

Espacios públicos gobernados privadamente

*En el último tiempo se ha producido una emergencia de los “centros comerciales abiertos” en nuestro país. Ante la necesidad propugnada por algunos de ellos de emprender reformas legislativas para permitirles recaudar sus propios ingresos, este artículo se remonta a los orígenes anglosajones de la figura –los Business Improvement Districts– y descubre una forma híbrida de gobierno local, que opera en la intersección entre lo público y lo privado, y genera una gran controversia en relación con los riesgos de segregación socioespacial y amenazas para la cohesión social.**

La forma en que actualmente se regulan y gobiernan espacios tan públicos como las calles, plazas y jardines de nuestras ciudades revela que apenas existen diferencias con las formas de regulación de espacios de uso público, aunque de titularidad privada, como los centros comerciales. Los intereses comerciales se imponen y los espacios públicos están siendo progresivamente menos públicos en la medida en que organizaciones y grupos privados están asumiendo la gestión y financiación de espacios de titularidad pública.¹ El sector público busca maneras de reducir sus costes de financiación y funcionamiento a través de nuevas formas de colaboración con el sector privado, denominadas *public-private partnerships* (PPP) en el mundo anglosajón.²

Una de estas formas de colaboración en el ámbito del gobierno local son los conocidos comúnmente con las siglas BID (*Business Improvement Districts*), cuya traducción española aproximada sería barrios o áreas de

Helena Villarejo Galende es profesora de Derecho Público en la Universidad de Valladolid

* Una versión inicial de este trabajo, bajo el título *Micrópolis comerciales: ética y estética de las calles comerciales*, fue presentada en el Foro Internacional “Ética y Estética de la Ciudad”, celebrado en Puebla (México), entre el 17 y el 19 de octubre de 2007.

¹ S. Zukin, *The Cultures of Cities*, Blackwell, Oxford, 1995.

² Una definición generalmente aceptada de lo que algunos traducen al pie de la letra como “partenariados público-privados” podría ser: “cooperación entre actores públicos y privados, de carácter duradero, en la que los actores desarrollan conjuntamente productos y/o servicios, y donde se comparten riesgos, costes y beneficios”. W. J. M. Kickert, E. H. Klijn & J. F. M. Koppenjan, *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage Publications, Londres, 2000.

mejora o dinamización empresarial. Desde hace más de treinta años, los BID han proliferado en las ciudades norteamericanas y en la última década han sido introducidos en más de dieciséis países.³ En España, al igual que en otros países de nuestro entorno, la adopción de la figura se presiente bastante cercana. Su creación obedece principalmente a dos razones. En primer lugar, la situación de deterioro de los centros urbanos paralela a la competencia de las nuevas zonas de expansión periférica y, en segundo término, la brecha entre los recursos obtenidos y las necesidades existentes en los centros urbanos.

Los partenariados público-privados para la gestión de centros urbanos son “instituciones sin ánimo de lucro que operan como colaboraciones entre el sector privado y el público local, y están legitimados para establecer recargos impositivos sobre los propietarios empresariales de un área específica, con el propósito de poder financiar una serie de servicios públicos complementarios (adicionales a los que el municipio venía prestando)”.⁴ Resumidamente, estas organizaciones actúan bajo el principio *quid pro quo*: los propietarios comerciales pagan obligatoriamente tasas extra para recibir servicios extra.⁵ Los BID y sus parientes españoles, los *Centros Comerciales Abiertos* (CCAs) –aún en estado embrionario–, surgen de la asociación de los pequeños comerciantes del centro de las ciudades como reacción frente a los centros comerciales suburbanos y, paradójicamente, terminan imitándolos.

Un *mall* o centro comercial es “un espacio cerrado sobre sí mismo que funciona como si fuera una superficie abierta”.⁶ Jugando al retruécano, con la creación de un “centro comercial abierto” se pretende que un espacio abierto funcione como una superficie cerrada. Se trata de simular, de hacer sentir al viandante-consumidor que, cuando pasea por las calles de su ciudad, deambula por un gigantesco centro comercial. Resulta paradójico que ya antes los *malls* se hubieran fijado en los centros comerciales tradicionales para crear sus falsas calles cubiertas, sus imaginarias plazas y su variedad de establecimientos, comerciales y no comerciales. Como veremos, por la controvertida vía de los BID, muchos espacios urbanos han terminado transformándose también en centros comerciales.

