respeten el ordenamiento legal pueden convivir tradiciones culturales muy distintas. Para Rawls, la solidez de las democracias contemporáneas depende del hecho de que las tradiciones culturales apoyen por unas razones distintas unas mismas leyes. (Ver anexo 1)

“La conformación de una civilidad moderna regida por la solidaridad, la tolerancia y la observancia de valores sociales propios de una sociedad multicultural, bajo un Estado social de derecho, constituye la base para la transformación del ordenamiento social, político y económico...la conceptualización de una civilidad moderna para la creación de una cultura de la tolerancia, del pluralismo, de la solidaridad, de la corresponsabilidad, de la aceptación de las diferencias, del diálogo, de la información y de la formación ciudadana, y de la aplicación del conocimiento para el progreso, para el desarrollo y la inclusión social”(Garay, 2002, p.25) .

La civilidad moderna debe estar entonces marcada por la refundación de los valores centrales con miras a avanzar en el establecimiento de unos mínimos de convivencia. De acuerdo con Luis Jorge Garay, la cultura ciudadana no es algo que se impone, por el contrario, es resultado de un proceso consensuado en el que tienen lugar discusiones, prácticas y el compartir. No obstante, el establecimiento de normas mínimas de convivencia debe estar acompañado de procesos pedagógicos los cuales no solo se llevan a cabo en las aulas de clases sino también en la familia como espacio social donde el individuo comienza a gestarse en valores y comportamiento.

La creación de una ciudadanía activa, y permanente es un proceso. De acuerdo a Alfredo Rodríguez (1998, p.52), una de dichas acciones es la construcción de territorios, y para ello debe trabajarse en la identificación positiva de las personas con éste Lo cual se puede lograr a través del ofrecimiento de calidad de vida a los habitantes; el reconocimiento de una historia común de la cual los habitantes se sientan herederos; la creación de identificación física con hitos especiales; y la creación de historia positiva mediante actos y rituales propios. Otra de las formas de generar ciudadanía es desarrollar el interés por incidir en la vida de un lugar, haciendo referencia a la satisfacción personal que trae una acción orientada a influir positivamente en la comunidad. No obstante, el interés por participar necesita un conducto que le dé la forma y la dirección que le permita fluir.

Paralelo a la cultura ciudadana encontramos la cultura pública. Lo público es el ámbito en el que las personas y las organizaciones de toda clase hilan una red de

intereses colectivos. El paso de los intereses privados al interés público constituye la base de la cultura pública; en ella se crea el interés público donde ya no es *lo tuyo ni lo mío* sino la construcción de interés común donde los intereses particulares se van articulando unos con otros. Lo público implica que cada persona salga de su cascarón y se integre a los procesos que giran a su alrededor, diferentes a los de su vida privada.

“Una cultura de lo público germinada y enriquecida lo más cercanamente posible a un ciudadano cada día más protagonista de la evolución de la sociedad...un ciudadano concebido no sólo como receptor de derechos, sino también como garante de obligaciones con el resto de la sociedad, que asume nuevas responsabilidades fiscalizadoras y valoriza comprometidamente el sentido social de que lo público le compromete a todos en su conjunto (Garay, 2002, p.70)

La construcción de lo público debe ser producto de la deliberación y de la validación social; un proceso sin el otro nos arrojaría un resultado inconcluso. En esta construcción de la cultura de lo público, debe trabajarse la convicción de los ciudadanos de lo que se tiene y lo que se puede dar, lo cual se propone a partir del autorreconocimiento de los potenciales; y realzar el papel de los formadores de opinión.

Empero, el proceso de construcción de lo público se enfrenta a algunos factores determinantes que pueden retrasar el proceso, estos son: la exclusión social, la precariedad institucional, la crisis de lo político, la disfuncionalidad del patrón de desarrollo, y la fragmentación social, económica y territorial. “Como se ve, lo público esta en el medio, es condición necesaria y suficiente para que la sociedad civil se organice políticamente y haga fuerte el Estado de Derecho. Quienes ignoran lo público, hacen corto circuito desde la sociedad civil hasta la política, fomentando formas de comunitarismo autoritarias en nombre de la comunidad, o ignoran la sociedad civil y son autoritarios en nombre de cierto liberalismo protagónico e iluminado, autoritario desde un Estado en manos de expertos” (Garay, 2002, p. 144)

## **2.2 Grandes conglomerados urbanos, y su problemática**

La creciente urbanización trae consigo nuevos problemas tales como el crecimiento y los límites urbanos, el tamaño funcional de la ciudad, la expansión de esta misma, la estructura ecológica y los asentamientos irregulares. En América latina, de acuerdo al urbanista Jorge Hardoy, lo que prima es una ciudad región que combina las peores consecuencias de un masivo crecimiento demográfico que ha ocasionado ciudades legales, y ciudades ilegales.

De acuerdo a Jordy Borja (2003) el proceso de metropolización ha ocasionado disolución en las ciudades, pérdida en su capacidad integradora, y un sistema de espacios públicos que cada vez tiende más a privatizarse. Asimismo, se ha producido una ciudad compartimentada, segregada, de guetos de ricos y pobres, suburbios chaletizados que son producto de la agorafobia urbana, del temor al espacio público, que se intenta combatir con el auto y el hábitat protegido. Eso es negación a la ciudad, y se ve claramente en el aislamiento, la exclusión de la vida colectiva, y la segregación.

Megalópolis como la Ciudad de México se enfrentan a problemas de definición de cual es su espacio público, y éste puede llegarse a confundir con espacios privados ante la ausencia del primero. Como es el caso de la construcción ilimitada de malls que ha modificado el paisaje urbano, y con ello el uso del espacio público. Asimismo, se enfrenta a un problema de límite espacial, al privatizar el espacio a través de fraccionamientos privados. En palabras de García Canclini (1996) los usos de la ciudad y los viajes urbanos han perdido la experiencia del conjunto urbano, y han debilitado el sentido de pertenencia y la solidaridad. La pérdida de ámbitos de encuentro debilitan el sentido de pertenencia comunitaria, y con ello el ejercicio de la participación.

### **2.3 Derecho a la ciudad**

El territorio de la ciudad no es únicamente un dato, es resultado de una estrategia, y de hecho el desarrollo urbano principal ya no consiste en hacer solo ciudad física sino hacer realmente ciudades amables y gratas para vivir, ciudades donde el ciudadano pueda desarrollarse realmente.

La Carta del derecho a la ciudad define a éste como " el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social como expresión de los intereses colectivos, sociales y económicos, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos".

“Tres principios rigen la carta:

- **Ejercicio pleno de la ciudadanía:** realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción y gestión social del hábitat.
- **Gestión democrática de la ciudad:** control y la participación de la sociedad, a través de formas directas y representativas, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, priorizando el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.

• **Función social de la propiedad y de la ciudad:** prevalencia, en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad; implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.” (Carta Mundial del Derecho a la Ciudad)

El derecho a la ciudad, y el deber político de hacer ciudad sobre la ciudad para todos debe plantearse una política urbana que incluya una oferta integradora reconociendo el conflicto, y la diferencia (Borja, 2003). El derecho a la ciudad es de uso y disfrute de todos los ciudadanos independiente de su clase o condición social. Es una cuestión de justicia urbana ya que la pobreza de espacio público hace al pobre más pobre.

#### **2.4 Espacio público y ciudadanía**

El espacio urbano se constituye en un espacio de comunicación y convergencia social donde se desarrollan la identidad, apropiación y participación. Tres criterios útiles para estimular este tipo de actividades son: el equipamiento del espacio público, la vitalización del plano peatonal y la intensificación de la expresividad. (Borja, 2003).

El espacio público es un mecanismo fundamental para la socialización de la vida urbana, y su privatización causa negación ciudadana ya que este expresa la diversidad, produce intercambio y aprende tolerancia. “Los proyectos y gestión del espacio público y equipamientos colectivos son una oportunidad de producir ciudadanía, y prueba de desarrollo de la misma. Su distribución mas o menos desigual, su concepción articuladora o fragmentadota del tejido urbano, accesibilidad y potencial de centralidad, su valor simbólico, la polivalencia de intensidad de su uso social, capacidad para crear ocupación, capacidad de fomentar nuevos públicos, autoestima y reconocimiento social, y contribución para dar sentido a la vida urbana son oportunidades que nunca habrían de aprovecharse para promover derechos y obligaciones políticas, sociales y cívicas constitutivas de la ciudadanía.” (Borja, 2003, p.23)

Los valores que van inmersos en la construcción de una ciudad democrática e incluyente se oponen a los de una ciudad autoritaria. De hecho la construcción de un ideal colectivo no se enfoca en el consumismo, por el contrario, evalúa, decide y transforma a partir de la herencia cultural de la población.

El espacio público es una conquista, y en este orden de ideas, supone legitimidad, fuerza, alianzas y negociación. Al trabajar generación de espacio público debe trabajarse la idea de creación de espacios que refuercen identidades, se

reconozcan diferencias, se desarrolle un ámbito de construcción y expresión de valores (Borja, 2003).

La generación de espacio público de calidad va ligado al hecho de crear un ambiente de seguridad, y en este orden de ideas, las políticas públicas y la concepción urbanística actúan frente a problemáticas sociales, económicas y culturales. La teoría de las ventanas rotas, formulada por James Q. Wilson y George Kelling dice que el crimen es el resultado inevitable del desorden. El estudio realizado por estos criminólogos encontró que las zonas de la ciudad donde hay más descuido, suciedad y maltrato a los bienes públicos hay más crimen; y por lo demás, si una ventana rota no era reparada pronto esto era preludeo para que pronto aparecieran más rotas, y así esto se propagaba como una epidemia. Un ambiente agradable, y en nuestro caso de estudio, espacios públicos amplios y seguros no sólo tienen impactos físicos sino también sobre el nivel delincuencia, económico y en el comportamiento de las personas tal como lo demuestran cifras de las ciudades antes mencionadas, y que ya han trabajado durante años en este tema.

La demanda social de seguridad da origen a dos tipos de respuesta, una es la prevención, y la acción positiva hacia grupos vulnerables, procesos de inclusión y reinserción (técnica usada en muchas ciudades europeas, y algunas americanas). Y el otro tipo de respuesta, es el de tolerancia cero, y su éxito se mide por el efectismo simplista que pueda beneficiar a grupos de mayor visibilidad, y como lo dice su nombre, no se toleran en absoluto actividades que puedan generar una cadena de inseguridad, (técnica usada especialmente en New York).

La ciudadanía no es algo que este dado, por el contrario, se construye con el día a día, y en la medida que se le den facilidades para que esta pueda desarrollarse ésta existe realmente. Y en este orden de ideas, el punto clave es brindarle espacios para desarrollar ciudades-casa y ciudades- placer, y pasar de la pura urbanización a construcción de verdaderas ciudades.

### **3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

Ciudades como Barcelona y Bogotá comenzaron hace ya algunos años un proceso de cambio redimensionando la importancia del espacio público como articulador social, y han remodelado sus instituciones para implementar otro modelo de ciudad, uno que no solo le brindara sostenibilidad a ésta sino también ofreciera calidad de vida a quienes habitan en ella.

### 3.1 Barcelona



El modelo de Barcelona ha sido replicado por otras ciudades alrededor del mundo por cuanto el liderazgo político, la cooperación público-privada y el espíritu emprendedor se sobrepusieron a las limitantes para hacer de ésta, una ciudad modelo. La planificación a futuro, la adaptación de recursos humanos locales a nuevos perfiles, el poner a sus clientes en el centro de la organización, la disposición a enfrentar nuevos desafíos, el aprovechamiento de nuevas tecnologías, buenos gestores, la valorización de intangibles, la búsqueda de consensos para llevar a cabo los objetivos de ciudad, la eficiencia, y la dimensión óptima son algunos de los elementos que han sido utilizados por la ciudad para convertirse en referente en desarrollo urbano mundial.

De acuerdo a Miquel Martí “la experiencia de Barcelona ha generado una cultura compartida del espacio público basada en una lógica urbana. Esta lógica urbana concibe el espacio público como un componente central de la ciudad. Se trata de una aproximación comprensiva, que integra en los proyectos las múltiples dimensiones y relaciones urbanas involucradas en la renovación del espacio público; relaciones entre componentes del plano horizontal de la ciudad, relaciones con el entorno edificado, relaciones con la estructura y los patrones urbanos, relaciones entre funciones y significados.” (Martí, 2004) La transformación de Barcelona es un proceso que comenzó a gestarse desde los años setenta. En una primera etapa comprendida entre 1976 y 1986 la ciudad transformó el 11,17% de sus espacios libres, entre 1986 y 1995 transformó el 34,72%, y en un último período, se reurbanizaron la red de calles.



En la primera etapa la ciudad vivió un proceso de renovación urbana mediada por proyectos de espacio público articulados en un proyecto urbano global para la ciudad. Esta etapa fue influenciada por la Escuela de Barcelona de los años sesenta donde el imaginario del espacio público tradicional, confinado y definido por su entorno influyó para la incorporación de un diseño de plano horizontal de numerosos elementos construidos o arquitectónicos (Martí, 2004).

En una segunda el proyecto urbano de Barcelona se caracterizó por brindar espacios más transparentes con proyectos de espacios públicos más urbanos. Se desarrollaron proyectos encaminados a la peatonalización de ciertas zonas de la ciudad, a través de la construcción de aceras de calidad, y la recolocación de elementos urbanos tales como paradas, estacionamientos subterráneos y pasos peatonales, entre otros. De la misma forma se diseñaron accesos estratégicos con el fin de articular espacios autónomos; y se trabajó la transformación del entorno edificado como parte de la renovación del espacio público tal como microproyectos urbanos donde entrelazan edificios y espacio público mediante la regulación de actividades en plantas bajas.

