



**IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE MANEJO DEL ESPACIO PÚBLICO
EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES,
ENFOCADO EN EL SECTOR HISTÓRICO DE LA CIUDAD
(2010 – 2015)**

**AMALIA LUCÍA GIRALDO TRUJILLO
&
JOSÉ FERNANDO MEJÍA CASTAÑO**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES
MAESTRÍA POLÍTICAS PÚBLICAS
MANIZALES
2018**

**IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE MANEJO DEL ESPACIO PÚBLICO
EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES,
ENFOCADO EN EL SECTOR HISTÓRICO DE LA CIUDAD
(2010 – 2015)**

**Proyecto de grado para optar al título de
Magister en Políticas Públicas**

Tutor:

Dr. Jaime Alberto Valencia Ramos

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
MANIZALES
2018**

RESUMEN

El presente trabajo de investigación establece la caracterización de la implementación de la Política Pública del Espacio Público, en el Centro Histórico de la Ciudad de Manizales, para el periodo comprendido entre los años 2010 a 2015. Para ello, se establece el contexto institucional y local del Municipio de Manizales, respecto a la importancia cultural y económica del Espacio Público para la comunidad; después, se enuncian quiénes son los actores más importantes, al momento de definir y reformar dicha Política Pública; igualmente, se resalta la importancia de los recursos financieros y humanos, para llevar a cabo las medidas que conforman esta Política Pública. Además, se describe el alcance de la implementación de las políticas públicas y sus resultados tempranos. Todo este esfuerzo investigativo contó tanto con una rigurosa fundamentación teórica como con la participación de los representantes del gobierno municipal, de los gremios comerciales y de la ciudadanía organizada, como fuentes principales para estructurar un panorama objetivo sobre el Espacio Público en el Centro Histórico de la Capital Caldense.

Objetivo: Caracterizar la implementación de las políticas públicas del manejo del espacio público en el municipio de Manizales, en el sector del Centro Histórico, durante el periodo comprendido entre el 2010 y el 2015.

Metodología: Esta investigación es de carácter cualitativo con un enfoque descriptivo. Este enfoque se evidencia al analizarse y resaltarse las principales características de la política pública estudiada, desde puntos de vista que requieren una interpretación que no se reduce a la cuantificación o numeración de ciertos rasgos evidenciados a lo largo de este estudio.

Resultado: existen los recursos humanos y normativos suficientes como base de una futura Política Pública para el Espacio Público en la Ciudad de Manizales. Sin embargo, la implementación está todavía en un estado intermedio; aunque las circunstancias, a nivel municipal, están en constante cambio.

Conclusión: La construcción de una Política Pública, para el Espacio Público en el Centro Histórico del Municipio de Manizales, se ha visto fragmentada. Los esfuerzos hechos por

los sectores gubernamental, gremial y ciudadano no han podido contrarrestar las tensiones entre el Comercio Formal y las Actividades Económicas de manera informal.

Palabras Clave: Espacio Urbano, Renovación Urbana, Gobierno Municipal, Desarrollo Regional, Desarrollo Económico y Social.

ABSTRACT

This research establishes the characterization of the Public Policy implementation focused on the Public Space, within the Manizales City Historical Center, in the period between the years 2010 and 2015. For this purpose, it is established the Manizales City Institutional and local background, on the cultural and economic importance for the community; then, the most important actors in the definition and reform of this Public Policy are formulated. At the same time, it is underlined the importance of the human and financial resources to accomplish all the measures that shapes the Public Policy here analyzed. Besides, the significance of the implementation of the Public Policies and its early results are described. All this academic effort relied on strong and theoretical grounds and on the involvement of the spokespersons from the city government, the commercial associations and the organized citizens, as main sources to structure an objective landscape on the Public Space in the Historical Center of the Caldas Department Capital City.

Objective: to characterize the public policy implementation on Manizales Municipality' public space management, within the historical center limits, between the years 2010 and 2015.

Methodology: This research has a qualitative component, following a descriptive focus. The descriptive feature of this investigation is defined through the analysis of the main characteristics of the studied public policy, from some points of view that required an interpretation beyond the quantification.

Results: there are enough human and normative resources as basis of a future public policy on the Manizales City Public Space. However, the implementation is still on an intermediate state; although the municipal circumstances are in constant change.

Conclusion: The Public Policy formulation for the Manizales Municipality' Public Space, located in the Historical Center, is viewed as a fragmented issue. The efforts from the governmental, trade-union and civic segments haven't counteract the tensions between the formal business and the informal economical activities.

Key Words: Urban Spaces, Urban Renewal, Municipal Government, Regional Development, Economic and Social Development.

CONTENIDO

1	PRESENTACIÓN	9
2	ANTECEDENTES	12
3	ÁREA PROBLEMÁTICA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	19
4	JUSTIFICACIÓN.....	28
5	REFERENTE TEÓRICO	30
5.1	Implementación de las Políticas Públicas	30
5.2	El Espacio Público concebido desde lo Teórico	33
5.3	El Espacio Público concebido desde lo Jurídico.....	37
6	OBJETIVOS	46
6.1	OBJETIVO GENERAL.....	46
6.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	46
7	METODOLOGÍA.....	47
7.1	Enfoque	47
7.2	Categorías de Análisis.....	48
7.3	Unidad de Análisis y Unidad de Trabajo.....	50
	7.3.1 Unidad de Análisis.	50
	7.3.2 Unidad de Trabajo.	50
7.4	Instrumentos.....	53
8	RESULTADOS	56
8.1	Normatividad del Espacio Público Aplicada en el Municipio de Manizales (2010 – 2015)	56
8.2	Análisis Preliminar	57
9	DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS	76

9.1	Descripción de la Política Pública.	77
9.2	Factores de la Implementación de la Política Pública.	78
9.3	Proceso de Implementación.	80
9.4	Resultados de la Implementación.	82
10	CONCLUSIONES.....	85
11	RECOMENDACIONES	88
12	REFERENCIAS	90
13	ANEXOS.....	102

1 PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación es una imagen del Espacio Público en el Centro Histórico de la Ciudad de Manizales: de cómo su aprovechamiento, ocupación, distribución, rehabilitación, defensa y goce han sido temas centrales entre los diferentes sectores que, desde el gobierno municipal, el comercio formal y la ciudadanía organizada, han intervenido en su fomento y fortalecimiento.

La gran cuestión que ha guiado esta investigación es enunciar el conjunto de acciones y medidas normativas y socioeconómicas que han configurado la implementación de la Política Pública para el Espacio Público del Centro Histórico de Manizales (implementación que se evidencia por medio de la relación entre los actores, los procesos gubernamentales y normatividad nacional y local). Para estudiar dicho conjunto, se ha escogido el periodo 2010-2015, como una etapa donde la ciudad se ha visto influenciada por dinámicas económicas y poblacionales que la hacen partícipe de una serie de fenómenos de carácter nacional y global: durante la Segunda Década del S. XXI, se puede considerar, dados los referentes teóricos y normativos, que Manizales ha entrado en el orden propio de una modernidad acelerada, donde los conflictos humanos, económicos e institucionales no pueden ser vistos de manera fragmentada. Es por ello que este trabajo incorpora diferentes perspectivas sobre las Políticas Públicas en el Centro Histórico: unos tiempos complejos exigen una mirada compleja y detallada que no se agota en una perspectiva dual, donde lo falso o lo verdadero son perspectivas establecidas con engañosa facilidad. En el Espacio Público intervienen intereses económicos, sociales, culturales y medioambientales. Por consiguiente, un estudio meramente esquemático, basado en una visión dual del mundo, resulta insuficiente.

La Secretaría del Medio Ambiente del Municipio de Manizales, la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas y la Asociación Cívica “Centro Histórico de Manizales” han sido escogidas como los representantes de los tres principales estamentos que configuran e influyen en la formación e implementación de las Políticas Públicas del Espacio Público en el Centro Histórico de Manizales: el gobierno municipal, el comercio formal y la ciudadanía organizada. Estos tres puntos de vista ofrecen una perspectiva amplia e

incluyente de todos los procesos y dificultades recientes que se han presentado, al momento de controlar la indebida ocupación en el Espacio Público. Las ventas informales, la contaminación visual y el perjuicio que se ha ocasionado, sobre la ciudadanía y el ambiente de la ciudad, han puesto en riesgo, en mayor o en menor medida, el atractivo turístico y cultural del Centro Histórico de Manizales. En consecuencia, se han contemplado las diferentes medidas para controlar las ventas informales, ofreciendo a los vendedores alternativas para una inclusión laboral, al tiempo que se caracterizaba su situación socioeconómica (tanto de ellos como de su núcleo familiar).

Esta investigación incorpora una visión amplia de los instrumentos institucionales y normativos que han orientado las Políticas Públicas del Espacio Público a Nivel Nacional, como puntos de partida para analizar lo que ha estado ocurriendo en el Centro Histórico de la Capital Caldense. Sin embargo, se resalta desde ahora el hecho de que es la ciudadanía organizada la gran protagonista en la defensa y la rehabilitación del Espacio Público: se destaca cómo el Valor Arquitectónico y Cultural del Centro de la Ciudad de Manizales ha sido motivo de orgullo para muchos de sus habitantes y que su importancia no está exclusivamente en su potencial económico. Los esfuerzos que se hacen para proteger y fomentar el Centro Histórico confluyen en una lucha para que la identidad manizaleña sea visible y defendible por medios legítimos. Este trabajo contribuye a dicha perspectiva, en la búsqueda de mejores instrumentos y alternativas para el goce del Espacio Público.

Esta tesis revisa, asimismo, las maneras cómo se revelan las capacidades de la ciudadanía de gestionar el uso del Espacio Público en la ciudad de Manizales, ya sea desde la espontaneidad (Esto es, desde el Empleo De Facto: ocupando indebidamente un espacio público, para ser destinado a un uso comercial) o la institucionalidad (Esto es: desde el Empleo De Iure: respetando los procedimientos y lo determinado por las autoridades nacionales y locales). Por consiguiente, los recursos teóricos y jurídicos sitúan el presente trabajo dentro de problemáticas tanto de hecho como de derecho.

Este trabajo de grado es un instrumento para todo aquel que necesite una perspectiva amplia sobre los diferentes aspectos que giran en torno al Espacio Público, evitando la

disgregación conceptual y procurando una visión integral, donde lo jurídico, lo social y lo patrimonial se complementen. Esta tesis adquiere también un carácter urgente, dadas las discusiones sobre cómo el Espacio Público es regulado por medidas que van más allá del alcance de los sucesivos Planes de Ordenamiento Territorial.

2 ANTECEDENTES

Para una mejor perspectiva del problema del Espacio Público en Manizales, se requiere citar el concepto de “ciudad sostenible” -como baremo de las aspiraciones del operador jurídico, al momento de tomar decisiones que pueden redundar en el bienestar colectivo de la ciudadanía de hoy-. Se puede definir una ciudad sostenible como "aquella que ofrece una alta calidad de vida a sus habitantes, que reduce sus impactos sobre el medio natural y que cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativa para mantener su crecimiento económico y para llevar a cabo sus funciones urbanas con una amplia participación ciudadana" (BID, 2015, pág. 11). Junto con los retos del cambio climático, la gobernabilidad y las sostenibilidad económica y social, el desarrollo urbano sostenible es uno de los problemas más importantes a los que se enfrentan las ciudades de hoy. Sin embargo, dicho criterio influencia en otros aspectos: el desarrollo urbano es, igualmente, el control de la población y la protección y el mejoramiento de un ambiente digno y adecuado para la ciudadanía en general. Esto puede fortalecerse por medio de un servicio de transporte óptimo y una movilidad cualitativamente en crecimiento.

Desde abril de 2012, la Financiera del Desarrollo Territorial S. A. (FINDETER), junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha organizado el programa "Ciudades Sostenibles y Competitivas" (FINDETER, S. F.) con el fin de impulsar el desarrollo sostenible de las ciudades intermedias en el país, por medio de una serie implementaciones a largo plazo. Esto implica que dichas ciudades podrán demostrar su potencial -desde sus avances ambientales, urbanos, económicos, sociales y tributarios- gracias a una administración visionaria, una estructura fuerte en sus instituciones y un compromiso con la calidad de vida colectiva, que transforme sus comunidades y las ponga a la altura de las exigencias y las dinámicas globales de las últimas décadas. Las ciudades que han sido convocadas en el programa “Ciudades Sostenibles y Competitivas” son: Barranquilla (como ciudad piloto para la adopción de los planes iniciales), Bucaramanga, Pereira y Manizales.

El proyecto de la FINDETER y del BID se basa en la “Iniciativa para las Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), presentada y concretada por ésta última institución de

alcance continental. Dicha iniciativa tuvo como fin contrarrestar el impacto de la urbanización descontrolada y del cambio climático acelerado, vivido en las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe (BID, 2015, pág. 2). Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo como algunos académicos (Arango Cardinal, 2013, Montoya Garay, 2013; Burbano Arroyo, 2014; Agamez Lombana, 2017) han llegado a la misma conclusión: Colombia ha experimentado un cambio urbanístico acelerado, dejando de ser, durante los últimos cincuenta años, un país esencialmente rural. El crecimiento urbano ha demostrado dificultades en la implementación de infraestructura. Estas dificultades pueden afectar el desarrollo urbanístico, social, educativo y cultural de los diferentes municipios.

Manizales fue elegida por la FINDETER y el BID a participar de su red de ciudades, por ser un centro urbano donde los avances en salud y educación, y la constante preocupación por el transporte público (manifestado, por ejemplo, en el uso y sostenimiento del Cable Aéreo, como medio de movilidad intraurbana e intermunicipal), han convertido a la capital de Caldas en un centro destacado para el manejo y la gestión del riesgo (BID, pág. 9). A esto se le suma una eficiente gestión pública y fiscal, la cual ha generado buenos balances en cuanto al ahorro y a la solvencia del erario.

A pesar de los avances citados anteriormente, la ciudad debe lidiar constantemente con el crecimiento urbano: éste se da dentro de unas condiciones topográficas que impiden una expansión ordenada. Los riesgos medioambientales y los asentamientos irregulares, junto con el deterioro del centro de la ciudad y la necesidad de recuperar el espacio público, son algunas de las cuestiones que todavía están pendientes, para que Manizales sea una ciudad sostenible. (BID, pág. 10)

Aunque la expansión de Manizales no se ha dado de manera semejante a cómo sucede en las grandes ciudades -dadas las condiciones territoriales y geográficas del municipio-, los riesgos de deslizamientos y derrumbes, durante las fuertes temporadas de lluvia, aumentan por la existencia de asentamientos irregulares (i. e. zonas de invasión, construcciones no permitidas, violaciones al Plan de Ordenamiento Territorial, etc.). Bajo estas circunstancias, se han dado en la ciudad los diferentes macroproyectos urbanos, los cuales han tenido una

serie de consecuencias irregulares sobre la ciudad y la calidad de vida de muchos de los habitantes. No obstante, el POT ha estado en constante discusión para un manejo territorial apto, según una gestión de suelo acorde con el ambiente material y humano del municipio.

Por otra parte, el Centro de Manizales, como Zona Histórica destacada, ha contado con el Plan Especial de Protección para el Conjunto de Inmuebles de Arquitectura Republicana, a partir de 1998. (BID. pág. 14). Sin embargo, esta área evidencia un constante deterioro, dada la distribución de nuevas actividades económicas y sociales en otros sectores de la ciudad y la aparición del comercio informal. Este deterioro determina el surgimiento de otros problemas como la inseguridad, la ocupación indebida del espacio público, la congestión vehicular y la desvalorización de las propiedades. Se evidencia, por lo tanto, un choque entre la memoria material de la ciudad y las nuevas dinámicas sociales y económicas, las cuales están generando un impacto negativo en el aspecto y el orden urbanístico de Manizales. Se hace urgente el manejo y la gestión de nuevos desarrollos comerciales y patrimoniales, que beneficien la renovación urbana del centro tradicional. La recuperación del espacio público y de la memoria histórica y arquitectónica de Manizales son, por consiguiente, propósitos prioritarios. (BID, pág. 16).

Como ejemplos de ciudades sostenibles en el mundo -posibles modelos a seguir, durante la implementación de las políticas públicas en Manizales- están, por ejemplo, Barcelona, Viena y Ámsterdam.

La capital catalana se ha propuesto recuperar la ciudad para el ciudadano, por medio de una ampliación de las áreas disponibles para los peatones, coordinando las redes de movilidad y el ordenamiento del espacio público. (Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona, S.F.; Palou, 2016) La estructuración urbanística de Barcelona se concentra alrededor de las llamadas "supermanzanas", las cuales han sido consideradas como "pequeñas ciudades dentro de la ciudad", donde los automotores tendrán segundo plano frente a las facultades del transeúnte. Barcelona obtendrá así un 67,2% de calles peatonales, 852 hectáreas aproximadamente. Los autos y el transporte público podrán moverse por medio de las vías básicas, dejando las rutas dentro de los espacios destinados al peatón para su ocio. Los

buses se guían por medio de la llamada “red ortogonal”, la cual se da en conjunto con el trazado de rutas para bicicletas y el mejoramiento de los itinerarios. Por medio de esta novedosa implementación, se trata de fomentar el desplazamiento, la participación y la expresión ciudadana. La renovación urbana está enfocada en el peatón, redireccionando el tránsito vehicular. Esto genera, como consecuencia, un aire más limpio, al retirarse el 21% de automóviles de Barcelona.

Además, la preocupación por el medio ambiente en Barcelona ha hecho de esta ciudad una ciudad sostenible, por la redistribución de recursos ante un crecimiento en expansión y acelerado de los sistemas urbanos. La contaminación ejerce una fuerte presión sobre cómo se emplea y se distribuye la energía en las ciudades. Barcelona se propone ser una ciudad compacta (dejando a un lado un modelo de ciudad difusa que genera espacios monofuncionales, alto consumo de recursos y segregación social según su capacidad de ingresos). El modelo concentrado de ciudad, implementado por medio de las supermanzanas y sostenido por medio de las redes ortogonales de transporte, da paso espacios económicos competitivos. Al haber un uso concentrado del suelo, se ahorran recursos materiales y se preservan sistemas naturales. En otras palabras: el modelo de sostenibilidad de Barcelona privilegia el peatón, antes que el uso del transporte como medio que soluciona la difusión de grandes espacios urbanos. En ese sentido, al ser Manizales una ciudad intermedia, donde el peatón puede movilizarse con flexibilidad y comodidad, las lecciones barcelonesas pueden ser adaptadas en la localidad.

Por otra parte, Ámsterdam se muestra como una "metrópolis verde" (López, 2015), basada en la economía innovadora sustentable, donde los consumidores y emprendedores son responsables del uso, distribución y reaprovechamiento de los recursos para su subsistencia. Esto se evidencia en el ahorro y en la producción de energía, en el uso de un transporte sustentable y en la flexibilización legal, destinadas a la formación de empresas enfocadas al mercado ecológico. Estos emprendimientos ecológicos se basan en una menor emisión de dióxido de carbono en el aire de la ciudad. Varias de estas empresas, que van desde la gastronomía hasta la producción de textiles, pasando por la cosmética, se han comprometido a esta renovación ambiental de la capital holandesa. Así mismo, Viena se ha

enfocado tanto en el sostenimiento y la conservación de más de 860 hectáreas verdes, alrededor de la principal ciudad austríaca (como garante de la distribución de agua en la ciudad y de la disminución de la contaminación aérea), como en la implementación de una red destinada para el creciente número de bicicletas como principal medio de transporte. La disminución de tránsito automotor y la conservación de zonas verdes ayudan a que el centro histórico vienes se vea limpio y amable visualmente para el visitante y el peatón. Cabe resaltar que, por octavo año consecutivo, el Estudio Mercer ha calificado a Viena como la ciudad con mejor calidad de vida en el mundo. (Wientourismus, 2017; Mercer, 2017)

Empero, los planes y proyectos urbanísticos, implementados en Europa, deben contrastarse con las realidades jurídicas y medioambientales en Colombia. Según el Departamento Nacional de Planeación (2015), la urbanización en Colombia ha causado impactos sociales que han requerido múltiples medidas para la expansión de áreas destinadas a la vivienda, la distribución de agua y el saneamiento básico. Estos programas deben darse, además, desde una mayor intervención de las regiones. En otras palabras: las políticas de urbanización deben partir, en primer lugar, de las comunidades y localidades, para que sean articuladas desde el marco legal. Se debe implementar, por lo tanto, un principio de realidad, concretado en los diferentes POT's como instrumentos de planificación territorial, y teniendo en cuenta los principios recogidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

El desarrollo urbano, visto desde el Departamento de Planeación Nacional, tiene como propósitos: la consolidación de reformas estructurales alrededor del agua potable y el saneamiento básico, la aceleración del fortalecimiento institucional, la estructuración de intervenciones para solucionar los problemas del transporte público, el aumento de la construcción y el mejoramiento de la sostenibilidad ambiental por medio de programas de renovación urbana. En otras palabras, las acciones estratégicas se concentrarán en la sostenibilidad ambiental urbana, el fortalecimiento de oferta y demanda de vivienda, el mejoramiento de la distribución del agua, la implementación de mejores planes para el saneamiento básico y la regulación del transporte urbano y la movilidad. Esto contrasta con la reciente contingencia padecida en Medellín, la cual ha tenido fama de ser una de las

ciudades más sostenibles de Colombia (Agamez Lombana, 2017). Las mayores críticas por este hecho se basan en la predilección institucional hacia las empresas automotoras, industriales y constructores, sobre los derechos de las ciudadanías y de los peatones. (Montoya, 2017). Por consiguiente, la captura del lenguaje jurídico por parte de intereses políticos ha menoscabado el disfrute a espacios públicos limpios, por parte de todas las personas. Esto choca evidentemente con los propósitos y planes implementados en Europa, donde el transporte y la empresa privada son amables tanto con el ambiente como con el peatón.

La red, implementada por el Banco Interamericano de Desarrollo, de ciudades intermedias, para el aprovechamiento de su potencial como centros urbanos sostenibles, es una oportunidad para que Manizales pueda seguir propuestas que se están llevando con éxito en otras ciudades del planeta. No obstante, el municipio debe adaptar, de manera inteligente, estrategias que estén acorde a los problemas que se viven cotidianamente en su centro histórico, en sus áreas de aprovechamiento público y, por extensión, en todo su territorio. Esto implica un ejercicio intelectual que vaya más allá del trasplante de propósitos grandilocuentes, que están consignados en los instrumentos jurídicos de carácter nacional. Para que estos propósitos no se frustren, cumpliendo con los objetivos de ser una ciudad sostenible, se debe dejar a un lado el vicio, sostenido tradicional e institucionalmente, de privilegiar los intereses empresariales sobre los derechos de la ciudadanía (presente en el peatón y el transeúnte).

Para esta investigación, se hizo un contraste entre herramientas jurídicas e institucionales como el Plan de Ordenamiento Territorial, vigente para el municipio de Manizales, los acuerdos surgidos del Concejo de Manizales, el Informe de Calidad de Vida “Manizales 2016” y el Documento elaborado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, adscrito al Departamento Nacional de Planeación (“Documento CONPES”), con la exposición y análisis de proyectos de recuperación del espacio público en otras ciudades de Colombia y Latinoamérica, (Ziccardi, 2012; Delgadillo, 2014; Robledo Acosta, y otros, 2015). Este contraste ayudó a incorporar algunas de las críticas y de las observaciones hechas sobre el Espacio Público, desde otras visiones teóricas -aportadas por la

Antropología o por la visión de la ciudad intermedia integrada a otros centros urbanos dentro de la región-.

Igualmente, esta investigación incorpora una conciencia del cambio acelerado que se ha experimentado durante las últimas décadas, a causa de sucesos vinculados necesariamente con la globalización (como lo son los movimientos migratorios, los cambios medioambientales y los procesos de desindustrialización). Estos sucesos han causado un impacto relevante en las grandes capitales europeas: ciudades como Amberes, Belfast, Berlín, Budapest, Milán, Londres o París han experimentado cómo la concepción y la vivencia del manejo del Espacio Público condicionan un campo de conflicto donde se manifiestan diversos fenómenos sociales. Un asunto que tienen en común las capitales europeas con Manizales es la tensión entre la imagen histórica de la urbe y la informalidad como amenaza a dicha imagen. Cada ciudad ha incorporado, según su contexto urbanístico y territorial, la informalidad a la conservación de la historicidad; no obstante, el espacio público revela su importancia, al poder visibilizar las fuerzas humanas que condicionan el uso de los sitios, ya sea para “la sociabilidad y la supervivencia o para el placer y la prosperidad.” (Degros, Knierbein, & Madanipour, 2014, pág. 131)

3 ÁREA PROBLEMÁTICA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Manizales se ha convertido en el foco de atención de miles de personas en todo el país por sus condiciones únicas: situada en el corazón del Eje Cafetero, ciudad universitaria y de gran tradición, es un centro atractivo para la educación y la formación de nuevas generaciones. No obstante, esta atracción ha venido acompañada de un fenómeno preocupante: la carencia de amplias e importantes zonas para el goce del espacio público en la ciudad de Manizales. Desde 1999, se ha planteado el uso de la gestión ambiental para la formación de una ciudad sostenible, basada en la habitabilidad urbano-ambiental. (Villada Sánchez, Buriticá Calderón, & Velásquez, 2006, pág. 46). Dicha gestión se funda en el análisis de cómo, en las áreas urbanas, se manifiesta el uso y el abuso del Espacio Público en la Ciudad. Se puede decir que, para entender las dinámicas que permiten la expansión urbana, debemos observar, prioritariamente, el Espacio Público como evidencia cercana de las diferentes maneras en que la ciudadanía y las autoridades emplean y administran respectivamente las áreas pertenecientes al mencionado espacio. Esta observación ofrece una imagen aproximada de cómo se da la expansión, la ocupación y la contaminación en otras áreas de la ciudad (ya sean residenciales, industriales, destinadas para el recreo y el ocio de la comunidad, etc.).

El bienestar y la calidad de vida de las personas que habitan el territorio o que desarrollan sus actividades vitales en la sociedad es el centro de los planes que todo gestor urbano -en especial, el Estado como ente regulador de las personas jurídicas y naturales que ocupan las áreas públicas- debe tener en cuenta. Las diferentes propuestas para la implementación de las políticas públicas en distintos municipios y ciudades de Colombia han reconocido el estímulo de la actividad económica a partir de las realidades culturales, históricas y geográficas de los centros urbanos, la identidad de sus habitantes, la estructura ecológica del lugar y el imperativo de conservar un equilibrio entre el territorio ocupado por la población y el medio ambiente. Estas perspectivas -que han estudiado las realidades urbanas y sociales de centros tan distintos como la economía informal en el centro del municipio de Pitalito, Huila (Daza, 2008); el Barrio "Santa Bárbara" de la Ciudad de Bogotá (Hurtado Muñoz, 2011); los diferentes parques de la ciudad de Medellín y su

potencial para la atracción ciudadana (Galindo Muñoz, 2011) o la formación histórica y cívica alrededor del Parque “General Santander”, uno de los espacios públicos más destacados en la ciudad de Florencia, Caquetá (Parra Alviz & Torres Tovar, 2009)- se han concentrado en los diferentes empeños de renovación urbana, como medio para direccionar el crecimiento de las ciudades, recuperando áreas deterioradas o abandonadas, con el fin de aliviar la calidad de vida de la colectividad. La renovación urbana genera un impacto en la estructuración y el aprovechamiento del espacio público, dado que las autoridades sirven como mediadores entre la calidad de vida de la ciudadanía, los intereses de los agentes privados y la conservación del patrimonio histórico (y de la memoria material y arquitectónica) de la ciudad: al recuperarse amplias zonas urbanas, la vocación de los suelos cambia, según la destinación el aprovechamiento de mencionadas zonas; sin embargo, estas zonas se convierten en lugares donde lo público debe dar cabida a la manifestación democrática, dejando a un lado el aprovechamiento de los lugares con fines eminentemente monetarios. En otras palabras: la renovación urbana es una oportunidad para la expansión de lo público como derecho de la ciudadanía a un sitio para la manifestación colectiva, la expresión artística, el encuentro entre individuos (y clases sociales) y el ocio.