En este artículo se explora una forma de organización que refleja cambios más profundos en el gobierno local y la gestión urbana. Los BID y fórmulas similares controlan una cre-

³ Para conocer más detalles del proceso de transferencia internacional de los BID: L. Hoyt, “Importing ideas: the transnational transfer of urban revitalization policy”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 29, 2006, pp. 221-243; y K. Ward, “Policies in motion’, urban management and state restructuring: the trans-local expansion of Business Improvement Districts”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1), 2006, pp. 54-75.

⁴ T. Ysa, “Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: análisis comparativo de modelos entre EEUU y el Reino Unido”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, MAP, N° 19, Madrid, 2000, p. 47.

⁵ H. Villarejo, 2007, *op. cit.*, 12.

⁶ La definición está tomada de L. E. Alonso, “Los grandes centros comerciales y el consumidor postmoderno”, *Distribución y Consumo*, N° 48, octubre-noviembre, 1999, p. 28.

ciente cantidad de espacio público en un número cada vez mayor de ciudades. Representan una innovación en el ámbito del gobierno local, que contribuye a la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado y consolida la tendencia de introducir una visión más empresarial en los discursos, las políticas y las prácticas. Son, en definitiva, un ejemplo por excelencia del creciente dominio del neoliberalismo en el gobierno de las ciudades.⁷

Origen y expansión de los *Business Improvement Districts* (BID)

El modelo surge como una iniciativa del sector privado para revitalizar los centros urbanos. Desde la década de los años cuarenta, muchos comerciantes de distintas ciudades norteamericanas aunaron sus esfuerzos para combatir el fenómeno de la descentralización urbana y evitar que empresarios y consumidores abandonaran sus actividades en los centros de las ciudades en favor de la periferia urbana. El fenómeno fue en aumento cuando los pequeños comerciantes del centro urbano sufrieron el impacto de la instalación de los *malls* o centros comerciales en el extrarradio urbano.

Las asociaciones de pequeños comerciantes recurrieron a la realización de actividades promocionales (organización de eventos, facilidades para el aparcamiento, mejora de los escaparates, etc.) como estrategia para tratar de atraer clientes e inversores al centro urbano, con el objetivo de incrementar las ventas y el valor de sus propiedades. Intentaron desarrollar una gestión unitaria de los centros urbanos a imagen y semejanza de los *malls*.

A mediados de los años sesenta, un pequeño grupo de empresarios en Toronto (Canadá) tuvo una ocurrencia para solventar el problema que generaban los denominados *free-riders* (libres de carga), es decir, los miembros del colectivo que, sin cooperar económicamente en su financiación, se beneficiaban de las actividades y mejoras que la asociación llevaba a cabo gracias a las aportaciones voluntarias de sus miembros. Para evitar la presencia de “polizones”, exploraron la posibilidad de crear una entidad autónoma, gestionada privadamente, con la capacidad de imponer un tributo especial sobre todos los propietarios comerciales de la zona para financiar las iniciativas locales de revitalización.⁸ A tal efecto, era necesario elaborar legislación habilitante. El 17 de diciembre de 1969 la provincia de Ontario aprobó la sección 379g de la Ley Municipal y, poco después, el Ayuntamiento de la ciudad de Toronto aprobó la Ordenanza Municipal No. 170-70 que permitió que el primer BID del mundo, el *Bloor West Village*, pudiera constituirse legalmente.⁹ En las últimas

⁷ Sobre el particular, en el Vol. 34 (3) de 2002 de la revista *Antipode*, pueden consultarse los artículos de N. Brenner & N. Theodore, “Cities and Geographies of ‘Actuating Existent Neoliberalism’”, pp. 349-379; y B. Jessop, “Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective”, pp. 453-472.

⁸ L. O. Houstoun, *Business Improvement Districts*, Urban Land Institute-International Downtown Association, Washington, 2003, p. 68.

⁹ L. Hoyt, 2006, *op. cit.*, p. 229.

cuatro décadas, más de 300 *Business Improvement Areas* (BIA) han sido creados en Canadá, con el importante apoyo gubernamental.¹⁰

En EEUU, los BID emergen en la década de los ochenta, cuando la legislación de algunos estados permitió que se establecieran dentro de las ciudades. A finales del siglo XX, veinte años después de que comenzaran su andadura, había más de 400 BID en 42 estados, situándose el 64% de ellos en solo cinco: California, New York, New Jersey, North Carolina y Wisconsin.¹¹ Sin embargo, estos datos no coinciden con los facilitados por otros autores que estiman que la cifra de BID en EEUU es mucho más elevada: entre 1000 y 2000.¹² Sólo en la ciudad de Nueva York hay en la actualidad 56 BID.¹³ Últimamente, la fórmula está siendo transferida a numerosos países como Reino Unido, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda, Serbia, Colombia, Brasil, Suiza, Suecia, Alemania, Japón...