Y en una tercera etapa, que comenzó justo antes de los Juegos Olímpicos de 1992 se desarrolló un anteproyecto de Plan de Espacios Libres que resaltaba la necesidad de articular espacios públicos a escala territorial, ejes urbanos vertebrados de la ciudad y recorridos locales de distintos barrios aunque este no logró ser redactado en un documento definitivo. Esta etapa se ha caracterizado por suscitar un debate entre unificación y diferenciación lo cual ha hecho posible proyectos de espacio público para áreas extensas de la ciudad, y usa el recurso de lenguajes proyectuales para suponer múltiples imágenes urbanas desarrollando una visión estructural tanto sistémica como multiescalar (Martí, 2004).

El éxito del caso Barcelona se debe a varios factores pero se destacan de forma prominente la continuidad que se le ha dado a ésta política pública, y el liderazgo municipal que fue asumido para llevar las riendas de éste proyecto logrando crear una cultura del espacio público en la ciudad bajo lógicas urbanas, funcionales y autorreferentes.

### **3.2 Caso Bogotá**

Hace 15 años Bogotá inició un proceso de transformación visible que se ha mantenido a lo largo de 4 administraciones incluyendo la actual.



Para 1992 Bogotá presentaba un crecimiento urbano desordenado y acelerado donde solamente se tenía 3.7 m<sup>2</sup> por hab muy por debajo de los estándares internacionales que indican un mínimo de 10 m<sup>2</sup> por hab. Antes de poner en marcha la política de recuperación de espacio público en Bogotá la ciudad se caracterizaba por el irrespeto por lo público, invasión y ocupación indebida, carencia de cultura de uso y disfrute, desconocimiento de las normas, permisividad en la violación de las normas, ausencia de coordinación interinstitucional, y falta de sentido de pertenencia (Diagnóstico espacio público en Bogotá, Defensoría Espacio público).

#### **Antes**



*Andenes de baja  
calidad urbanística*

#### **Después**



*Andenes de alta  
calidad urbanística,  
construcción de  
ciclorrutas*

Es más hay una relación entre estas variables ya que a medida que aumenta una la otra disminuye, como podemos observar en el cuadro 1, en donde vemos como a medida que aumenta la provisión de espacio público en una localidad y nos lleva a la premisa que uno de los determinantes para medir pobreza en la ciudad es la calidad y cantidad de espacio público.

**Tabla No 1**  
**Relación pobreza – espacio público**

<b>Localidad</b>	<b>% población pobre</b>	<b>% población en miseria</b>	<b>M2 /hab parque y zonas verdes</b>
Ciudad Bolívar	29.2	8.5	1.8
Usaquen	11.8	2.5	3.1
Chapinero	6.3	1	4.1
Santa Fe	18.4	3.7	7.3
San Cristóbal	20	3.6	1.5
Usme	26.9	6.6	1.2
Tunjuelito	14.2	1.8	4.4
Bosa	19.3	3.4	1.7
Kennedy	13.3	2.4	2.9
Fontibón	12.5	2.8	3
Engativa	8.8	1	5.2
Suba	11.1	1.7	2.2
Barrios Unidos	7.4	0.8	11.3
Teusaquillo	0.5	0.6	14.3
Los Mártires	8.8	1.2	1.5
Antonio Nariño	8.2	0.9	2.7
Puente Aranda	7.7	0.8	3.3
Candelaria	13.3	1.9	1.1
Rafael Uribe	16	2.7	2.3

**Fuente: Universidad de los Andes CPU y [www.empresario.com.co](http://www.empresario.com.co)**

A grandes rasgos la recuperación del espacio público en Bogotá tuvo como objetivos:

*a. Objetivos directos*

- Contribuir al fortalecimiento de la estructura urbana
- Promover la apropiación social del espacio público
- Facilitar la consolidación de una perspectiva regional
- Regular las actuaciones urbanísticas que afecten el sistema de espacio público
- Lograr una eficaz coordinación institucional
- Eliminar ocupaciones indebidas del espacio público y regular sus aprovechamientos
- Definir mecanismos de seguimiento y evaluación con indicadores específicos
- Tener dispositivos para generación de espacio público

*b. Objetivos indirectos*

- Revitalización de actividad económica en zonas intervenidas
- Promoción de apropiación colectiva
- Transformación cultura ciudadana
- Contribución a crear una marca internacional de Bogotá

Aunque la política de recuperación de espacio público en Bogotá despegó con la llegada de Mockus es importante denotar que fue de gran importancia el saneamiento fiscal que se realizó en la ciudad durante la alcaldía de Jaime Castro para poder asegurar las inversiones futuras de la ciudad. Cuando llego a la Alcaldía Mayor Antanas Mockus, a través, de su Plan de Desarrollo “Para formar ciudad” se plantea como directriz la construcción de ciudad predominando las ideas de respeto por las personas, le ley y lo público para lo cual la recuperación de espacio público se convierte en una necesidad para impulsar dicho proceso. Luego en la administración de Enrique Peñalosa (1998-2000) en el Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos” se implementó como prioridad el aumento y la calidad del espacio público para la ciudadanía. Durante esta administración se hacen mucho más visibles los cambios en la ciudad por cuanto se hacen fuertes inversiones como la puesta en marcha del sistema de transporte masivo Transmilenio con el cual se pretende desincentivar el uso del automóvil en la ciudad, la construcción de ciclorrutas, la recuperación de humedales y cuerpos de agua, construcción de alamedas, etc...Y luego, al volver a la Alcaldía Antanas Mockus e implementar el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” en el que

expresa como prioridad el fortalecimiento en la gestión, recuperación, crecimiento y conservación de la estructura ecológica principal y del sistema distrital de espacio público del distrito. Y además, se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad donde se plantea la generación de 600 ha de espacio público para la ciudad.



*Construcción de plazas fue una de las medidas tomadas*

Dándole continuidad a lo realizado por sus antecesores la administración actual en cabeza del alcalde Luis Eduardo Garzón estableció el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá en donde traza como objetivo que para el año 2015 se debe haber llegado al estándar internacional de 10 m<sup>2</sup> de espacio público por habitante. Y se ha proyectado una inversión de 1.8 billones de dólares para llegar a esta meta.

De acuerdo al gobierno distrital uno de los grandes resultados de este proceso de cambio fue el convertir el espacio público en un atributo atractivo para la revitalización de la actividad económica en zonas intervenidas, la promoción de la apropiación colectiva de ciudad, la transformación de cultura ciudadana y la contribución a crear una marca internacional de Bogotá. Para ello el Plan traza 3 políticas con sus respectivas estrategias:

- a. Gestión del espacio público: mediante la reorganización institucional, la gestión social y la gestión económica. A través de una estrategia de gestión social, una estrategia de gestión económica y una estrategia de coordinación institucional
- b. Cubrimiento y accesibilidad: la implementación de este Plan Maestro incluye la construcción de redes análogas de espacio público con lo que se pretende modificar tipos de espacios comerciales, programas de consolidación de unidades morfológicas, programa de construcción del sistema transversal de espacio público que comprende el desarrollo de ciclorrutas, nodos ambientales,

parques viales, alamedas y pasos peatonales. Esto se logra a través de una estrategia de recuperación de estructura ecológica principal, la creación de redes análogas, y el aumento y equilibrio de espacio peatonal

- c. Calidad urbanística: programa de consolidación de conjuntos monumentales de espacio público, y programa de consolidación urbanística del sistema vial arterial. Lo cual incluye el diseño y ámbito espacial de conjuntos monumentales, la consolidación urbanística de espacio público de subsistemas a través de diseño urbano, y la ampliación del ámbito de aplicación de andenes y mobiliario

Los criterios definidos para priorizar las inversiones son: en el corto plazo, la orientación de recursos distritales para subsanar los déficits más fuertes y recursos de participación en plusvalías al cubrimiento local. En el mediano plazo, el desarrollo sistema de parques regionales y el fortalecimiento de recursos privados para garantizar mejores coberturas locales a través de procesos de urbanización. Y en el largo plazo, la consolidación de la estructuración y aprovechamiento de áreas rurales como parte de espacio público. La inversión realizada a lo largo de los años ha sido bastante cuantiosa y ha sido financiada mediante diversos mecanismos, entre los que se cuentan, recursos propios del distrito, y financiamiento por valorización. La inversión pensada para los próximos años es de 4.3 billones de pesos colombianos al año 2015 proyectando una inversión anual de 285 mil millones de pesos.

La entidad distrital que encabeza el proceso de ejecución es el Instituto de Desarrollo Urbano, no obstante, es un esfuerzo conjunto y lleva colaboración de entidades como Planeación Distrital, Defensoría del espacio público, Empresas como Acueducto de Bogotá a través de recuperación de cuerpos de agua, Secretaría de Tránsito, Renovación Urbana, Transmilenio, etc...

Los impactos de la política de recuperación de espacio público en Bogotá han tenido efectos en el corto, mediano y muy seguramente los tendrán en el largo plazo.

### *Impactos físicos*

- Construcción de andenes con calidad en los separadores y en los espacios peatonales aledaños.
- Construcción de 260 km de ciclorrutas organizadas en 16 rutas. Para el 2005 se estima que el 30% de la población de Bogotá utiliza las ciclorrutas como medio de transporte.
- Construcción de alamedas. Particularmente se destacan la Alameda El Porvenir la cual es una vía de 17 km de longitud, arborizado, amoblado e iluminado, construido para el desplazamiento peatonal y en Bicicleta, que conecta los Barrios y los servicios comunitarios del sur-occidente de Bogotá, ofreciéndole a la ciudadanía una alternativa de movilidad que propicia los encuentros sociales, mientras contribuye con la descontaminación y seguridad de la Ciudad. Y por otro lado, se destaca la alameda Florida Juan Amarillo que tiene una longitud de 5.6 km cuya gestión del proyecto y los prediseños originales estuvieron a cargo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), entidad encargada del manejo de las zonas de ronda de los ríos, humedales y canales de la ciudad. Debido a que la recuperación de la ronda del Río Juan Amarillo era una oportunidad de desarrollar un proyecto peatonal de grandes proporciones, la Alcaldía Mayor encargó al Instituto de Desarrollo Urbano la construcción y equipamiento de esta Alameda.



*Alameda El  
Porvenir*

- Recuperación de espacios públicos cerrados y ocupados de diversas maneras. Durante años los urbanizadores se quedaban con tierras de cesión pero a partir de la política de

recuperación de espacio público se lograron recuperar 92 millones de m<sup>2</sup> de cesión, lo que le ahorro al distrito una suma cercana a los 4 millones de dólares.

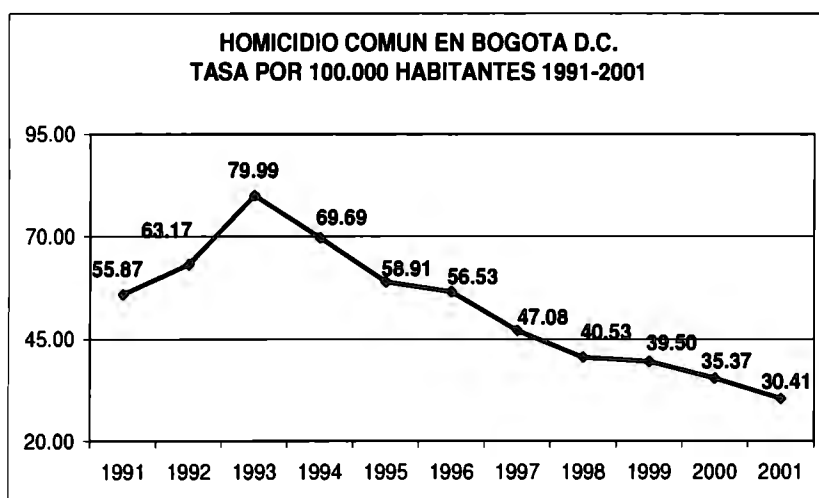
- Aumento de un 310% en restituciones voluntarias
- 1.511.906 m<sup>2</sup> de espacio público recuperado durante la administración Peñalosa
- Construcción de 1100 parques los cuales son particularmente valiosos para fomentar actividades constructivas.
- Programa de recuperación de humedales adelantado por la Empresa de Acueducto
- 365 Ha del cerro de Monserrate fueron recuperadas y 159 familias fueron reubicadas
- Durante la administración Peñalosa se generaron acuerdos para la sostenibilidad mediante la unión de esfuerzos de la comunidad y la administración distrital para mantener, proteger y disfrutar del espacio público. Se llegaron a 119 acuerdos, 625 zonas de mantenimiento lo que le ahorro al distrito alrededor de 1 millón de dólares.
- Instalación de mobiliario urbano: por ejemplo, paraderos de servicio público, 2982 bancos y canecas.
- Puesta en marcha del sistema de transporte masivo Transmilenio mediante el cual se movilizan aproximadamente 2 millones de personas diariamente reduciendo el tiempo de movilización en la ciudad.
- El instrumento de planes parciales obliga a dejar al menos el 25% del área a desarrollar para parques y zonas públicas.
- Prohibición de estacionar en antejardines. Y por lo demás, el concejo de la ciudad aprobó que las exenciones de impuestos a edificaciones que tengan mínimo 80 % de área a desarrollar para estacionamientos.
- Obligación de reservar al menos 10 m de control ambiental público en costados de la malla vial.
- Espacios públicos peatonales de calidad han valorizado el sector aledaño puesto que hay andenes sin bahías de estacionamiento, planos, bien iluminados y arborizados.