A pesar de que se ha buscado la integración de los diversos sectores que componen la población, en el aprovechamiento de los espacios públicos -los cuales se ven rodeados por áreas destinadas para vivienda y posicionamiento económico-, las políticas públicas no han podido mitigar problemas tales como el crecimiento caótico y el impacto en el medio ambiente. Junto con estos problemas, está presente el constante desarraigo de la población con su historia y su pasado vivo, al darse dinámicas aceleradas de renovación que distorsionan la vocación del suelo y las costumbres de las áreas urbanas -que sirven como trasfondo para los recuerdos, la seguridad patrimonial y la movilidad de miles de personas-. Finalmente, la planeación urbana, establecida en las políticas públicas, se ha flexibilizado gracias al paradigma de la competitividad y el estímulo de la economía local, que busca el “confort” y la prosperidad monetaria, desde un modelo racional que ha dirigido las

transformaciones socioculturales, propias de la modernización colombiana de los últimos treinta años (Pérez Fernández, 2010; Montoya Garay, 2013; Narciso, 2013)

Manizales, como ciudad intermedia, donde confluyen procesos globales y locales, padece el presente conflicto de vivir entre un constante deterioro del espacio público -como evidencia del pasado- y la necesidad de conservar y ampliar las áreas destinadas a la vivienda y el comercio. (Cortés Rodríguez, 2011; Salguero, 2014) No obstante, la ciudadanía ha actuado de manera participativa, sirviendo como veedora de las diferentes políticas públicas que se han desarrollado bajo el amparo del Estado. Dicha participación ha servido tanto para la conservación del patrimonio histórico y un medio ambiente limpio como para la crítica y el reclamo ante la falta de transparencia de varios procesos técnicos y políticos en la ciudad. Empero, Manizales ha estado atravesada por un conflicto que ha determinado la distribución del espacio y la preservación del patrimonio histórico: la segregación social como consecuencia negativa de las políticas públicas -lo cual se evidenció, de manera dramática, con el Proyecto San José y la Construcción de la Avenida “Colón” y el Centro Comercial “Fundadores”-.

Dada esta situación, las políticas destinadas al espacio público -tanto a nivel nacional como local- se contrastaron, en el presente trabajo, con la reorganización del espacio urbano, comprendido especialmente entre las Carreras 21 a 23 y las calles 17 a 30. En este espacio se concentran grandes edificaciones representativas de la historia institucional, eclesiástica y empresarial de la ciudad (Por ejemplo : La Catedral Basílica “Nuestra Señora del Rosario”, los edificios de la Licorera, de la Gobernación de Caldas y el Sanz -sede central del Banco “Davivienda” en Manizales-, construidos éstos siguiendo el estilo “Republicano”) y centros destacados de la cultura y la administración de justicia (como la Sede de la Biblioteca del Banco de la República y el Palacio de Justicia). No obstante, todas estas construcciones que conforman el llamado “Centro Histórico” de la capital caldense, conviven con los más variados locales comerciales y con edificios destinados a oficinas (ocupados por abogados, administradores y otros profesionales independientes) o a la actividad bancaria. La presencia de estos tipos de inmuebles nutre los dos flujos que mueven la actividad cotidiana en el centro de la ciudad: el flujo monetario y el flujo

jurídico-institucional. A la vez, institucionalidad y ciudadanía tienen su punto de encuentro en la Plaza de Bolívar: los poderes civiles y religiosos -materializados por la Gobernación y la Catedral- se observan cara a cara y cruzan su mirada en la Escultura de “El Bolívar Cóndor”, elaborada por el Maestro Rodrigo Arenas Betancourt. A la vez, en el reducido espacio donde la vida de la ciudad late, entre las vías y los andenes, se da la ocupación, por parte de vendedores ambulantes. Esto ocasiona no pocos encuentros entre la ciudadanía -la cual se mueve siguiendo un acelerado y moderno estilo de vida-, los mencionados vendedores y las autoridades que controlan el espacio público. Dicha comprensión espacial se sitúa en el área conocida como el “Centro” del municipio de Manizales.

El área delimitada apenas mide 0,130 Kms² (Menos del 1% de la superficie del municipio, la cual mide 571,8 Kms²). La ocupación del espacio público en la ciudad de Manizales se encuentra concentrada, básicamente, en el centro de la ciudad: entre las carreras 21 a 23 y las calles 17 a 30. De igual modo, en el sector de “Galerías”, entre las carreras 18 a 14 con calles 24 a 21, se da una situación donde vendedores informales, ambulantes y estacionarios ocupan una gran parte de las vías de la ciudad. Esto genera un gran impacto negativo en la movilidad vial, en el medio ambiente y en la economía del municipio, evidenciándose un claro deterioro físico y de los valores arquitectónicos patrimoniales de la zona histórica. Al mismo tiempo, hay un uso de suelos, sin sus respectivos permisos o licencias: hay falta de gobernabilidad y de regulación del espacio público y, comparado con el comercio legalmente constituido, las tasas de crecimiento del comercio informal van en constante ascenso.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el informe “Manizales cómo vamos” resalta el hecho de que cada habitante pasó, en menos de dos años, de 4 a 6,77 m², dimensión destinada para el aprovechamiento del Espacio Público. (Red de Ciudades Cómo Vamos, 2016, pág. 73). No obstante, dicho informe aclara que este aumento se debió a una mayor precisión de los instrumentos que midieron “áreas no contempladas previamente como espacio público y no a la construcción de nuevos espacios para el disfrute efectivo de los ciudadanos”. Se incluyeron zonas verdes, destinadas al ecoturismo, como los ecoparques “Alcázares” y “Los Yarumos”, situadas respectivamente en las comunas “Atardeceres” y

“Ecoturístico Cerro de Oro”. Estas áreas se encuentran en el perímetro de la ciudad y, por lo tanto, ya estaban incluidas dentro del criterio del Espacio Público Efectivo (EPE), definido en el artículo 14 del Decreto 1504 de 1998¹.

Según el último informe de Calidad de Vida “Manizales cómo Vamos”, cada habitante apenas puede disfrutar de 6,77 m². Por lo tanto, cada individuo deja de gozar de 8 m², tal como lo establece el Decreto 1504. Se calcula, entonces, que se requerirán, aproximadamente, de 320 hectáreas, destinadas al EPE, para así cumplir con lo exigido en el POT, en “el anterior Plan de Desarrollo Nacional y en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) sobre espacio público” (Red de Ciudades Cómo Vamos, 2016, pág. 74).

La presente investigación surge ante el fenómeno de la ocupación y del aprovechamiento de los espacios públicos, sin un previo planeamiento u orden. Dicho espacio también se ve afectado por la serie de edificios construidos, sin una debida gestión de suelos y sin ninguna coherencia urbanística que impactan negativamente un contexto social, cultural y urbano previo. En consecuencia, se da una alta densificación poblacional -ante el aglutinamiento de recursos y servicios en ciertas áreas del municipio- y una alta concentración de actividades y funciones que generan conflictos en la convivencia urbana. Las estructuras destinadas a la vivienda, la circulación y el goce de áreas verdes están desorganizadas, desde un punto de vista reglado que contrasta con una percepción histórica y consuetudinaria de la ciudad.

Esta cuestión trató de ser solucionada, a partir de la década del 2000, al estructurarse las políticas del espacio público, consignadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), según el concepto “ciudad del conocimiento”. Esta propuesta quiso explorar los alcances de la globalización en la localidad y sus posibilidades dentro del ordenamiento territorial. Sin embargo, Acebedo Restrepo (2010, pág. 130) advierte cómo el POT vigente durante la primera década del S. XXI ignoraba la realidad económica de la región: una economía

¹ Artículo 14 del Decreto 1504 de 1998 - Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial- : “Se considera como índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programa de largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, un mínimo de quince (15m²) metros cuadrados y por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo.

cafetera en descenso en una zona con poca industrialización. Estas circunstancias sirvieron como condición para la expansión de una economía informal basada en el subempleo (manifestado en las ventas ambulantes que ocupan los espacios públicos). La plataforma conceptual de “Ciudad del Conocimiento” quería integrar el potencial de la ubicación geográfica de la ciudad, su patrimonio cultural y la experiencia en el manejo de desastres naturales y de situaciones de riesgo en la ciudad. No obstante, dicha plataforma estaba demasiado adelantada a una serie de problemas de desempleo, desigualdad y concentración urbana, las cuales se manifestaban (y todavía se manifiestan) en dos fenómenos 1) La economía municipal que se enfoca en el mercado universitario (estudiantes, profesores y comunidad académica y universitaria en general) y 2) la sub-economía sostenida por la ocupación del espacio público, ante la escasez de posibilidades laborales en la ciudad de Manizales. En resumen: tanto la construcción arbitraria de centros universitarios como dinámicas económicas arraigadas al empobrecimiento de las áreas rurales han traído como consecuencia una densificación de la población y de la precaria economía manizaleña, ocasionando una ocupación indebida de los espacios públicos. (Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo -Red Ormet-, 2011)

Manizales es la capital y la ciudad más importante del departamento de Caldas. Ella se sitúa en la región andina, siendo uno de los centros urbanos más destacados dentro del denominado “Eje Cafetero Colombiano” junto con las ciudades de Pereira y Armenia, capitales respectivas de los departamentos de Risaralda y Quindío. Manizales pertenece igualmente a la Subregión Centro sur del departamento caldense, al igual que los municipios de Villamaría, Chinchiná, Palestina y Neira, los cuales se encuentran relacionados funcionalmente como Área Metropolitana, aunque ésta no existe como entidad formalmente constituida. El paisaje urbano del municipio es reflejo de la jerarquización socioeconómica en la que viven y desarrollan sus actividades cotidianas sus habitantes. Según el Diagnóstico socioeconómico y del mercado de trabajo para el área metropolitana Manizales – Villamaría, elaborado por la Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo, el Área Metropolitana de Manizales

(...) presenta un claro patrón de segregación socio-espacial en el que los habitantes de mejores condiciones se ubican en la zona oriental y el extremo occidental y los habitantes de condiciones más desfavorables se encuentran en el extremo norte de Manizales y en las zonas cercanas al Río Chinchiná. (...) Barrios como El Trébol, La Alhambra, San Marcel, o La Florida presentan mejores condiciones de vida, menores tasas de participación laboral, mayores niveles educativos y mayores ingresos promedio que el resto del área urbana. En cambio, en las comunas San José, Universitaria y Ciudadela del Norte en Manizales, se encuentran los mayores índices de dependencia, menores niveles educativos, ingresos medios más bajos y, en general, las condiciones socioeconómicas menos favorables de la ciudad. (Red Ormet, 2011, págs. 8-9),

En el Centro Histórico de la ciudad, se encuentran las sedes de autoridades civiles y eclesiásticas (El Palacio de Justicia, La Cámara de Comercio, La Catedral Basílica, El edificio de la Alcaldía de Manizales, La Gobernación de Caldas...), edificios de gran importancia para la cultura del municipio (como la nueva sede de la Biblioteca del Banco de la República) y las sucursales de varios bancos y entidades de crédito. Además, se desarrolla una ágil actividad por parte del comercio formal el cual se hace presente por el gran número de locales que permanecen abiertos hasta horas de la noche. En síntesis, las dinámicas económicas y sociales manizaleñas se hacen en un espacio demasiado congestionado, en donde estructuras modernas de mármol y cristal conviven con las muestras más representativas de la arquitectura republicana y con los puestos comerciales instalados de manera provisoria, donde se vende desde dulces y lotería hasta ropa y productos provenientes del mercado “pirata” (libros, DVD’s, memorias USB, etc.). La ocupación indebida del espacio público es manifestación de una crisis laboral que choca con el goce de los derechos de los demás peatones del área urbana de Manizales. Súmesele a ello que en la reducida área comprendida entre las Carreras 21 y 23 y Calles 17 y 30 se concentran actividades de diversa índole (evidenciándose en tan concentrado espacio el flujo bancario, comercial, eclesiástico, turístico, jurídico, administrativo y cultural de Manizales). Algunos de los problemas más destacados respecto al uso y al abuso del espacio público son:

- -Dificultades para la movilidad peatonal.
- -Contaminación visual y auditiva.
- -Deterioro sanitario del espacio público (malos olores, aglomeración de personas...)
- -Saturación del comercio informal.
- -Degradación social: mendicidad y prostitución.
- -Problemas de gobernalidad (crisis en el control del espacio público, aplicando el Acuerdo 443 de 1999 del Concejo de Manizales,)

A causa de lo expuesto, podemos ver que la concentración urbanística, la concentración poblacional y las dinámicas precarias del trabajo informal en Manizales confluyen para afectar el respeto, el disfrute y aprovechamiento de los espacios públicos. La diversidad de factores económicos, sociales y laborales hacen de las zonas públicas un claro reflejo del grado de progreso político y democrático en la ciudad. En otras palabras: el uso del espacio público está siendo reducido a un aprovechamiento indebido para la actividad comercial informal (la cual resulta siendo la única solución económica para la subsistencia de cientos de personas en estado de pobreza). El problema es, básicamente, el grado de deterioro del espacio público en el Municipio de Manizales, en especial en el área donde conviven centros de comercio con centros administrativos y de administración de justicia. Esto entorpece no solo la constante renovación urbana en beneficio del ciudadano-peatón, también la interacción y la comunicación entre los diferentes sectores laborales que dan vida a la localidad. Esta crisis es atravesada por la reducción del espacio a un criterio comercial, la cual se da según una situación de vulnerabilidad económica y laboral que ha padecido la capital caldense durante los últimos dieciséis años.

Asimismo, surgen las siguientes preguntas, ¿Es suficiente la reubicación de los vendedores ambulantes que trabajan en el Centro de la ciudad? ¿Es esencial la intervención urbanística para crear nuevas alternativas a la economía informal? ¿Han sido adecuados los instrumentos jurídicos cuya función está en orientar la actividad de las autoridades destinadas en controlar el uso y el aprovechamiento del espacio público? ¿Cómo encontrar una solución satisfactoria desde los ámbitos económicos, empresariales y socialmente inclusivos, preocupados por la pobreza, el desempleo y la informalidad presentes en

Manizales? ¿Qué cambios han ocurrido en las políticas públicas del espacio público en el municipio, en contraste con el aporte de otras investigaciones hechas sobre el mismo tema (Velásquez Gómez, 2009a; Velásquez Gómez, 2009b)? Esas son algunas de las cuestiones que están implícitas en el presente trabajo. Por consiguiente, de lo anteriormente dicho en la presente sección, se deduce la pregunta de investigación que orienta el presente trabajo: ¿Cuáles son las características de la implementación de la política pública para el manejo del espacio público, en el Centro Histórico de la ciudad de Manizales, durante el periodo comprendido entre el 2010 y el 2015?

4 JUSTIFICACIÓN

El presente trabajo se enfoca en el manejo del Centro Histórico de la ciudad de Manizales, por medio de una serie de decisiones y acciones que conforman una Política Pública destinada a ésta área urbana. Esta Política se ha formado como la respuesta a la afectación por la ocupación indebida del espacio público, por parte el comercio informal. Al mismo tiempo, en este texto se tienen en cuenta otras circunstancias, de carácter territorial, que pueden influenciar en el desarrollo urbano de la ciudad (en especial, aquellas que benefician o afectan el Centro Histórico de la Ciudad de Manizales). En resumen: el objetivo de este trabajo es evaluar la implementación de la Política Pública para la protección y la promoción del espacio público en el Centro Histórico de Manizales.

Igualmente, la presente investigación estudia las herramientas socio-jurídicas e institucionales que configuran las políticas municipales en cuanto a la recuperación y a la conservación del espacio público de la ciudad de Manizales, en concordancia tanto con lo dispuesto en el orden jurídico nacional como con lo ordenado por las autoridades administrativas de la localidad (Leyes, Decretos, Acuerdos, etc). Además, tras la revisión de algunos aportes teóricos, desde el urbanismo y la definición de espacio público, se incorpora igualmente una dimensión cultural e histórica que le da sentido a las posibles políticas para el mejoramiento del orden urbano, teniendo en cuenta a peatones, comerciantes y autoridades locales. Por consiguiente, las dimensiones jurídicas y teóricas confluyen para que el análisis de las Políticas Públicas del Espacio Público en el Centro Histórico de Manizales adquiera una mayor pertinencia académica y pragmática, como guía para el futuro investigador o para el funcionario público que quiera tomar decisiones motivadas sobre los problemas expuestos en este texto.

Las problemáticas expuestas en esta tesis pueden darle significado a los más recientes fenómenos urbanísticos locales, al ser relacionados con las dificultades surgidas durante la gestión del Espacio Público en la ciudad de Manizales y contextualizados dentro de una dimensión institucional (la cual busca alternativas para la resolución de conflictos entre el público en general y las minorías más vulnerables de la población).

Este trabajo pretende ofrecer una imagen cercana de las realidades institucionales, jurídicas, sociales y económicas, según la percepción de los actores que intervienen en la gestión del espacio público local, teniendo en cuenta el componente normativo que busca proteger dicho espacio ante la actuación de la ciudadanía en general.

5 REFERENTE TEÓRICO

5.1 Implementación de las Políticas Públicas

Pueden entenderse las políticas públicas como el conjunto de procedimientos, procesos o proyectos, de carácter gubernamental, que tienen como fin el fomento del desarrollo, la estabilidad y la calidad de vida de una comunidad o de una población determinada. Por consiguiente, las políticas públicas tratan de gestionar, lidiar, transformar o resolver “las diferentes cuestiones a las que se enfrenta una comunidad determinada para su perdurabilidad y progreso” (Smith & Larimer, 2009, pág. 150).

Aunque las políticas públicas no se evidencien por medio de un orden constante y sucesivo en todas sus manifestaciones, se han encontrado algunas etapas que, desde un punto de vista teórico, facilitan su comprensión y su estudio: en cómo es su evolución, su éxito o su posible fracaso o posterior reforma. Estas etapas configuran el llamado “Ciclo de las Políticas Públicas”. Dicho ciclo pasa por los siguientes estadios: identificación del problema (o el reconocimiento de un asunto o conflicto que puede estar afectando o poniendo en riesgo la convivencia, la cohesión o las condiciones básicas para la conservación de un equilibrio social), formulación de soluciones (o la búsqueda de respuestas institucionales –o de orden ciudadano- a los conflictos previamente identificados, con el fin de que estos puedan resolverse, evitarse o aminorarse), toma de decisiones (o la elección de la solución que pueda considerarse más eficiente, según los recursos, humanos y materiales, disponibles para la transformación del conflicto), implementación (o la puesta en práctica de la decisión tomada, por medio de la institucionalidad o el activismo ciudadano) y la evaluación (como la estimación del grado de beneficio que se pudo dar como producto de la implementación, al momento de conjurar o solucionar el conflicto identificado en un primer momento). (Roth-Deubel, 2006)

El ciclo de vida de las políticas públicas, al que se ha hecho referencia anteriormente, - identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación del impacto- es fundamental dentro del referente teórico, como clave para entender el grado de actuación de los diferentes actores civiles, gremiales

y gubernamentales que tienen que ver con la construcción de las Políticas Públicas del Espacio Público en el Centro Histórico de la Ciudad de Manizales.

El estudio de las políticas públicas gira entorno a la influencia de éstas: a cómo contribuyen en el cambio de los asuntos en los que se debate el futuro y el bienestar de una localidad en concreto. Por consiguiente, las políticas públicas se estudian no desde su concepción solamente; también a lo largo de las etapas que conforman su implementación. Dicha implementación puede ser definida como la puesta en marcha de un número cierto de “propósitos estatales que generan un cierto grado de influencia sobre la población” (Aguilar Villanueva, 2000, pág. 18) Para incorporar la importancia de la implementación de las políticas públicas al Estudio del Espacio Público, referido en el presente trabajo, se tiene en cuenta la visión de los actores –gubernamentales, gremiales y civiles- junto con la dimensión jurídica que plantea una serie de propósitos y procedimientos que han servido de orientación a las acciones que tienen como fin la conservación y la promoción del Centro Histórico de Manizales.

El análisis de la implementación se realiza por medio del modelo “Bottom up”, partiendo desde la perspectiva de los actores gubernamentales, gremiales y civiles y de cómo éstos se han articulado alrededor de las herramientas jurídicas, de carácter nacional y local, para la paulatina formación de la política pública del Espacio Público del Centro Histórico de Manizales. La importancia del modelo “bottom-up” reside en las relaciones interinstitucionales e interburocráticas que se van dando paulatinamente, durante la implementación de las Políticas Públicas, y que ponen en discusión la imagen de objetividad vertical de la dimensión normativa. La investigación sobre la implementación de las Políticas Públicas, desde el enfoque “bottom-up”, no surge desde el sistema político en su faceta formal; sino sobre cómo los actores sociales, que intervienen y configuran dicho sistema político, son perfilados en su relevancia e impacto. En otras palabras: desde el enfoque “bottom-up” son los actores, y no las entidades que configuran el componente normativo, los que determinan esencialmente la caracterización y la implementación de la política pública. La formalidad del sistema político normativo, a pesar de su importancia, toma aquí un segundo plano ante los actores y los hechos en concreto. Por consiguiente, el

enfoque “bottom up” es adecuado para comprender el desempeño de los actores influyentes en las políticas estudiadas. (Revuelta Vaquero, 2007, pág. 144)

La implementación depende de cómo algunos elementos vivos de la sociedad interactúan desde lo simbólico y lo financiero, para que la política pública pueda concretarse. Estos elementos vivos de carácter social son los actores (personas naturales o jurídicas organizadas con el propósito de lograr un objetivo determinado). La interacción de los actores puede darse por medio de las costumbres locales y cotidianas o por medio de la administración de recursos económicos, materiales o humanos para la coordinación de esfuerzos. Dependiendo de la cantidad y de la manera de cómo estos recursos son administrados, se ve comprometido el desarrollo de una política pública. Por otra parte, debe resaltarse, igualmente, otro elemento esencial para el cumplimiento de dicha política: la presencia gubernamental e institucional de las autoridades asentadas en el territorio y cuyo orden está manifestado por medio de la normatividad nacional y local (conformada ésta por leyes, decretos, acuerdos del Concejo Municipal, documentos de carácter técnico, etc.). En otras palabras, la interacción entre los actores privados y la institucionalidad, por medio de la administración de recursos humanos, materiales y financieros, condiciona el grado de éxito de la implementación de una política pública determinada. (Smith & Larimer, 2009)

Aunque puedan surgir elementos que puedan escapar al control de los actores y de la institucionalidad (como dinámicas políticas o fallos técnicos que estén más allá de un control racional), la implementación de una política pública, como resultado de la administración de recursos por parte de los actores y de la institucionalidad, debe partir de la mayor reducción posible de una serie de incertidumbres fácticas y de incoherencias conceptuales y organizativas, dado un contexto geográfico y cultural determinado. La implementación de una política pública se traduce en un esfuerzo para contrarrestar las consecuencias imprevistas de una intervención conjunta, entre actores e instituciones, sobre un aspecto importante que determina el bienestar y la prosperidad de una sociedad. (Roth-Deubel, 2006)

5.2 El Espacio Público concebido desde lo Teórico

Se puede citar una definición general del Espacio Público, que integra tanto un elemento funcional el cual resalta las necesidades de la población) y otro espacial (que reúne tanto la dimensión física del entorno como las dinámicas de movilidad, comunicación y acceso de las áreas urbanas):

(El espacio público es el) conjunto de bienes públicos destinados a la satisfacción de necesidades colectivas independientemente de su función y su escala. La cantidad disponible de estos bienes es un agregado heterogéneo, medido en metros cuadrados, de la extensión ocupada con parques, zonas verdes, plazas, vías y zonas de preservación ambiental, sean de escala vecinal, zonal o metropolitana. Su disponibilidad por habitante es igual al cociente resultante de dividir el número de usuarios por el número de metros cuadrados de espacio público, de una determinada escala, existente en el segmento cartográfico de referencia (un sector censal, una localidad o toda la ciudad). (Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público , 2006, pág. 76)

El espacio público, como tema de discusión académica y de debate político, ha tenido su importancia concreta a partir de la gestión urbana, dadas las consecuencias de las intervenciones -públicas y privadas- hechas en las diferentes áreas de las ciudades y, por extensión, en los procesos sociales que se dan en éstas. La ciudad, como escenario de interacción de los habitantes-ciudadanos, condiciona y permite el origen y el desarrollo de dinámicas estéticas, económicas y sociales. En otras palabras: ¿Quiénes emplean el espacio público? ¿Cuándo y con qué motivos? Estas preguntas toman un carácter aún más urgente ante el crecimiento desbordado de las ciudades contemporáneas, aunado a la falta de planeación urbanística.

Igualmente, el espacio urbano hace visible cómo una sociedad se encuentra o excluye a algunos de sus miembros, de acuerdo con unos parámetros culturales y a unas prácticas

colectivas que han sido resultado de la historia local. Desde el reconocimiento y la resolución de problemas colectivos, el espacio público juega un papel esencial, al determinar cómo la ciudadanía se hace visible y resuelve sus problemas de convivencia y sostenibilidad: el espacio público para la manifestación política, para el encuentro con las demás personas, para el acceso de zonas de esparcimiento sin que se cumpla una lógica de consumo (propia de un centro comercial), etc. Por lo tanto, el espacio público es una dimensión que mide el grado real de democracia presente en una sociedad, idea que se evidencia en algunos artículos académicos, enfocados en la expansión urbanística en Colombia (Burbano Arroyo A. M., 2014, págs. 8-10; Burbano Arroyo A. M., 2014, págs. 199-200).

Los encuentros entre los miembros de diferentes estratos socioeconómicos se permite gracias a cómo la ciudad integra las diversas experiencias y versiones de la existencia humana: niños, adultos, ancianos, empleados, trabajadores independientes, mendigos, vendedores ambulantes, madres cabeza de hogar, deportistas, etc. emplean el elemento físico del espacio público -avenidas, andenes, edificios, zonas verdes, espacios deportivos, estructuras de iluminación, parques...- para la realización de sus diversas actividades cotidianas. A la vez, en el deterioro del espacio urbano -evidenciado en la inseguridad, la insalubridad, la inaccesibilidad a ciertas áreas por la ausencia de vías o las congestiones, - pueden ser identificados los conflictos que se presentan en la urbe y que también influyen en la salud, en la convivencia y en el medio ambiente del municipio. El espacio urbano es, por lo tanto, una plataforma común que permite a la ciudadanía observar su diversidad y sus diferencias; lo cual contrasta, como se había mencionado antes, con la experiencia de deambular en un centro comercial, donde el visitante se guía por una lógica consumista, permitiendo un encuentro con personas de una sola clase social y con el mismo poder adquisitivo.

La promoción para la conservación y el fomento de los espacios públicos, desde las políticas municipales, ayudan a construir una sociedad más democrática y menos atomizada e indiferente con sus propios conflictos y miembros más vulnerables. Además, esta visión democrática debe ser contrastada con otros análisis entorno al espacio público en

Manizales, hechos durante la década del 2000, los cuales intentaron describir la espontaneidad de la población (tanto peatones como comerciantes) de utilizar el espacio público de manera cotidiana. A este uso espontáneo del espacio público se le llamo “arquitectura espontánea y temporal” (Velásquez Gómez, 2009a, págs. 8-11).