- La recuperación de espacio público en el centro (Av. Jiménez, San Victorino, andenes carrera 10) han contribuido a disminuir en un 26% los delitos en la zona ya que un espacio público ordenado y limpio ahuyenta al delincuente quien se siente incomodo en lugares así.

#### *Impactos sobre el nivel delincuencia*

- La recuperación de espacio público en el centro (Av. Jiménez, San Victorino, andenes carrera 10) han contribuido a disminuir en un 42% los delitos en la zona ya que un espacio público ordenado y limpio ahuyenta al delincuente quien se siente incomodo en lugares así.

**Gráfica No 1**



*Fuente: Alcaldía Distrital de Bogotá, 2001.*

#### *Impactos económicos*

De acuerdo a un estudio realizado por el CEDE de la Universidad de los Andes “ las ventas callejeras generan externalidades negativas para la ciudad al inhibir las ventas y el empleo de establecimientos comerciales en una magnitud 8 veces su participación en el mercado. Simulaciones de reducción de ventas callejeras revelan efectos netos positivos por el lado de las ventas y la calidad del empleo”. Por lo tanto, puede observarse una relación positiva sobre la generación de empleo siempre y cuando se alcancen las metas de recuperación de espacio público.



### *Impactos en el comportamiento de las personas*

- Espacio público de calidad contribuye a que la ciudadanía no se mude a los suburbios, es decir, a las afueras de la ciudad. Esta movilización de la ciudadanía es perjudicial en la medida que disminuye los impuestos de la ciudad ya que en su gran mayoría son personas de altos ingresos las que tienden a migrar.
- Espacio público de calidad contribuye a que las personas desarrollen conciencia colectiva, solidaridad y compromiso con la ciudad.
- Se ha generado reflexión frente al tema de desarrollo urbano de la ciudad y medios alternativos de transporte. De hecho en una consulta ciudadana realizada en el año 2000 quedo establecido que para el año 2015 no circulara ningún automóvil entre las 6 am y las 9 am y entre las 4:30 pm y las 7:30 pm.
- Existencia de una regulación interpersonal, y se dieron paso a nuevas formas de intervención de la autoridad a través de programas como Misión Bogotá, los mimos, las tarjetas, etc...
- Se ha comenzado el proceso de desestigmatización de que las ventas informales contribuyen a solucionar el problema de desempleo. De hecho la existencia de 90 mil vendedores ambulantes en la ciudad aprox es un reto a la política de recuperación de espacio público de Bogotá. En el Plan Maestro está contemplado la construcción de 50 millones de zonas públicas, y se tiene pensado destinar 10 mil puestos de ventas en zonas reguladas con lo que se lograría ubicar a 20 o 30 mil vendedores trabajando a 2 o 3 turnos. No obstante, los otros tendrían que buscar otra fuente de ingreso que debe proporcionarles la formalidad.

## **4. DIAGNÓSTICO**

### **4.1 Espacio público como problema de política pública**

El espacio público no es sólo un problema arquitectónico de la ciudad, es un problema de orden sociopolítico, y como tal necesita ser tratado ya que su trasfondo no solo es una cuestión de presupuesto, voluntad o normativa urbana.

De una buena definición de problema se desprenden buenas soluciones. No obstante, en el Distrito Federal El diagnóstico de espacio público va desde el problema de su creación hasta su consumo pasando por su alteración. Uno de los grandes

problemas del tratamiento que se le ha venido dando al problema del manejo de espacio público en esta ciudad es que no hay una definición clara de que consideran espacio público, y de allí se derivan deficiencias en la formulación de planes.

¿Qué espacio público? ¿Dónde ubicarlo? ¿Qué grupos sociales y para que función urbana? son preguntas que deberían ser tronco y raíz en la formulación de políticas públicas de espacio público. La claridad de objetivo y de instrumentos para lograr ese objetivo es clave en el proceso de ejecución de políticas públicas.

La política pública de espacio público se vincula estrechamente con el ordenamiento de la ciudad, el cual debe ser integrado y contemplar variables que influyan en el o que pueda afectar. Pero más allá de todo esto debe estar el modelo de ciudad y desarrollo que quiere construirse, y este modelo no es claro para el Distrito Federal.

El espacio público al ser instrumento de integración física y social en una sociedad trae consigo una problemática particular sobre la cual orbitan elementos:

- Geográficos: ya que desde el punto de vista de la geografía urbana se estudia la ciudad su morfología (plano, estructura, edificación, sectores, procesos ecológicos) así como sus características socioeconómicas, y problemática de éste.
- Sociales: en éste observamos la conducta social, y como los individuos interactúan entre si para dar vida a la ciudad.
- Económicos: procesos de producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios en la vida urbana.
- Políticos: relaciones de poder que se manejan en la ciudad.

Algunos de los problemas que afrontan las políticas públicas de espacio público en el Distrito Federal son: la falta de recursos financieros, la dispersión de programas existentes que no están bajo un parámetro estratégico claro y mucho menos bajo un modelo de desarrollo integral, y la falta de coordinación con otros programas, como el manejo de vendedores ambulantes.

El gran problema de trasfondo en todo esto es la ausencia de un Estado de Derecho donde las personas se apeguen a la norma. El gobierno ha sido espectador en muchas ocasiones, y no ha asumido su rol, hacer respetar la jerarquía de las normas, y más aún, preocuparse porque las personas aprehendan la norma; y más aún, trabajar por la armonización de los tres sistemas de regulación: el moral, el legal y el cultural; y como este último, debe primar sobre los otros dos. El “dejar hacer y dejar pasar” ha

creado caos en la Ciudad de México, y problemas que hubiesen podido solucionarse más fácilmente en el pasado adquirieron dimensiones mayores.

#### **4.2 Algunas cifras**

El Distrito Federal se ha visto inmerso en un proceso de cambios políticos, sociales y demográficos en los últimos años, hecho que ha provocado una reconfiguración en la forma misma de la ciudad. No obstante, ¿han respondido las políticas públicas a ese reto? ¿se han reconfigurado para adaptarse a las nuevas circunstancias y requerimientos de la ciudadanía?

“Durante el siglo XX la Ciudad de México transitó de la ciudad a la metrópolis, y de una estructura unipolar tradicional simple a otra basada en la combinación compleja. A lo largo del siglo, el crecimiento demográfico se manifestó en la expansión del área urbana mediante diversas formas de apropiación” (Programa General de Desarrollo Urbano del DF, 2001). La Ciudad de México esta catalogada como una “Ciudad Beta”, es decir, una gran aglomeración urbana con centros de decisión donde tienden a localizarse complejos sofisticados.

El Distrito Federal cuenta en estos momentos con 8,7 millones de habitantes, población que puede equivaler a países como Suiza. Y si sumamos, a éste la población de la Zona Metropolitana del Valle de México (10.5 millones de habitantes), estamos hablando de un conglomerado de más de 19 millones de habitantes. No obstante, en los últimos años observamos como la población del Distrito Federal ha registrado aumentos menores en su nivel poblacional, lo anterior puede denotar un desplazamiento de centro a periferia.

**Tabla No 2****Población por Delegación y tasas de crecimiento**

	<b>Total</b>	<b>1995-2000</b>	<b>2000-2005</b>
Total México	103.269.080	1.58	1.02
Distrito Federal	8.720.916	0.32	0.24
Alvaro Obregón	706.567	0.35	0.50
Azcapotzalco	425.298	-7.3	-6.4
Benito Juárez	355.017	-0.61	-0.27
Coyoacán	628.063	-0.47	-0.34
Cuajimalpa	173.625	2.36	-2.46
Cuauhtémoc	521.348	-1.06	0.17
Gustavo Madero	1.193.161	-0.40	-0.61
Iztacalco	395.025	-0.43	-0.71
Iztapalapa	1.820.888	1.04	0.47
M. Contreras	228.927	1.10	0.54
Miguel Hidalgo	353.534	-0.76	0,04
Milpa Alta	115.895	4.22	3.23
Tláhuac	344.106	4.01	2.28
Tlalpan	607.545	1.21	0.77
Venustiano Carranza	447.459	-1.12	-0.59
Xochimilco	404.458	2.53	1.59

Fuente: II conteo de población y Vivienda 2005.

El INEGI proyecta para el año 2025 una población de 8.700.021 habitantes en el Distrito Federal. La cantidad de habitantes en una ciudad determina mucho de lo que es y deberían ser las políticas públicas en ésta ya que en última instancia, son los habitantes los grandes receptores de los efectos de ésta. Para efectos de nuestro caso de estudio se estaría hablando de ofrecer soluciones de espacio público a 8.7 millones de habitantes, y si nos vamos, al estándar internacional hablaremos que para llegar a ese mínimo de 10 m<sup>2</sup> por habitante tendría el Distrito Federal que generar 87000 Km<sup>2</sup> en espacio público para la ciudad.

**Tabla No 3**

**Área verde por Delegación y por habitante en el Distrito Federal**

	<b>Área Verde Km<sup>2</sup></b>	<b>Área Verde por habitante m<sup>2</sup></b>
Alvaro Obregón	61.12	4.3
Azcapotzalco	33.51	5.6
Benito Juárez	26.51	5.9
Coyoacan	54.01	7.4
Cuajimalpa	15.08	1.5
Cuahtémoc	32.67	5.1
Gustavo Madero	87.29	8.8
Iztacalco	23.12	8.6
Iztapalapa	113.37	1.0
M.Contreras	14.08	2.3
Miguel Hidalgo	47.69	12.6
Tláhuac	19.17	2.4
Tlalpan	48.29	8.3
Venustiano Carranza	33.87	3.1
Xochimilco	22.90	3.8
<b>Distrito Federal</b>	<b>632.66</b>	<b>5.3</b>

**Fuente: SMA-D.F Áreas estimadas sin suelo de conservación, excepción de Gustavo Madero e Iztapalapa**

La tabla anterior nos muestra la relación de áreas verdes y habitantes por delegación. No obstante, ella misma nos trae un problema para definición del objeto de estudio. Ya que nos muestra una cifra de áreas verdes pero no una relación de espacio público por habitante en la ciudad. Hemos de recordar que la definición de espacio público, para efectos de este estudio, no solo incluye las áreas verdes que puede proporcionar una ciudad a sus habitantes sino también otros componentes como: elementos naturales y arquitectónicos tales como calles, plazas, carreteras, parques, bibliotecas públicas, parques, plazas, vías peatonales y andenes o banquetas, controles ambientales de vías arteriales, fachadas, alamedas y antejardines. La revisión bibliográfica y de legislación en Desarrollo Urbano en el Distrito Federal mostró la

ausencia de una definición clara y precisa de lo que entienden las autoridades por espacio público, y los componentes de éste.

En la tabla anterior pudimos observar como las delegaciones que muestran un mejor desempeño en áreas verdes por habitante son la Miguel Hidalgo, la Gustavo Madero e Iztacalco mientras que de otro lado la de peor desempeño es Iztapalapa.

De acuerdo al diagnóstico establecido en el Plan Verde la Ciudad de México cuenta 7,049 hectáreas de espacios públicos y áreas verdes, lo que representa el 10,8% de la superficie de suelo urbano, no obstante, renace el mismo problema no hay claridad en los componentes de espacio público. La ciudad tiene un problema grave en la distribución de espacio público, y la situación se agrava en delegaciones como Benito Juárez, Iztacalco, Azcapotzalco, Iztapalapa y Miguel Contreras.

Como se anoto en el marco teórico, existe una relación estrecha entre la cantidad de espacio público y la pobreza en la población. Aunque no se tiene un dato certero de cuanto hay de espacio público por habitante, sería interesante observar la relación entre áreas verdes y desigualdad en distribución del ingreso en el DF.

**Tabla No 4**  
**Relación ingresos por Delegación y áreas verdes**

	<b>Ingreso corriente monetario (en pesos a febrero de 2000)</b>	<b>Coficiente de Gini<sup>1</sup></b>	<b>Área Verde por habitante m<sup>2</sup></b>
Azcapotzalco	814744692	0.501	5.6
Coyoacan	1890130674	0.588	7.4
Cuajimalpa	501497063	0.666	1.5
Gustavo Madero	2073575250	0.517	8.8
Iztacalco	734625054	0.509	8.6
Iztapalapa	2413559932	0.494	1.0
M.Contreras	489578732	0.588	2.3
Milpa Alta	83418753	0.452	
Alvaro Obregón	1748035411	0.618	4.3
Tlahuac	366546695	0.488	2.4
Tlalpan	1273955881	0.577	8.3
Xochimilco	537287538	0.545	3.8
Benito Juárez	1523069870	0.521	5.9
Cuahtémoc	1888883181	0.555	5.1
Miguel Hidalgo	537287538	0.605	12.6

<sup>1</sup> El coeficiente de Gini es un número que fluctúa entre 0 y 1 y sirve para medir de ingresos donde 0 muestra una perfecta igualdad y 1 una desigualdad perfecta donde una sola persona se queda con todo el ingreso.