Por otra parte, las investigaciones en torno al espacio público en el ámbito iberoamericano - observado en ciudades como Puebla, México; Maracaibo, Venezuela; y Barcelona, España (Hernández Sánchez, 2009; Velásquez M, 2015; Castillo García, 2013)- si bien han tenido en cuenta las dinámicas globalizadoras de la economía, la competitividad y el consumismo, como factores que determinan el desarrollo de las localidades, también resaltan la urgencia colectiva del desarrollo de una amplia calidad de vida para toda la ciudadanía. Este criterio debe privilegiar la conservación del patrimonio histórico, el aprovechamiento del tiempo libre y la prevención de la contaminación atmosférica y del congestionamiento automotor. Esto señala que el progreso, evidenciado en las ciudades, no puede darse a cualquier precio. Si se comparan los resultados de los estudios en Colombia con las observaciones hechas por academias extranjeras, se puede decir que el país está en un estado previo a lo que otras naciones ya están aplicando: una visión desacelerada de las dinámicas económicas que redundará en beneficio de éstas, si se tiene en cuenta, prioritariamente, la salud, la convivencia, la historia y las necesidades a satisfacer de la ciudadanía. En otras palabras: el urbanismo contemporáneo, expresado en las recientes propuestas para las políticas enfocadas en el espacio público, revelan cómo lo social determina y beneficia lo económico. Lo contrario ha contribuido tanto al menoscabo de las condiciones dignas de la población como a una visión obtusa de éxito, cuya eficacia sólo se da a corto plazo.

Siguiendo las ideas de Jane Jacobs (2013), el probable mejoramiento del entorno físico de la ciudad (y, por extensión, de las condiciones sociales y económicas de los habitantes de Manizales), como consecuencia de la reubicación de los vendedores ambulantes, debe llevarse a cabo de acuerdo con lo exigido con el derecho. No debe haber solamente congruencia entre la normatividad nacional y el POT, también una clara concientización del costo humano que implica la recuperación y la transformación de áreas urbanas destinadas al Espacio Público. Dicha recuperación (e, igualmente, la conservación del Espacio

Público) toca temas sensibles respecto a la convivencia y a la historia de la ciudad, teniendo en cuenta la peculiaridad de cada comunidad para reflejar, de manera material, su idiosincrasia, su pasado, sus costumbres y la relación que se da entre sus habitantes y sus autoridades.

Todo este conjunto de fenómenos sociales y culturales se hace visible en los terrenos empleados para el Espacio Público. La lista de su empleo es amplia: áreas destinadas para la circulación (peatonal y vehicular), la recreación pública y la seguridad ciudadana; fuentes de agua, franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías; parques, plazas, zonas verdes y similares; zonas necesarias para la instalación, el equipamiento y el mantenimiento de Servicios Públicos Básicos; lugares destinados a la preservación de obras de interés público, histórico, cultural, religioso, recreativo y artístico; paisajes que incorporan elementos naturales que merecen ser conservados, ante las dinámicas cambiantes de expansión urbana, etc.

No hay que olvidar tampoco los fenómenos globales urbanísticos que se han hecho constantes en otras ciudades del mundo (Salinas Arreortua, 2013; Díaz-Parra, 2014; Rius-Ulldemolins, 2016) y que también se hacen presentes en la localidad. Jacobs señala (2006) un fenómeno mundial que se repite en el municipio: la llamada “elitización” (o “gentrification”, como es conocido en el ámbito anglosajón). Este fenómeno –que ya se ha manifestado en Colombia y, en especial, de manera traumática en Bogotá (Cruz Hernández, 2013)- resalta la influencia de cómo la ocupación homogénea de varios miembros de una misma clase social, dentro de un área determinada, determina el progreso o la decadencia de una zona urbana. Este hecho puede contribuir o perjudicar la rehabilitación de sitios que antes eran objeto del descuido institucional y ciudadano (o, por el contrario, que eran célebres entre la población de la localidad). Por lo tanto, la dimensión del derecho no es suficiente para la regulación del Espacio Público local. Considerando el tema del presente trabajo, las dinámicas culturales y socioeconómicas pueden estimular o malograr Políticas que pueden redundar en el goce de un ambiente sano para todos los habitantes de Manizales.

5.3 El Espacio Público concebido desde lo Jurídico

Expuestos, a grandes rasgos, algunos problemas y rasgos del Espacio Público, en relación con el orden urbanístico de Manizales y tras dilucidar conceptos como el de “ciudad sostenible”, se contrasta, a continuación, los hechos mencionados con la Constitución, las Leyes y las Sentencias de la Corte Constitucional. Así se comprenderá mejor el imperativo de mejorar el acceso y la utilización del espacio público, para un beneficio ciudadano incluyente.

La protección del espacio público está consagrada en el artículos 63 y 82 de la Constitución Política de Colombia: “los bienes de uso público, los parques naturales (...) y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Al mismo tiempo, es deber del Estado proteger “la integridad del espacio público y (...) su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. En el mismo artículo, en su segundo párrafo, se establece que las “entidades públicas (...) regularán la utilización del suelo (...) en defensa del interés común.”

Igualmente, la definición de Espacio Público está consignada en el artículo quinto de la Ley Novena de 1989. Según dicha definición, el Espacio Público “(...) es el conjunto de inmuebles públicos y elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles 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”. Posteriormente, en el inciso segundo del artículo quinto Eiusdem, se establece que el Espacio Público de la ciudad es constituido por “(...) las áreas requeridas para la circulación peatonal y vehicular todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso y disfrute colectivo”.

Según la jurisprudencia constitucional, (Por ejemplo: las sentencias T-021 de 2008 - M.P. Jaime Araujo Renteria-; y Sentencia T-231 de 2014 –M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub-), se exige, no obstante, que la recuperación del Espacio Público, a cargo de autoridades públicas, debe ser diseñada teniendo en cuenta la posible afectación de los actos

administrativos, sobre quienes se encuentran en una situación de informalidad laboral. La recuperación, acompañada por el desalojo de los establecimientos de comercio informal dentro de una zona específica, debe ser planificada, teniendo en cuenta la reubicación de estos comerciantes en áreas donde puedan trabajar de manera permanente, sin perjudicar a la comunidad. Esto servirá para la continuidad de sus actividades, las cuales están destinadas al acceso de un mínimo material vital.

La Alta Corporación contempla cómo el ejercicio del comercio informal implica una gran iniquidad social y un grave deterioro de los derechos fundamentales de quienes se ven obligados a estas actividades. Por lo tanto, es deber del Estado ofrecer programas de recuperación del espacio público, aminorando las posibles lesiones a los derechos de la población afectada. La restitución del espacio público no debe vulnerar de manera desproporcionada los intereses de estos grupos “marginados”.

La existencia de normas, que garantizan la viabilidad técnica, jurídica y económica de la reubicación de vendedores ambulantes, ayuda a la obtención de mejores espacios, designados para ser parques, andenes y zonas verdes. Igualmente, estas normas sensibilizan a la población en general sobre el uso adecuado y el mantenimiento del buen estado de los espacios mencionados. Esto afianza una cultura ciudadana que pueda autorregularse, consciente de cómo la calidad de vida y la seguridad colectiva también dependen del espacio donde se conviva.

Dentro de la concepción jurídica del Espacio Público, deben mencionarse, de manera clara, cuáles han sido los instrumentos legales e institucionales que han configurado el manejo del Espacio Público desde el Derecho. Dichos instrumentos han sido organizados desde la Legislación Nacional hasta el Orden Municipal, Orden que ha sido concretado en la redacción y aprobación de Acuerdos en el seno del consejo municipal. Se hace mención de la normatividad más sobresaliente.

En primer lugar, se encuentra la Ley 9 de 1989, "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones". Esta ley tuvo como motivación el acondicionamiento óptimo para el

desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo. Por lo tanto, la Ley 9 ha servido como herramienta para dicho acondicionamiento, facilitando la formulación de los distintos Planes de Desarrollo en conformidad con las Políticas Nacionales y Departamentales, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional.

Igualmente, la Ley 9 estableció como espacio público todo “conjunto de inmuebles públicos y elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

La Ley 9 de 1989 consolidó los parámetros necesarios para la formulación de las políticas urbanísticas en el país. Es, por consiguiente, un hito imprescindible al momento de evaluar y analizar la evolución y las fallas en las Políticas para el Espacio Público, de acuerdo con sus conceptos y propósitos. La Ley 9 marca el nacimiento del derecho urbanístico en Colombia: establece las bases legales para la función social de la propiedad y el alcance de la competencia de las entidades públicas y privadas que influyen en la gestión del espacio.

Posteriormente, aparece la Ley 388 de 1998, "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones." Esta norma buscaba la armonización y la actualización de algunos apartes de la Ley 9, siguiendo lo establecido por la Constitución, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (la ya derogada 128 de 1994) y la Ley por la que se creó el Sistema Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993). La Ley 388 estableció los mecanismos que permitieron al municipio, en ejercicio de su autonomía, la promoción del ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del Suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural -localizado en su ámbito territorial- y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes de carácter urgente.

La normatividad en Colombia ha sido concreta al ordenar exigencias de carácter jurídico alrededor del espacio público. Esto incluye acciones y mecanismos, destinados a la gestión, administración, control, provisión y recuperación del suelo. Contemplada la urgencia de recuperar zonas para el espacio público, la reubicación de personas y la relocalización de usos del suelo, estas acciones se enmarcaron dentro de la Ley 388 de 1997. Esta Ley es un instrumento por medio del cual los municipios, en armonía con lo consignado en sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (POT), pueden ejercer una gestión adecuada sobre el territorio que está bajo su jurisdicción.

La Ley 388 sirvió como garantía de que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajustara a la función social de la propiedad y permitiera hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios. A la vez, se veló por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres. Todos estos procesos también requirieron de la promoción armoniosa entre la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que le exigen al Estado el ordenamiento del territorio, y así lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. En consecuencia, la Ley 388 de 1997 estableció los instrumentos legales para cumplir con finalidades tan complejas como la gestión de suelos, de la manera más precisa posible. Esta ley evidencia una clara prelación por la intervención del Estado sobre cualquier interés mercantil, mediando la participación democrática de la ciudadanía en diálogo con las autoridades medioambientales y de planeación de carácter municipal. Esta Ley estableció, por consiguiente, una serie de conceptos básicos para legitimar la socialización del derecho a urbanizar.

Debe hacerse igualmente mención de la Ley 397 de 1997, "Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias." En el artículo cuarto de dicha Ley se define el patrimonio cultural de la nación como todo aquel patrimonio "que

está constituido por los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como (...) los bienes materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, ambiental, etc."

La Ley 397 establece la deontología de la protección del Patrimonio Cultural Material e Inmaterial. Esta Ley desarrolla lo presupuestado constitucionalmente -en cuanto a la protección del acervo cultural colombiano- y sirve como soporte teórico para la formulación y la orientación de la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas en cuanto a la conservación y el fomento de todo el patrimonio cultural, incluyendo el patrimonio arquitectónico como herencia histórica material.

Como última contribución del orden legislativo, se menciona la Ley 1457 de 2011, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). En esta ley se dictaminaron las normas para la organización político-administrativa del territorio colombiano. En la Ley 1457, se concibió el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales: como proceso de construcción colectiva de país que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización política administrativa del Estado en el territorio. Este proceso facilita, según lo presupuestado en la legislación, el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial. Se formuló la finalidad del ordenamiento territorial como la promoción de las capacidades de descentralización, planeación, gestión y administración de los intereses de las entidades e instancias locales, con el fin de construir la integración territorial desde lo local.

La Ley 1457 ha servido como plataforma para evaluar y revisar la adopción de políticas y criterios para una mejor organización del Estado en el Territorio. La LOOT se ha empleado en la elaboración de diferentes esquemas asociativos territoriales, semejantes a las áreas metropolitanas y a las asociaciones de municipios, con el fin de mejorar la prestación de servicios, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas, articulándose el desarrollo económico y social de las entidades que conforman dichos

esquemas. En últimas, la LOOT se ha enfocado en adaptar, dado el paso del tiempo, las categorías territoriales contempladas desde la Ley 388 de 1997.

En cuanto a los Decretos Emitidos desde las máximas instancias de la Rama Ejecutiva, se hace mención de los Decretos 1337 de 2002, 4065 de 2008 y el 1337 de 2009. Debe mencionarse, asimismo, el ya citado Decreto 1504 de 1998, en cuyo artículo 14 se definió la figura del Espacio Público Efectivo (EPE). Dicha figura fue concebida para facilitar la planeación y la administración de los espacios públicos, entendidos desde los POTS. El EPE sirve, además, como elemento evaluador de la presencia o la ausencia de espacios destinados al Espacio Público de carácter permanente (zonas verdes, parques, plazas y plazoletas). Según el mencionado decreto, se calculó que el Espacio Público por habitante, contando con un mínimo de EPE, es de 15 m². Sin embargo, estos indicadores y ordenamientos contrastan con la realidad en la que vive la ciudadanía manizaleña, descrita previamente en el Área Problemática.

El Decreto 1337 de 2002 reglamentó la Ley 388 de 1997 y el Decreto - Ley 151 de 1998, "en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo". En otras palabras: el Decreto 1337 establece una serie de condiciones para seleccionar los bienes inmuebles que, al ser declarados parte del patrimonio arquitectónico, pueden afectar el derecho de propiedad de quienes han sido sus legítimos dueños. Igualmente, se contempló cómo se financian las compensaciones a los dueños, por las condiciones espaciales y medioambientales que determinan la protección del patrimonio arquitectónico.

El segundo decreto reseñado, el 4065 de 2008, reglamentó las disposiciones de la Ley 388 de 1997 en cuanto a la urbanización e incorporación al desarrollo urbano de los predios y zonas sin urbanizar en suelo urbano y de expansión urbana. Este decreto contempla las circunstancias en que los predios mejorados por sus propietarios pueden generar una plusvalía en la que puede participar el Estado, como manera de generar ingresos para un adecuado y equilibrado proceso de expansión urbana.

El tercer y último decreto consultado fue el Decreto 764 de 2009, el cual tiene como propósito la reglamentación parcial de la Ley 397 de 1997, en cuestiones de Patrimonio Cultural de Naturaleza Material, indicándose la conformación del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación (SNPCN). Este decreto es esencial para entender la articulación legislativa entre las entidades de carácter departamental y municipal con los propósitos nacionales. Esta articulación se evidencia en los Planes Especiales de Manejo y Protección -PEMP-. Entre estos planes, destinados a los bienes inmuebles, están los del Grupo Urbano (Resaltándose el Espacio Público como el "Conjunto de inmuebles de uso público, y de elementos de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes") y los del Grupo Arquitectónico (que son "Construcciones de arquitectura habitacional, institucional, comercial, industrial, militar, religiosa, para el transporte y las obras de ingeniería.")

Asimismo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) ha emitido un documento relacionado con el Espacio Público: el Documento CONPES Número 3718 del 2012. En este documento se recoge la Política Nacional del Espacio Público: esta Política define estrategias para la generación, gestión y sostenibilidad del espacio público; la articulación del espacio público con el ordenamiento territorial y ambiental; la articulación de las estrategias sectoriales que intervienen en el espacio público y la gestión y financiación de planes, programas y/o proyectos de espacio público.

Este Documento CONPES se enmarca dentro de la Estrategia "Construir Ciudades Amables" de la Visión Colombia 2019 y la Estrategia "Vivienda y Ciudades Amables" del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 - 2014 "Prosperidad para Todos". Conforme a lo anterior, la Política puede beneficiar a todos los municipios y distritos del país, y fijará los objetivos y alcances de la participación del Gobierno Nacional, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, el sector privado y las comunidades en la planeación, gestión, financiación, control y sostenibilidad del espacio público, en el marco de los objetivos y principios del ordenamiento territorial que establece la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997). Esto se hace al definirse estrategias de coordinación entre las diferentes

autoridades y entidades, en los distintos órdenes jerárquicos, para su implementación, generando procedimientos de seguimiento y evaluación de sus avances.

En cuanto a los Acuerdos emitidos por el Concejo de Manizales, se consultaron los Acuerdos 443 de 1999 y el 0843 de 2014. El Acuerdo 443 buscó regular las ventas informales en Manizales, siguiendo la Constitución y la Ley, el Derecho al Trabajo, la Integridad del Espacio Público y su destinación al uso común. Definió, igualmente, las condiciones apropiadas para la realización de ventas informales, considerando igualmente el bienestar de la comunidad en cuanto a la circulación de las vías públicas. En general, el acuerdo No. 443 es un hito para entender los procedimientos y los alcances institucionales, determinados por el Concejo, de las diferentes dependencias de carácter municipal (en especial, de la secretaría de gobierno y de desarrollo social). Este acuerdo tiene un carácter imprescindible, al orientar a los investigadores sobre los procedimientos para que los vendedores ambulantes dejen, paulatinamente, la informalidad, al tiempo que se protege y se fomenta el buen uso del Espacio Público por la comunidad. Por consiguiente, el presente acuerdo es una bitácora normativa que puede servir de criterio para evaluar los verdaderos alcances de la gestión de las Políticas para el Espacio Público.

Está, además, el Acuerdo 084 de 2014, que busca fomentar el uso ordenado del espacio público en lo concerniente a las posibilidades de otorgar autorizaciones temporales para la utilización del mismo, según efectos de aprovechamiento comercial. Este acuerdo reglamenta los porcentajes y el pago por el aprovechamiento económico del espacio público, en la ciudad de Manizales. Establece, igualmente, los casos en los que se exceptúa el cobro por dicho aprovechamiento (actividades políticas, culturales o de beneficencia sin ánimo de lucro, etc.) Este ha sido el instrumento más reciente para el control y la tributación por el uso del espacio público con fines lucrativos.

Por último, en cuanto al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales, se partió del Acuerdo 663 de 2007. En este documento, se hizo un análisis de los atributos y sistemas estructurantes del territorio municipal (medio ambiente, vías y transporte, servicios públicos, espacio público, equipamientos colectivos, vivienda, usos, etc.) como

consolidación de una importante regulación en materia de aprovechamientos (usos y edificabilidad) . Esto permitió dirigir las múltiples posibilidades de intervención del suelo en sus diversas clases (urbano, de expansión urbana y rural) y categorías (suburbano y de protección), a partir de la observación de la morfología urbana deseable, resumida en la expresión de tratamientos urbanísticos (desarrollo, redesarrollo, consolidación, renovación urbana, mejoramiento integral renovación y conservación) y tipologías de usos del suelo (residencial, comercial, de servicios, industrial y de equipamientos colectivos). Todo esto ha facilitado la proyección de la norma urbanística específica, sin olvidar desde luego los efectos dimensionales en lo sociocultural y económico que tales decisiones implican.

El POT, consignado en el Acuerdo 663 de 2007, ha sido un instrumento de planificación para efectos de orientar y administrar el desarrollo físico territorial y los usos de suelo del municipio de Manizales. Debe tenerse en cuenta que la mayor circunstancia que ha determinado la importancia de renovar el POT han sido los resultados técnicos sobre la vulnerabilidad del suelo en caso de posible calamidad pública, riesgos o amenaza ante desastres naturales o antrópicos.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta otros documentos, originados por las sucesivas administraciones municipales de la década del 2010, que refuerzan el POT –como el Diagnóstico Integral del Territorio del 2012, en su aspecto cultural y en la caracterización del área urbana-: en estos documentos, hay una preocupación por articular el pasado del municipio -manifestado en el espacio público y en las edificaciones de estilo republicano- con la dinamización físico-espacial de la ciudad de Manizales, en busca de una integración tanto histórica y social del suelo como medio de cohesión social y colectiva (Véase Anexo 3: Sección sobre Planes Municipales).

6 OBJETIVOS

6.1 OBJETIVO GENERAL

Caracterizar la implementación de las políticas públicas del manejo del espacio público en el municipio de Manizales, en el sector del Centro Histórico, durante el periodo comprendido entre el 2010 y el 2015

6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Describir la política pública del manejo del espacio público implementada en el municipio de Manizales, enfocadas en del Centro Histórico, durante el periodo comprendido entre los años 2010 y 2015.
2. Identificar los procesos mediante los cuales se da la implementación de la política pública, destinadas al manejo del espacio público municipal en el Centro Histórico de Manizales.
3. Reconocer los actores y los recursos que se disponen para la implementación de la política pública, destinadas al manejo del espacio público municipal del Centro Histórico de Manizales.
4. Exponer el diseño institucional como marco de la implementación de la política pública, destinadas al manejo del espacio público del Centro Histórico de la ciudad de Manizales.
5. Establecer los resultados tempranos e intermedios de la implementación de la política estudiada, destinada ésta al manejo del espacio público del Centro Histórico del municipio.

7 METODOLOGÍA

7.1 Enfoque

Esta investigación, sobre las Políticas Públicas implementadas para el manejo del espacio público en el Centro Histórico de Manizales, es de carácter cualitativo con un enfoque descriptivo. El carácter descriptivo de la presente investigación está determinado al analizarse y resaltarse las principales características de la política pública estudiada, desde puntos de vista que requieren una interpretación que no se reduce a la cuantificación o numeración de ciertos rasgos evidenciados a lo largo de este estudio.

El carácter cualitativo requiere una lectura amplia y comprensiva de la realidad, antes que su reducción numérica que merme lo estudiado hasta convertirlo en una serie de abstracciones. Por el contrario, el carácter cualitativo es una condición para el descubrimiento de realidades percibidas desde la sensibilidad y que son comunicadas por medio del lenguaje. Por consiguiente, las realidades sociojurídicas, políticas y culturales, como las que están implícitas en el presente trabajo, pueden expresarse de mejor manera por medio de un carácter que revele toda su pertinencia, sin perder su realidad. Por extensión, el carácter cualitativo, antes que hallar magnitudes, busca servir como punto de vista para entender el impacto de una serie de medidas institucionales que se da en una población. (Sanz, 2011, pág. 7)

Por otra parte, el enfoque descriptivo se basa, ante todo, en la intención de plasmar, de la manera más fiel y rigurosa posible, la realidad social estudiada, con la menor intervención de presupuestos teóricos posibles. El número de estos debe ser el suficiente para que los hechos puedan ser comprendidos de una manera clara. La descripción contrasta con la visión prescriptiva, al ser ésta un acondicionamiento del conocimiento que impone una perspectiva (en vez de proponer una visión de apertura y comprensión de los hechos). Por lo tanto, el enfoque descriptivo permite un registro y una lectura cercanos a la realidad social, presente en los datos compilados durante la investigación. (Quecedo & Castaño, 2002, pág. 21)

7.2 Categorías de Análisis

Las categorías de análisis en las que se basa la metodología de esta investigación son las siguientes: 1. Caracterización de las políticas públicas (la cual se evidencia en su formulación legal e institucional y en el contexto concreto en que dichas políticas se implementan); 2. Factores de implementación (categoría que cubre tanto los actores que intervienen en la implementación – actores institucionales o civiles- y los recursos - humanos o monetarios- destinados para la realización y la eficacia de dichas políticas); 3. Proceso de la implementación (el cuál se refleja en la información primaria que se recoge por medio de las entrevistas, conformados por los actores que intervienen, influyen o se ven afectados por las políticas) y 4. Los resultados de la implementación (como análisis de las evidencias testimoniales, articuladas con el aparato teórico organizado para la presente investigación).

En la siguiente tabla, se muestra, de manera esquemática, las categorías del estudio, las cuales son coherentes tanto con el marco teórico (sobre implementación de la política pública) como con los objetivos propuestos de la presente investigación:

Tabla 1: Categorías de Análisis y su Operacionalización

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	INDICADOR	INSTRUMENTO
Características de la Política Pública.	Formulación de la Política Pública.		Matriz de Análisis normativo. (normograma; Anexo 3) Entrevistas a actores de la PP (Anexo 2).
	Contexto de Implementación.	Documentación de la Política Pública (PP). Contexto Institucional, Político, económico, social. Disponibilidad de espacio público. Características del espacio público.	Análisis de Documentos Técnicos. Estudios sobre el espacio público en el centro de la ciudad. Presupuestos públicos – POAI – Matriz de inversiones (Anexo 4)
Factores de Implementación.	Actores.	Los actores de la implementación. Recursos destinados a la implementación de la PP	Entrevistas a actores de la PP (Anexo 2). Matriz de análisis normativo. (normograma: Anexo 3) Presupuestos públicos – POAI – Matriz de inversiones (Anexo 4)
	Recursos.		
Proceso de Implementación	Relación entre actores.		

	Procesos gubernamentales.	Leyes, POT, Planes de Desarrollo, Planes de Espacio Público	Entrevistas a actores de la PP (Anexo 2). Matriz de análisis normativo (Anexo 3).
	Normatividad nacional y local		
Resultados de Implementación	Cambios en la dinámica del espacio público.	Aportes en concreto: en cuestiones de seguridad, iluminación y atractivo visual	Entrevistas a actores de la PP (Anexo 2).

Fuente: Elaboración Propia, basada en la Matriz de Categorías de Análisis; Maestría en Políticas Públicas UAM. 2017

7.3 Unidad de Análisis y Unidad de Trabajo

7.3.1 Unidad de Análisis.

La Unidad de Análisis de la Presente Investigación comprende el Centro Histórico del Municipio de Manizales (Comprendido entre las Carreras 21 a 23 y las calles 17 a 30). Dentro de este espacio se desarrollan actividades comerciales (tanto formales como informales), culturales e institucionales, que definen y fortalecen a la comunidad local. El Centro Histórico es el corazón de la capital caldense, en el cual se evidencian conflictos laborales y socioeconómicos que impactan en el Espacio Público y en la convivencia entre la Administración Local, la ciudadanía y los diferentes gremios asentados en dicho Centro.

7.3.2 Unidad de Trabajo.

La Unidad de Trabajo comprende a los Actores Entrevistados para esta investigación y su importancia, como representantes del Gobierno Local, el Comercio Formal y la Sociedad Civil. Esta importancia se evidencia en el papel de los Actores para influir en la implementación de la Política Pública del Espacio Público. Dicha importancia radica igualmente en el manejo del Espacio Público Municipal, en especial al que localizado dentro del Centro Histórico: los tres entes han concentrado sus labores de manera organizada y constante. Esto contrasta con la presencia de los Vendedores Informales, cuya organización ha sido intermitente y endeble, en cuanto a la formación de una personería jurídica que sea reconocible de manera evidente por la ciudadanía en general y las

autoridades en particular: los vendedores informales, dadas las condiciones de precariedad y de tensión con el comercio informal, no han podido darle continuidad a una cohesión fuerte como colectivo organizado desde una serie de intereses en común. Los resultados de algunos proyectos mencionados por los actores –como “El Centro está en tu Corazón”- dan cuenta del necesario acompañamiento institucional para el establecimiento de un diálogo fluido entre las personas que subsisten en la informalidad y las entidades que protegen y defienden el Espacio Público del Centro Histórico. Aclarado lo anterior, se menciona, a continuación, la importancia de los diferentes entes, cuyos representantes fueron entrevistados para esta investigación.

Como representante de las autoridades locales, y como organismo destinado a la preservación de los recursos naturales, la protección animal y la rehabilitación y la convivencia con el entorno físico-ambiental del municipio, la Secretaría del Medio Ambiente orienta y lidera la formulación y aplicación de la política ambiental del municipio, por medio de procesos de coordinación interinstitucional e intersectorial. La Secretaría tiene como deber desarrollar y guiar, desde la Administración Municipal, programas, proyectos y políticas de saneamiento ambiental que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Igualmente, la Secretaría del Medio Ambiente Municipal ha ejercido su labor para el mejoramiento de las condiciones ambientales, por medio del control del espacio público. Dicho control se hace por medio del trabajo coordinado entre las Secretarías de Planeación y de Gobierno, teniendo en cuenta las políticas gubernamentales vigentes. Este trabajo coordinado se concentra en velar por el cumplimiento de la normatividad destinada a la recuperación y defensa del Espacio Público.

Por otra parte, la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, como ente representante del comercio formal, ha tenido como fin la organización, la coordinación y la protección de la actividad mercantil, generando iniciativas para el crecimiento empresarial local en los órdenes económico y social. Este fin se evidencia en la generación de valor económico del territorio, por medio del apoyo y el fortalecimiento del comercio formal, además de la

diversificación de las fuentes de ingresos. Esta generación de valor económico territorial, desde la perspectiva de la Cámara de Comercio, se hace por medio del diálogo interinstitucional y democrático con instituciones gubernamentales, privadas y civiles.

La importancia de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, en relación a la recuperación y defensa del Espacio Público en el Centro Histórico de la ciudad, está en el acceso que ella tiene a la información sobre las actividades comercial y empresarial en la localidad. Su punto de vista se forma a partir de la constante medición y reporte sobre el estado del progreso de la actividad económica formal. En otras palabras: la Cámara de Comercio rinde cuentas sobre el grado de éxito de la actividad comercial, con el propósito de impulsar la competitividad y el desarrollo municipal. Por consiguiente, se puede deducir que la Cámara de Comercio ofrece una información pertinente sobre cómo la actividad comercial es esencial para impulsar el atractivo del Centro Histórico desde una faceta mercantil.

Por último, la Asociación Cívica “Centro Histórico de Manizales” ha sido una entidad que ha trabajado por recuperar y conservar el conjunto de bienes inmuebles, cuyo estilo arquitectónico es el llamado “estilo republicano”. Dicho estilo, dado entre las décadas de 1900 y 1930, combinó la elegancia de las estructuras clásicas greco-romanas con la exuberancia modernizante del Art Decó de principios del S. XX. Este conjunto de bienes inmuebles, considerado por la misma asociación como “el más grande y homogéneo de Colombia”, está situado entre las calles 17 y 25 y las carreras 19 y 25 de la Capital Caldense.

La Asociación tiene como principales fines la formación de un espíritu cívico que se preocupe por la historia y el valor patrimonial y cultural de estos inmuebles, la definición de los instrumentos de gestión y financiación del patrimonio cultural en el POT, la vinculación del patrimonio construido al Paisaje Cultural Cafetero, el fortalecimiento del turismo de calidad, el mejoramiento de la oferta hotelera del sector y la ampliación de la información y señalización relacionada con los sitios de interés. Todos estos fines pasan necesariamente por la protección y la recuperación del Espacio Público del Centro

Histórico de Manizales, como punto donde se concentran los intereses y los esfuerzos de la ciudadanía organizada en diálogo con el gobierno y los comerciantes (formales e informales).

7.4 Instrumentos

La presente tesis se basó, como fuente primaria, en la realización de una serie de entrevistas semiestructuradas a los representantes de la administración local, del gremio comercial y de la ciudadanía organizada. La representación de dichos sectores se refleja, en este trabajo, en las entrevistas hechas para esta investigación. Debe tenerse presente que cada actor fue escogido para ser entrevistado, en la medida que representa, de manera destacada, un sector poblacional o institucional que determina la implementación de las Políticas Públicas del Espacio Público del Centro Histórico de la Ciudad de Manizales. Estos Sectores Poblacionales y/o Institucionales fueron: el Sector Gubernamental (representado por el Secretario Municipal de Medio Ambiente), el Sector Gremial (representado por la Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas) y el Sector Civil (Representado por el Ex – Presidente de la Asociación Cívica “Centro Histórico de Manizales”).

Estas entrevistas se conformaron por medio de una serie de preguntas que dieran lugar a unas respuestas que enunciaran un panorama contextualizado y coyuntural sobre las Políticas Públicas en torno al Espacio Público que conforma el Centro Histórico de Manizales: los entrevistados, por medio de sus respuestas, ofrecieron sus puntos de vista, sobre las fortalezas y debilidades que caracterizan al Centro y a las medidas y acciones concernientes a su protección y rehabilitación. A partir de dichas respuestas, se pudo analizar, de manera más rigurosa, la caracterización y la implementación de las políticas estudiadas en el presente texto. Cabe mencionar que las entrevistas fueron transcritas a documento Word, a partir del registro de audio que se recolectó durante los encuentros. Posteriormente, dicha transcripción fue el fundamento para el análisis detallado alrededor de los componentes que determinan la implementación de las políticas públicas analizadas en este documento.

A partir de la transcripción, se clasificó la información por medio de categorías estructuradas alrededor de una matriz de información: se contrastó la respuesta de los actores con las preguntas relacionadas con las categorías planteadas para la presente investigación (caracterización, factores, implementación y resultados de la política pública).

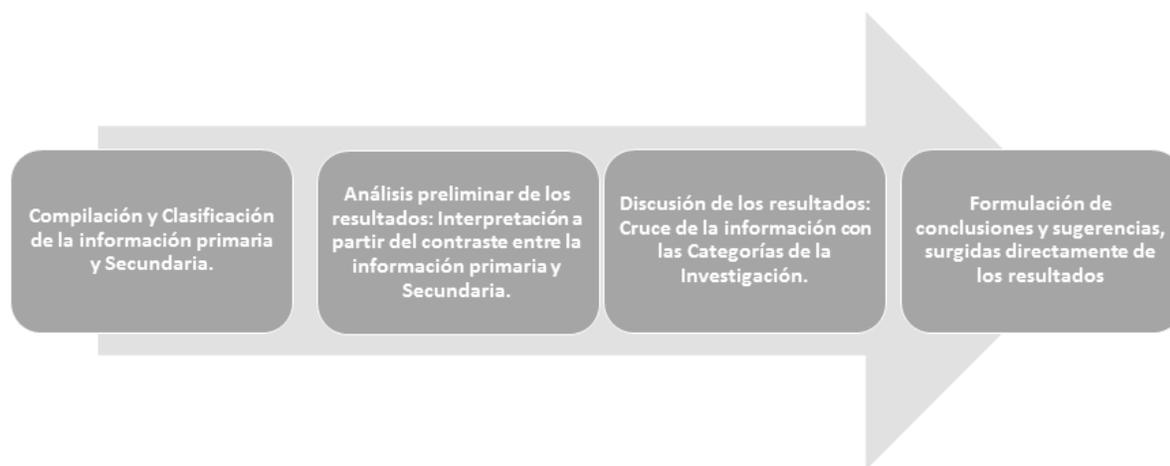
Por otra parte, como fuente secundaria, se estructuró una compilación normativa de todos los instrumentos jurídicos que determinan la gestión, el fomento y el desarrollo del espacio público en Manizales, enfocado en el Sector Histórico. Esta compilación comprende documentos de carácter nacional (Como Leyes, Decretos, etc.) y local (como Acuerdos o el Plan de Ordenamiento Territorial –POT-). Esta compilación normativa sirvió de plataforma para contrastar la dimensión deóntica, formulada desde el Gobierno Nacional y la Administración Local, con los hechos señalados durante las entrevistas realizadas a los diferentes representantes de los actores que influyen en la gestión del Espacio Público en el Sector Histórico de la Ciudad. La compilación llevó a la estructuración de un normograma (Véase Anexo 3) que hizo de manera más eficiente la interpretación de las afirmaciones aportadas por medio de las entrevistas semiestructuradas. Igualmente, se consultó el presupuesto municipal como fuente objetiva sobre la cantidad de recursos financieros disponibles, desde la administración local, para el manejo del espacio público (Véase Anexo 4).

En un primer momento, esta investigación giró en torno a la compilación y análisis de los diferentes instrumentos jurídicos sobre las variantes sociales que influyen en el ya mencionado manejo del Espacio Público en el municipio (Véase Anexo 3); posteriormente, se dio el encuentro con los actores, cuyo testimonio fue compilado por medio de las entrevistas semiestructuradas (Véase Anexo 2). La información obtenida de estas entrevistas fue clasificada y codificada por medio de matrices para un mejor orden que preparara las posteriores etapas de la investigación (Véase Anexo 5)

Después, se realizó un contraste entre la información compilada en el normograma y la información presupuestal disponible con las declaraciones obtenidas en las entrevistas semiestructuradas. Este contraste, entre fuentes primarias y secundarias (entre respuestas

de las entrevistas, información compilada por el normograma e información presupuestal) llevó a una etapa de interpretación cualitativa, donde se pudo evidenciar los vacíos, los acuerdos y las necesidades establecidas por las declaraciones de los actores, la eficacia de las normas y la condición material de los recursos destinados al Espacio Público. A partir de esta interpretación, se dio un segundo cruce: esta vez, con las categorías planteadas para la presente investigación (caracterización, recursos, implementación y resultados de la política pública). Este segundo cruce llevó a la formulación de los resultados y de las conclusiones de la investigación. Por consiguiente, esta investigación se dio de manera consecuente: las conclusiones –y, posteriormente, las sugerencias- se derivan, corolaria y directamente, de toda la información reunida y de su posterior lectura. Las etapas que llevaron de la recopilación de información a las conclusiones y sugerencias se hacen más evidentes por medio de la siguiente representación:

Gráfica 1 Proceso de Compilación y Análisis de la Información



Fuente: Elaboración Propia

8 RESULTADOS

8.1 Normatividad del Espacio Público Aplicada en el Municipio de Manizales (2010 – 2015)

Durante el periodo estudiado en la presente investigación, la normatividad aplicada para el Espacio Público en el Centro Histórico de la Ciudad de Manizales ha sido tanto de carácter nacional como local (Véase Anexo 3). Los instrumentos normativos mencionados en esta sección han sido formulados para buscar una armonía entre los diferentes niveles administrativos, con el fin de cumplir una serie de propósitos y principios, en beneficio de la ciudadanía y dentro del marco del Estado Social de Derecho. Por consiguiente, se resaltan los instrumentos cuya vinculación a los problemas presentados en el Espacio Público del Centro Histórico de Manizales es de carácter directo.

En primer lugar, se menciona el documento CONPES 3718 del 31 de enero de 2012. Este documento está dedicado exclusivamente a la Política Nacional del Espacio Público. El CONPES 3718 es fundamental para entender las diferentes dimensiones del Espacio Público: su generación, su gestión y su sostenibilidad. Al mismo tiempo, el CONPES 3718 ofrece directrices para que el Concepto de "Espacio Público" sea incorporado, de manera efectiva, al ordenamiento territorial y ambiental de cada municipio. Además, este documento contempla propuestas para la gestión y la financiación de proyectos para el fomento y la defensa del Espacio Público.

En segundo lugar, en cuanto a normatividad nacional, está la Ley 397 de 1997. Esta Ley es la que está destinada a la protección del patrimonio cultural, el cual se evidencia, para el presente caso, en bienes con interés arquitectónico, urbano, ambiental y ecológico. Hay que tener en cuenta que esta Ley propone un marco conceptual y jurídico para orientar las políticas públicas que beneficien la conservación de estos bienes de interés cultural, como muestra tangente de la historia y de la identidad de las ciudades colombianas.

Por otra parte, a nivel local, está el Acuerdo 443 de 1999, que reglamenta las ventas informales en la Ciudad de Manizales. Como se puede observar en las declaraciones de los diversos actores entrevistados, el Acuerdo 443 es el principal hito normativo, para entender

cómo las instituciones, el comercio formal y la sociedad civil han podido organizarse para llegar a posibles decisiones unánimes, sobre la conservación y la recuperación del Espacio Público en el Centro Histórico. En el Acuerdo se establece asuntos tales como el presupuesto destinado a programas en beneficio de los vendedores informales (en busca de mayores oportunidades económicas y laborales) o las condiciones apropiadas para que dichos vendedores puedan ejercer su labor, teniendo en cuenta la circulación en las vías públicas y el bienestar de la comunidad. Cabe igualmente mencionar el Acuerdo 0843 del 19 de Mayo de 2014, que reglamenta la compensación por el aprovechamiento económico con usos temporales del Espacio Público en el Municipio de Manizales. Este acuerdo fomenta el uso ordenado del espacio público para fines comerciales. De este uso lucrativo, el municipio ha podido configurar un nuevo tributo.

Igualmente, está presente el Actual Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aprobado por el Acuerdo 663 del 13 de Septiembre de 2007. Tanto el POT como el Acuerdo 443 se articulan mutuamente, al reconocerse la destinación y la calidad de las áreas que componen el Espacio Público en el Centro Histórico: su importancia patrimonial y cultural, su potencial en beneficio de la ciudadanía en general, su dimensión espacial ante otras áreas destinadas al comercio o para el goce privado, etc. El POT es un instrumento básico para entender el Espacio Público desde una comprensión de las realidades urbanísticas locales: desde cómo la ciudadanía convive con una serie de peculiaridades socio-económicas, que distinguen a Manizales de otras ciudades del país, y desde cómo dichas peculiaridades deben darse, respetando el orden jurídico establecido por las autoridades municipales y la legislación nacional.

8.2 Análisis Preliminar

Este análisis preliminar de los resultados está basado en las entrevistas semiestructuradas que se realizaron a los principales actores que determinan la Política Pública del Espacio Público en el Centro Histórico de Manizales (estos son: los representantes del Gobierno Local, el Comercio Formal y la Sociedad Civil, encabezados, respectivamente, por la Secretaría Municipal del Medio Ambiente, la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas y la Asociación Cívica “Centro Histórico de Manizales”). Este análisis sigue, de

manera ordenada, las categorías de análisis planteadas para la presente investigación: Caracterización de las políticas públicas, Factores de implementación, Proceso de la implementación y Resultados de la implementación.

Se puede describir la Política Pública para el Espacio Público en el Centro Histórico de la ciudad de Manizales como una serie de decisiones que se han desarrollado a partir del Acuerdo 443 de 1999 y de los Planes del Orden Municipal, para el control del Espacio Público (Véase Anexo 3). Estas decisiones también se han venido orientando por documentos de orden nacional como lo es el CONPES 3718 de 2012. A partir de este supuesto, las diferentes Administraciones Municipales han venido adaptándose a la evolución del problema del espacio público a lo largo del tiempo. A partir de las entrevistas con los representantes gubernamentales, gremiales y de la sociedad civil, se ha evidenciado que no existe una Política Pública estructurada, evidente y articulada institucionalmente para el Espacio Público del Centro Histórico. En palabras del Secretario Municipal del Medio Ambiente:

Pues (sic) en el municipio de Manizales no existe una Política Pública como tal, destinada al manejo del Espacio Público, en la ciudad. Obviamente, hay elementos que están en el plan de ordenamiento territorial y en otros acuerdos. Pero lo que (se) refiere a la acción de esta secretaría y qué es lo que maneja, que es la ocupación de espacio público con ventas informales, pues existe una normatividad municipal, una normatividad que ya se está convirtiendo en algo viejo y, obviamente, pues que se está revisando y (que) es el acuerdo 443 de 1999 y otras normas siguientes que lo que hacen es desarrollar apartes del acuerdo 443 del 99. Digamos que esa es la principal norma bajo la cual se otorgan, en la actualidad, los permisos para la ocupación de espacio público con ventas informales. Y, obviamente, como le dije, a partir de eso hay un desarrollo de normas; pero es muy poco e incipiente. Básicamente, lo que hace es cambiar responsabilidades al interior de la administración municipal. (Diego Fernando González Marín, Secretario del Medio Ambiente del Municipio de Manizales)

Se ha evidenciado, igualmente, cómo las decisiones que conforman la Política Pública para el Espacio Público en Manizales son de carácter embrionario: la influencia de los Actores Gremiales, Civiles y Gubernamentales han considerado trabajar en el problema de la ocupación indebida del Espacio Público, en constante tensión con la economía formal que se desarrolla en el Sector Histórico de Manizales. Esto ha llevado a emplear una normatividad que lentamente se ha ido actualizando, ante la urgencia de resolver las diferencias entre quienes se ven obligados a trabajar en la informalidad y quienes han ejercido su actividad comercial bajo todas las exigencias legales. Una manera con que los actores buscan establecer medidas más firmes para el largo plazo es el vínculo entre actores públicos y privados (tanto comerciantes como residentes del sector), lo cual puede traducirse en una normatividad más actualizada. Por consiguiente, se hace evidente que las características de una Política Pública para el Espacio Público se han ido configurando a partir de la iniciativa y de la visión de los actores. En palabras de la Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio por Caldas:

(Nos ha dado) dificultad encontrar políticas públicas como políticas como tal, digamos, que pudiéramos consultar. Sí vemos que se ha efectuado un esfuerzo tanto desde lo público como desde lo privado y digamos que un inicio fue el CONPES 3718 de Espacio Público, que fue del (año) 2012, y que sirvió como instrumento para que los municipios, digamos, tuvieran una guía para trabajar. Pero pensamos, digamos, que hay que hacer una apuesta público-privada aún más grande y una construcción de política fuerte. Nosotros, inclusive hace tal vez un par de años, tuvimos por invitado (sic) al General (Paco Rosendo) Moncayo (Gallegos) que fue un General que hizo toda la reconstrucción del Centro Histórico en Quito y nos contaba, digamos, cómo desde una política muy clara, desde su alcaldía, había hecho como una especie de centros comerciales, digamos, para los vendedores ambulantes; pero fue, inclusive, muy impresionante, porque, aun siendo un militar, fue un proceso que no tuvo un solo momento de violencia; sino que ellos lograban, digamos, llegar a acuerdos con los vendedores. Es un proyecto de largo plazo y que requiere recursos, por supuesto; pero pues, digamos, que una política como de esa

envergadura (sic) nosotros no identificamos en el municipio. (Lina María Ramírez Londoño, Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas).

Esta misma necesidad de integración entre los actores públicos y privados se confirmó también con las declaraciones del Ex – Presidente de la Junta Directiva de la Asociación Cívica “Centro Histórico de Manizales”. Según sus palabras, estos vínculos podrán fortalecer las propuestas destinadas al Centro Histórico, las cuales han sido trazadas durante las administraciones municipales de la década del 2010 y que apenas se han ido materializando en tiempos recientes. Se resalta el hecho de que haya existido un trabajo en conjunto entre las diversas secretarías municipales, en la adopción de medidas que benefician el Centro Histórico en asuntos de Seguridad, Iluminación y Conservación de un Medio Ambiente Sano en la Zona –al controlarse, paulatinamente, la contaminación atmosférica y sonora-; no obstante, a pesar de que esta perspectiva es optimista, las circunstancias siempre pueden mejorar, mientras haya una mayor unión entre los diferentes actores que intervienen en las Políticas Públicas del Espacio Público:

(Las recientes administraciones han) tenido como un foco, un énfasis y un interés y una voluntad para que haya políticas públicas para que se dé (sic) un buen entorno, para que se genere un buen entorno, para que el centro vuelva a vivir, que vuelva a rehabilitarse, que sea atractivo para el comerciante y el inversionista, que sea atractivo y, de alguna forma, darle valor a ese centro histórico. Básicamente, lo que pudimos ver dentro de la Asociación Cívica es que se está haciendo un trabajo, digamos, unido entre las diferentes secretarías, para poder destacar ese centro: en temas de iluminación, seguridad, cámaras, medio ambiente... Ha sido difícil porque, obviamente, hay muchísimos intereses y hay que trabajar, de alguna forma, con el residente-habitante (sic), con el comerciante y el habitual personal que trabaja o vive del centro; pero, de alguna forma, se han logrado que las políticas públicas hayan, por lo menos, generado un impacto. (...)Yo pienso que se han logrado sintetizar proyectos, ideas. Creo que son más estrictos con el tema del ruido, con (el) ambiente. Lo repito: con el tema de la iluminación que se ha logrado. Se ha logrado, digamos, de alguna forma, concretar proyectos y procesos y acciones. Yo creo que, últimamente, podemos ver resultados. Hablo también desde los mismos gremios en los

cuales yo también participo. Hay un mejor control, mejoras en fachadas que los mismos ciudadanos han logrado con esos beneficios tributarios. Y hay una buena percepción. Yo como ciudadano veo que hay un Centro Histórico más bonito, una Plaza de Bolívar más bonita, una Carrera 23 que se trata de mejorar. Todavía nos falta mucho. Y ahí vamos: algo se ha logrado. (Germán Maldonado González, Ex Presidente de la Junta Directiva de la Asociación Cívica “Centro Histórico de Manizales”).

En cuanto al Reconocimiento de los Actores que intervienen en la formación de las Políticas Públicas del Espacio Público para el Centro Histórico de Manizales, se considera la importancia de la Alcaldía de Manizales como ente que financia y contrata a los funcionarios para ejercer control sobre dicho espacio. La Alcaldía es, igualmente, el ente imprescindible para la asignación de recursos destinados a la Política Pública del Espacio Público en el Centro Histórico. Según la Administración Local, el Presupuesto destinado por la Alcaldía Municipal para la Recuperación del Espacio Público, entre los años 2013 y 2015, ha sido de \$1.798 Millones de Pesos. Esta cifra se ha dado gracias al gradual aumento del erario destinado al Espacio Público: se pasó de \$470 Millones de Pesos en el 2013 a \$763 Millones en el 2015.² Estos dineros se han invertido, principalmente, para la contratación del personal que ejerce la vigilancia y el control del espacio público. Igualmente, se debe resaltar que la labor de control se hace considerando un protocolo que se concreta en colaboración con la Policía Nacional, en caso de hacerse un procedimiento de restitución. En palabras del Secretario del Medio Ambiente:

(...) desde la alcaldía de Manizales, se dedican unos recursos para el mejoramiento de la ocupación del espacio público con ventas informales. Gran parte de esos recursos pues se van en el pago de unos controladores, que son las personas que, por parte de la secretaría del medio ambiente, se encargan de la vigilancia y el control del espacio público. Pero es muy importante decir que esta vigilancia y operación se debe hacer y se hace en colaboración de (sic) la policía nacional, que es la que garantiza también la seguridad de

² Estos cálculos se hicieron a partir de 2013, teniendo en cuenta que la Secretaría del Medio Ambiente del Municipio de Manizales fue creada por el Acuerdo No. 0793 de 2012. Sus labores iniciaron, por consiguiente, en el año 2013.

estas personas que normalmente hacen la ocupación. Entonces, por protocolo, acá nosotros tenemos que, primero, (a) la ocupación ilegal se le hace un requerimiento; después de ese requerimiento, (si) el ocupante hace caso omiso, pues procedemos a preparar el operativo de restitución del espacio público, que finalmente se ejecuta y, obviamente, hay unas mercancías que son aprehendidas y también hay unas políticas para la devolución de esas mismas mercancías. - (Diego Fernando González Marín, Secretario del Medio Ambiente del Municipio de Manizales)

Las sucesivas administraciones se han encargado, como una alternativa para la recuperación del Espacio Público en el Centro Histórico, de la concesión de módulos de venta informal; sin embargo, esto ha sido oportunidad para que nuevos vendedores lleguen a los sitios que antes eran aprovechados para los mismos propósitos. Ante esto, la administración municipal ha decidido establecer mesas de trabajo para conocer, de manera constante, las dinámicas de su actividad precaria, entablando diálogos con los vendedores informales. Durante estos encuentros, se han llevado a cabo programas como "El Centro está en tu corazón", el cual quiso integrar a los diferentes vendedores informales de toda la ciudad.

“(…)también es importante mencionar que, dentro del Espacio Público, hay diferentes grupos de vendedores: están los vendedores de perecederos de la Carrera 23, que son los del “El centro está en tu corazón”, están los vendedores que renovaron la ocupación; pero hay otra serie de “cambalacheros” (sic) que se ubican en otro sector, están los vendedores del sector de la galería, entonces digamos que cada uno tiene una problemática (sic) totalmente diferente; de acuerdo a esa problemática, pues nos hemos sentado a dialogar con ellos. Y, pues obviamente, los recursos que tiene la alcaldía pues son destinados, básicamente, a lo que es (sic) ejercer vigilancia y control del espacio público y, en algunos casos, en la organización del mismo, con herramientas y programas como los que se venían ejecutando en el sector de La Galería.” - (Diego Fernando González Marín, Secretario del Medio Ambiente del Municipio de Manizales)

En medio de las posibles disputas, dada la necesidad de controlar la ocupación indebida del Espacio Público en el Sector Histórico de Manizales, Organismos de Control y de Protección Ciudadana, como la Personería Municipal y la Defensoría del pueblo, se han convertido en entidades que tratan de orientar a los vendedores informales en procesos judiciales en los que se debate su Derecho al Trabajo. Al no cumplirse las expectativas, por medio de los procedimientos exigidos por el Acuerdo, muchos vendedores informales defienden su Derecho al Trabajo por medio de la Acción de Tutela. En estos procesos, la Personería y la Defensoría intervienen como representantes del Ministerio Público. En dichos momentos, se muestra cómo no solamente las autoridades administrativas locales son importantes al momento de dirimir en las tensiones dadas por los posibles enfrentamientos, entre sectores involucrados con la institucionalidad, la formalidad y la informalidad, al momento de defenderse el espacio público. Dicho de otra forma: a veces, las Autoridades Judiciales y los Organismos de Control también intervienen de manera importante; sin embargo, pueden hacer más lentas las labores hechas desde la Administración Local, al momento de solucionar de fondo algunas cuestiones relacionadas con el Espacio Público en el Centro Histórico:

(...) los actores obviamente se han reconocido en diferentes mesas de trabajo que se han realizado, que se han tratado de implementar. Digamos que un actor fundamental son (sic) las personas que realizan la ocupación, o sea: los vendedores, con los cuales se establece mesas de trabajo y con los cuales, pues, se atiende continuamente sus solicitudes. Otros actores muy importantes son la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo. ¿Por qué? Porque casi todos los vendedores, cuando tienen algún inconveniente con la renovación del permiso (porque no hacen llegar los documentos o no cumplen los requisitos de los que habla el Acuerdo 443), pues se escudan en estos organismos de defensa de los derechos ciudadanos, para garantizar su derecho al trabajo. Entonces también hemos estado sentados con Personería y con Defensoría.- (Diego Fernando González Marín, Secretario del Medio Ambiente del Municipio de Manizales)

En cuanto a la implementación de las Políticas Públicas para el Espacio Público en el Centro Histórico, se puede confirmar que el Acuerdo 443 de 1999 todavía ha servido como

instrumento jurídico para la concesión de espacios públicos para personas que lo requieran como medida laboral. Las Autoridades Locales, por medio de la Secretaría de Planeación, exigen una verificación de las condiciones socioeconómicas del núcleo familiar del vendedor informal; sin embargo, este proceso se hace con lentitud, ante el gran número de solicitudes y los pocos lugares que pueden ser asignados para su utilización con fines comerciales:

“(Existen) diferentes procesos y procedimientos y documentos que permiten darle trazabilidad (sic) a todo lo que es los permisos que se otorgan y a todo lo que es vigilancia y control. Con los permisos que se otorgan, obviamente, digamos que cada vendedor tiene su portafolio y, en ese portafolio, pues está el estudio socioeconómico y se evidencia la renovación de los permisos de forma tal como lo establece el Acuerdo 443. Entonces digamos que a esa forma de dar permisos se les puede dar trazabilidad. (...) el acuerdo 443 nos dice algo: y es que está solicitando para cada persona que quiera hacer la ocupación de espacio público con ventas informales un estudio socioeconómico. Un estudio socioeconómico que debe hacer la alcaldía de Manizales o que, actualmente, lo hace la alcaldía de Manizales a través (sic) de la secretaría de planeación y que lo ha hecho la secretaría de planeación (sic). Ese estudio socioeconómico tiene una finalidad y es de determinar (sic) que la única fuente de ingreso del núcleo familiar es esa ocupación del espacio público. Digamos que ese es el primer filtro que tiene ese acuerdo. Y el segundo filtro es que, obviamente, haya espacio público disponible para realizar la ocupación con la venta informal. Debido a que la mayoría de estudios socioeconómicos se hizo en los años 2004, 2005 y 2006, y, obviamente, con base en esos estudios socioeconómicos, se expidieron permisos para realizar ventas informales, ocupando el espacio público en la ciudad, pues entonces la administración que estaba en el año 2010 decidió suspender la realización de los estudios socioeconómicos. ¿Por qué? Porque habían muchísimas solicitudes para hacer estudios socioeconómicos; pero ya no había espacio público disponible para ubicar nuevos vendedores.” (Diego Fernando González Marín, Secretario del Medio Ambiente del Municipio de Manizales)

Durante la Implementación se ha evidenciado, desde el punto de vista gubernamental, una descoordinación entre las autoridades administrativas y las autoridades judiciales. La defensa del Derecho al Trabajo, ejercida por medio de acciones constitucionales (como la Tutela y la Acción Popular), muchas veces es reconocida, siguiendo la jurisprudencia de las Altas Cortes. No obstante, según el representante del gobierno municipal, los jueces no tienen en cuenta la situación real de cómo se ha ido distribuyendo paulatinamente el Espacio Público y cómo este ha sido defendido, para que no sea destinado exclusivamente a un empleo comercial. Sin embargo, se procura obedecer las diferentes sentencias; aunque éstas nunca impliquen una solución de fondo al conflicto entre el goce del espacio público y el Derecho al Trabajo. Por consiguiente, la actuación de los jueces garantiza la continuidad de la tensión entre el comercio informal y la labor de vigilancia por parte de las autoridades locales.