Venustiano Carranza	796273830	0.509	3.1
<b>Distrito Federal</b>		0.4772	5.3

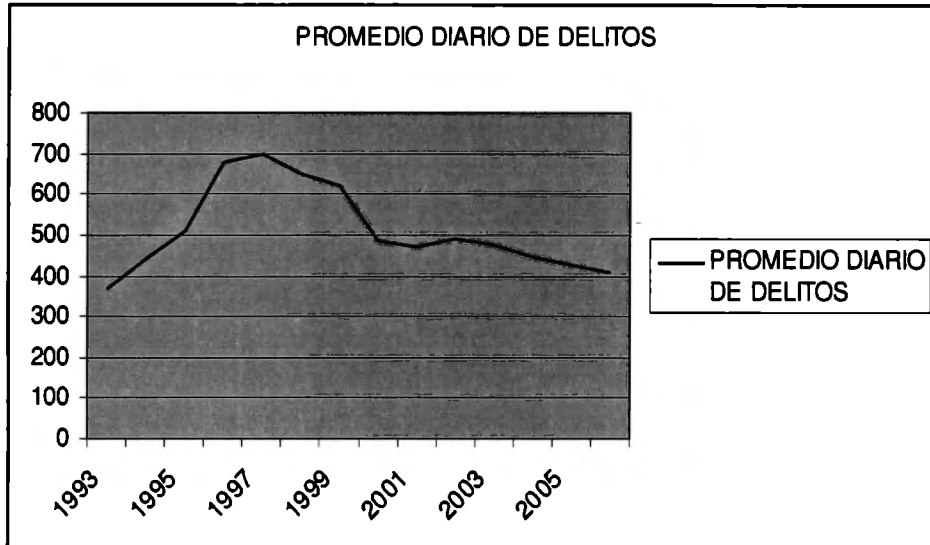
Fuente: elaboración propia con datos de SMA-DF y CONAPO

Haciendo un breve análisis de los resultados anteriores observamos como Delegaciones como Coyoacan muestran una correlación mayor entre ingresos corrientes y áreas verdes en la Delegación; así como la Delegación Gustavo Madero y Tlalpan. No obstante, vemos que el patrón no se repite en delegaciones como Iztapalapa donde a pesar de tener un ingreso corriente grande es pésimo su desempeño en áreas verdes. Aunque recordaremos que ese ingreso corriente de la delegación queda en manos de empresas y la mayoría de habitantes de ella es de bajos ingresos. Algunas de desempeño medio en esta correlación son la Alvaro Obregón y la Cuauhtémoc. Respecto al Coeficiente Gini y áreas verdes no existe una relación clara entre estos dos indicadores puesto que algunas delegaciones que tienen una mayor desigualdad también muestran un buen desempeño en áreas verdes, tal como es el caso de Miguel Hidalgo.

En cuanto a equipamiento social, según datos del Gobierno del Distrito Federal, las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez disponen del 44,31% a pesar de solo albergar el 14% de la población del Distrito Federal. Y por el contrario, delegaciones del norte y oriente de la ciudad, como la Azcapotzalco, Gustavo Madero, Iztacalco e Iztapalapa solo tienen la quinta parte del equipamiento a pesar de concentrar el 50% de la población.

El espacio público en el Distrito Federal además de ser insuficiente es deficiente, y en muchos espacios se presenta abandono o invasión de sus áreas lo que influye en la generación de un entorno delictivo. Como se anotó en el capítulo I existe una correlación entre el desorden y la inseguridad en una ciudad. Y en este orden de ideas, el espacio público de calidad es un detonador de seguridad. A mediados de los 90's la percepción de inseguridad en el DF aumentó, y de hecho la ciudad llegó a ocupar el lugar número uno a nivel nacional e incluso llegó a crear una fama a nivel mundial de ser una ciudad peligrosa. De acuerdo al Ministerio Público, en el año 2006 se registraron 408 delitos en promedio, no obstante, faltas menores de los ciudadanos empeoran la percepción ciudadana de impunidad, desorden e inseguridad pública (Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012).

**Gráfico No 2**



Fuente: Procuraduría General de Justicia del DF, y Secretaria de Gobierno del DF

#### **4.3 El problema del suelo y su relación con las políticas de espacio público**

La base para crear el espacio público es el suelo, y en el Distrito Federal éste es un grave problema porque nos enfrentamos a un suelo privatizado, que sólo se ve como una mercancía dispuesta a negociar pero no existe una política clara, concisa y profunda de cómo darle el tratamiento que merece, el de un bien público.

A pesar de que la Ciudad de México registro una reducción considerable en su expansión durante los últimos 10 años, 495 hectáreas de suelo se urbanizan anualmente, perdiendo entre 300 y 500 hectáreas de reserva ecológica anualmente.

“El suelo urbano y urbanizable perdió su función social y es hoy básicamente una mercancía en un mercado poco transparente caracterizado por la especulación descontrolada. De hecho esto genera un problema de oferta y demanda, como hay menos suelo urbanizado del necesario, los pobres son expulsados a los peores lugares, donde no hay servicios ni seguridad. Una política de suelo clara y viable es indispensable para poder generar espacio público ya que lo que domina hoy es un aprovechamiento máximo de suelo vendible, y un uso indiscriminado de éste mismo, ya que el gobierno ante un predio libre tenderá a predominar su uso comercial y no público” (Iracheta, 2006)

Esta lógica errada de suelo en el Distrito Federal ha causado que el espacio público se localice donde sobra algo de suelo, y no donde debiera ubicarse para lograr un mayor impacto. Por lo demás, el gobierno pretende generar espacio público cuando ya todo lo demás está construido cuadruplicando los costos. El gobierno suele decir que



no hay dinero para ofrecer suelo urbanizado pero el gran problema son las fallas en su sistema de recuperación de plusvalías generadas por actuaciones urbanísticas de éste.

México es uno de los países de peor desempeño en redistribución fiscal por actuaciones urbanísticas, y no hay un sistema claro de cómo recuperar dichas plusvalías. Por otro lado, los gravámenes a la propiedad per cápita son muy bajos, solo US\$8 pércapita se recuperan mientras que países como Estados Unidos recuperan US\$870 y Canadá US\$647 (Morales, 2004). Veamos otra construcción al respecto del mismo autor.

**Tabla No 5**

**Tasas de tierra vacante en el impuesto a la propiedad inmobiliaria**

<b>Distrito Federal</b>	<b>Tasa general más alta</b>	<b>Tasa tierra vacante más alta</b>	<b>Sobretasa tierra vacante más alta</b>	<b>Tasa promedio general</b>
	0.88	3.69%	4.2	0.54%

Fuente: Morales, Carlos. Recuperación de plusvalías: la política fiscal. Lincoln Institute, Cartagena de Indias, 2004

¿Porqué traer a colación el tema de gravámenes al suelo? Es un tema clave a la hora de estudiar el financiamiento del espacio público, y de crear instrumentos concretos y viables de allí podrían obtenerse recursos para la ejecución de obras.

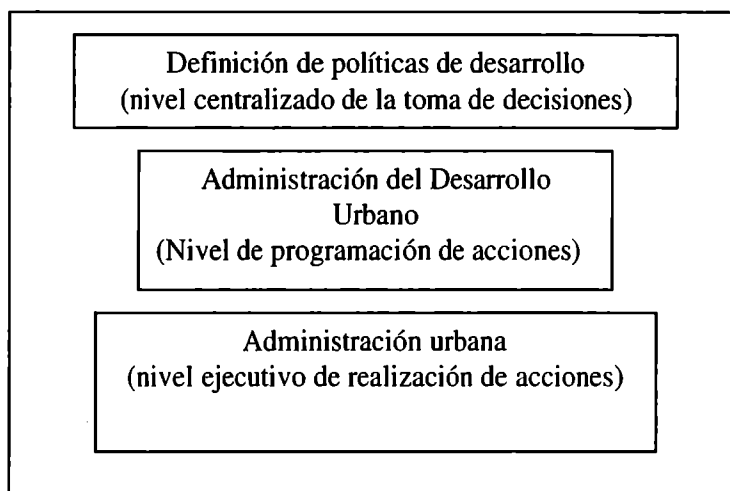
**4.4 La planeación y administración urbana en el proceso de política de espacio público**

Para hacer planeación urbana el Gobierno del Distrito Federal cuenta con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 16 programas delegacionales y planes parciales. Asimismo en el ámbito metropolitano existe el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Estos instrumentos de planeación se rigen bajo la Constitución Política de México, la Ley de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su reglamento.

La falta de claridad en los esquemas de planeación y administración del desarrollo pueden llevar a graves problemas en la ejecución de políticas públicas. Es por ello que es indispensable tener un norte claro, y delimitación de funciones de quien debe hacer que y como lo va a hacer. “La administración del desarrollo urbano es la parte de la administración pública que, de acuerdo con objetivos, políticas y lineamientos de operación de la estructura gubernamental y las demandas de la población, se propone

orientar el proceso de desarrollo urbano a objetivos sociales y económicos previamente establecidos” (Villar, 1998).

**Esquema No 1**  
**Niveles de administración**



Fuente: Villar, Alberto. *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano*

Lo formal y lo real, es una dicotomía que parece constante en casi todos los procesos de políticas públicas. En el marco real debemos contemplar actores como la sociedad civil, y su impacto en la formulación y ejecución de políticas. No obstante, pareciese que el impacto de ésta en las políticas de desarrollo urbano, y más aún, en las políticas de recuperación de espacio público en el Distrito Federal ha sido escasa o no ha tenido el impacto deseado.

En el 2007 se presentó una reestructuración al manejo urbano de la ciudad, y para ello se reinstaló el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda (CADUVI), el cual es un instrumento legal de participación ciudadana creada para asesorar a la Secretaría en desarrollo urbano y vivienda. Y de la misma forma se conformó el Consejo Asesor Internacional de Desarrollo Sustentable para la Ciudad de México, de éste hacen parte 21 expertos de diversos países.

#### **4.5 Revisión de Políticas, Planes, Programas en recuperación de espacio público**

##### **4.5.1 Ley de Asentamientos Humanos**

Esta ley no se refiere en específico a espacio público más si nos da algunas definiciones útiles como desarrollo urbano, el cual lo entiende como el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, equipamiento y crecimiento de los centros de población. Como se anotó anteriormente atrás del espacio público esta la cuestión del suelo, y de allí la importancia de tener un marco claro. Al respecto, la ley

anota en el artículo 31 que "los programas o planes municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerán la zonificación correspondiente (...)" Y en el artículo 35 establece que a los "municipios les corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación".

#### **4.4.2 Programa General de Desarrollo 2007 -2012 del Distrito Federal**

En el eje 7 establece objetivos para un nuevo orden urbano. Se propone "la transformación de la ciudad en un espacio de integración social por medio de la recuperación del espacio público; frenar la mancha urbana; proteger los recursos naturales; aprovechar la infraestructura que ya existe y mejorarla para crear nuevas zonas de desarrollo económico; que impulsen la generación de nuevas fuentes de empleo y fomenten la inversión pública y privada (SEDUVI, 2007). Se propone garantizar la viabilidad de la Ciudad de México mediante un Nuevo Orden Urbano que permita el mejoramiento de las condiciones de vida de cada una de las personas que habitan en ella.

#### **4.5.3 Ley de Desarrollo Urbano y su reglamento**

Define competencias en Desarrollo urbano en el Distrito Federal más no cuenta con una definición específica de lo que es considerado espacio público en la ciudad, solo menciona en el artículo 7, num XVII los espacios públicos abiertos como un componente del paisaje urbano de la ciudad. Y vuelve a mencionar el espacio público en el artículo 20, num VIII como uno de los elementos que deberían considerar los planes parciales, y específica, los planes parciales contendrán: "orientaciones, criterios, lineamientos y políticas, con relación al uso del espacio público, la imagen, el paisaje y la fisonomía urbana, que permitan regular entre otras actividades, la de anuncios y publicidad exterior".

#### **4.5.4 Programa General de Desarrollo Urbano del DF**

El Programa General de Desarrollo Urbano del DF aprobado en el año 2003 estableció un diagnóstico en donde recalca una privatización del espacio público de la Ciudad de México a través de la entrega al capital privado de actividades y espacios; características urbanas y arquitectónicas de construcciones como centros comerciales, corporativos, comercio informal y unidades residenciales cerradas; y cierre en fraccionamientos para introducir vigilancia privada.

#### **4.5.6 Hacia un nuevo orden urbano: SEDUVI**

El Nuevo Orden Urbano es el camino que ha demarcado la Secretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda del Distrito Federal, y tiene como eje rector el rescate de los espacios públicos de la ciudad como un medio para detonar las capacidades sociales, ambientales y económicas de la ciudad. Para llevar a cabo esta visión se estableció el Gabinete de Nuevo Orden Urbano del cual hacen parte la Secretaría de Medio ambiente, Obras y Servicios, y Transporte y Vialidad.

Esta visión estratégica se ha planteado como principios rectores el rescate del espacio público, el fortalecimiento del desarrollo de la sociedad, la protección de los recursos naturales y el ofrecimiento de zonas atractivas para la inversión pública y privada. Dentro de ese Nuevo Orden Urbano se han planteado cuatro niveles de proyectos estratégicos:

##### **Proyectos Ordenadores**

Tienen como objetivo el rescate de grandes áreas subutilizadas con potencial de detonar inversión y desarrollo en la zona. Los más destacados son: la rehabilitación del Centro Histórico el cual comprende tres proyectos específicos, el refuerzo de la infraestructura y el ordenamiento del espacio público a través de la rehabilitación de calles que incluye la liberación total de las esquinas, la habilitación de rampas, reubicación de puestos y el trabajo de plazas como la del Bicentenario Tlaxcoque y la Plaza de la República; el mejoramiento de la movilidad y conectividad a través de la creación de un sistema de transporte eléctrico y sustentable; y la rehabilitación de la zona oriente del centro.

El otro proyecto ordenador es el Plan Maestro de Xochimilco, el cual pretende generar nuevos espacios públicos para lo cual se pretende desarrollar como proyectos puntuales: la recuperación ambiental del Parque Ecológico Xochimilco y del Deportivo Cuemanco, la construcción del Acuario Xochimilco, la rehabilitación del Mercado de Flores de Cuemanco, y la Creación de un polígono de Desarrollo con uso de suelo mixto.

Y por último, el Proyecto Azcapotzalco Regeneración Urbana Ferrería cuyo objetivo es la reconversión de la zona industrial a través del reciclaje de terrenos anteriormente ocupados por fábricas dándole paso a industrias de alta tecnología. Este proyecto contempla el Programa de Regeneración de la Alameda Norte y el Programa de Modernización del Deportivo Reynosa.

### **Fortalecimiento de Corredores de Integración y Desarrollo**

Estos corredores tienen como fin el aprovechamiento de normatividad vigente, su infraestructura y potencial de desarrollo, y con ello generar oportunidades de inversión por 4 millones 892 mil m<sup>2</sup>. Estos corredores son definidos como “sitios con capacidad de crecimiento” donde se coloca como articulador social y desarrollo de la inversión el espacio público. Estos corredores se clasifican en Corredores Financieros y Turísticos donde se encuentra el Paseo de la Reforma y Avenida de los Insurgentes; Corredores de Desarrollo y Movilidad donde están el Calzada de Tlalpan (18.25 Km); Eje 4 Sur (18.04 Km.); Circuito Interior (38 Km.), Eje Central (19.28 Km.); y Corredores Ambientales y Recreativos que serán convertidos en parques lineales con actividades artísticas, culturales y deportivas, entre los que se encuentra, la Avenida Plutarco Elías Calles Río Churubusco – Canal de Tezontle Periférico Oriente.

### **Zonas de Ordenamiento Territorial**

En algunos polígonos específicos de la ciudad donde existe un alto grado de deterioro o subutilización de su infraestructura, y por ello éste proyecto ordenador pretende reconvertir éstas zonas como una oportunidad de mejoramiento integral. Se contemplan zonas en la Zona Industrial de Azcapotzalco o Pantaco.

### **Proyectos de Equipamiento Social y Centros de Barrio**

Se contemplan zonas de intervención urbana que facilite la disminución de desigualdades. Este nivel estratégico contempla los siguientes proyectos: Centro Comunitario Tepito, Calle de Jesús Carranza (Proyecto Ejecutivo de Diseño Urbano-Primera etapa), Parque ecológico en Iztapalapa (La Ford), CETRAM Tepalcates (Unidad Habitacional), y Santa María la Ribera.

La planeación en la Ciudad de México cuenta con dos instrumentos que pretenden regular los modelos de poblamiento y ordenamiento territorial de la ciudad. Estos son: los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano que permiten orientar el ordenamiento territorial en las delegaciones, y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano que son un nivel de planeación para la regulación normativa del uso, densidad e intensidad máxima de construcción de los predios.

Para este año la Secretaría contempla la recuperación de 106 espacios distribuidos de la siguiente forma: 25 camellones, 43 parques y jardines, 23 espacios abiertos dedicados al deporte y 15 plazas y explanadas. Esto se enmarca en el Programa de Recuperación de Espacios Públicos, y actualmente en coordinación con SEDESOL se adelanta una encuesta con el fin de replantear el programa; y además, se esta

desarrollando un Manual Técnico de Normas y Criterios en la Planeación de Espacio Público. Hace poco tiempo se consiguieron 3 millones de pesos para la recuperación de dos espacios públicos más.

## **5. ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA**

### **5.1 Objetivos principales de recuperación de espacio público: ¿qué espacio público? ¿qué grupos sociales afectar? ¿para qué función urbana?**

Es importante identificar antes de generar cualquier tipo de alternativa de política pública, qué es lo que pretendemos, y cuál es el fin último de ésta. El objetivo último de recuperación de espacio público debe estar en el brindar a los ciudadanos una mejor calidad de vida, no obstante, esta es una abstracción, y de ella es necesario desprender objetivos específicos de lo que quiere lograrse para la Ciudad de México.

Es por ello, que lo primero que habría que hacerse es refundar el modelo de ciudad sobre la cual se ha venido construyendo esta ciudad, y que la ha llevado a un crecimiento desordenado que ahora dificulta cualquier tipo de acción por tomar en la medida en que hay que rehacer y reconstruir sobre una ciudad prácticamente hecha.

Hay varios tipos de espacio público, el tradicional, que es observable en lugares como el centro histórico, y también está el espacio público que se gesta en cada uno de las colonias de la ciudad, en calles y avenidas principales. Para efectos de esta exposición de alternativas, se hará un mix entre los diferentes tipos de espacio público que nos pueda brindar la ciudad.

Cómo pudo observarse en el capítulo de diagnóstico se presenta como una constante la inequidad en la distribución del espacio público en la ciudad, y es por ello que la política pública a implementar debe contemplar la afectación de grupos sociales por nivel socio económico y rango de edad. Por lo demás, habría que priorizar inversiones con el fin de asignar recursos a aquellas delegaciones que presentan mayores problemas al respecto.

Por otro lado, debe observarse para qué función urbana se está generando espacio público, ¿para mejorar el paisaje urbano? ¿función recreativa?. El espacio público a generar o transformar debe cumplir una función múltiple, no solo debe pensarse en generar espacio público para mejorar paisajísticamente la ciudad sino también brindarle al ciudadano la oportunidad de recrearse, pero más aún, encontrar en

el uso y disfrute del espacio público una forma de vida, que no sólo se limita a un goce de fin de semana sino que se utiliza y se aprehende en el día a día.

## **5.2 Alternativas de política pública**

### **Alternativa 1: no hacer nada**

Dentro de las alternativas de política pública se contempla la idea de no hacer nada como una opción. No obstante, como observaremos en el cuadro posterior ésta no pareciese ser la opción más adecuada en estos momentos para la ciudad, por cuanto ha sido la carencia de políticas públicas en espacio público lo que ha ocasionado que año tras año el problema se fuese agravando. Actualmente hay una carencia de 87000 km<sup>2</sup> de espacio público para la ciudad para atender a una población proyectada a 2025 de 8.700.021. Existen fuertes inequidades en la distribución de espacio público en la ciudad, y esto a su vez nos remite a una relación estrecha entre la cantidad de espacio público producido y la pobreza en las delegaciones (ver tabla 4, p. 28). Son diversas las variables que se mueven alrededor de la necesidad de producción de espacio público, una de ellas, la influencia del abandono del espacio público en el crear un entorno delincencial.

El DF se enfrenta a la disyuntiva de cambiar su régimen de suelo o dejar el actual, enfrentando un problema de suelo privatizado, donde sólo se ve éste como una mercancía de intercambio pero no hay una política clara, concisa y profunda de cómo tratar el suelo como bien público de la ciudad. Lógica de suelo que de tomar esta alternativa implicaría seguir ubicando espacio público donde sobra suelo, y no donde realmente se necesita.

Asimismo, el no hacer nada implica seguir trabajando bajo esquemas político-administrativos que no han funcionado, y que por lo demás, no han contemplado la multiplicidad de actores e intereses que están en juego a la hora de generar espacio público.

De la misma forma el no hacer nada implica ausencia de cambio institucional, no generar legislación ni políticas ni planes nuevos en recuperación de espacio público. Pero más aún implica ausencia de cambios en el estilo de gobernar sobre la ciudad, y recordar que debe gobernarse para los ciudadanos, y no para intereses particulares.

## **Alternativa 2**

Alternativa escogida. Metodológicamente éstas alternativa se contruyo a partir del árbol de problemas desarrollado, y de allí, se procedió a contemplar las diferentes opciones que podrían trabajarse en algunos ítems (subalternativas) presentados en la tabla inmediatamente posterior, donde se consideraron elementos, y escenarios al tomar uno u otro camino, y de allí se escogio lo que en concepto del autor se considero más deseable para la ciudad en estos momentos.

Dentro de la alternativa dos se proponen una serie de medidas multidireccionales, es decir, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, contemplando diversos actores: gobierno del DF, delegaciones, ciudadanía, entre otros.

Cada uno de los criterios a partir de los cuales se genero la alternativa pretende redimensionar el problema dándole un enfoque de política pública del cual ha carecido a lo largo de los años. El redimensionamiento del problema de espacio público debe estar mediado por un enfoque de política pública el cual se logra a través de una visión integral del problema que incluya no sólo el elemento arquitectónico del problema sino también analice el componente social, geográfico, económico y político de la producción, generación o transformación del espacio público en la ciudad.

Existe un inconveniente en la definición del problema mismo por la indefinición de lo que es considerado espacio público para la ciudad, y esto debería ser el punto de partida. Asimismo, se ha identificado un problema en la definición de espacio público, y por ello se sugiere, el establecimiento de un marco legal que defina para efectos de política pública en la ciudad que se entiende por espacio público, y los componentes de éste. Una referencia para resaltar es el concepto de espacio público en la legislación colombiana, donde en la ley 388/97, se define éste como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes...” Incluye como componentes del espacio público áreas requeridas para circulación, recreación activa y pasiva, franjas de retiro de las edificaciones sobre la vía, fuentes de agua, parques, zonas verdes, mobiliario urbano, preservación de obras de interés público y elementos históricos, culturales, religiosos y deportivos.

El dejar hacer y dejar pasar ha causado desorden y caos en la ciudad. Y uno de los efectos de esto es la estigmatización de las ventas callejeras como productor de empleo en la ciudad.



Es por ello que se hace indispensable la desestigmatización de las ventas callejeras como productor de empleo ya que de hecho esto tiene un efecto contrario en la economía de la ciudad. Un antecedente claro de éste tipo de casos, lo encontramos en Bogotá, en donde fueron reubicados muchos de los vendedores ambulantes que estaban en el centro de la ciudad. Al respecto la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia T-222/1992) señala “del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, la ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Se impone por lo tanto establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución y que permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, así como propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar”.

En días recientes se le dio vigencia al bando que no permite vendedores ambulantes en el centro histórico de la Ciudad de México. No obstante, es necesario hacer valer la norma ya que es deber del Estado velar por la protección del espacio público y el uso de éste, primando el interés general sobre el particular. Es indispensable no ceder al chantaje, por el contrario, una buena negociación debe dejar satisfecha a ambas partes. Espacio público libre de ambulante, y personal con mejor trabajo e ingreso, debe ser el resultado final de esta política pública.

La actual administración del Distrito Federal ha reconocido la importancia del espacio público como articulador social en la ciudad. No obstante, es muy importante que éste reconocimiento no quede en Planes sino que se pueda traducir en proyectos específicos que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Para ello debe empezar por delinear legalmente la importancia de éste pero más aún debe transmitir esa inquietud a nivel delegacional, y convertir a las Delegaciones en actores indispensables en dicha política asignándoles mayor capacidad operativa, y más aún, que de ellas emane la inquietud hacia los ciudadanos de gestionar espacio público en las delegaciones de la ciudad. Esto del lado institucional pero más allá de eso esta la ciudadanía, y cómo desde ella debe crearse la noción de espacio público la cual en el DF ha sido resquebrajada al punto que algunas personas piensan que el espacio público son los centros comerciales. En pocas palabras, redimensionar el espacio público en la mente de las instituciones y de los ciudadanos.

“Es necesario comprender que el papel de la ley es asegurar y proteger la propiedad, coordinando las diferentes titularidades, con miras a evitar colisiones e interferencias. La ley no se debe ocupar de definir destinaciones y finalidades de los bienes, ámbito decisional reservado exclusivamente a los propietarios (Santofimio, 2004, p.231)”

La legislación del Distrito Federal carece de instrumentos que le permitan redimensionar la función social de la propiedad en la ciudad. Si bien ya se contempla la figura de la expropiación ésta debe profundizarse, dándole herramientas para hacer fluir los procesos. Asimismo, figuras no contempladas en la legislación mexicana como la extinción de dominio podría ser un instrumento valioso en la medida en que dichos bienes sean utilizados con fines públicos, y para nuestro caso, usar bienes adquiridos por ésta figura para generación de espacio público en las ciudades. La extinción de dominio es una acción de carácter real y contenido patrimonial, y es usada para 3 causales: bienes adquiridos bajo enriquecimiento ilícito, bienes adquiridos en perjuicio del tesoro público y cuando sean adquiridos bajo grave deterioro de la moral social. Dichas figuras deben tener de trasfondo “como al propietario se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social que le es naturalmente inherente, su abandono, o la falta de actos posesorios indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lazo que ella establece, constituye omisión en el cumplimiento de las obligaciones de la naturaleza constitucional del derecho a la propiedad y conduce a la imposibilidad de seguir garantizándolo jurídicamente. No se trata entonces de someter la función social de la propiedad a unas supuestas atribuciones discrecionales de autoridades locales en materia de desarrollo, sino de imponer como deber del titular de derecho de propiedad sobre bienes urbanos el de usarlos conforme a los planes urbanísticos locales (Corte Suprema de Justicia de Colombia, sentencia 9 de 1989).”

Es necesario reestablecer el poder de policía de las autoridades de la ciudad, afianzando la exigibilidad de la ley, y no siendo permisivos con comportamientos que atenten contra el desarrollo urbano de la ciudad. Tolerancia cero ante todo lo que afecte negativamente el uso y disfrute del espacio público en la ciudad. La invasión y ocupación indebida del espacio que ha contribuido a generar un entorno delincuenciales. Hay dos opciones probadas en diferentes ciudades americanas y europeas, una es la prevención, y acción positiva ante grupos vulnerables; y la otra técnica, es la tolerancia cero, donde no se admite en absoluto cualquier actividad que pueda generar inseguridad.