El Acuerdo 443 de 1999 ha permitido, digamos, que las personas que hagan ocupación del espacio público pues realmente sean las que necesiten (sic); pero también hay que entender que, en casi todas las solicitudes que nosotros negamos acá en la secretaría, pues muchas de ellas, pues, van a otras vías, (se recurre) a otras vías, como la acción de tutela, y pues los jueces, en muchas ocasiones, nos están ordenando darles un permiso para la ocupación de espacio público en el Centro Histórico. En la sola carrera 23 hay aproximadamente, pues porque obviamente el número es muy variable, en este momento hay alrededor de 55 tutelas aproximadamente que han dado la orden a la alcaldía de expedir el correspondiente permiso para realizar la ocupación informal con la venta. Y eso, obviamente, va aumentando la carga. Pero también es importante relacionar que, en lo que se refiere a la carrera 23, existe un fallo del Consejo de Estado, de una acción popular, que dice que, en la carrera 23, entre las calles 21 a 27, solamente pueden estar 28 vendedores. Entonces muchas veces los fallos de los jueces hacen que ese fallo (sic) del Consejo de Estado, pues, se incumpla; pero obviamente es ordenado por un juez de la República y nosotros no nos queda pues sino (sic) cumplir. (Diego Fernando González Marín, Secretario del Medio Ambiente del Municipio de Manizales)

Por parte de la representación de los gremios, se mira con optimismo cómo un nuevo espíritu emprendedor ha revitalizado el Centro Histórico de la ciudad, al ofrecer a los consumidores y turistas una opción para el ocio y el disfrute del panorama histórico y urbano de Manizales: los Cafés en Terrazas. Estos negocios, adecuados con sofisticación y cosmopolitismo, contrarrestan la visión del centro como un centro de abasto, renovando la imagen de la ciudad como un punto de encuentro más que como un lugar donde se concentran los negocios de diferente naturaleza, formal o informal, y donde los peatones transitan con dificultad. Negocios como los Cafés en Terrazas son ejemplos de cuán constante es la necesidad de crear un atractivo económico por medio de un atractivo arquitectónico y decorativo:

“(...) el proceso (de implementación también) se está dando, con estos nuevos empresarios que están llegando al centro a utilizar infraestructuras muy lindas, desde donde hay una vista maravillosa: en estos momentos tenemos tres o cuatro negocios muy nuevos y emblemáticos en nuestro centro histórico y nos parece que le han generado... Nosotros pensamos que la ocupación del centro histórico depende de mucho de las posibilidades (sic) que en él se oferten. Es decir: si nosotros dejamos que el centro histórico, digamos, lo que hemos dicho muchas veces, se nos vuelva más como un centro de abasto, como más parecido a la galería, digamos eso en la 23, pues la gente que vamos a tener ocupando el Centro seguramente van a ser las personas que les gusta ese tipo de espacios. Pero si tenemos negocios bonitos, si tenemos... Hemos pensado mucho desde la Asociación Centro Histórico, en la cual la Cámara pues hace presencia, es qué bueno que pudiéramos tener, como en muchos países europeos que tienen centros muy bonitos, comercios más bonitos, más organizados, que puedan tener sillitas, que no sea invasivo para la gente. Por supuesto que la gente tiene que tener (sic) espacio para caminar; pero en la medida que usemos mejor el espacio público, la ocupación de ese espacio público también va a ser de mejor... Va a estar en mejores condiciones en unos habitantes (sic) pues que le van a brindar mejor seguridad. Digamos que todo lo que se está dando con esos negocios nuevos –“la Azotea”, el cafecito de “Seguros Atlas”, “El Downtown”, “La Cúpula”, todo ese tipo de negocios- traen nuevamente gente que se van a interesar en cuidar ese centro histórico

maravilloso que tenemos. Todo el marco que se crea con la Gobernación, la Plaza de Bolívar y la Catedral es una cosa impresionante, es bellissimo...” (Lina María Ramírez Londoño, Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas).

Pero estos nuevos negocios, que renuevan el potencial turístico y cultural del Centro Histórico de Manizales, son todavía esfuerzos aislados que necesitan adquirir un mayor empuje con el paso del tiempo. Los instrumentos jurídicos, destinados al manejo y a la protección del Centro Histórico, deben repercutir en la relación entre la ciudadanía y la territorialidad como manifestación de un sentimiento colectivo, de un espíritu de pertenencia por la ciudad. Vigilar el Espacio Público no puede quedarse en lo presupuestado según el Acuerdo 443: para evitar una mayor cooptación del espacio público, por parte de la economía informal, hace falta más una visión constructiva de cohesión social y empresarial que una estrategia de mera voluntad para sancionar. La implementación, desde el punto de vista del gremio de los comerciantes formales, ha resultado insuficiente, porque el control del Espacio Público no ha incluido una visión más comprometida con la convivencia como condición del orgullo ciudadano y de la conservación del color local:

“Manizales no ha sido ajena a los procesos de desarrollo e implementación de políticas, planes, programas y proyectos urbanísticos de espacio público, sus diferentes administraciones han venido dándole importancia al tema del aprovechamiento y del mantenimiento de ese espacio público. Volvemos a hablar del plan de manejo y protección del Centro Histórico, del plan maestro; pero pues, al mismo tiempo, consideramos que se requieren de nuevos instrumentos de protección que busquen recuperar el orgullo individual y colectivo de los manizaleños. (...) Creemos que hay mucho trabajo por hacer, pues realmente pensamos y sabemos y entendemos que requiere inversión; pero tal vez lo que uno necesita más rápido que todo eso es toda la voluntad para que se cambie, digamos, el Centro Histórico. Nosotros vemos con preocupación y con tristeza que se ha cooptado por tanto vendedor ambulante, digamos. Nos pasó ahorita que acabamos de tener renovaciones: mucha gente, de las cancelaciones que se dieron en matrículas mercantiles, nos hablaba mucho de esa competencia, lo difícil que era para ellos, y

digamos que no es buen negocio para una ciudad que sus comerciantes formales sean desplazados por el comercio informal.” (Lina María Ramírez Londoño, Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas).

Por su parte, el representante de la Sociedad Civil ve con preocupación la ausencia de autoridad gubernamental y de control sobre las ventas informales, al no haber un rasero igual entre comerciantes formales y quienes ocupan indebidamente el espacio público: el comerciante formal se ve rodeado de altas exigencias para poder ejercer su labor con idoneidad, ante un mercado que busca ser satisfecho; en contraste, el comerciante informal no parece obedecer las mínimas normas para un sano equilibrio entre ciudadanía, legalidad y espacio público. No obstante, el representante de la sociedad civil ve una posibilidad de que dicho equilibrio se renueve, gracias al trabajo en conjunto de los comerciantes formalizados: una unión que parte de los gremios, organizados por medio de la Cámara de Comercio y de Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) junto con la Asociación Cívica "Centro Histórico". Esto reafirma la necesidad de una constante comunicación entre una institucionalidad más fuerte y una ciudadanía en constante alerta, por la defensa de sus derechos económicos y civiles.

Hay que trabajar mucho más, ya que hay una serie de comerciantes que invaden el espacio y creo que no hay forma de poderlos mover. Sé que hay personas que tienen protección jurídica y no pueden ser tocadas ni movidas y que ya han adquirido el derecho a trabajar, invadiendo el espacio público. A mí me sorprende que, en la carrera 23, hay unos sitios de venta de productos que tienen cilindros de gas, tienen carpas, yo creo que bajan la electricidad de manera pirata (sic) de la electricidad de la CHEC y no se les controlan (sic) y, si se les controla, no se les puede tocar, son intocables; mientras nosotros (o, en el caso mío, que soy hotelero) veo que, a veces, nos visitan, nos revisan, nos dicen que hay que tener las cosas muy organizadas (sic) y ve uno que, en la 23 específicamente, no se logra (un control). Yo pensaría que el espacio público requiere todavía más esfuerzo, más conciencia y, definitivamente, mucho más control y autoridad, para que el espacio público sea un espacio público para todos; no una invasión de vendedores ambulantes que,

básicamente, no podemos sacar. (Germán Maldonado González, Ex Presidente de la Junta Directiva de la Asociación Cívica “Centro Histórico de Manizales”).

Sobre el Marco Institucional de las Políticas Públicas del Espacio Público para el Centro Histórico, puede afirmarse, en términos concretos, que, junto con el Acuerdo 443, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) ha sido el instrumento, de carácter local, con más importancia en el nivel jurídico, para la paulatina formación de una Política Pública destinada al Espacio Público del Centro Histórico del Municipio. La caracterización de la zona urbana, hecha por el POT, ha determinado un conjunto de acciones que han permanecido casi siempre en un plano propositivo, siendo su realidad una excepción. Sin embargo, los instrumentos jurídicos y, por extensión, el Marco Institucional, necesitan renovarse de manera urgente, dadas las dinámicas de movilización laboral que se manifiestan en toda la Región del Eje Cafetero, en momentos de gran concentración cultural y de gran flujo comercial (como lo es, por ejemplo, la Feria de Manizales). Existe, pues, un riesgo de que las medidas trazadas institucionalmente resulten ineficaces cuando sean trasladadas, de manera plena, a una realidad cambiante, de la que no se excluye el municipio de Manizales. Esta realidad, como se ha sugerido a lo largo de este texto, es una realidad donde la precariedad laboral y las tensiones socio-económicas se evidencian en los espacios públicos. Por consiguiente, los diferentes instrumentos jurídicos –aprobados por el Concejo Municipal- deben incorporar un contexto que ha cambiado durante las últimas dos décadas.

No obstante, la discusión sobre la protección, destinación y disfrute del espacio público es un problema que aún no ha encontrado una solución definitiva en ninguna ciudad del mundo. Los diferentes actores están de acuerdo en que el Espacio Público es una construcción constante donde confluye la sociedad civil, la institucionalidad y quienes tienen un interés comercial alrededor de dicho espacio. No puede ser un punto de vista el que sea privilegiado al momento de diagnosticar el panorama de las políticas públicas para el Espacio Público:

(...) con el POT y con la Secretaría de Planeación, se ha logrado, por lo menos jurídicamente, lograr (sic) un marco institucional, como un derrotero, una guía, hacia lo que se quiere lograr. Yo pienso que ya estamos en una etapa de consolidar esas políticas públicas, de consolidar ese marco institucional que se le ha querido dar al Centro Histórico. Yo a veces pienso que lo que nos hace falta y creería, como particular ciudadano y manizaleño, que hay que hacer como una “microgerencia”, una “microalcaldía” del Centro Histórico, que involucre el control del Espacio Público: iluminación, seguridad, pintura, señalización, avisos de fachada, arreglos de vías y áreas para destacar y conservar (áreas como la “Calle del Tango”). (Germán Maldonado González, Ex Presidente de la Junta Directiva de la Asociación Cívica “Centro Histórico de Manizales”).

“(…) hay que reconocer el problema de la ocupación del espacio público como un problema estructural. Eso es lo primero, eso no es un problema de solamente control. Nosotros, en la secretaría, pues sabemos que el problema de la ocupación del espacio público corresponde a una situación económica que vive el país y, obviamente, a una falta de oportunidad y a una falta de empleo para esas personas. Entonces el problema habría que abordarlo desde muchísimas óptimas y muchísimos actores. Lamentablemente, esta ocupación del espacio público, pues, solamente se trata de controlar a través (sic) de un grupo de servidores que son los que realizan la inspección y vigilancia en las vías de la ciudad; pero me parece a mí (sic) que se debe abordar otra óptica e integralmente buscar una solución; pues una solución compleja y que, prácticamente, ninguna ciudad de Colombia la ha encontrado. Porque, por ejemplo, vemos en Armenia cómo recientemente se construyó, con recursos del municipio, un centro comercial para ser ocupado por vendedores informales. Ahí estuvieron los vendedores 15 días; hoy, muchos vendedores que estaban en el centro comercial han vuelto a las calles; o, en los espacios que ellos dejaron, hay nuevos vendedores ocupándolos. Digamos que es una situación muy compleja y que la única solución que yo conozco, y que se dio con una inversión cuantiosa, es una inversión de mejoramiento en el mismo centro histórico de Quito, Ecuador. Es la única experiencia que yo conozco que sea positiva. Porque, digamos, las ciudades europeas: tú

ves, por ejemplo, en ciudades como Barcelona una ocupación alta con (sic) vendedores ambulantes y en casi todas las ciudades del mundo. Entonces digamos que es una problemática (sic) de falta de oportunidades y falta de empleos y que se debe abordar así. Obviamente, nosotros, bajo esa premisa, tampoco podemos dejar de ejercer el control y, por el contrario, pues seguir ejerciéndolo, pues si no (sic) la ciudad se inunda con ventas informales. Inclusive, después de ferias, detectamos que muchos vendedores de Pereira estaban acá y nos tocó hacer los procedimientos respectivos para que se fueran para Pereira y no propiciaran esa ocupación del espacio público de personas foráneas. (Diego Fernando González Marín, Secretario del Medio Ambiente del Municipio de Manizales)

En cuanto a los resultados de la Política Pública para el Espacio Público del Centro Histórico de Manizales, se da un panorama general de gran expectativa hacia los posibles cambios que pueden darse tanto en el nivel nacional como en el local. Al revelarse la Política Pública estudiada aquí, como un embrión de lo que puede ser en el futuro, se hace urgente una reforma a los instrumentos jurídicos de carácter municipal, para mediar en la tensión entre espacio público, economía formal y comercio informal. Sin embargo, esta reforma debe darse de manera integral, teniendo en cuenta la inestable situación socioeconómica de la nación colombiana y de los diferentes problemas que terminan convergiendo en un constante malestar en la sociedad. La informalidad es consecuencia de una vulnerabilidad social donde existen pocas alternativas para ascender socialmente. Por consiguiente, en el Espacio Público se evidencia el malestar y la vulnerabilidad que padecen miles de personas que se ven obligadas a trabajar en la informalidad:

(...) si bien el acuerdo, en un principio, tuvo unos resultados favorables, pues, en este momento, dada la situación económica del país, una situación coyuntural que viven todas las ciudades, pues sí se hace necesario la revisión de este acuerdo e implementar un modelo pues que permita, digamos, el aprovechamiento económico del espacio público, poniendo un tipo de arrendamiento, por llamarlo así, o un tipo de compensación, también por llamarla así, para las personas que realicen la ocupación del espacio público. (Diego Fernando González Marín, Secretario del Medio Ambiente del Municipio de Manizales)

Por otra parte, se ha observado que programas como "El Centro Está en tu Corazón" han resultado inefectivos, al no haber un constante acompañamiento durante el proceso de formalización de los vendedores vinculados. La administración ha procurado ponderar diferentes circunstancias: situación de vulnerabilidad socio-económica de los vendedores ambulantes, número de lugares públicos que pueden ser asignados para fines comerciales y el deber del Estado de proteger el derecho al trabajo. A pesar de estas consideraciones, las soluciones siempre han implicado una afectación visible, un deterioro constante en el ambiente y en el goce estético del Espacio Público. Esto perjudica el atractivo y la identidad del Centro Histórico del Municipio:

La estrategia (de "El Centro Está en tu Corazón") fue recoger a los vendedores de perecederos de la ciudad y ubicarlos en el centro histórico y acogerlos y darles ese derecho mediante una resolución y empezar un proceso de formalización y fue así, como en el año 2015, se formalizaron, con unidades de negocio independientes, 25 vendedores que hacían parte de ese programa; pero, en febrero de 2016, cuando empezamos a realizar seguimiento a la formalización de vendedores, pues vimos que, de las 25 unidades de negocio que habían sido entregadas, prácticamente, en diciembre de 2015, solamente quedaban dos. El resto de los 25 formalizados, o sea 23, estaban en las calles, realizando nuevamente la ocupación de espacio público con sus carretas y con ventas de perecederos. De ese programa, en este momento, de esa estrategia que tuvo la administración pasada, y dado que no surtió ningún efecto la formalización, pues nuestra decisión fue no continuar con el programa. Y pues, gracias a ese acto administrativo que se generó entonces, pues hoy tenemos 52 personas que tienen una autorización para ejercer la venta informal en el espacio público y ocupado, pues, con carretas con ventas de perecederos, que, obviamente, le da una carga muy importante y pues estéticamente no recomendada a la Carrera 23. (Diego Fernando González Marín, Secretario del Medio Ambiente del Municipio de Manizales)

Otros resultados, evidenciados en la Política Pública embrionaria que se ha llevado a cabo en la Ciudad de Manizales, han tenido que ver con la Declaración como Monumento Nacional al conjunto de inmuebles y a la arquitectura republicana que conforman el

atractivo del Centro Histórico. Esta declaración ha llevado a cambios tributarios y espaciales de carácter más concreto, como la Aprobación del Acuerdo 0843 de 2014, por el cual se reglamentó la compensación para el aprovechamiento económico con usos temporales del Espacio Público (aunque faltan indagaciones para saber, con certeza, como se está acatando dicho Acuerdo). También se ha dado la aprobación en el Concejo de una serie de descuentos al impuesto predial de quienes son propietarios de inmuebles situados en el Centro Histórico, como reconocimiento a una serie de inversiones en el mejoramiento del aspecto físico de las edificaciones de interés histórico:

(...) nosotros creemos que la declaración como monumento nacional al conjunto de los inmuebles y la Arquitectura Republicana del Centro Histórico pues favorece mucho la preservación. Siempre hemos sostenido, desde la cámara, que tenemos un centro histórico precioso: tiene que ver con la catedral, tiene que ver con las casas que tenemos construidas, con la misma arquitectura del centro. Entonces nos parece que esta declaratoria fue muy importante. El Acuerdo 0843 del 19 Mayo del 2014, por el cual se reglamentó la compensación para el aprovechamiento económico con usos temporales del Espacio Público en el municipio de Manizales, nos parece un avance; aunque no sabemos si está funcionando mucho o no. Nosotros sí vemos (a) mucha gente usando el espacio público para actividades comerciales individuales; pero no sabemos si, digamos, el acuerdo como tal se está usando fuertemente; aunque nos parece un muy buen inicio, pues, tener ese acuerdo. (Lina María Ramírez Londoño, Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas).

Se logró, por acuerdo municipal y aprobación del Concejo, de unos descuentos (sic) para los propietarios, en la cual (sic) las fachadas que se le hacen a algunos bienes de interés cultural se les podría dar un descuento en su predial, en la medida en que invirtieran ese descuento en sus fachadas y en su estructura física, para mantener los inmuebles en un buen estado y en hacer un entorno bonito (sic). Yo pensaría que eso ha funcionado, esa política pública. (Veamos) el resultado de iluminación: tenemos una iluminación costosa, anticuada, yo pensaría que, en mi criterio, un poco hasta fea (sic): unos colores que no generaban alguna armonía. En eso ha mejorado. Yo sé que eso quizás se dio después del

2015. Yo sé que la pregunta se refiere a lo que pasó entre los años 2010 y 2015; pero, a veces, yo creo que todo eso viene (como) fruto del mismo (sic), a finales del 2015.

(...)Pienso que no había tanto interés y tanto ánimo de recuperar el centro: lo había; pero se quedaba en el papel y no se consolidaba nada. Por eso yo pienso que, si entre los años 2010 y 2015 hubo algo de lentitud, a finales del 2015 fue cuajando algo y ya en el 2016 y en el 2017, de alguna forma, uno ve más resultados. Y yo creo que ha sido positivo.

(Germán Maldonado González, Ex Presidente de la Junta Directiva de la Asociación Cívica “Centro Histórico de Manizales”).

Junto con la lentitud de la renovación de los permisos para establecer quienes tienen pueden usar legítimamente el Espacio Público desde la economía informal, se debe reconocer, igualmente, la necesidad de renovar el marco normativo destinado al Centro Histórico. Al reiterarse la idea de que el conjunto de medidas destinadas al Espacio Público del Centro Histórico de Manizales apenas conforman un embrión normativo para una mayor y más coordinada Política Pública, se hace también un llamado de atención sobre cómo muchas propuestas –de orden institucional, gremial y civil- requieren también la debida evaluación, más allá de la perspectiva de los Actores. El contraste entre éstos puntos de vista – gubernamental, gremial y civil- nos muestran algunas cuestiones preocupantes y una serie de perspectivas optimistas. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por crear una serie de vasos comunicantes entre dichos Actores, la desarticulación normativa a nivel local, ante el constante flujo económico y peatonal en el Centro Histórico, sigue siendo un hecho:

(...) el logro que nos parece más importante, gracias al trabajo liderado por la Asociación Centro Histórico, que se creó también hace algunos años y que nos parece muy importante: en la Segunda Versión del POT, que lo que busca (sic) es tener como eje transversal el desarrollo urbano de la ciudad, y (sic) se estipulan políticas para la conservación y proyección del futuro del Centro. Creemos que ese trabajo en el Centro Histórico estuvo muy bien: todo el plan especial de manejo y protección que se tiene y, digamos, que no se ha empezado a implementar; pero creemos que, digamos, la estructura de lo que se tiene es supremamente importante... Pensamos que este es un manejo realmente muy importante: el manual de intervención para edificaciones en bahareque y

todo el tema (del) exterior visual de la ciudad. Y, de igual manera, pues se han hecho importantes esfuerzos con el plan de exaltación y reglamentación del Centro Histórico: todo el trabajo que se ha hecho con los propietarios nos parece muy valioso porque, de todas formas, en la medida que conservemos esas casas, pues nuestro Centro tiene (sic) un atractivo maravilloso para propios y para visitantes. También tendríamos que decir que creemos que una iniciativa es lo que se ha empezado a trabajar los viernes, (la peatonalización) en la Carrera 23. Nosotros creemos que, a nivel ciudadano, ha sido recibido de una manera importante: vemos movilidad de la gente y, en estos momentos, estamos adelantando, con el área de estudios económicos, unas conversaciones con, digamos, empresarios de la 23, porque pueden ser percepciones distintas (sic). Digamos que una cosa es lo que el ciudadano puede estar pensando de tener su carrera 23 para caminar; pero, pues, hay que medir el impacto en el tema comercial. (Lina María Ramírez Londoño, Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas).

9 DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Tras el repaso a las declaraciones de los diferentes representantes de los sectores gubernamental, gremial y civil, se puede entender que hay una plataforma suficiente que puede entenderse como la base de una futura Política Pública para el Espacio Público en la Ciudad de Manizales. Sin embargo, dados la lentitud del proceso, las diferencias entre una estructura normativa amplia y el paulatino impacto de dicha normativa en la situación del Centro Histórico, se puede afirmar que la implementación está todavía en un estado intermedio en el que las circunstancias van cambiando de manera acelerada, al ser estas el resultado de la situación socio-económica general, ocurrida durante los últimos años en el país. En la presente sección, se analiza cómo el uso del espacio público, por parte de la economía informal, puede afectar los intereses de la ciudadanía y, por lo tanto, convertirse en un empleo antidemocrático de las áreas urbanas.

En grandes rasgos, si se hace una comparación con el componente legislativo y con informes como el CONPES, se puede encontrar semejanzas en la serie de intenciones que expresan los Actores entrevistados con este trabajo y la motivación de la normatividad en sus diferentes niveles. Como se enunció anteriormente, existe un marco normativo lo suficientemente amplio para entender, desde lo jurídico, los retos que la actualidad le impone a la institucionalidad para el manejo del espacio público. No obstante, se debe reconocer que, dadas las acciones concretas, los procedimientos regulados por el Acuerdo 443, las acciones de beneficio tributario para los residentes del Centro Histórico y la constante tensión entre los vendedores informales y el comercio formal, el fundamento de estas políticas públicas embrionarias para el Espacio Público han venido desde la comunidad y desde los mismos representantes de los diferentes estamentos. Cabe decir que la actuación de dichos estamentos se ha adaptado a unos instrumentos que llevan un gran periodo de tiempo, como orientadores en la defensa y recuperación del Espacio Público: el pluricitado Acuerdo 443 todavía se aplica, a casi veinte años de su aprobación en el Concejo Municipal. Empero, a pesar de la prioridad normativa, los cambios socio-económicos y culturales exigen unas nuevas orientaciones. Esto evidencia un fenómeno

constante en los estudios jurídicos y de políticas públicas: de cómo los fenómenos humanos van a la vanguardia del progreso del Derecho. (Montoya Garay, 2013)

9.1 Descripción de la Política Pública.

Al describirse la configuración actual de la Política Pública para el Espacio Público en el Centro Histórico de Manizales, se ha revelado una serie de situaciones. Estas pueden concentrarse en la perspectiva de que el Espacio Público municipal es un reflejo de cómo es, en grandes rasgos, la situación de fragilidad socio-económica en el país y de cómo Manizales no escapa de dicha situación (Alcaldía de Manizales, Secretaría de Planeación, 2016; Botero Escobar, 2016). Ahora bien, ante la excesiva e indebida ocupación del Espacio Público, por parte del comercio informal, el Gobierno Local, los Gremios y la Sociedad Civil han tenido que convivir con esta situación, a pesar de las tensiones y de las reclamaciones que se han dado. A la vez, cabe resaltar que esta situación no ha podido ser resuelta de manera satisfactoria, existiendo el antecedente de cómo la administración de la ciudad de Quito –mencionado tanto por el Secretario de Medio Ambiente del Municipio y por la Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas (Véase Anexo 2)- pudo transformar la situación de los vendedores informales que empleaban el Espacio Público para ejercer su labor.

También puede señalarse una segunda tensión, entre las autoridades: la tensión surgida entre el gestión del Espacio Público, hecha por la Administración Local y en compañía de la Policía, y los Organismos de Control tales como la Personería, la Defensoría y las Autoridades Judiciales. La distribución y asignación del Espacio Público, tal como se expuso en anteriores líneas, son cuestiones que dependen de una serie de situaciones que no pueden ser cambiadas, de manera expedita, por una sola sentencia judicial. El número de solicitantes que quieren ejercer el comercio en el Espacio Público es mayor que los lugares que pueden ser asignados. Sin embargo, las Acciones de Tutela, interpuestas por varias personas que se han visto afectadas al no contar con un espacio donde ofrecer sus productos, reconocen el Derecho al Trabajo. Este tipo de decisiones judiciales no consideran el problema de saturación espacial y visual que implica el comercio informal en el Centro Histórico. Por consiguiente, esta tensión entre autoridades administrativas y

judiciales (cuya actuación viene respaldada por la Personería y la Defensoría Municipales) determina un círculo vicioso. Este círculo vicioso se da de la siguiente manera: el comerciante informal ocupa el Espacio Público, es sancionado por la Autoridad Municipal, luego dicho comerciante interpone una tutela en defensa del Derecho al Trabajo, la tutela tiene una sentencia en favor del demandante, volviendo él a ocupar otra vez el espacio público, el cual será restituido en algún momento. Por consiguiente, desde la perspectiva de los Actores entrevistados, la alternativa judicial no tiene conciencia de la situación real del Espacio Público en el Sector Histórico de Manizales.

9.2 Factores de la Implementación de la Política Pública.

Cómo se indicó en la sección de Categorías de Análisis y su Operacionalización (Véase Tabla 1), la Categoría de Factores de Implementación está compuesta por dos elementos: los Recursos invertidos para el manejo del espacio público y los Actores, quienes son los que se encargan de administrar dichos recursos para que existan las condiciones suficientes para el éxito de la política pública estudiada.

En cuanto a los recursos destinados para la recuperación y la rehabilitación del Espacio Público en el Centro Histórico de la ciudad de Manizales, debe mencionarse que son aportes del Erario Municipal, contemplado y aprobado anualmente por el Concejo Municipal, durante las sesiones destinadas a discutir el presupuesto general de rentas y gastos (Véase Anexo 5). Estos fondos son destinados para contratar personal que haga tanto 1) labores de control y restitución sobre dicho Espacio como 2) trabajos para la destinación y rehabilitación de sitios determinados para la concentración de vendedores ambulantes. Sin embargo, como se vio en el programa “El Centro está en tu Corazón”, las medidas institucionales, vengan de la Administración o de los Jueces, no han sido suficientes. Los vendedores ambulantes no han sido objeto de un acompañamiento constante que lentamente los vaya formalizando. Esto determina su constante disgregación y su regreso a la informalidad. Por consiguiente, los gastos públicos, empleados por la Administración y destinados a la inclusión laboral de los vendedores ambulantes del Centro Histórico, resultan siendo ineficientes. Sin embargo, las decisiones financieras que han contribuido al mejoramiento del potencial histórico, arquitectónico y cultural del Centro Histórico han

tenido un visto bueno entre todos los actores entrevistados. Esta doble visión de los gastos empleados –el erario destinado al control y las decisiones financieras que han contribuido en la imagen del Sector Histórico- señala que la Política Pública debe mejorarse con fines de coordinación, entre una serie de propósitos que no se agoten en el control y la rehabilitación del Espacio, sumándose una perspectiva holística que implique al Centro Histórico como motivo de orgullo del ciudadano manizaleño. En otras palabras: no solamente en el Espacio Público se puede observar el grado de fragilidad socio-económica por el que pasa el país, también el grado de pertenencia con el que la ciudadanía expresa su orgullo por la localidad (Burbano Arroyo & Páramo, 2014).

La visión holística, que exige las circunstancias observadas durante la presente investigación, señala igualmente el potencial turístico y económico que puede fortalecerse aún más en el Centro Histórico, dada la colaboración entre los sectores públicos y privados (o en el trabajo en conjunto entre la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas y la Asociación Cívica “Centro Histórico de Manizales”). Se resalta, por consiguiente, que son los actores entrevistados quienes han encabezado la conformación racional de las fuerzas vivas de la sociedad local, para el manejo del Espacio Público: sus declaraciones, acciones y visiones son las que están determinando necesariamente el futuro del Espacio Público en Manizales, al interpretar, comprender y actuar según las necesidades de los comerciantes, los habitantes del Sector Histórico, los Vendedores Ambulantes, en busca de un equilibrio de intereses y de propósitos. Constituidos legal e institucionalmente, los Actores entrevistados son representantes idóneos cuya visión conforma un cuadro lo más objetivo posible sobre la situación actual del Espacio Público en Manizales.

Dicho lo anterior, los recursos para el manejo del Espacio Público se entienden como un gran capital cultural humano y empresarial que, lentamente, ha sido reconocido por los diferentes actores que han influido en la Política Pública aquí estudiada. Las tensiones entre la formalidad y la informalidad en el Centro Histórico implican también la conservación de dichos recursos para su mayor aprovechamiento. No obstante, esta conservación no se hace a cualquier precio: no se busca que el Centro sea un lugar destinado exclusivamente para el comercio; es también un lugar para vivir, para conocer, para descubrir. Hay un elemento

que debe conservarse y que está en riesgo de deteriorarse, ante la excesiva ocupación del comercio informal y la falta de control: el elemento identitario del Centro Histórico de la Ciudad que debe ser protegido por el Estado (Cortés Rodríguez, 2011; Montoya Garay, 2013).

La intervención estatal, materializada por la presencia de la Administración Municipal, se hace importante, al darse un componente cultural que orienta asuntos más pragmáticos, como la actividad comercial y el flujo financiero que se da en el centro Histórico de Manizales. Por consiguiente, se puede ver como un elemento que resulta “inútil” (o “decorativo” o “turístico”, como el elemento cultural e histórico del Centro Histórico) es la base de la prosperidad del Área Urbana estudiada en esta investigación. Este contraste entre Recursos Financieros (de carácter público) y el potencial de los Recursos Culturales y Humanos (como condición de una mayor prosperidad financiera, dado el atractivo turístico del Centro Histórico) revela el deber de que la protección del Espacio Público no se reduzca a una cuestión venal: la defensa del Espacio Público en el Sector Histórico de Manizales, liderada por la Administración Municipal y apoyada por los diferentes sectores de la población, es una defensa por la cohesión cultural e histórica de Manizales y que el deterioro por parte de la indebida ocupación del comercio informal puede resultar contraproducente en la conservación de dicha cohesión. Esta protección cultural está en consonancia con lo presupuestado por la Ley 397 de 1997, con los Artículos 70, 71 y 72 Constitucionales y con lo contemplado por el Departamento Nacional de Planeación (2015), para un Desarrollo Urbano económicamente viable y culturalmente beneficioso.

9.3 Proceso de Implementación.

La implementación de la política pública para el Espacio Público en el Centro Histórico de Manizales ha sido reconocida, por parte de todos los Actores entrevistados, como una etapa de lenta realización. Desde la intervención de la Administración Pública, el censo de los Comerciantes Informales y de los posibles vendedores que vienen a Manizales, en épocas de gran atractivo turístico y comercial –como pasa durante la Feria de Manizales–, es una manera en que la implementación se ha manifestado en términos básicos; pero el gran número de vendedores y la complejidad del flujo laboral informal ha desbordado las

capacidades de las Secretarías Municipales –especialmente, las Secretarías de Planeación y del Medio Ambiente del Municipio-. En consecuencia, se han dado lentamente los procesos para el reconocimiento de las personas que requieren una aprobación necesaria para ejercer el comercio en Espacios Públicos, a causa de su vulnerabilidad socio-económica y la de su Núcleo Familiar. Por otra parte, la implementación ha tenido una lenta realización, al construirse vasos comunicantes que han sido formalizados teóricamente durante el período 2010-2015, pero que apenas se han concretado durante los últimos años.

Puede afirmarse que el impacto real en la defensa, recuperación y rehabilitación del Espacio Público en el Centro Histórico de Manizales ha sido producto de un diálogo intergremial e interinstitucional que se ha dado durante la década de 2010 y que solamente ha dado frutos en tiempos recientes, a causa de una falta de coordinación entre las diferentes estamentos (como se señaló en anteriores líneas, respecto a cómo la Administración Municipal se ve obligada a acatar las sentencias de Tutela) y la complejidad del problema de las ventas informales en el Espacio Público.

La implementación, igualmente, se ha acelerado por cómo nuevos emprendimientos se han dado de manera reciente, como la que ha surgido gracias a la apertura de nuevos negocios –“Café-Terrazas”- que combinan la tradición y el potencial del paisaje cafetero con una visión cosmopolita y sofisticada, destinada a un consumidor exigente. Por consiguiente, los cambios no vienen trazados desde la normatividad, sino desde la evolución constante de quienes tratan de aprovechar los recursos humanos y culturales, concentrados en el Centro Histórico, con miras a ser proyectados al mundo. Estos recursos humanos y culturales se ofrecen de manera visualmente atractiva al visitante extranjero. Se hace urgente, pues, que los posibles cambios normativos se adapten a las nacientes dinámicas ciudadanas y empresariales que están beneficiando el Centro Histórico, dejando éste de convertirse en un punto de referencia del comercio y recuperando su aura original de zona donde la Identidad Manizaleña se hace visible (Velásquez Gómez, 2009^a; Montoya Garay, 2013; Díaz-Parra, 2014).

9.4 Resultados de la Implementación.

Tras haber repasado la caracterización, los actores, los recursos y el proceso de implementación de la que ha sido la Política Pública para el Espacio Público del Centro Histórico de la Ciudad de Manizales, pueden, finalmente, hacerse más comprensibles los Resultados de la presente investigación. En primer lugar, se puede concluir, de las entrevistas recogidas y de su análisis, que la Política Pública para el Espacio Público en el Centro Histórico del Municipio es una Política que ha partido desde la actuación constante de los Actores Civiles y Gremiales, en colaboración con la Administración Local. Cabe advertir que los gremios comerciales y la ciudadanía organizada son los que han revitalizado el Centro Histórico, preocupándose por la lenta degradación que, indirectamente, ha implicado el abuso derivado de la ocupación indebida del Espacio Público, por parte de la Informalidad. No es, pues, un proceso que haya partido solamente de las autoridades, de manera vertical; por el contrario: los mismos actores se han unido por medio de alianzas para llamar la atención a toda la población en general, para resignificar y volver a valorar la importancia del Centro Histórico (Burbano Arroyo & Páramo, 2014).

No obstante, la labor de la Administración Local ha sido esencial en su enfoque hacia el control y la recuperación del Espacio Público en el Centro Histórico. Aunque esta labor sea necesaria, mas no suficiente, las diversas secretarías del Municipio, junto con la Policía Nacional, han seguido un protocolo establecido a partir del Acuerdo 443 de 1999. Este protocolo se ha visto entorpecido por las decisiones judiciales que, desde la representación del gobierno municipal, han resultado contraproducentes, al no darse una debida ponderación entre el Derecho a gozar del Espacio Público, al que todo ciudadano debe acceder, y el Derecho al Trabajo, que es defendido, normalmente, por Acciones de Tutela. La Administración Pública se enfrenta así con las Autoridades Judiciales, al no haber un discurso en común sobre cuál es la realidad de la distribución y la utilización del Espacio Público en el Centro Histórico de Manizales.

Al mismo tiempo, las Autoridades Municipales han reconocido la lentitud que se ha dado en la actualización del universo de personas que se ven obligadas a trabajar en la informalidad. Este proceso, que en su primera versión se dio durante el lustro 2010-2015,

por medio de programas tales como “El Centro está en tu Corazón”, se ha ido revisando lentamente, con tal de conocer la fragilidad socio-económica de los comerciantes informales y los de su núcleo familiar. Esta caracterización, basada en el Acuerdo 443 y que se lleva a cabo por la Administración Municipal, ha excedido la capacidad de trabajo destinado a dicho empeño. Son más de 1250 personas que han solicitado el Estudio Socio-económico para ser distribuidos, la mayoría, en un espacio que comprende 0,130 Kms², la extensión del Centro Histórico de Manizales. Por consiguiente, la Administración Municipal está bajo presión, tanto por el gran número de la población socialmente vulnerable (la cual busca ser reconocida jurídica y laboralmente por las decisiones en derecho de las Autoridades Judiciales) como por las circunstancias espaciales y económicas del Centro Histórico, que también generan desconfianza en los comerciantes formales.

Cabe mencionar que esta dificultad se vive en todas las ciudades del mundo, como focos de concentración turística, cultural y económica. Cada ciudad lidia con problemas de espacio público, por medio de las circunstancias socio-económicas y urbanísticas propias de cada urbe; y, también, a partir de cómo los centros urbanos se ven influenciados por dinámicas de orden regional, donde los flujos monetarios y humanos van renovando la apariencia de los distintos asentamientos humanos (Arango Cardinal, 2013; Banco Interamericano de Desarrollo, Alcaldía de Manizales, Findeter, 2015; Departamento Nacional de Planeación, 2015). Por consiguiente, se puede observar que, a pesar de que la normatividad no se ha renovado con la celeridad con que debiera darse, la opción ciudadana ha sido conveniente, pues es siempre necesaria, dada una visión viva de la ciudad: la construcción y la convivencia en ésta y en sus lugares más destacados viene a partir de cómo la ciudadanía, desde prácticas cotidianas (que se convierten en costumbres y en rasgos que definen una identidad dentro de un territorio determinado), va transformando la ciudad de manera paulatina. La experiencia de ciudad es una experiencia democrática, pues en el espacio se evidencian intereses económicos y sociales de diversa índole (Burbano Arroyo A. M., 2014).

El diálogo para la construcción y la conservación del Espacio Público es esencial para su defensa y conservación. Por consiguiente, a pesar de los posibles vacíos y dificultades –en

especial, ante el desbordamiento de tareas al que se enfrenta la Administración Municipal- el contraste de los puntos de vista entre los Actores Gubernamentales, Gremiales y Civiles es indispensable como presupuesto a una mayor formalización y articulación de una futura Política Pública, en consonancia con las Leyes, Decretos y Documentos de Planeación, de carácter Nacional.

Dados los contextos jurídicos y concretos de la regulación, la recuperación y la conservación de los Espacios Públicos, la Administración, junto con los Actores Gremiales y Civiles, ha estructurado una plataforma normativa e interinstitucional sobre cómo de dichos Espacios determinan el bienestar de la ciudadanía, manifestado éste bienestar en el disfrute de las áreas urbanas; sin embargo, la concreción de dicha plataforma se ha hecho de manera lenta y corre el riesgo de no ser eficiente, ante los nuevos retos y cambios a los que se ha venido adaptando el Centro Histórico de Manizales. En consecuencia, la Normatividad debe convertirse en un marco pertinente, que se ha ido configurando desde la participación ciudadana, para el reconocimiento del contexto reciente sobre la distribución y el aprovechamiento de las áreas públicas, dadas las dinámicas sociales y culturales que también se observan en otras ciudades alrededor del mundo. En otras palabras: el éxito o el fracaso de políticas urbanísticas, cuyo impacto se evidencia en el Espacio Público, se arraigan, necesariamente, en el presente. (Jacobs, 2013).

10 CONCLUSIONES

El Municipio de Manizales ha contado con una plataforma fundamental para coordinar y fortalecer una Política Pública para el Espacio Público en el Centro Histórico: durante el periodo comprendido entre los años 2010 y 2015, se hicieron esfuerzos, desde diferentes estamentos y en plano teórico, que se han ido materializando de manera reciente. El periodo estudiado muestra que la formación de la Política Pública se ha hecho de manera descoordinada; no obstante, si se analiza con mayor profundidad la intervención de los diferentes sectores que influyen en la Política Pública (gobierno municipal, gremios y sociedad civil), sí existe el potencial para asentar y afianzar todos los instrumentos y recursos normativos, humanos y presupuestales, para formular una auténtica Política Pública. Lo que se ha evidenciado son esfuerzos y normas que se han aplicado de manera esporádica y circunstancial, a falta de una mayor cohesión; aunque se cuente con los factores reales para un afianzamiento en este tipo de Políticas.

La falta de coordinación entre los diferentes actores ha sido resultado no solo de la ausencia de una plataforma en común –más allá del Marco Legal- para que dialoguen los estamentos que se preocupan por la defensa y rehabilitación del Espacio Público en el Centro Histórico de Manizales. También se ha dado grandes diferencias en cómo la ocupación del Espacio, destinado al comercio informal, ha tratado de ser resuelto de diferentes maneras: la ejercida por la Autoridad Administrativa Local (por medio del control del Espacio Público) y la vía Judicial (como defensa al Derecho al Trabajo de la Población económicamente vulnerable). Entre los Jueces y los Funcionarios, durante el periodo comprendido entre los años 2010-2015, ha existido una constante contienda donde no se ha podido resolver, de fondo, la situación de los vendedores informales. Por otra parte, la Administración Local se ha visto desbordada, -tanto en la actualización del estudio socioeconómico de quienes solicitan el permiso de ejercer, legalmente, las ventas ambulantes en el Espacio Público, como en la administración y destinación de los lugares pertenecientes a dicho espacio con fines comerciales-. Al mismo tiempo, la Administración se ha visto presionada al momento de establecer una mayor autoridad en el Espacio Público, por parte de los Actores Gremiales y Civiles. Estos fenómenos señalan que la Administración puede ser considerada como el eje

para una mayor coordinación entre todos los sectores que se preocupan por el Espacio Público del Sector Histórico de Manizales.

Si la Administración Pública puede ser el Eje de una más fuerte Política Pública para el Espacio Público, los Gremios y la Ciudadanía organizada no se quedan atrás. Desde estos dos estamentos, se han revelado los intereses de los Comerciantes Formalizados y de los Peatones para revitalizar el Centro Histórico, como lugar donde se hace visible el orgullo del manizaleño por su identidad. Al mismo tiempo, como factor cultural e identitario, el Centro Histórico ha resultado importante, al estar unidos el factor histórico de la Arquitectura, concentrada en el Sector, con un gran atractivo turístico y paisajístico que se ha ido renovando, gracias al espíritu empresarial reciente. Por lo tanto, la Administración Local y sus funciones pueden ser complementadas con la visión de los Gremios y la Ciudadanía. Sin embargo, los esfuerzos de los tres sectores, durante el periodo 2010-2015, han funcionado de manera dividida y descoordinada.

El Acuerdo 443 de 1999 ha sido, durante casi veinte años, el principal instrumento jurídico con el que han contado las autoridades locales y los representantes civiles y gremiales, para actuar, legítimamente, en el control y la rehabilitación del Espacio Público del Centro Histórico de Manizales. Sin embargo, esta normatividad necesita actualizarse, ante los cambios que surgen de cómo el Municipio se ve influenciado por flujos comerciales y humanos que desbordan la capacidad de la Administración. Esto es indicador de la descoordinación que hay entre los diferentes estamentos, pues la política pública reseñada está en una etapa embrionaria, al darse las intervenciones sobre edificaciones y calles y en asuntos tales como iluminación y seguridad por medio de acciones determinadas, intervenciones que no pasan de tener un impacto episódico. El Acuerdo 443, en la práctica y según los diferentes actores entrevistados para esta investigación, no ha sido suficiente para aunar esfuerzos, tanto para controlar y rehabilitar el Espacio Público como para caracterizar, de manera más eficaz, a los vendedores ambulantes y resignificar y revalorizar el Centro Histórico como Referente Cultural, más que comercial: el Centro Histórico como un lugar para vivir y quedarse; más que para visitar, comprar y partir.

Los esfuerzos hechos de manera separada por los tres sectores –gubernamental, gremial y ciudadano- no han podido contrarrestar las tensiones entre el Comercio Formal y las Actividades Económicas de manera informal. Hay una gran insatisfacción por parte de la ciudadanía y de los gremios, al no existir un mayor control sobre los vendedores ambulantes. Al mismo tiempo, los programas para una mayor formalización de los vendedores ambulantes no han contado con un acompañamiento constante, pues las soluciones solamente se han dado durante el corto plazo: el programa “El Centro está en tu Corazón” es ejemplo de cómo muchas personas, quienes iniciaron su proceso para ser legalizados, volvieron, con prontitud, a la informalidad. Queda entonces una panorama donde cada estamento ha hecho lo posible, desde su propia perspectiva; pero la construcción de una Política Pública se ha visto fragmentada y debilitada desde el principio, dándose un proceso lento en el que el Municipio ha reconocido sus peculiaridades urbanísticas y el impacto de cómo una dinámica socio-económica nacional puede afectar el uso y el aprovechamiento del Espacio Público.

11 RECOMENDACIONES

La administración pública tiene como objetivo dialogar con los afectados en la recuperación de los Espacios Públicos; también con la ciudadanía en general. Esto se hace entendible, si se reitera lo que ha sido sugerido en líneas anteriores: toda ciudad tiene sus particularidades, su historia y una relación profunda con su situación geográfica y medioambiental. Manizales es un municipio con carácter propio y con problemas singulares. Por consiguiente, las políticas públicas deben ser flexibles, ante la coyuntura social a la que se enfrenta el municipio (en cuanto a la convivencia entre peatones y comerciantes informales.) Dicha flexibilidad, por tanto, no debe ser un mero traslado de propuestas empleadas con éxito en otras ciudades, dadas las peculiaridades de la ciudad de Manizales. La creatividad en el mejoramiento de las políticas públicas surge del aprovechamiento de los medios y de los recursos que están presentes en la ciudad y entre su población.

Esta flexibilización ante las dinámicas que afectan el Espacio Público en el Centro Histórico de la ciudad debe hacerse por medio de, en primer lugar, una mayor coordinación entre las autoridades judiciales y administrativas del municipio, para que las soluciones institucionales no sean contradictorias ni, en la práctica, terminen desautorizándose recíprocamente. Deben crearse, por consiguiente, vasos comunicantes para que las autoridades puedan partir del conocimiento en común, sobre una serie de hechos que forman el diagnóstico de las ventas informales en el Centro Histórico de Manizales. Se tiene que romper el círculo vicioso donde lo que reconoce un juez sea rechazado por la rehabilitación, de carácter administrativo, del Espacio Público, por cuestiones que parten de la escasez de dicho espacio para ser destinado al comercio informal. Esto pone en riesgo la situación jurídica y laboral de varias personas en situación de vulnerabilidad socio-económica.

Debe darse una articulación suficiente con lo ordenado a nivel nacional, no siendo suficiente lo establecido por las autoridades del municipio. Esto ayudará a que se conserven las medidas que más han beneficiado a los diversos sectores de la sociedad manizaleña; sin dejar de criticarse los métodos y programas cuyo empleo ha sido inane en el uso de los

Espacios Públicos (como el poco acompañamiento dado a los vendedores ambulantes, al momento de ser formalizados). Las medidas jurídicas y sociales, destinadas a la recuperación del espacio público -como el Acuerdo 443 de 1999- son instrumentos y acciones que deben fortalecerse por medio de un Plan Maestro para el Espacio Público, Plan que ya está en las perspectivas a mediano plazo de gremios y ciudadanía; pero que todavía no es una realidad normativa y local. Este Plan, al tener en cuenta otros asuntos como la movilidad de automotores, puede impactar positivamente el ambiente del Sector Histórico.

La ampliación de lugares destinados al uso de peatones y vehículos debe considerar un mayor componente ecológico en el casco urbano (en otras palabras: cómo peatones, conductores y comerciantes formales e informales deben acatar una serie de medidas que contrarresten la contaminación atmosférica, visual y sonora, que, al parecer, se ha normalizado en el Centro Histórico de la Ciudad). La discusión sobre recuperar el Centro Histórico de la excesiva ocupación informal no se agota ni en una mayor autoridad local ni en una revitalización cultural; hace falta un mayor componente medioambiental que no ha sido todavía priorizado por los diferentes estamentos del Municipio.

12 REFERENCIAS

Red de Ciudades Cómo Vamos. (2016). *Informe de Calidad de Vida Manizales 2016*.

Manizales: Editorial La Patria.

Acebedo Restrepo, L. F. (2010). *Territorios del Conocimiento en la Ecorregión del Eje*

Cafetero: calidoscopios a partir de tres espejos de Representación: Sociedad +

Espacio + Conocimiento. Obtenido de

<http://www.almamater.edu.co/sitio/Archivos/Documentos/Documentos/00000261.pdf>

Agamez Lombana, A. (2017). *¿Medellín es realmente una ciudad sostenible?* Obtenido de

<https://www.publimetro.co/co/medellin/2017/02/16/medellin-realmente-ciudad-sostenible-febrero-2017.html>

Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona. (S.F.). *Modelo de ciudad sostenible: la ciudad*

compacta. Obtenido de <http://www.bcnecologia.net/es/modelo-conceptual/modelo-de-ciudad-sostenible>

Aguilar Villanueva, L. F. (2000). *La Implementación de las Políticas Públicas*. México:

Editorial Porrúa.

Alcaldía de Manizales, Secretaría de Planeación. (2016). *Intervenciones de la comunidad,*

Conversatorio del Plan de Ordenamiento Territorial. Tema: espacio público y

movilidad. Obtenido de

<http://manizales.gov.co/RecursosAlcaldia/201606211935003899.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio

Público . (2006). *Plan Maestro de Espacio Público: Documento Técnico de Soporte*. Obtenido de

<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/arquitectura/tesis23.pdf>

Arango Cardinal, S. (2013). *Ciudad y Arquitectura: Seis generaciones que construyeron la América Latina moderna*. México: Fondo de Cultura Económica.

Banco Interamericano de Desarrollo, Alcaldía de Manizales, Findeter. (2015). *Plan de Acción Manizales para el proyecto "Ciudades Sostenibles y Competitivas"*.

Obtenido de https://issuu.com/findetersa/docs/manizales_final

Botero escobar, M. U. (2016). *Funcionamiento del Espacio Público en Manizales: conversatorio sobre Plan de Ordenamiento Territorial*. . Obtenido de

<http://manizales.gov.co/RecursosAlcaldia/201605261326240829.pdf>

Burbano Arroyo, A. M. (2014). *La investigación sobre el espacio público en Colombia: su importancia para la gestión urbana*. Obtenido de

<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/2902>

Burbano Arroyo, A. M., & Páramo, P. (2014). *Los usos y la apropiación del espacio público para el fortalecimiento de la democracia*. Obtenido de

<http://www.redalyc.org/pdf/1251/125138774002.pdf>

- Castillo García, M. (2013). *El espacio público de la movilidad peatonal: el itinerario como estrategia de intervención urbana y peatonalización de Barcelona*. Obtenido de <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/44873>
- Cortés Rodríguez, J. C. (2011). *Uso actual del espacio público en el centro de las ciudades intermedias: estudios de caso en Santa Marta, Popayán y Manizales*. Obtenido de <http://www.bdigital.unal.edu.co/6971/1/393197.2011.pdf>
- Cruz Hernández, J. S. (2013). *Gentrificación vs. Derecho a la ciudad en el centro histórico de Bogotá: del Proyecto Ministerios al POT de 2013*. Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Jennifer%20Cruz%20Hernandez.pdf>
- Daza, W. J. (2008). *La intervención en el espacio público como estrategia para el mejoramiento de la calidad de vida urbana: el caso del Valle de Laboyos en Pitalito, Huila*. . Obtenido de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/arquitectura/tesis23.pdf>
- Degros, A., Knierbein, S., & Madanipour, A. (2014). *Políticas para el espacio público en las ciudades europeas*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/1694/169432879008.pdf>
- Delgadillo, V. (2014). *La Política del Espacio Público y del Patrimonio urbano en la ciudad de México: discurso progresista, negocios inmobiliarios y buen comportamiento social*. . Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Victor%20Delgadillo.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *El Desarrollo Urbano*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/el-desarrollo-urbano-en-el-pnd.aspx>
- Díaz-Parra, I. (2014). La Gentrificación, un regreso a la ciudad de la intervención urbanística. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 64*, 321 - 340.
- Financiera del Desarrollo Territorial S. A. -FINDETER-. (S. F.). *Ciudades sostenibles y competitivas*. Obtenido de http://www.findeter.gov.co/publicaciones/ciudades_sostenibles_y_competitivas_publicaciones
- Galindo Muñoz, O. (2011). *El papel del espacio público en la construcción de la imagen competitiva de la ciudad de Medellín. 1998-2007: Escalas, imágenes e interacciones*. Obtenido de <http://www.bdigital.unal.edu.co/6011/>
- Hernández Sánchez, A. (2009). *Espacio Público en el Centro histórico de Puebla, México*. Obtenido de <http://www.tdx.cat/handle/10803/1547#>
- Hurtado Muñoz, V. (2011). *Análisis de la renovación urbana como estrategia de recuperación del centro histórico de Bogotá. Estudio de caso barrio Santa Bárbara Colonial (Nueva Santa Fe), en el periodo 1976-2000*. Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2406/1032400263-2011.pdf>

- Jacobs, J. (2006). El Nuevo Urbanismo. *Revista El Malpensante. Edición de Febrero 1 a Marzo 15. No. 68. Bogotá, Colombia.* , 15-23.
- Jacobs, J. (2013). *Vida y muerte de las grandes ciudades.* Madrid: Capitán Swing Editores.
- López, R. (2015). *Ámsterdam, sustentable y ecológica.* Obtenido de <http://sobreholanda.com/2015/01/12/amsterdam-sustentable-y-ecologica/>
- Mercer, Sala de Prensa. (2017). *Las ciudades europeas ocupan las primeras posiciones en el ranking mundial de calidad de vida.* Obtenido de <https://www.mercer.es/sala-de-prensa/ranking-mundial-calidad-vida-2017.html>
- Montoya Garay, J. W. (2013). *El sistema Urbano Colombiano frente a la Globalización: reestructuración económica y cambio regional.* Obtenido de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/7038>
- Montoya, P. (. (2017). *¿Tenemos derecho a un aire limpio!* Obtenido de <http://sostenibilidad.semana.com/opinion/articulo/medellin-tenemos-derecho-a-un-aire-limpio-por-pablo-montoya/37393>
- Narciso, C. (2013). *Urbanismo Neoliberal y Diseño de Espacio Público.* Obtenido de http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/web/gaitan/2013-II/gaitan_2013_II/lecturas/UrbanismoNeoliberalDise%C3%B1oEspacioP%C3%BAblicoNarciso11.pdf
- Palou, N. (2016). *La Barcelona del futuro: más sostenible y pensada para el ciudadano.* Obtenido de

<http://www.lavanguardia.com/vivo/ecologia/20160922/41481600170/supermanzana-s-superilles-barcelona-movilidad-sostenible-plan-ciudad-vehiculos-peatones.html>

Parra Alviz, M., & Torres Tovar, L. A. (2009). *Construcción social del espacio público - Parque "General Santander"- de la Ciudad de Florencia (Caquetá) desde su fundación hasta el año 2005*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/4136/413635251007.pdf>

Pérez Fernández, F. (2010). *Laboratorios de reconstrucción urbana: hacia una antropología de la política urbana en Colombia*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/antpo/n10/n10a04.pdf>

Quecedo, R., & Castaño, R. (2002). *Introducción a la Metodología de la Investigación Cualitativa*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/175/17501402.pdf>

Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo -Red Ormet-. (2011). *Diagnóstico socioeconómico y del mercado de trabajo para el área metropolitana Manizales – Villamaría*. . Obtenido de http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/1440-diagnostico-socioeconomico-y-del-mercado-de-trabajo-area-metropolitana-manizales.html.