Como alternativa se propone trabajar sobre un mix para el Distrito Federal donde por un lado, no se admita cualquier tipo de degradación en el espacio público, si algo se daña componerlo enseguida, pero por otro lado, debe trabajarse en una cultura de preventiva. En última instancia, trabajar en la cultura de la legalidad.

Por lo demás, la producción de una legislación clara en espacio público para el Distrito Federal debería contener los siguientes ítems, entre otros:

- Definición y componentes de espacio público para fines de política pública en la ciudad
- Espacio público vs vendedores ambulantes. Primacía del interés general. Desarrollo de instrumentos claros para reubicación de vendedores ambulantes en la ciudad, y más aún, instrumentos para prevenir la instalación de estos en las calles capitalinas.
- Prohibición de cerramiento de vías públicas y el poder de policía; las vías no deben ser encerradas ya que con ellos privan a la ciudadanía del uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.
- Accesibilidad del espacio público
- Participación ciudadana en políticas de espacio público: mecanismos efectivos donde la ciudadanía pueda participar y proponer, dándole voz en reuniones donde se consideren normas urbanísticas generales, asignación específica de usos y aprovechamientos de microzonas, en formulación y propuesta de unidades de actuación urbanística atendiendo a los componentes del plan, y a través de veedurías ciudadanas para garantizar el cumplimiento de normas. Más aún, el ciudadano pueda proponer obras que considere sean de interés para la comunidad, y a través de SEDUVI, pueda hacerse un estudio indicando necesidad, procedencia y prioridad.
- Espacio público en actuaciones urbanísticas: en éste ítem debe determinarse las cesiones gratuitas que los propietarios deben hacer para vías locales, equipamientos colectivos, y espacio público, en general, esto considerando los procedimientos necesarios para garantizar una distribución equitativa de cargas y beneficios. Y asimismo, se debe tener en cuenta que las cesiones gratuitas comportan una carga a los propietarios, y es una forma de contraprestación de los propietarios por las plusvalías que generaría en este caso el Distrito Federal.
- Mecanismos financieros de financiamiento de espacio público

No obstante, más allá de las medidas legales que se puedan tomar es necesario redefinir el modelo ciudad que se quiere reconstruir. El modelo de ciudad sobre el que se fundó el Distrito Federal no contempló la idea de ciudad-casa y ciudad-placer, en última instancia, una ciudad, para los habitantes. Y es por ello, que debe tenerse en cuenta la idea en cualquier tipo de directriz a seguir que la ciudad es el lugar donde habitan, trabajan y se recrean sus habitantes.

Reconocer la importancia del problema para la vida de la ciudad es un avance más no puede quedarse en ellos, y por eso es indispensable traducir los planes en proyectos específicos, y sobretodo redimensionar el espacio público en la mente de las instituciones y los ciudadanos. En pocas palabras, devolverle la dimensión de público al espacio.

Lo público es el ámbito en el que las personas y las organizaciones de toda clase hilan una red de intereses colectivos. El paso de los intereses privados al interés público constituye la base de la cultura pública; en ella se crea el interés público donde ya no es *lo tuyo ni lo mío* sino la construcción de interés común donde los intereses particulares se van articulando unos con otros (Garay, 2002). .Es indispensable formar ciudadanía para el cuidado del espacio público de otra forma todo lo que se instale no será cuidado y pronto deberá reestablecerse. Estas campañas deben promover la apropiación social y colectiva, e instituir respeto por la ley. No obstante, es un proceso de educación pero también de socialización. En pocas palabras, programas que permitan conciliar el divorcio entre ley, moral y cultura. Una democracia sólida debe ser capaz de tener reglas comunes que son acatadas por personas de diversas actitudes morales y tradiciones culturales, y este pluralismo es posible cuando hay congruencia entre ley, moral y cultura (Mockus, 1994).

Aunque existe una fuerte autonomía entre las tres formas de regulación, es necesario fundamentar las reglas, en la moral y en la cultura. Autores como Habermas, Kant y Rawls anotan que el pluralismo moral y cultural implica nuevos retos; no obstante, para Rawls la solidez de las democracias dependen del hecho de que tradiciones culturales distintas apoyen por razones distintas unas mismas leyes.

Es por ello que debe trabajarse en la autorregulación y regulación cultural ya que ellas permiten propagar patrones de acción colectiva que funcionan como una ola donde unos comienzan e impulsan a los que vienen más atrás. Lo que se busca es que además, de la regulación jurídica y la regulación moral exista una censura social ante

determinados comportamientos de modo que los ciudadanos se convirtieran en ojos vigilantes de la sociedad.

Para ello se sugiere implementar un programa de cultura ciudadana que tenga como objetivos: el aumento en el cumplimiento de normas de convivencia, cumplimiento pacífico de normas, capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos entre ciudadanos, y la capacidad de comunicación de los ciudadanos a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte. Apuntar a una cultura de uso y disfrute del espacio público

Las acciones emprendidas deben partir de la comunicación intensificada ya que facilita la puesta en relación de derechos con deberes, y se convierte en imán adhiriendo a más personas por propio interés. Por lo demás, la comunicación pone a prueba las convicciones morales, y ayuda en la modificación de patrones culturales, y puede llegar a influir en la moral de una persona.

Todas las acciones a emprender deben impulsar ante todo todo la autorregulación interpersonal poniendo especial atención a las interacciones entre desconocidos en lugares públicos; y por otro lado, tomar en cuenta la importancia de la regulación cultural en las interacciones ciudadano-administración. Como objetivos deben plantearse el aumento de cumplimiento de normas de convivencia, capacidad de que unos ciudadanos lleven a otros al cumplimiento pacífico de normas, capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos entre ciudadanos, y capacidad de comunicación de los ciudadanos a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte. Rescatar el sentido de pertenencia de los ciudadanos por el Distrito Federal.

El caso Bogotá, analizado en capítulos anteriores nos dejó como enseñanza que la construcción de ciudadanía, y más aún, la construcción de cultura ciudadana debe ser un proceso transversal. Por ello es indispensable que la política de recuperación de espacio público sea trabajada a la par de una de cultura ciudadana que permita a las personas aprehender dichos espacios como parte de su vida de forma tal que los cuide, use y disfrute. Más aún, que éste dispuesta a pagar impuestos para la producción de éste.

Algunas de las acciones emprendidas en ciudades como Bogotá podrían instrumentarse para el Distrito Federal:

- Policías formadores de ciudadanos: personal policial apto para capacitar ciudadanía sobre normas de convivencia

- Tarjetas ciudadanas: en Bogotá estas tarjetas buscaron la regulación del comportamiento de otros de manera pacífica, fueron repartidas y usadas masivamente, en su gran mayoría fueron donadas por la empresa privada. Por un lado eran blancas y tenían un pulgar hacia arriba, y decía “Bogotá coqueta”, y el lado rojo tenía el pulgar hacia abajo indicando censura.
- Carta de civildad: encaminar a la ciudad hacia una nueva carta de civildad, normas de convivencia que no sólo sean
- Campaña masiva de normas de un buen peaton e incluso debería pensarse en la posibilidad de multar también a las personas que incumplan dichas normas.
- Boletín de violencia y delincuencia con el fin de hacerle seguimiento a cada una delegaciones; y su comportamiento al respecto.
- Jornadas “re”(conciliación) y solución pacífica de conflictos
- Paro y amenaza de paro: reglas claras para debilitar la lógica de chantaje al gobierno y aumentar la confianza en procesos de concertación.
- Concertar para planear con participación: buscar promover la participación ciudadana mediante discusión abierta de planes de desarrollo de cada delegación de la ciudad, y obras con saldo pedagógico para capacitar a líderes comunales en contratación y planeación, y más aún, capacitación para que ellos se vuelvan gestores de espacio público en su comunidad.
- Eventos culturales en el espacio público: promover el goce zanahorio y el regreso al espacio público.

La clave debe estar en creer que el “El crecimiento, desarrollo y modernización de una sociedad no sólo debería basarse en resultados productivos, económicos o financieros, sino en otros resultados relacionados con el capital social como la cultura ciudadana. Una sociedad moderna y desarrollada se refleja en el comportamiento de su gente y en los valores y principios que guían sus acciones cotidianas, tanto en el ámbito interno de la familia o la empresa como en el espacio público (BID, 2002)”.

Lo que está detrás de cualquier política de espacio público es el territorio, y es por ello, que es indispensable darle enfoque desde una perspectiva territorial donde se trabaje una instancia físico territorial que localice el conjunto de actividades a través de mapeo, diseño y georeferenciación de la información; una instancia organizacional o social, donde la ciudadanía sea el motor de éste mismo; y una instancia económica, que analice las relaciones de producción detrás del espacio público.

La mancha urbana de la Ciudad de México aumentó sin control por muchos años, y esto sumado al hecho de no tener un control adecuado de la forma como se urbanizó la ciudad ocasionó desorden en la ciudad. Es por ello que no sólo basta con emitir una cifra de cuantas ha de reserva se pierden anualmente por cuenta de la urbanización sino que se debería redefinir límites y medidas de cumplimiento en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. Es necesario detener la mancha urbana del DF y para ello es necesario endurecer las reglas, y no permitir que se siga urbanizando la ciudad.

La política de suelo tiene como objetivo la regulación del mercado para controlar los precios, la adquisición de suelo para necesidades de uso colectivo, y el control de los usos y formas de suelo para lograr una distribución equitativa de éste. Es indispensable tener en cuenta para la generación de una política de suelo el régimen de tenencia, la legitimidad o no de la irregularidad, la democratización de las ciudades, y la desprivatización del espacio público. La política de suelo más allá de ser una opción técnica, es una opción política de la sociedad ya que depende mucho de la ciudad, las representaciones y valores de cada contexto.

Hay varias opciones de política de suelo:

- Políticas transformadoras: conciben la política de suelo como una estrategia de conquista de espacios naturales y de producción racional de espacios urbanizados donde se conciben estrategias de construcción contemplando equipamientos. En este tipo de política se contempla la idea de como debe resolverse la idea de cómo someter las plusvalías, generadas por la urbanización, al servicio de los costos de ésta misma.
- Políticas conservacionistas: parte de la visión de un espacio acabado que debe conservarse para generaciones futuras. Utiliza como estrategias el establecimiento de bases jurídicas que impiden atentar contra el patrimonio y los espacios naturales de la ciudad.
- Política expansionista

Ninguna de las anteriores políticas se aplica pura, no obstante, para el caso del Distrito Federal el ideal sería un mix entre una política transformadora y una conservacionista teniendo en cuenta que debe detenerse la mancha urbana de la ciudad. Los instrumentos para política de suelo deben tener una perspectiva política y una técnica, la primera orienta las intervenciones sobre la ciudad y el territorio; y la segunda, provee metodologías y procedimientos para la elaboración de planes.

La política de suelo en el DF debe reenfocarse teniendo en cuenta las siguientes medidas:

- Medidas de planificación: encaminadas a un ordenamiento del aprovechamiento del suelo. Entre otras medidas debería prohibirse la expansión de la ciudad, y enfocar la planeación sobre lo que hay y el mejoramiento de ésta.
- Medidas de legislación: tendientes a regular la apropiación del suelo y la actividad que se ejerce sobre éste. En el DF no existe un marco legal claro sobre la manera como debe gestionarse el suelo en la ciudad, y más aún, en algunas materias no hay normatividad al respecto.
- Medidas fiscales: dichas medidas ponen en juego la apropiación de la renta o plusvalía que se genera por procesos de desarrollo urbano. Un tipo de plusvalías son las generadas por la colectividad ya que provienen de una obra pública, las que surgen de la escasez de dichas obras, o las que surgen por ventajas de localización. Para el caso del Distrito Federal habría que considerar una reforma fiscal al respecto con el fin de financiar obras. A considerar tenemos el incremento temporal de la tasa de los impuestos a la propiedad (predial) tal como se hizo en Buenos Aires para financiar una de las líneas de metro de la ciudad; otra alternativa, es los impuestos al valor total de la tierra donde el impuesto se cobra a la tierra y no a la estructura edificada (caso de Mexicali), y otro son las evaluaciones especiales, la cual es una tasa donde el municipio financia obras a través de la emisión de bonos y responde a la deuda a través de evaluaciones especiales pagadas con el recaudo del impuesto a la propiedad cobrado a las propiedades beneficiadas.

Como se menciono anteriormente la ausencia de una legislación clara en política de suelo en el DF ha ocasionado rezago en la aplicación de instrumentos de gestión del suelo en la ciudad, y más aún, algunos ni han sido contemplados como alternativa en el gobierno de la ciudad. Es por ello que la incorporación del derecho de suelo, el control de las transacciones, la fiscalidad sobre el suelo, y las intervenciones públicas directas deben contemplarse como alternativas de política pública en gestión del suelo en la ciudad. (ver anexo 2).

No obstante, habría que recalcar la urgencia de crear un sistema de participación en plusvalías en la ciudad que permita generar recursos para financiamiento de inversión en espacio público en la ciudad. Asimismo, otro elemento valioso sería la utilización del cobro por valorización a la ciudadanía. Empero, otra forma de financiar



dichas obras sería pidiendo préstamos a organismos multilaterales como el Banco Mundial o el BID quienes dan algunos préstamos para obras de desarrollo urbano a las ciudades. Es indispensable hacer un cálculo preciso del dinero que se piensa invertir en dichas obras, y peso a peso calcular como se va a financiar pero más aún de donde saldrá ese dinero.