Revuelta Vaquero, B. (2007). *La Implementación de Políticas Públicas*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>

Rius-Ulldemolins, J. P. (Cultura, transformación urbana y empoderamiento ciudadano frente a la gentrificación. Comparación entre el caso de Getsemaní (Cartagena de Indias) y el Raval (Barcelona)). 2016. *Revista EURE*, vol 42, núm. 126, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile, 97-122.

Robledo Acosta, A., Solarte Álvarez, A. F., Echeverry Gómez, D., Cruz Rendón, M., Gómez Guerrero, L. A., Tirado Lamos, O. A., & Atehortua Caicedo, S. (2015). *Caracterización sociodemográfica de los vendedores ambulantes de la zona céntrica de Santiago de Cali*. Obtenido de https://bibliotecadigital.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/78172/1/T00377.pdf

Roth-Deubel, A. N. (2006). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Salguero, M. C. (2014). *Prácticas alternativas desde el diseño, para la restitución de la memoria histórica de un espacio, a partir de un proceso de renovación urbana*. Obtenido de http://vip.ucaldas.edu.co/kepes/downloads/Revista10_8.pdf

Salinas Arreortua, L. A. (2013). La gentrificación de la colonia condesa, ciudad de México. Aporte para una discusión desde Latinoamérica. *Revista Geográfica de América Central*, vol. 2, núm. 51, julio-diciembre, Universidad Nacional Heredia, Costa Rica, 145-167.

- Sanz, J. (2011). *La Metodología Cualitativa en la Evaluación de las Políticas Públicas*.
Obtenido de http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia8_Evaluacion_cualitativa_ivalua.pdf
- Smith, K., & Larimer, C. (2009). *The Public Polity Theory Primer*. Boulder, Co: Westview Press.
- Velásquez Gómez, C. (2009a). *Arquitectura Temporal: Práctica cotidiana en el espacio público de Manizales*. Obtenido de https://www.academia.edu/11724004/Arquitectura_Temporal._Pr%C3%A1ctica_cotidiana_en_el_espacio_p%C3%BAblico_de_Manizales
- Velásquez Gómez, C. (2009b). *Tácticas y estrategias en el espacio público de la ciudad de Manizales*. Obtenido de <http://biblioteca.ucp.edu.co/ojs/index.php/paginas/article/view/1679>
- Velásquez M, C. V. (2015). *Espacio público y movilidad urbana. Sistemas integrados de Transporte Masivo (SITM): el caso de Maracaibo, Venezuela*. Obtenido de <http://www.tesisenred.net/handle/10803/319707>
- Villada Sánchez, G., Buriticá Calderón, J. D., & Velásquez, L. S. (2006). *Del Urbanismo Al Biourbanismo*. Obtenido de <http://www.bdigital.unal.edu.co/13680/1/1248-6224-1-PB.pdf>
- Wientourismus. (2017). *La Viena Verde*. Obtenido de <https://www.wien.info/es/sightseeing/green-vienna>

Ziccardi, A. (2012). *Espacio público y participación ciudadana: el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México*. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21nspe/v21nspea6.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia, (2012) Documento Conpes. Rescatado de

http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/Gestio_n_urbana/espacio_publico/CONPES_3718_de_2012-_Pol%C3%ADtica_Nacional_de_Espacio_P%C3%BAblico.pdf

Decreto 1504 de 1998. Diario Oficial No. 43357; Bogotá, Colombia, 6 de Agosto de 1998.

Colombia, Corte Constitucional (enero de 2008) Sentencia T-021 - M.P. Araujo Renteria, J., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (Noviembre de 2010) Sentencia T-926 – M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

_____ (Abril de 2014) Sentencia T-231–M. P. Pretelt Chaljub, J. I. Bogotá

Ley 9 de 1989. Diario Oficial No. 38.650; Bogotá, Colombia, 11 de Enero de 1989.

Ley 388 de 1997. Diario Oficial No. 43.091; Bogotá, Colombia, 18 de Julio de 1997.

Municipio de Manizales, Concejo Municipal (8 de Agosto de 1999) Acuerdo No. 443 “Por medio del cual se reglamentan las ventas informales en la ciudad de Manizales y se derogan unas disposiciones”.

Arango, S. (2016) La Ciudad Fragmentada. En: Revista El Malpensante. Edición de Junio. No. 175. Bogotá, Colombia.

Cortés Rodríguez, J. C. (2011) Uso actual del espacio público en el centro de las ciudades intermedias: estudios de caso en Santa Marta, Popayán y Manizales. Tomado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/6971/1/393197.2011.pdf>

Díaz-Parra, I. (2014) La Gentrificación, un regreso a la ciudad de la intervención urbanística. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 64. Pp. 321 – 340.

Galindo Muñoz, O. (2011) El papel del espacio público en la construcción de la imagen competitiva de la ciudad de Medellín. 1998-2007: Escalas, imágenes e interacciones. Tomado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/6011/>

Granés, C. (2011) El Puño invisible: Arte, Revolución y un siglo de cambios culturales. Madrid, Editorial Taurus.

Harvey, D. (2012) Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid, Editorial Akal.

Hurtado Muñoz, V. (2011) Análisis de la renovación urbana como estrategia de recuperación del centro histórico de Bogotá. Estudio de caso barrio Santa Bárbara Colonial (Nueva Santa Fe), en el periodo 1976-2000. Tomado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2406/1032400263-2011.pdf>

- M. Daza, W. J. (2008) La intervención en el espacio público como estrategia para el mejoramiento de la calidad de vida urbana: el caso del Valle de Laboyos en Pitalito, Huila. Tomado de: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/arquitectura/tesis23.pdf>
- Montoya Garay, J. W. (2013) El sistema Urbano Colombiano frente a la Globalización: reestructuración económica y cambio regional. Tomado de: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/7038>
- Narciso, C. (2013) Urbanismo Neoliberal y Diseño de Espacio Público. Tomado de: http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/web/gaitan/2013-II/gaitan_2013_II/lecturas/UrbanismoNeoliberalDise%C3%B1oEspacioP%C3%BAblicoNarciso11.pdf
- Parra Alviz, M. y Torres Tovar, L. A. (2009) Construcción social del espacio público - Parque "General Santander" - de la Ciudad de Florencia (Caquetá) desde su fundación hasta el año 2005. Tomado de <http://www.redalyc.org/pdf/4136/413635251007.pdf>
- Pérez Fernández, F. (2010) Laboratorios de reconstrucción urbana: hacia una antropología de la política urbana en Colombia. Tomado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/antpo/n10/n10a04.pdf>
- Salguero M. C. (2014) Prácticas alternativas desde el diseño, para la restitución de la memoria histórica de un espacio, a partir de un proceso de renovación urbana. Tomado de: http://vip.ucaldas.edu.co/kepes/downloads/Revista10_8.pdf

Villada Sánchez, G; Buriticá Calderón, J. D; Velásquez, L. S. (2006) Del Urbanismo al biourbanismo. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/13680/1/1248-6224-1-PB.pdf>

13 ANEXOS

Anexo 1: Modelo de Entrevista Semiestructurada: Serie de Preguntas destinadas a los Representantes de la Ciudadanía, El Gobierno Municipal y los Gremios, sobre las Políticas Públicas Implementadas para el Espacio Público del Centro Histórico de Manizales, (Periodo 2010 – 2015).

Preguntas Destinadas a los Tres Sectores (Ciudadanía, Gobierno y Gremios).

¿Cómo pueden ser descritas las políticas públicas del espacio público manejadas en el municipio de Manizales, durante los años 2010 y 2015?

¿Qué resultados, originados por la implementación de las políticas para el espacio público (entre los años 2010 y 2015), se han establecido, con el fin de evaluar la recuperación y el goce del centro histórico en el municipio, en beneficio de la población en general?

Preguntas Destinadas al Representante de la Ciudadanía.

¿Cómo caracterizan los procesos mediante los cuales se ha dado la implementación de las políticas públicas, destinadas al espacio público municipal?

Como representante de la ciudadanía, ¿Cómo ha reconocido los actores y la cantidad de recursos necesarios para la implementación de políticas públicas, destinadas al espacio público municipal?

¿Cómo considera el marco institucional de la implementación de las políticas públicas, destinadas a la recuperación del espacio público de la ciudad de Manizales?

Preguntas Destinadas al Representante del Gobierno Municipal.

¿Cómo el gobierno municipal ha reconocido los actores y la cantidad de recursos necesarios para la implementación de políticas públicas, destinadas al espacio público municipal?

¿Cómo el gobierno municipal caracteriza los procesos mediante los cuales se ha dado la implementación de las políticas públicas, destinadas al espacio público municipal?

Como representante del gobierno municipal, ¿Cómo ha reconocido los actores y la cantidad de recursos necesarios para la implementación de políticas públicas, destinadas al espacio público municipal?

¿Cómo considera el marco institucional de la implementación de las políticas públicas, destinadas a la recuperación del espacio público de la ciudad de Manizales?

Preguntas Destinadas al Representante de los Gremios Comerciales.

¿Cómo considera el marco institucional de la implementación de las políticas públicas, destinadas a la recuperación del espacio público de la ciudad de Manizales?

¿Cómo han identificado los procesos mediante los cuales se ha dado la implementación de las políticas públicas, destinadas al espacio público municipal?

Anexo 2: Transcripción de las Entrevistas a los Representantes de la Ciudadanía, el Gobierno Municipal y los Gremios, sobre la Implementación de Políticas Públicas para la Protección y el Fortalecimiento del Espacio Público en Manizales, en el Centro Histórico del Municipio.

Entrevista No. 1: Diego Fernando González Marín, Secretario del Medio Ambiente del Municipio de Manizales.

Pregunta: ¿Cómo pueden ser descritas las Políticas Públicas del Espacio Público, manejadas en el municipio de Manizales, durante los años 2010 y 2015?

Respuesta: Pues (sic) en el municipio de Manizales no existe una Política Pública como tal, destinada al manejo del Espacio Público, en la ciudad. Obviamente, hay elementos que están en el plan de ordenamiento territorial y en otros acuerdos. Pero lo que (se) refiere a la acción de esta secretaría y qué es lo que maneja, que es la ocupación de espacio público con ventas informales, pues existe una normatividad municipal, una normatividad que ya se está convirtiendo en algo viejo y, obviamente, pues que se está revisando y (que) es el acuerdo 443 de 1999 y otras normas siguientes que lo que hacen es desarrollar apartes del acuerdo 443 del 99. Digamos que esa es la principal norma bajo la cual se otorgan, en la actualidad, los permisos para la ocupación de espacio público con ventas informales. Y, obviamente, como le dije, a partir de eso hay un desarrollo de normas; pero es muy poco e incipiente. Básicamente, lo que hace es cambiar responsabilidades al interior de la administración municipal.

P. ¿Qué resultados originados por la implementación de las Políticas para el Espacio Público, entre los años 2010 y 2015, se han establecido con el fin de evaluar la recuperación y el goce del centro histórico del municipio, en beneficio de la población en general?

R. Pues ahí es muy importante referirnos al acuerdo 443, que está vigente desde 1999 y que, obviamente, para los años 2010 y 2015, también está vigente, como lo está en la actualidad. En este momento, se tiene un proyecto o se está analizando la elaboración de un

proyecto de acuerdo para presentar al Concejo, con el fin de permitir el aprovechamiento económico del espacio público. Y, obviamente, ahí va a quedar la ocupación que se haga del espacio público con ventas informales. Pero el acuerdo 443 nos dice algo: y es que está solicitando para cada persona que quiera hacer la ocupación de espacio público con ventas informales un estudio socioeconómico. Un estudio socioeconómico que debe hacer la alcaldía de Manizales o que, actualmente, lo hace la alcaldía de Manizales a través (sic) de la secretaría de planeación y que lo ha hecho la secretaría de planeación (sic). Ese estudio socioeconómico tiene una finalidad y es de determinar (sic) que la única fuente de ingreso del núcleo familiar es esa ocupación del espacio público. Digamos que ese es el primer filtro que tiene ese acuerdo. Y el segundo filtro es que, obviamente, haya espacio público disponible para realizar la ocupación con la venta informal. Debido a que la mayoría de estudios socioeconómicos se hizo en los años 2004, 2005 y 2006, y, obviamente, con base en esos estudios socioeconómicos, se expidieron permisos para realizar ventas informales, ocupando el espacio público en la ciudad, pues entonces la administración que estaba en el año 2010 decidió suspender la realización de los estudios socioeconómicos. ¿Por qué? Porque habían muchísimas solicitudes para hacer estudios socioeconómicos; pero ya no había espacio público disponible para ubicar nuevos vendedores.

P. ¿Cuáles han sido los resultados concretos que se han obtenido del Acuerdo en el Centro Histórico?

R. Por los resultados del Acuerdo, inicialmente, permitió la organización del centro histórico, porque solamente hacían ocupación las personas que, realmente, tenían la necesidad de hacer esa ocupación de espacio público. Pero (entre) los años 2010 y 2015, se implementó un programa de la administración que estuvo entre los años 2012, 13, 14 y 15 (sic): un programa de formalización de vendedores, de percederos, que se denominó “el centro está en tu corazón”. La estrategia fue recoger a los vendedores de percederos de la ciudad y ubicarlos en el centro histórico y acogerlos y darles ese derecho mediante una resolución y empezar un proceso de formalización y fue así, como en el año 2015, se formalizaron, con unidades de negocio independientes, 25 vendedores que hacían parte de ese programa; pero, en febrero de 2016, cuando empezamos a realizar seguimiento a la

formalización de vendedores, pues vimos que, de las 25 unidades de negocio que habían sido entregadas, prácticamente, en diciembre de 2015, solamente quedaban dos. El resto de los 25 formalizados, o sea 23, estaban en las calles, realizando nuevamente la ocupación de espacio público con sus carretas y con ventas de perecederos. De ese programa, en este momento, de esa estrategia que tuvo la administración pasada, y dado que no surtió ningún efecto la formalización, pues nuestra decisión fue no continuar con el programa. Y pues, gracias a ese acto administrativo que se generó entonces, pues hoy tenemos 52 personas que tienen una autorización para ejercer la venta informal en el espacio público y ocupado, pues, con carretas con ventas de perecederos, que, obviamente, le da una carga muy importante y pues estéticamente no recomendada a la Carrera 23.

El acuerdo ha permitido, digamos, que las personas que hagan ocupación del espacio público pues realmente sean las que necesiten (sic); pero también hay que entender que, en casi todas las solicitudes que nosotros negamos acá en la secretaría, pues muchas de ellas, pues, van a otras vías, (se recurre) a otras vías, como la acción de tutela, y pues los jueces, en muchas ocasiones, nos están ordenando darles un permiso para la ocupación de espacio público en el Centro Histórico. En la sola carrera 23 hay aproximadamente, pues porque obviamente el número es muy variable, en este momento hay alrededor de 55 tutelas aproximadamente que han dado la orden a la alcaldía de expedir el correspondiente permiso para realizar la ocupación informal con la venta. Y eso, obviamente, va aumentando la carga. Pero también es importante relacionar que, en lo que se refiere a la carrera 23, existe un fallo del Consejo de Estado, de una acción popular, que dice que, en la carrera 23, entre las calles 21 a 27, solamente pueden estar 28 vendedores. Entonces muchas veces los fallos de los jueces hacen que ese fallo (sic) del Consejo de Estado, pues, se incumpla; pero obviamente es ordenado por un juez de la República y nosotros no nos queda pues sino (sic) cumplir.

La mayoría de las solicitudes que vienen para la ocupación del espacio público, pues, son solicitudes que están relacionadas directamente con la ocupación en el Centro histórico. Pues nosotros hemos tratado de mantener despejado, digamos, lo que es carrera 22, carrera 21, sector del Parque de Bolívar (sic); pero, obviamente, digamos, mucha tutela y también

permisos que vienen de antes, pues hay que renovarlos. Es importante tener en cuenta una cosa y que la relaciona (sic) el mismo acuerdo. El acuerdo dice que ese permiso, que se expidió alguna vez, debe ser renovado anualmente, cuando se verifiquen las condiciones socioeconómicas de las personas. ¿Por qué verificar la condición socioeconómica? Porque puede que ya la ocupación de la venta informal no sea la única fuente de ingresos de la familia; o viceversa, puede que la situación persista y desmejore. Entonces el acuerdo también habla de actualizar esos acuerdos año a año. Esos estudios socioeconómicos no se han actualizado. En este momento estamos emprendiendo ya el proceso de la actualización. Pues estamos comenzado a realizar la actualización de 1250 estudios socioeconómicos. Entonces digamos que si bien el acuerdo, en un principio, tuvo unos resultados favorables, pues, en este momento, dada la situación económica del país, una situación coyuntural que viven todas las ciudades, pues sí se hace necesario la revisión de este acuerdo e implementar un modelo pues que permita, digamos, el aprovechamiento económico del espacio público, poniendo un tipo de arrendamiento, por llamarlo así, o un tipo de compensación, también por llamarla así, para las personas que realicen la ocupación del espacio público.

P. ¿Cómo el gobierno municipal ha reconocido los actores y la cantidad de recursos necesarios para la implementación de las políticas públicas, destinadas al espacio público municipal?

R. Pues hay varias cosas. Nosotros hemos intervenido en diferentes sectores; pero por fuera del centro histórico. Obviamente, desde la alcaldía de Manizales, se dedican unos recursos para el mejoramiento de la ocupación del espacio público con ventas informales. Gran parte de esos recursos pues se van en el pago de unos controladores, que son las personas que, por parte de la secretaría del medio ambiente, se encargan de la vigilancia y el control del espacio público. Pero es muy importante decir que esta vigilancia y operación se debe hacer y se hace en colaboración de (sic) la policía nacional, que es la que garantiza también la seguridad de estas personas que normalmente hacen la ocupación. Entonces, por protocolo, acá nosotros tenemos que, primero, (a) la ocupación ilegal se le hace un requerimiento; después de ese requerimiento, (si) el ocupante hace caso omiso, pues

procedemos a preparar el operativo de restitución del espacio público, que finalmente se ejecuta y, obviamente, hay unas mercancías que son aprehendidas y también hay unas políticas para la devolución de esas mismas mercancías.

Y lo otro (sic) es que la alcaldía tuvo una concesión que permitió la organización de los vendedores en unos los módulos de venta informal, que son los que están ubicados en el centro histórico y que tienen una medida de un metro por ochenta centímetros; esto permitió la organización de los vendedores que habían (sic) en ese entonces. Pero como han surgido nuevos vendedores, entonces, digamos, muchos de ellos han puesto (sic) mecanismos judiciales y uno de ellos, por ejemplo, ordena a la administración la instalación de módulos en la Calle (incomprensible) en el parque Caldas, por ejemplo. Y, en este momento, tenemos unos recursos destinados dentro del presupuesto en esta anualidad, para la construcción de la mitad de los módulos que se requieren allí.

P. ¿Cómo el gobierno municipal caracteriza los procesos mediante los cuales se ha dado la implementación de las Políticas Públicas, destinadas al Espacio Público municipal?

R. Pues hay diferentes procesos y procedimientos y documentos que permiten darle trazabilidad (sic) a todo lo que es los permisos que se otorgan y a todo lo que es vigilancia y control. Con los permisos que se otorgan, obviamente, digamos que cada vendedor tiene su portafolio y, en ese portafolio, pues está el estudio socioeconómico y se evidencia la renovación de los permisos de forma tal como lo establece el Acuerdo 443. Entonces digamos que a esa forma de dar permisos se les puede dar trazabilidad.

P. Como representante del gobierno municipal, ¿Cómo ha reconocido los actores y la cantidad de recursos necesarios para la implementación de las Políticas Públicas, destinadas al Espacio Público municipal?

R. Mire, pues los actores obviamente se han reconocido en diferentes mesas de trabajo que se han realizado, que se han tratado de implementar. Digamos que un actor fundamental son (sic) las personas que realizan la ocupación, o sea: los vendedores, con los cuales se

establece mesas de trabajo y con los cuales, pues, se atiende continuamente sus solicitudes. Otros actores muy importantes son la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo. ¿Por qué? Porque casi todos los vendedores, cuando tienen algún inconveniente con la renovación del permiso (porque no hacen llegar los documentos o no cumplen los requisitos de los que habla el Acuerdo 443), pues se escudan en estos organismos de defensa de los derechos ciudadanos, para garantizar su derecho al trabajo. Entonces también hemos estado sentados con Personería y con Defensoría. Porque también es importante mencionar que, dentro del Espacio Público, hay diferentes grupos de vendedores: están los vendedores de perecederos de la Carrera 23, que son los del “El centro está en tu corazón”, están los vendedores que renovaron la ocupación; pero hay otra serie de “cambalacheros” (sic) que se ubican en otro sector, están los vendedores del sector de la galería, entonces digamos que cada uno tiene una problemática (sic) totalmente diferente; de acuerdo a esa problemática, pues nos hemos sentado a dialogar con ellos. Y, pues obviamente, los recursos que tiene la alcaldía pues son destinados, básicamente, a lo que es (sic) ejercer vigilancia y control del espacio público y, en algunos casos, en la organización del mismo, con herramientas y programas como los que se venían ejecutando en el sector de La Galería, o con los que, por un fallo judicial, se va a ejecutar en la calle (incomprensible) en el Parque Caldas.

P. ¿Cómo considera el marco institucional de la implementación de las políticas públicas, destinadas a la recuperación del Espacio Público de la ciudad de Manizales?

R. Lo que pasa es que hay que reconocer el problema de la ocupación del espacio público como un problema estructural. Eso es lo primero, eso no es un problema de solamente control. Nosotros, en la secretaría, pues sabemos que el problema de la ocupación del espacio público corresponde a una situación económica que vive el país y, obviamente, a una falta de oportunidad y a una falta de empleo para esas personas. Entonces el problema habría que abordarlo desde muchísimas óptimas y muchísimos actores. Lamentablemente, esta ocupación del espacio público, pues, solamente se trata de controlar a través (sic) de un grupo de servidores que son los que realizan la inspección y vigilancia en las vías de la ciudad; pero me parece a mí (sic) que se debe abordar otra óptica e integralmente buscar

una solución; pues una solución compleja y que, prácticamente, ninguna ciudad de Colombia la ha encontrado. Porque, por ejemplo, vemos en Armenia cómo recientemente se construyó, con recursos del municipio, un centro comercial para ser ocupado por vendedores informales. Ahí estuvieron los vendedores 15 días; hoy, muchos vendedores que estaban en el centro comercial han vuelto a las calles; o, en los espacios que ellos dejaron, hay nuevos vendedores ocupándolos. Digamos que es una situación muy compleja y que la única solución que yo conozco, y que se dio con una inversión cuantiosa, es una inversión de mejoramiento en el mismo centro histórico de Quito, Ecuador. Es la única experiencia que yo conozco que sea positiva. Porque, digamos, las ciudades europeas: tú ves, por ejemplo, en ciudades como Barcelona una ocupación alta con (sic) vendedores ambulantes y en casi todas las ciudades del mundo. Entonces digamos que es una problemática (sic) de falta de oportunidades y falta de empleos y que se debe abordar así. Obviamente, nosotros, bajo esa premisa, tampoco podemos dejar de ejercer el control y, por el contrario, pues seguir ejerciéndolo, pues si no (sic) la ciudad se inunda con ventas informales. Inclusive, después de ferias, detectamos que muchos vendedores de Pereira estaban acá y nos tocó hacer los procedimientos respectivos para que se fueran para Pereira y no propiciaran esa ocupación del espacio público de personas foráneas.

Entrevista No. 2: Lina María Ramírez Londoño, Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas.

Pregunta: ¿Cómo pueden ser descritas las Políticas Públicas del Espacio Público, manejadas en el municipio de Manizales, durante los años 2010 y 2015?

Respuesta: Pues, Doctor José Fernando, le cuento que nos dio, pues, digamos, dificultad encontrar políticas públicas como políticas como tal, digamos, que pudiéramos consultar. Sí vemos que se ha efectuado un esfuerzo tanto desde lo público como desde lo privado y digamos que un inicio fue el CONPES 3718 de Espacio Público, que fue del (año) 2012, y que sirvió como instrumento para que los municipios, digamos, tuvieran una guía para trabajar. Pero pensamos, digamos, que hay que hacer una apuesta público-privada aún más grande y una construcción de política fuerte. Nosotros, inclusive hace tal vez un par de

años, tuvimos por invitado (sic) al General (Paco Rosendo) Moncayo (Gallegos) que fue un General que hizo toda la reconstrucción del Centro Histórico en Quito y nos contaba, digamos, cómo desde una política muy clara, desde su alcaldía, había hecho como una especie de centros comerciales, digamos, para los vendedores ambulantes; pero fue, inclusive, muy impresionante, porque, aun siendo un militar, fue un proceso que no tuvo un solo momento de violencia; sino que ellos lograban, digamos, llegar a acuerdos con los vendedores. Es un proyecto de largo plazo y que requiere recursos, por supuesto; pero pues, digamos, que una política como de esa envergadura (sic) nosotros no identificamos en el municipio.

P. ¿Qué resultados originados por la implementación de las Políticas para el Espacio Público, entre los años 2010 y 2015, se han establecido con el fin de evaluar la recuperación y el goce del centro histórico en el municipio, en beneficio de la población en general?

R. Bueno, nosotros creemos que la declaración como monumento nacional al conjunto de los inmuebles y la Arquitectura Republicana del Centro Histórico pues favorece mucho la preservación. Siempre hemos sostenido, desde la cámara, que tenemos un centro histórico precioso: tiene que ver con la catedral, tiene que ver con las casas que tenemos construidas, con la misma arquitectura del centro. Entonces nos parece que esta declaratoria fue muy importante. El Acuerdo 0843 del 19 Mayo del 2014, por el cual se reglamentó la compensación para el aprovechamiento económico con usos temporales del Espacio Público en el municipio de Manizales, nos parece un avance; aunque no sabemos si está funcionando mucho o no. Nosotros sí vemos (a) mucha gente usando el espacio público para actividades comerciales individuales; pero no sabemos si, digamos, el acuerdo como tal se está usando fuertemente; aunque nos parece un muy buen inicio, pues, tener ese acuerdo. La participación en los procesos del Plan de Desarrollo y de revisión, formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, en el cual se presentaron iniciativas relacionadas con el uso del suelo y la reglamentación de los impactos de éste, así como la prioridad peatonal y la movilidad del centro (sic) y volver los cables subterráneos también nos parece importante (sic), pues son avances que se dan en ese sentido. Y el logro que nos

parece más importante, gracias al trabajo liderado por la Asociación Centro Histórico, que se creó también hace algunos años y que nos parece muy importante: en la Segunda Versión del POT, que lo que busca (sic) es tener como eje transversal el desarrollo urbano de la ciudad, y (sic) se estipulan políticas para la conservación y proyección del futuro del Centro. Creemos que ese trabajo en el Centro Histórico estuvo muy bien: todo el plan especial de manejo y protección que se tiene y, digamos, que no se ha empezado a implementar; pero creemos que, digamos, la estructura de lo que se tiene es supremamente importante... Pensamos que este es un manejo realmente muy importante: el manual de intervención para edificaciones en bahareque y todo el tema (del) exterior visual de la ciudad. Y, de igual manera, pues se han hecho importantes esfuerzos con el plan de exaltación y reglamentación del Centro Histórico: todo el trabajo que se ha hecho con los propietarios nos parece muy valioso porque, de todas formas, en la medida que conservemos esas casas, pues nuestro Centro tiene (sic) un atractivo maravilloso para propios y para visitantes. También tendríamos que decir que creemos que una iniciativa es lo que se ha empezado a trabajar los viernes, (la peatonalización) en la Carrera 23. Nosotros creemos que, a nivel ciudadano, ha sido recibido de una manera importante: vemos movilidad de la gente y, en estos momentos, estamos adelantando, con el área de estudios económicos, unas conversaciones con, digamos, empresarios de la 23, porque pueden ser percepciones distintas (sic). Digamos que una cosa es lo que el ciudadano puede estar pensando de tener su carrera 23 para caminar; pero, pues, hay que medir el impacto en el tema comercial.