Por lo demás, deben establecerse plazos claros para la ejecución de obras. Algunas de las prioridades a considerar en cada uno de los plazos son:

- Corto plazo: debe proponerse subsanar déficit y buscar alternativas de financiamiento de las inversiones por medio de una reforma a los instrumentos de gestión de la ciudad
- Mediano plazo: buscar cooperación público- privada para el ejercicio de gasto en dichas inversiones
- Largo plazo: sostenibilidad en inversiones para mantenimiento y producción de espacio

Es indispensable vislumbrar entre las obras a producir en el DF la calidad urbanística de éstas mismas. Algunas medidas a tomar son:

- Prohibición de estacionar automoviles en la vía pública y en antejardines de las casas. Asimismo, como norma debería establecerse la obligatoriedad de las edificaciones a dejar un área interna a construir como estacionamiento.
- Andenes de calidad: planos, iluminados y sin bahías para estacionar
- Pasos peatonales iluminados y arborizados donde las personas sientan gusto por recorrerlos.
- Construcción de ciclorrutas no sólo con un fin recreativo sino también como un medio de transporte alternativo para recorrer distancias cortas en la ciudad.
- Construcción de alamedas ya que éstas no sólo proporcionan valor urbanístico a las zonas donde son construidas sino que también propician espacios de encuentro entre la ciudadanía, y proporciona alternativas de descontaminación y seguridad a la ciudad.
- Instalación de mobiliario urbano: paraderos de servicio público, sillas y basuras en distintos puntos de la ciudad.
- Obligar a los planes parciales a dejar un porcentaje del área a urbanizar para el desarrollo de parques y zonas públicas
- Parques barriales
- Profundizar espacios públicos de contenido cultural tales como bibliotecas

Estas son apenas algunas de las medidas que deben tomarse, no obstante, como se recalco en el apartado 5.1, es necesario, definir objetivos de espacio público, y de acuerdo a ello tomar las medidas que se consideren pertinentes.

Un nuevo tipo de planificación territorial en la ciudad debe contemplar un proyecto político en el largo plazo, que por lo demás contemple un alto componente de control social, y reglas de juego claras. Este proyecto necesita de liderazgo. Líder es aquel que crea visiones, estrategias y es capaz de determinar el cambio. Nicolás Maquiavelo habla de 3 clases de cerebros: los que comprenden por si solos, los que comprenden cuando se les enseña y por último, los que no son ni lo primero ni lo segundo. Un líder debe moverse entre los dos primeros eslabones. El líder ve mucho más allá de sus narices y es capaz de vislumbrar situaciones, soluciones y formas de cambio para una sociedad; comprende que las cosas pueden no ser como aparentemente parecen ser. Un líder es capaz de combinar las dos primeras clases de cerebro, de las que habla Maquiavelo, con el carisma. Este último le permite hacerse querer de las personas y conseguir adeptos a su visión con miras a estimular el cambio en las sociedades. Por lo demás, la valorización de intangibles y búsqueda de consensos para llevar a cabo objetivos de ciudad son cualidades por trabajar en los líderes de la ciudad. La viabilidad del proyecto esta marcada por el juego político, y como pueda haber un desprendimiento de intereses personales y partidistas, y apuntar hacia un proyecto común de ciudad, donde a través de coaliciones en pro de un mismo objetivo se trabaje en un modelo de ciudad viable y sostenible en el tiempo.

**CUADRO RESUMEN DE ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA**

<b>Criterios</b>	<b>Alternativa 1</b> <b>No hacer nada</b>	<b>Alternativa 2</b> <b>Mix entre construcción de política de espacio público desde el Gobierno del DF, las Delegaciones y la Ciudadanía</b>
Dimensión del problema: se le ha considerado más un problema arquitectónico y no se le ha dimensionado como problema de política pública.	Mantiene la visión de espacio público paisajística del espacio público restandole importancia al contenido socio político que éste tiene detrás.	Redimensionamiento del problema a través de de la creación de una visión integral que integre componente social, geográfico, económico y político de la producción, generación o transformación del espacio público en la ciudad.
Problemas en la definición de espacio público, no se ha definido legalmente que se considera espacio público	Seguir sin una definición legal y/o institucional de lo que se entiende por espacio público para efectos de política pública en la ciudad	Se propone el establecimiento de un marco legal que defina para efectos de política pública en la ciudad que se entiende por espacio público, y los componentes de éste
Modelo de ciudad que no apunta a hacer de ésta una ciudad- casa; y	No ha sido el claro el modelo de ciudad sobre el cual se ha fundado el	Se propone detener la mancha urbana de la ciudad para lo cual deben redefinirse los límites y medidas de cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad.

ciudad-placer	Distrito Federal y esto ha traído como consecuencia un crecimiento acelerado y desordenado de la ciudad.	
No se ha visto el espacio público como un elemento indispensable en la construcción de territorios, que permite ofrecer calidad de vida, y le da a los habitantes de una ciudad la oportunidad de reconocer una historia común y tratar de incidir en la vida del lugar.	Seguir ignorando la importancia del espacio público en la vida de la ciudad	Reconocimiento de la importancia del espacio público como articulador social en la ciudad; traducción de éste reconocimiento por parte de la administración en proyectos específicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.
No hay un enfoque de espacio público desde una perspectiva territorial	Continuidad en el enfoque se ha venido utilizando el cual representa carencias en la perspectiva territorial	Enfoque desde una perspectiva territorial mediante tres instancias: una físico territorial, la localización de actividades como mapeo, diseño, georreferenciación de información; una instancia organizacional donde la ciudadanía sea motor; y una económica, que analice las relaciones de

	del espacio público, y desarticulación entre éstas.	producción que están detrás del espacio público.
No se ha tenido en cuenta la función social que debe cumplir la propiedad en la vida de la ciudad	En el Distrito Federal se ha minimizado la función social que debe cumplir la propiedad, viendola solo como un instrumento de intercambio y consumo. No producir ningún cambio institucional.	Redimensionar la legislación para hacer cumplir la función social de la propiedad
Invasión y ocupación indebida del espacio que ha contribuido a generar un entorno delincuencia. La ausencia de calidad de espacio público causa problemas de seguridad.	No a hacer nada frente a la degradación del espacio público que en muchas zonas de la ciudad ha influido a generar contornos de inseguridad bastante fuerte.	Hay dos opciones probadas en diferentes ciudades americanas y europeas, una es la prevención, y acción positiva ante grupos vulnerables; y la otra técnica, es la tolerancia cero, donde no se admite en absoluto cualquier actividad que pueda generar inseguridad. Como alternativa se propone trabajar sobre un mix para el Distrito Federal donde por un lado, no se admita cualquier tipo de degradación en el espacio público, si algo se daña componerlo enseguida, pero por otro lado, debe trabajarse en una cultura de preventiva. En última instancia, trabajar en la cultura de la legalidad.
Inexistencia de procesos pedagógicos que	Deficiencias en los procesos pedagógicos para	Procesos pedagógicos que redimensionen la norma en el imaginario urbano, y permitan formar ciudadanía.

<p>permitan comprender el sentido de la norma, y permita generar autorregulación entre las personas. No se ha trabajado sobre una cultura de lo público</p>	<p>formar ciudadanía</p>	
<p>Problema de liderazgo desde la administración del Distrito Federal pero también desde las delegaciones; y otro tipo de actores que no han ejercido influencia para volcar la atención sobre éste tema.</p>	<p>No realizar cambios actitudinales en la forma de ejercer la función pública en la ciudad, y más aún, ausencia de liderazgos que traspasen la línea gubernamental, y puedan asegurar procesos a largo plazo. Por lo demás, no existe coo</p>	<p>Valorización de intangibles y búsqueda de consensos para llevar a cabo objetivos de ciudad son cualidades por trabajar en los líderes de la ciudad. La viabilidad del proyecto esta marcada por el juego político, y como pueda haber un desprendimiento de intereses personales y partidistas, y apuntar hacia un proyecto común de ciudad, donde a través de coaliciones en pro de un mismo objetivo se trabaje en un modelo de ciudad viable y sostenible en el tiempo.</p>
<p>Modelo de ciudad</p>	<p>No hay un modelo de ciudad claro: ¿ciudad para los autos, ciudad para los</p>	<p>Es necesario establecer un nuevo tipo de planificación territorial en la ciudad donde exista un proyecto político vigente en el largo plazo, que por lo demás, tenga un alto componente de control social, y establezca reglas de juego</p>

	peatones?	claras. Desde la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad es necesario definir las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, a partir de la definición de criterios, directrices y parámetros.
Permisividad para violar normas urbanas	Dejar hacer y dejar pasar comportamientos que se dan en la vida urbana de la ciudad	Reestablecimiento del poder de policía de las autoridades de la ciudad. Tolerancia cero ante quienes atenten contra el desarrollo urbano de la ciudad.
Ausencia de una legislación para producción de espacio público en la ciudad	No hacer nada y dejar sin instrumentos concretos al Distrito Federal para poder accionar sobre el espacio público en la ciudad	Dotar de instrumentos a la ciudad con el fin de facilitar la generación de espacio público. Entre otras, debe conceptualizarse el espacio público; trabajar el tema de espacio público vs vendedores ambulantes; prohibición de cerramiento de vías públicas y poder de policía; accesibilidad al espacio público; participación ciudadana en políticas de espacio público; actuaciones urbanísticas y espacio público; y mecanismos de financiamiento.
Problema de gestión sumado a la ausencia de voluntad política para producir espacio público en la ciudad. Carencia de coordinación	No modificar las estructuras de gestión actuales.	Al respecto se tendrían varias alternativas, una sería la modificación de estructura desde la misma Secretaría de Desarrollo Urbano de la ciudad; la segunda, la modificación desde las delegaciones para gestionar espacio público en la ciudad; y como tercera, hacer un mix entre la primera y la segunda. La tercera alternativa sería la más apropiada considerando que el problema de gestión está en los dos niveles.

interinstitucional.		
Ausencia de definición de plazos para ejecución de inversiones en obras	Indefinición de plazos para ejecución de obras de recuperación del espacio público.	Es indispensable definir los plazos en que se ejecutarán cada una de las acciones para lo cual es necesario definir objetivos e instrumentos a utilizar para la consecución de éste mismo. Algunas de las prioridades a considerar en cada uno de los plazos son: Corto plazo: debe proponerse subsanar déficit y buscar alternativas de financiamiento de las inversiones por medio de una reforma a los instrumentos de gestión de la ciudad Mediano plazo: buscar cooperación público- privada para el ejercicio de gasto en dichas inversiones Largo plazo: sostenibilidad en inversiones para mantenimiento y producción de espacio
Estigmatización de las ventas callejeras como productor de empleo.	No hacer nada. implica la tolerancia por la invasión de espacio público por parte de las ventas callejeras. De acuerdo a un estudio realizado por el CEDE de la Universidad de los Andes (2002) “las	Desestigmatización de las ventas callejeras como productor de empleo ya que de hecho esto tiene un efecto contrario en la economía de la ciudad



	<p>ventas callejeras generan externalidades negativas para la ciudad al inhibir las ventas y el empleo de establecimientos comerciales en una magnitud 8 veces su participación en el mercado. Simulaciones de reducción de ventas callejeras revelan efectos netos positivos por el lado de las ventas y la calidad del empleo”.</p>	
<p>No hay claridad en la política de suelo. Y una de sus consecuencias es la expansión de la mancha urbana de la ciudad.</p>	<p>No realizar modificaciones a la política de suelo de la ciudad, y con ello no definir elementos claves en una política de suelo</p>	<p>Redimensionamiento de la política de suelo como una opción política de la sociedad. Aplicación de un mix para el Distrito Federal entre políticas transformadoras y políticas conservacionistas. Enfoque a través de medidas fiscales y legales.</p>

	<p>como lo son: la definición de la propiedad de la renta de suelo, y la distinción entre derechos y obligaciones de los propietarios y la colectividad.</p>	
Financiación	<p>No modificar la política de financiamiento urbano de la ciudad. Planes para recuperar espacio público en la ciudad comienzan a vislumbrarse más no hay claridad de financiamiento.</p>	<p>En el apartado inmediatamente anterior se expusieron algunas medidas fiscales que podrían considerarse con el fin de aumentar los ingresos susceptibles de invertir en espacio público en la ciudad. No obstante, habría que recalcar la urgencia de crear un sistema de participación en plusvalías en la ciudad que permita generar recursos para financiamiento de inversión en espacio público en la ciudad. Asimismo, otro elemento valioso sería la utilización del cobro por valorización a la ciudadanía.</p> <p>Empero, otra forma de financiar dichas obras sería pidiendo préstamos a organismos multilaterales como el Banco Mundial o el BID quienes dan algunos préstamos para obras de desarrollo urbano a las ciudades.</p> <p>Es indispensable hacer un cálculo preciso del dinero que se piensa invertir en dichas obras, y peso a peso calcular como se va a financiar pero más aún de donde saldrá ese dinero.</p>

Elementos de espacio público	Dejar sin cambios urbanísticos la ciudad, conservando los mismos elementos que componen el espacio público en ésta.	<p>Es indispensable vislumbrar entre las obras a producir en el DF la calidad urbanística de éstas mismas. Entre otras de las medidas a tomar se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prohibición de estacionar automoviles en la vía pública y en antejardines de las casas. Asimismo, como norma debería establecerse la obligatoriedad de las edificaciones a dejar un área interna a construir como estacionamiento.</li> <li>- Andenes de calidad: planos, iluminados y sin bahías para estacionar</li> <li>- Pasos peatonales iluminados y arborizados donde las personas sientan gusto por recorrerlos.</li> <li>- Construcción de ciclorrutas no sólo con un fin recreativo sino también como un medio de transporte alternativo para recorrer distancias cortas en la ciudad.</li> <li>- Construcción de alamedas</li> <li>- Instalación de mobiliario urbano: paraderos de servicio público, sillas y basuras en distintos puntos de la ciudad.</li> <li>- Obligar a los planes parciales a dejar un porcentaje del área a urbanizar para el desarrollo de parques y zonas públicas</li> <li>- Parques barriales</li> <li>- Profundizar espacios públicos de contenido cultural tales como</li> </ul>

		<p><b>bibliotecas</b></p> <p>Estas son apenas algunas de las medidas que deben tomarse, no obstante, como se recalco en el apartado 5.1, es necesario, definir objetivos de espacio público, y de acuerdo a ello tomar las medidas que se consideren pertinentes.</p>
--	--	---

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hacer Ciudad en la Gran Ciudad no es tarea fácil, imposible no lo es. “La ciudad es la posibilidad de construir una democracia de proximidad, de participación de todos en la gestión de asuntos públicos y de reforzamientos de las actividades colectivas integradora”(Borja, Castells, 2006, p.368). Una palabra que define este proceso es: construcción, y ello indica, que no son procesos abruptos sino que se dan a través del tiempo.

La recuperación de espacio público no debe verse como un fin en si mismo sino como un medio para generar calidad de vida a los habitantes de una ciudad, pero sobretudo un instrumento de fortalecimiento de capacidades ciudadanas ya que en la medida en que al ciudadano se le brinde la oportunidad de desarrollarse como tal se interesara por incidir en la vida de su ciudad. Hacer ciudad brinda la oportunidad de producir ciudadanía, y a su vez es prueba de desarrollo de la misma.

El espacio público es más que un problema arquitectónico es un problema de política pública y como tal debe ser considerado en las diferentes facetas que ésta nos muestra. Experiencias como Barcelona y Bogotá han sido exitosas por el liderazgo asumido, independientemente de los límites temporales de los gobiernos, se considero una prioridad en la vida de la ciudad.

La falta de liderazgo en el tema de espacio público en el Distrito Federal ha desencadenado la epidemia del “dejar hacer-dejar pasar”, en ésta el gobierno asumió posición de espectador, y los problemas fueron adquiriendo dimensiones mayores debido a la ausencia de un Estado de Derecho fuerte, y que por lo demás, fuera capaz de desencadenar armonización entre los 3 sistemas de regulación: la ley, la moral y la cultura.

¿Qué espacio público? ¿Dónde ubicarlo? ¿Qué grupos sociales afectar y para que función urbana? Deben ser preguntas tronco en la formulación de políticas públicas para recuperación de espacio público en la ciudad. Algunos son los esfuerzos que se han comenzado a vislumbrar por parte del gobierno de la ciudad, el primer paso, esta dado, no obstante, es necesario aterrizar ese Nuevo Orden Urbano a proyectos específicos, y más aún, establecer instrumentos, operación y financiamiento de las obras que se pretenden ejecutar. Y es allí, donde existen grandes carencias ya que la ciudad no cuenta

con una legislación clara al respecto, y más aún, no está definido un sistema de financiamiento a dichas obras. Entre otras, es indispensable repensar las medidas fiscales, y visualizar la entrada de operación de un sistema de recuperación de plusvalías en el Distrito Federal.

A nivel administrativo es necesario fortalecer tanto los Programas Delegacionales como los Programas Parciales, de modo que estos se conviertan en una herramienta de operación de espacio público en la ciudad, por lo demás, dicha operación venga de un proyecto de ciudad, un modelo de ciudad.

No puede permitirse que el espacio público se siga privatizando, y más aún, que las personas confundan el espacio público con espacios cerrados como lo son centros comerciales resquebrajando así el temor al espacio público en el que viven parte de la población de la ciudad. Avanzar sobre el camino de la democratización de la ciudad, es la opción.

La ciudad es el ámbito preferencial de lo público, ámbito donde las personas hilan una red de intereses colectivos. El gran desafío de las ciudades latinoamericanas, y en nuestro caso específico, la Ciudad de México, es convertirse en espacios de interacción social donde los ciudadanos puedan desarrollarse plenamente como personas, y puedan compartir valores como la solidaridad, la tolerancia, la corresponsabilidad, el diálogo y puedan aplicar su conocimiento en función del progreso de la sociedad. En última instancia, una ciudad donde los ciudadanos puedan asumir su papel como protagonistas de la historia.

## BIBLIOGRAFIA

- Batley, Richard (1998). *Nuevas direcciones en política y gestión urbana*. En: La Ciudad del siglo XXI, BID.
- Beristain, Javier (1999). *Los retos de la Ciudad de México en el umbral del siglo XXI*. ITAM, México.
- Blanco, Ismael. *Políticas urbanas de la inclusión socioespacial: la experiencia de Barcelona*. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública
- Borja, Jordy (2003). *La ciudad conquistada*. Editorial Alianza, Madrid.
- Borja, Jordi; Castells, Manuel (2000). *Local y global*. La gestión de las ciudades en la era de la información. Ediciones Santillana, México.
- Carmona, María Isabel, compilador (2005). *Ciudades impactadas por los grandes proyectos urbanos: la respuesta de 25 ciudades*. Editorial Infinito, Buenos Aires.
- Castells, Manuel (1974). *La cuestión urbana*. Siglo XXI editores, España.
- Garay, Luis Jorge (2002). *Repensar a Colombia, Hacia un nuevo contrato social*. Bogotá.
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. *Cultura ciudadana en Bogotá: resultados de la primera aplicación del sistema de medición*. Bogotá: 2002
- Iracheta, Alfonso ( Septiembre de 2006.). *Vivienda que hace ciudad*. En: Memorias de la VII Reunión Nacional de Comisiones Consultivas Regionales
- Métropoli 2025 (2006). *Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*. México.
- Maldonado, María Mercedes (18 al 22 de noviembre, 2002 ). *El significado de la ciudad*. Lincoln Institute of Land Policy. Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: regularización de la tenencia deTierra y programas de mejoramiento urbano en américa latina. Cambridge, Massachusetts
- Montes Lira, Pedro (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile.

- Quesada, Florencia (2006). *Imaginario urbano, espacio público y ciudad en América Latina*. En: Revista Iberoamericana, Organización de Estados Iberoamericanos, (Num 8, abril-junio)
- Rocha, Ricardo; Sánchez (2006), Fabio. *Ventas callejeras y espacio público: efectos sobre el comercio de Bogotá*. CEDE, Universidad de los Andes. Bogotá.
- Rodríguez, Alfredo (junio 1998). *Desafíos para el gobierno de la ciudad en América latina*. En: Revista Foro No 34, Santiago de Chile.
- Satterthwaite, David (1999). *The earthscan reader in sustainable cities*. Earthscan publications, Londres.
- Santofimio, Orlando (2004). *Derecho urbanístico*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Villar, Alberto (1998). *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano*. UAEM, México.

#### **Fuentes electrónicas**

- Banco Interamericano de Desarrollo (2001). *Cultura ciudadana reflejo de desarrollo*. Disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/Culturaciudadana.pdf> Citado en mayo de 2007
- BID. *Cultura ciudadana reflejo de desarrollo*. Disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/Culturaciudadana.pdf> Citado en Febrero de 2007
- Documento *Divorcio entre ley, moral y cultura. Base en la construcción del Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir todos del mismo lado"* Available from <http://www.alcaldiabogota.gov.co> Citado en Agosto de 2003
- Gaceta oficial del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo*. Disponible en <http://www.seduvi.df.gob.mx/mjuridico/mjuridico.html> Citado en agosto de 2007
- Memorias Foro Internacional Espacio público y ciudad*. Organizado por la Cámara de Comercio de Bogotá. Disponible en <http://www.dapd.gov.co> Citado en octubre de 2006
- Mockus, Antanas. *Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Bogotá*. Estudio técnico. Washington, julio de 2001. Disponible en <http://www.iadb.org> Citado en febrero de 2007
- Plan Verde. Disponible en [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx) Citado en Octubre de 2007



Secretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda del Distrito Federal. *Nuevo orden urbano*. Disponible en <http://www.seduvi.df.gob.mx> Citado en Febrero de 2007

SEDESOL, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. *Programa de Rescate de Espacios públicos, lineamientos específicos*. Disponible en [http://www.sedesol.gob.mx/archivos/301302/File/Lineamientos\\_Especificos\\_PR EP\\_2007.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/301302/File/Lineamientos_Especificos_PR_EP_2007.pdf) Citado en Agosto de 2007

## ANEXO 1

### Tres tipos de regulación: legal, moral y cultural

Regulación	Legal	Moral	Cultural
Forma	Explícita, escrita Vigencia definida (cuándo, dónde)	Implícita o reconstruida por reflexión. Alcance: propia vida	Incorporada en actitudes y comportamientos. Tabúes. Hábitos. Vigencia: contexto/grupo
Fuente de autoridad	Voluntad popular (o configuración específica de fuerzas) ⇒ Constitución ⇒ Ley ⇒ Otras disposiciones	Propia persona. Fuentes: padres, maestros, arte...	Pasado o comunidad. Condición (y signo) de pertenencia.
Gratificación	Admiración hacia la ley (sus objetivos, su gestación, su aplicación).	Satisfacción moral. Ampliación del sentido por reflexión y comunicación.	Atención, felicitación, "tener en cuenta". Ampliación del sentido en la comunicación.
Sanción	Castigo previsto explícitamente (multa, cárcel...).	Culpa, malestar interno, tensión sobre identidad personal.	Vergüenza, exclusión, mancha sobre imagen social.
	aplica Autoridad expresamente facultada que sigue proceso previsto	Propia conciencia (figuras de autoridades interiorizadas).	Grupo o comunidad, sus voceros, sus miembros.
	repara Cumplimiento de sanción aplicada	Arrepentimiento, propósito de cambio y logros en el mismo.	Disculpas, perdón, rito de expiación, cambio visible de comportamiento.

Argumentación	Al legislar y al aplicar la norma (juicio, tutela) se invocan razones de una manera abierta a la discusión.	Diálogo interno, autorreflexión, facilitados por el tratamiento de dilemas morales en discusiones y por el arte.	Invocación del "siempre ha sido así" o "es parte de nuestra identidad".
Invocación central	Derechos	Deberes/ Emociones morales	Identidad. Hábitos y creencias.
Pluralismo	La ley varía de un país a otro y de una época histórica a otra. Sin embargo, es una sola en un momento dado en una jurisdicción dada.	Imperativo de coherencia personal. Construcción de integridad a lo largo de la vida (Kohlberg). Reto: combinar una moral fuerte con la capacidad de admirar morales fuertes distintas.	Reto: transición de identidad basada en exclusión y desprecio a otras culturas a identidad compatible con respeto y admiración por otras tradiciones culturales.
		Pluralismo no significa "todo vale"	
Sistematización y fundamentación	Constitución. Códigos. Filosofía del derecho: jusnaturalismo, procedimentalismo, etc.	Ética, muy diversas escuelas.	Investigación antropológica. Literatura costumbrista. Urbanidad. Reivindicación de la identidad.

Fuente: documento Divorcio entre Ley, moral y cultura. Objetivo cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Bogotá 2001-2003

## ANEXO 2

### INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO<sup>2</sup>

#### **Derecho de suelo**

Es una política de intervención en el mercado de suelo la cual reposa sobre el poder que tienen las colectividades públicas en decidir zona por zona lo que los propietarios tendrán derecho de hacer con sus terrenos. Este plan tiene efectos sobre el valor de la tierra en la medida en que establece una lista de usos permitidos y a que están condicionados dichos usos. Para definir la zonificación se acude al plan de usos u ocupación del suelo, y al código de urbanismo de la ciudad.

En este instrumento se contempla la negociación como un elemento valioso en donde se negocia la urbanización de un terreno a cambio de que el promotor realice una serie de equipamientos en proximidad de su terreno.

#### **Control de transacciones**

Se aplica sobre el control de las transacciones privadas en relación con el valor o la calidad de los compradores teniendo en cuenta los fines fiscales, urbanísticos o inmobiliarios, y atendiendo a la intervención sobre los equilibrios del mercado, y para ello se plantea la retención de terrenos para presionar a los propietarios cuando estos no los utilizan de acuerdo a las previsiones del plan.

#### **Fiscalidad del suelo**

Tiene como objetivo obtener recursos para los municipios, apoyar las políticas redistributivas, y apoyo a políticas de incitación económica para construir terrenos, proteger áreas o distribuir actividades dentro de un territorio. La revisión literaria nos muestra algunos ejemplos de impuestos: impuesto anual sobre el valor de la tierra, el impuesto sobre las transacciones, impuesto sobre la urbanización e impuesto sobre las plusvalías.

#### **Intervenciones públicas directas**

Se contemplan dentro de éste instrumento las siguientes acciones: producción pública de terrenos a urbanizar, la construcción de ciudades nuevas, la municipalización

---

<sup>2</sup> Información extraída de la presentación "Instrumentos de gestión de suelo: nociones básicas y contexto" dada por la profesora María Mercedes Maldonado en la clase de Instrumentos de gestión del suelo en la Especialización en Planificación en Administración y Planificación del Desarrollo Regional en la Universidad de los Andes, 2005.

de la propiedad del suelo, y la organización de oficinas inmobiliarias. Este instrumento tiene como objetivo hacer pública la propiedad del suelo pero también garantiza la gestión del desarrollo urbano, lucha contra la especulación, y recupera las plusvalías.

Las formas de intervención son las siguientes:

- Expropiación
- Derecho de preferencia
- Producción pública de terrenos para urbanizar
- Municipalización del suelo
- Reservas de suelo
- Operador público especializado ingresa al mercado de terrenos a construir
- Organización de oficinas inmobiliarias
- Suelo de propiedad pública