P. ¿Cómo han identificado los procesos mediante los cuales se ha dado la implementación de las políticas públicas, destinados al espacio público municipal?

R. Pues pensamos que, aunque Manizales no ha sido ajena a los procesos de desarrollo e implementación de políticas, planes, programas y proyectos urbanísticos de espacio público, sus diferentes administraciones han venido dándole importancia al tema del aprovechamiento y del mantenimiento de ese espacio público. Volvemos a hablar del plan de manejo y protección del Centro Histórico, del plan maestro; pero pues, al mismo tiempo, consideramos que se requieren de nuevos instrumentos de protección que busquen

recuperar el orgullo individual y colectivo de los manizaleños. Creemos también, digamos, que el proceso que se está dando, con estos nuevos empresarios que están llegando al centro a utilizar infraestructuras muy lindas, desde donde hay una vista maravillosa: en estos momentos tenemos tres o cuatro negocios muy nuevos y emblemáticos en nuestro centro histórico y nos parece que le han generado... Nosotros pensamos que la ocupación del centro histórico depende de mucho de las posibilidades (sic) que en él se oferten. Es decir: si nosotros dejamos que el centro histórico, digamos, lo que hemos dicho muchas veces, se nos vuelva más como un centro de abasto, como más parecido a la galería, digamos eso en la 23, pues la gente que vamos a tener ocupando el Centro seguramente van a ser las personas que les gusta ese tipo de espacios. Pero si tenemos negocios bonitos, si tenemos... Hemos pensado mucho desde la Asociación Centro Histórico, en la cual la Cámara pues hace presencia, es qué bueno que pudiéramos tener, como en muchos países europeos que tienen centros muy bonitos, comercios más bonitos, más organizados, que puedan tener sillitas, que no sea invasivo para la gente. Por supuesto que la gente tiene que tener (sic) espacio para caminar; pero en la medida que usemos mejor el espacio público, la ocupación de ese espacio público también va a ser de mejor... Va a estar en mejores condiciones en unos habitantes (sic) pues que le van a brindar mejor seguridad. Digamos que todo lo que se está dando con esos negocios nuevos –“la Azotea”, el cafecito de “Seguros Atlas”, “El Downtown”, “La Cúpula”, todo ese tipo de negocios- traen nuevamente gente que se van a interesar en cuidar ese centro histórico maravilloso que tenemos. Todo el marco que se crea con la Gobernación, la Plaza de Bolívar y la Catedral es una cosa impresionante, es bellísimo... Creemos que hay mucho trabajo por hacer, pues realmente pensamos y sabemos y entendemos que requiere inversión; pero tal vez lo que uno necesita más rápido que todo eso es toda la voluntad para que se cambie, digamos, el Centro Histórico. Nosotros vemos con preocupación y con tristeza que se ha cooptado por tanto vendedor ambulante, digamos. Nos pasó ahorita que acabamos de tener renovaciones: mucha gente, de las cancelaciones que se dieron en matrículas mercantiles, nos hablaba mucho de esa competencia, lo difícil que era para ellos, y digamos que no es buen negocio para una ciudad que sus comerciantes formales sean desplazados por el comercio informal, porque si bien uno entiende que, probablemente, la persona que está en la calle tiene unas

necesidades básicas insatisfechas, pues detrás hay todo un montaje económico que es completamente distinto y que uno no puede llamarse a engaños; a pesar de que solo se trate de un tema de supervivencia. Probablemente el que está vendiendo candelitas o frutas sí; pero eso tiene todo un montaje detrás que no le conviene a las economías que es toda una economía de la ilegalidad.

Entrevista No. 3: Germán Maldonado González (Ex – Presidente de la Junta de la Asociación Cívica “Centro Histórico” y Gerente de Hoteles “Estelar” en la Ciudad de Manizales).

Pregunta: ¿Cómo pueden ser descritas las políticas públicas del espacio público manejadas en el municipio de Manizales, durante los años 2010 y 2015?

Respuesta: Yo pienso que en los últimos años, inclusive en la última administración, en la administración actual del Dr. Octavio Cardona, ha tenido como un foco, un énfasis y un interés y una voluntad para que haya políticas públicas para que se dé (sic) un buen entorno, para que se genere un buen entorno, para que el centro vuelva a vivir, que vuelva a rehabilitarse, que sea atractivo para el comerciante y el inversionista, que sea atractivo y, de alguna forma, darle valor a ese centro histórico. Básicamente, lo que pudimos ver dentro de la Asociación Cívica es que se está haciendo un trabajo, digamos, unido entre las diferentes secretarías, para poder destacar ese centro: en temas de iluminación, seguridad, cámaras, medio ambiente... Ha sido difícil porque, obviamente, hay muchísimos intereses y hay que trabajar, de alguna forma, con el residente-habitante (sic), con el comerciante y el habitual personal que trabaja o vive del centro; pero, de alguna forma, se han logrado que las políticas públicas hayan, por lo menos, generado un impacto.

P. ¿Qué resultados, originados por la implementación de las políticas para el espacio público (entre los años 2010 y 2015), se han establecido, con el fin de evaluar la recuperación y el goce del centro histórico en el municipio, en beneficio de la población en general?

R. Se logró, por acuerdo municipal y aprobación del Concejo, de unos descuentos (sic) para los propietarios, en la cual (sic) las fachadas que se le hacen a algunos bienes de interés cultural se les podría dar un descuento en su predial, en la medida en que invirtieran ese descuento en sus fachadas y en su estructura física, para mantener los inmuebles en un buen estado y en hacer un entorno bonito (sic). Yo pensaría que eso ha funcionado, esa política pública. (Veamos) el resultado de iluminación: tenemos una iluminación costosa, anticuada, yo pensaría que, en mi criterio, un poco hasta fea (sic): unos colores que no

generaban alguna armonía. En eso ha mejorado. Yo sé que eso quizás se dio después del 2015. Yo sé que la pregunta se refiere a lo que pasó entre los años 2010 y 2015; pero, a veces, yo creo que todo eso viene (como) fruto del mismo (sic), a finales del 2015, y que hubo algún interés del alcalde anterior, que fue el Dr. Jorge Eduardo Rojas. Pero creo que se ha consolidado mucho más en esta administración y en eso tengo que ser muy sincero. Creo que éramos más pasivos antes. Pienso que no había tanto interés y tanto ánimo de recuperar el centro: lo había; pero se quedaba en el papel y no se consolidaba nada. Por eso yo pienso que, si entre los años 2010 y 2015 hubo algo de lentitud, a finales del 2015 fue cuajando algo y ya en el 2016 y en el 2017, de alguna forma, uno ve más resultados. Y yo creo que ha sido positivo.

P. ¿Cómo caracterizan los procesos mediante los cuales se ha dado la implementación de las políticas públicas, destinadas al espacio público municipal?

R. Yo pienso que el trabajo con la población, con algunos comerciantes, con la misma Cámara de Comercio (que ha colaborado), con la Asociación Cívica Centro Histórico y con FENALCO... Yo pienso que, últimamente, se ha trabajado de la mano de los gremios, porque a todos nos afecta el espacio público. Hay que trabajar mucho más, ya que hay una serie de comerciantes que invaden el espacio y creo que no hay forma de poderlos mover. Sé que hay personas que tienen protección jurídica y no pueden ser tocadas ni movidas y que ya han adquirido el derecho a trabajar, invadiendo el espacio público. A mí me sorprende que, en la carrera 23, hay unos sitios de venta de productos que tienen cilindros de gas, tienen carpas, yo creo que bajan la electricidad de manera pirata (sic) de la electricidad de la CHEC y no se les controlan (sic) y, si se les controla, no se les puede tocar, son intocables; mientras nosotros (o, en el caso mío, que soy hotelero) veo que, a veces, nos visitan, nos revisan, nos dicen que hay que tener las cosas muy organizadas (sic) y ve uno que, en la 23 específicamente, no se logra (un control). Yo pensaría que el espacio público requiere todavía más esfuerzo, más conciencia y, definitivamente, mucho más control y autoridad, para que el espacio público sea un espacio público para todos; no una invasión de vendedores ambulantes que, básicamente, no podemos sacar.

P. Usted, como representante de la ciudadanía, ¿cómo ha reconocido los actores y la cantidad de recursos necesarios para la implementación de políticas públicas, destinadas al espacio público municipal?

R. Yo reconozco, y tengo que ser muy sincero en temas de acciones que se han hecho y específicamente en la última administración (o en la administración actual que tenemos, con el alcalde Cardona). Yo pienso que se han logrado sintetizar proyectos, ideas. Creo que son más estrictos con el tema del ruido, con (el) ambiente. Lo repito: con el tema de la iluminación que se ha logrado. Se ha logrado, digamos, de alguna forma, concretar proyectos y procesos y acciones. Yo creo que, últimamente, podemos ver resultados. Hablo también desde los mismos gremios en los cuales yo también participo. Hay un mejor control, mejoras en fachadas que los mismos ciudadanos han logrado con esos beneficios tributarios. Y hay una buena percepción. Yo como ciudadano veo que hay un Centro Histórico más bonito, una Plaza de Bolívar más bonita, una Carrera 23 que se trata de mejorar. Todavía nos falta mucho. Y ahí vamos: algo se ha logrado.

P. ¿Cómo considera el marco institucional de la implementación de las políticas públicas, destinadas a la recuperación del espacio público de la ciudad de Manizales?

R. Yo considero que se ha logrado: con el POT y con la Secretaría de Planeación, se ha logrado, por lo menos jurídicamente, lograr (sic) un marco institucional, como un derrotero, una guía, hacia lo que se quiere lograr. Yo pienso que ya estamos en una etapa de consolidar esas políticas públicas, de consolidar ese marco institucional que se le ha querido dar al Centro Histórico. Yo a veces pienso que lo que nos hace falta y creería, como particular ciudadano y manizaleño, que hay que hacer como una “microgerencia”, una “microalcaldía” del Centro Histórico, que involucre el control del Espacio Público: iluminación, seguridad, pintura, señalización, avisos de fachada, arreglos de vías y áreas para destacar y conservar (áreas como la “Calle del Tango”).

Anexo 3: Normograma: Esquema de la Compilación Normativa en torno a la Implementación de las Políticas Públicas sobre el Espacio Público en el Centro Histórico de la Ciudad de Manizales.

LEYES

TÍTULO DE LA NORMA	MOTIVACIÓN	OBSERVACIONES
<p>LEY 9 DE 1989 (11 de Enero de 1989; Diario Oficial No. 38.650; "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones."</p>	<p>Acondicionamiento óptimo para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo.</p>	<p>La Ley 9 de 1989 consolidó los parámetros necesarios para las políticas urbanísticas en el país. Es, por consiguiente, un hito imprescindible al momento de evaluar y analizar la evolución y las fallas en las políticas para el espacio público, de acuerdo con sus conceptos y sus propósitos.</p>
<p>LEY 388 DE 1997 (18 de Julio de 1997; Diario Oficial No. 43.091; "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.")</p>	<p>Armonización y actualización de las Disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con la Constitución, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.</p>	<p>La Ley 388 de 1997 establece instrumentos legales de carácter más precisos para cumplir finalidades más complejas. (Por ejemplo: en asuntos de gestión de suelos). En esta ley se evidencia una clara prelación por la intervención del Estado sobre cualquier interés mercantil, mediando la participación democrática de la ciudadanía en dialogo con las autoridades medioambientales y de planeación, de carácter municipal.</p>
<p>LEY 397 DE 1997 (Diario Oficial No. 43102, de 7 de agosto de 1997; "Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias."</p>	<p>"El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico,</p>	<p>La Ley 397 de 1997 establece la deontología de la protección del patrimonio cultural material e inmaterial. Esta ley desarrolla lo presupuestado constitucionalmente y sirve como soporte teórico para la formulación y la orientación de la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas en cuanto a la conservación y el fomento de todo el patrimonio cultural, incluyendo el patrimonio</p>

	<p>lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.”</p>	<p>arquitectónico como herencia histórica material.</p>
<p>LEY 1454 DE 2011 (28 de Junio de 2011; Diario Oficial No. 48.115; LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (LOOT) "por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.")</p>	<p>Dictamen de las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; marco para las mismas, en el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecimiento de los principios rectores del ordenamiento; definición del marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definición de las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecimiento de las normas generales para la organización territorial.</p>	<p>La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial sirve como plataforma para evaluar y revisar la adopción de políticas y criterios para una mejor organización del Estado en el Territorio. La LOOT se ocupó en elaborar diferentes esquemas asociativos territoriales (semejantes a las áreas metropolitanas y a las asociaciones de municipios), con el fin de mejorar la prestación de servicios, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas, articulándose el desarrollo económico y social de las entidades que conforman dichos esquemas.</p>

DECRETOS		
TÍTULO DE LA NORMA	MOTIVACIÓN	OBSERVACIONES
Decreto 1337 de 2002 (Diario oficial No. 44850; 29 de junio de 2002; "Por el cual se reglamenta la Ley 388 de 1997 y el Decreto-ley 151 de 1998, en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo".	El citado decreto en su artículo 2° establece que se entiende por conservación el tratamiento urbanístico que por razones ambientales, históricas o arquitectónicas limita la transformación de la estructura física de áreas del municipio o distrito, de inmuebles particulares, de obras públicas y de elementos constitutivos del espacio público.	El decreto 1337 establece las condiciones para seleccionar los bienes inmuebles que, al ser declarados parte del patrimonio arquitectónico, puedan afectar el derecho de propiedad de quienes han sido sus legítimos dueños. Por otra parte, se establece cómo se financian estas compensaciones a los dueños y las condiciones espaciales y medioambientales que puedan ayudar a la selección de quienes puedan acceder a la compensación mencionada.
Decreto 4065 de 2008 (24 de Octubre de 2008; Diario No. 47.152; "Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles."	Reglamentación de las actuaciones para la urbanización e incorporación al desarrollo urbano de los predios y zonas sin urbanizar en suelo urbano y de expansión urbana y reglamenta parcialmente la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.	El presente decreto contempla las circunstancias en que los predios mejorados pueden generar un mayor rendimiento económico para sus propietarios. Dada esta circunstancia, se contempla la manera en cómo el Estado puede participar de este rendimiento en forma de plusvalía, como manera para reinvertir en un equilibrado y adecuado proceso de expansión urbana.
Decreto 764 de 2009 (Diario Oficial No. 47287 10 de Marzo de 2009; "Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al	"El presente decreto reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y la Ley 814 de 2003, en lo pertinente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material y al Régimen Especial de Protección de los Bienes de interés Cultural.(...)	El presente decreto es un documento esencial para entender la articulación legislativa entre entidades de carácter departamental y municipal con los propósitos

<p>Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.”</p>	<p>El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, cuya sigla es -SNPCN-, está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación.</p>	<p>nacionales. Esta articulación se evidencia en los Planes Especiales de Manejo y Protección -PEMP-. Entre estos planes, destinados a los bienes inmuebles, están los del Grupo Urbano (Resaltándose el Espacio Público: "Conjunto de inmuebles de uso público, y de elementos de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes") y del Grupo Arquitectónico ("Construcciones de arquitectura habitacional, institucional, comercial, industrial, militar, religiosa, para el transporte y las obras de ingeniería.).</p>
---	--	---

DOCUMENTOS “CONPES”

TÍTULO	MOTIVACIÓN	OBSERVACIONES
<p>Documento CONPES 3718 (31 de Enero de 2012; “Política Nacional de Espacio Público”)</p>	<p>El presente documento CONPES define estrategias, un plan de acción y recomendaciones dirigidas a: i) la precisión de conceptos asociados a la generación, gestión y sostenibilidad del espacio público; ii) el fortalecimiento de la información; iii) la articulación del espacio público en el ordenamiento territorial y ambiental; iv) la articulación de las estrategias sectoriales que intervienen el espacio público, y; v) la gestión y financiación de planes, programas y/o proyectos de espacio público.</p>	<p>A través de este documento se presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la Política Nacional de Espacio Público para las ciudades colombianas, la cual se enmarca dentro de la estrategia “Construir Ciudades Amables” de la Visión Colombia 2019 y la estrategia “Vivienda y Ciudades Amables” del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014: “Prosperidad para Todos”. Conforme a lo anterior, la Política podrá beneficiar a todos los municipios y distritos del país, y fijará los objetivos y alcances de la participación del Gobierno Nacional, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, el sector privado y las comunidades en la planeación, gestión, financiación, control, y sostenibilidad del espacio público, en el marco de los objetivos y principios del ordenamiento territorial que establece la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), definiendo estrategias de coordinación entre las mismas para su implementación, y generando procedimientos de seguimiento y evaluación de sus avances.</p>

ACUERDOS DEL CONCEJO MUNICIPAL DE MANIZALES

TÍTULO	MOTIVACIÓN	OBSERVACIONES
<p>Acuerdo No. 443 de 1999 (8 de Agosto de 1999; "Por medio del cual se reglamentan las ventas informales en la ciudad de Manizales y se derogan unas disposiciones"</p>	<p>Regulación de las ventas informales en Manizales, siguiendo la constitución y la Ley, el derecho al trabajo, la integridad del espacio público y su destinación al uso común.</p> <p>Presupuesto legal de la posibilidad de ofrecer oportunidades a familias carentes de recursos para su subsistencia: generación de ingresos para satisfacer necesidades básicas y acceso a niveles superiores de desarrollo, atendiendo los principios y lineamientos del plan de ordenamiento territorial.</p> <p>Definición de las condiciones apropiadas para la realización de entes informales, contando con el bienestar de la comunidad en cuanto a circulación de las vías públicas - adquisición de bienes adecuados para la comodidad, la seguridad y la salubridad del uso de espacios públicos para la recreación y, en general, para la estimulación de aspectos positivos de las ventas informales.</p> <p>Asignación de zonas y usos del suelo para las ventas, por medio de la secretaría de planeación municipal.</p>	<p>El acuerdo No. 443 es un hito para entender los procedimientos y los alcances institucionales, determinados por el concejo, de las diferentes dependencias de carácter municipal (en especial, la secretaría de gobierno y de desarrollo social). Este acuerdo tiene un carácter imprescindible, al orientar al investigador sobre los procedimientos para que los vendedores ambulantes dejen, paulatinamente, la informalidad, al tiempo que se protege y se fomenta el buen uso del espacio público por la comunidad. Por consiguiente, el presente acuerdo es una bitácora normativa que puede servir de criterio para evaluar los verdaderos alcances de la gestión de las políticas para el espacio público.</p>
<p>Acuerdo 0843 de 2014 (19 Mayo del 2014; "Por el cual se</p>	<p>Fomentar el uso ordenado del espacio público en lo concerniente a</p>	<p>Este acuerdo reglamenta los porcentajes y el pago por el</p>

<p>reglamentó la compensación por el aprovechamiento económico con usos temporales del Espacio Público en el Municipio de Manizales.")</p>	<p>las posibilidades de otorgar autorizaciones temporales para la utilización del mismo para efectos de aprovechamiento comercial.</p>	<p>aprovechamiento económico del espacio público, en la ciudad de Manizales. Establece, igualmente, los casos en los que se exceptúa el cobro por dicho aprovechamiento (actividades políticas, culturales o de beneficencia sin ánimo de lucro, etc.) Este ha sido el instrumento más reciente para el control y la tributación por el uso del espacio público con fines lucrativos.</p>
---	--	---

<p style="text-align: center;">PLANES</p>		
<p style="text-align: center;">TÍTULO</p>	<p style="text-align: center;">MOTIVACIÓN</p>	<p style="text-align: center;">OBSERVACIONES</p>
<p>Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales - Acuerdo 663 de 2007- 13 de Septiembre de 2007, Por medio del cual se adopta la revisión del plan de ordenamiento territorial del municipio de Manizales-</p>	<p>Análisis de los atributos y de los sistemas que estructuran el territorio municipal (medio ambiente, vías y transporte, servicios públicos, espacio público, equipamientos colectivos, vivienda, usos, etc.) como consolidación de una importante regulación en materia de aprovechamientos (usos y edificabilidad), permitiendo dirigir las múltiples posibilidades de intervención del suelo en sus diversas clases (urbano, de expansión urbana y rural) y categorías (suburbano y de protección), a partir de la observación de la morfología urbana deseable resumida en la expresión de tratamientos urbanísticos (desarrollo, redesarrollo, consolidación, renovación urbana, mejoramiento integral renovación y conservación) y tipologías de usos del suelo (residencial, comercial, de servicios, industrial y de equipamientos colectivos) que, conjugados, han de permitir la proyección de la norma urbanística específica, sin olvidar desde luego los efectos dimensionales en lo sociocultural y económico que tales decisiones implican.</p>	<p>Instrumento de planificación para efectos de orientar y administrar el desarrollo físico territorial y los usos del suelo del municipio de Manizales. Debe tenerse en cuenta que la mayor circunstancia que determinó la renovación del POT fueron los resultados técnicos sobre la vulnerabilidad del suelo en caso de posible calamidad pública, riesgos o amenaza ante desastres naturales o antrópicos.</p>
<p>Plan de Ordenamiento Territorial: Fase</p>	<p>La revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial - POT es un procedimiento de carácter técnico, político y jurídico establecido en la Ley 388 de 1997 o Ley de</p>	<p>Esta fase de diagnóstico es un instrumento que debe ser explotado con mayor afianzamiento en la ampliación</p>

<p>de Diagnóstico Integral del Territorio, Dimensión Cultural (Circa 2012; Alcaldía de Manizales, "Gobierno en la Calle". Estructura del Proceso de Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial - Dimensión Cultural - Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico. - Conjunto de inmuebles Republicanos Centro Histórico.)</p>	<p>Desarrollo Territorial, cuyo fin principal es ACTUALIZAR, MODIFICAR O AJUSTAR LOS CONTENIDOS DEL POT que dificultan o entorpecen la construcción del modelo municipal y el logro de los objetivos y estrategias de largo plazo.</p>	<p>del marco normativo de la tesis, al establecerse de una manera mucho más rigurosa y organizada el ordenamiento legal en cuanto a la dimensión cultural y a la articulación del modelo de ocupación que beneficien a dicha dimensión. Igualmente, este documento es un instrumento de carácter hermenéutico e histórico para comprender los cambios normativos durante los últimos quince años en materia de protección del patrimonio urbanístico y arquitectónico.</p>
<p>Plan de ordenamiento Territorial - Diagnóstico Integral del Territorio - Área Urbana (Sin Fecha -Documento obtenido de: http://www.manizales.gov.co/RecursosAlcaldia/201505201531560997.pdf; Patrimonio Urbanístico, Arquitectónico del</p>	<p>Como pauta para reorientar los programas de conservación y recuperación del patrimonio, y los instrumentos para llevarlos a cabo, la política cultural para el manejo del Patrimonio Histórico Cultural del Municipio, debe eliminar (o reducir al máximo) el aislamiento al cual están sometidas dentro de la actual estructura territorial, las áreas identificadas como contenedores espaciales de valores culturales. Se trata de sectores en los cuales el patrimonio se halla más o menos conservado, y aunque en algunos casos no hayan sido considerados como elementos dinamizadores de los procesos culturales de desarrollo municipal, se intenta recuperar para el patrimonio no sólo la posibilidad de integrarse a la estructura territorial contemporánea como</p>	<p>A pesar de que no haya una mayor claridad sobre la fecha exacta de cuando fue publicado este capítulo, dicho documento da muestra del discurso institucional, el cual se preocupa por articular el pasado del municipio -manifestado en el espacio público y en las edificaciones de estilo republicano- con la dinamización físico-espacial de la ciudad de Manizales, en busca de una integración tanto histórica y social del suelo como medio de cohesión social y colectiva. Este documento es, por lo tanto, una</p>

municipio de Manizales: Caracterización en el área urbana.	un elemento esencial, sino también su capacidad como instrumento para proyectar el futuro del Municipio	declaración de intenciones para evaluar tanto presupuestos como resultados.
Plan de Desarrollo Manizales 2012 – 2015 “Gobierno en la Calle” (Circa 2012; Alcaldía de Manizales, “Gobierno en la Calle”; Secciones: Turismo Cultural; Consolidación del sistema para el ordenamiento y el desarrollo del Territorio)	“Manizales sigue ofreciendo buenas condiciones y calidad de vida a gran parte de su población; por ello, con el fin de impulsar su condición de centro urbano emergente, este Plan de Desarrollo incorpora la competitividad y la sostenibilidad como elementos constitutivos de la visión de desarrollo soportado en una ciudad amable, concepto resultante de la visión prospectiva del municipio, bajo la cual se incluyen un conjunto de programas y proyectos orientados a mejorar las condiciones del entorno y la habitabilidad para sus habitantes, con el fin facilitar la generación de riqueza económica y social, fortalecer su institucionalidad y lograr una sostenibilidad ambiental.	La descripción de este documento programático de centro histórico es somero; quedando como propósito la formulación y desarrollo de una agenda de recuperación del centro histórico del municipio. Dicha agenda, según este plan, estaba para el 2012 todavía en construcción, a pesar de que la recuperación y la conservación del centro histórico hayan sido consideradas como prioridades del gobierno local. El centro histórico es sólo una dimensión urbana donde se evalúa y se rinde cuentas sobre la distribución del espacio público el control de la venta informal.

Anexo 5: Inversión para el Manejo del Espacio Público en Manizales -Según los diferentes Presupuestos Generales de Rentas y de Gastos del Municipio (Vigencia anual 2010 – 2015)

Documento donde se establece el presupuesto	Cantidad destinada al Espacio Público		
Acuerdo 0735 del 15 de Diciembre de 2009 "Por medio del cual se fija el presupuesto general de rentas y gastos para la vigencia Fiscal del 2010"	\$ 2.820'000.000 destinados al Medio Ambiente (Área de Desarrollo Físico y Territorial dentro del Plan de Inversiones para el año 2010)		
Acuerdo No. 0803 del 18 de diciembre de 2012 "Por medio del cual se establece el presupuesto general de rentas y gastos para la vigencia fiscal del 2013"	\$ 4.238'004.470 (Fondo municipal destinado para la línea estratégica del desarrollo del hábitat, con el propósito de invertir en asuntos medioambientales de la ciudad.)		
Acuerdo No. 0834 del 18 de diciembre de 2013 "Por el cual se establece el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Manizales para vigencias fiscal 2014"	Presupuesto total Línea estratégica: desarrollo del hábitat; Propósito: Medio Ambiente: \$5.165'594.075	Planificación y Manejo del Espacio Público: \$3.445'000.000	<p>Fortalecimiento y manejo ambiental de parques, zonas verdes y red de ecoparques de la ciudad: \$2.090'000.000</p> <p>Control del espacio público: \$855'000.000</p> <p>Protección, vigilancia y control a animales callejeros: \$500'000.000</p>
Acuerdo 0860 del 5 diciembre de 2014 "Por el cual se establece el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Manizales para la vigencia fiscal 2015"	Presupuesto total Línea estratégica: desarrollo del hábitat; Propósito: Medio Ambiente: \$7.053'777.635	Planificación y Manejo del Espacio Público: \$5.251'000.000	Fortalecimiento y manejo ambiental de parques, zonas verdes y red de ecoparques de la ciudad: \$3.800'000.000

			Control del espacio público: \$951'000.000
--	--	--	--