En realidad, son tan sólo unos cuantos BID de Manhattan –*Times Square, Grand Central Partnership, Bryant Park y Downtown Alliance*– los que constituyen el “modelo” que está siendo imitado en buena parte del planeta.¹⁴ Un modelo, impulsado por la administración de Rudolph Giuliani en los años noventa, que en cierta manera se aleja de sus orígenes canadienses y que, en gran medida, ha terminado prostituyéndolos o envileciéndolos. En lugar de surgir espontáneamente desde abajo, estos hijos bastardos de los BIA son planificados desde arriba, en una preconcebida estrategia espacial que privilegia a unas áreas sobre otras, a unas formas de intervención sobre otras; asumen la prestación de servicios públicos no complementarios sino más bien sustitutivos de la inactividad municipal; son controlados por compañías consultoras especializadas y no por los propios comerciantes de la zona y, en muchos casos, están exentos del control público de su actividad.¹⁵

¹⁰ K. Ward, 2006, *op. cit.*, p. 57. Más de 200 están situados en Ontario y en torno a 60 en el *Greater Toronto Area*. Para más detalles sobre los BIA canadienses: T.Hernandez & K.Jones, “Downtowns in transition. Emerging business improvement area strategies”, *International Journal of Retail & Distribution Management*, Vol. 33, Nº 11, 2006, pp. 789-805.

¹¹ J. Mitchell, *Business improvement districts and innovative service delivery*, The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government, Nueva York, 1999, p. 6.

¹² R. Briffault, “A government for our time? Business improvement districts and urban governance”, *Columbia Law Journal*, Vol. 99, Nº 2, 1999, p. 336; R.B. Hochleutner, “BID fare well: The democratic accountability of Business Improvement Districts”, *New York University Law Review*, Vol. 78, 2003, p. 374; y M.G. Lloyd, J. McCarthy, S. McGreal & J.Berry, “Business Improvement Districts, planning and urban regeneration”, *International Planning Studies*, Vol. 8, Nº 4, 2003, p. 300.

¹³ Ver la página web dedicada a los BID del New York City Department of Small Business Services:
www.nyc.gov/html/sbs/html/neighborhood/bid.shtml

¹⁴ K. Ward, 2006, *op. cit.*, p. 70.

¹⁵ Las entrevistas realizadas durante el mes de enero de 2008 a John Kiru, director de TABIA (la asociación que integra a los BIA de Toronto) y a Henry Byres, director de la BIA Office en el Departamento de Desarrollo Económico del Ayuntamiento de Toronto, me permiten verter algunas de las afirmaciones anteriores.

Razones y desazones del BID *bang*

El rápido crecimiento de los BID responde a diversos factores socioeconómicos y políticos. Es clara la influencia del declive de los centros de las ciudades unida a un urbanismo disperso generado por el desarrollo de una extensa red de autopistas; la proliferación de nuevos formatos comerciales; los problemas de organización y financiación de los municipios; o la tendencia a recurrir a sociedades o partenariados público-privados para llevar a cabo la revitalización urbana.¹⁶

En línea con la última de las causas citadas, podría argumentarse que, bajo la expansión de la fórmula de los BID, subyace la creencia de que las ciudades existen para crear oportunidades individuales de acumulación de riqueza y de que los líderes económicos son los mejor cualificados para dirigir las políticas públicas hacia tal fin. Esta condición ha jugado un papel central en la legislación y la política de los gobiernos locales en EEUU.¹⁷ Las fórmulas de gobierno basadas en la colaboración público-privada reflejan la creencia neoliberal de que los fallos del Estado son probables, cuando no inevitables, y que, en consecuencia, para mejorar la eficacia en la prestación de los servicios públicos, es necesario involucrar a la sociedad civil, al sector privado.¹⁸

Las tendencias de descentralización y privatización constituyen un desafío para los gobiernos locales. Los gobiernos federales y estatales o regionales transfieren un gran número de tareas a los gobiernos locales. Al mismo tiempo, estos, al igual que el resto de los niveles de gobierno, están entregando muchas funciones al sector privado.¹⁹ La descentralización no ha ido acompañada de un proceso de transferencia de recursos a las entidades locales. En muchos casos, los presupuestos municipales atraviesan una situación dramática. Por ello, la política urbanística anima al sector privado a intervenir para frenar el declive socioeconómico de las ciudades.²⁰ Los BID reemplazan al gobierno local suministrando servicios que ya no presta el municipio.

Curiosamente, en una época en la que *no new taxes* (no nuevos impuestos) es un mantra político y en la que los votantes rechazan la creación de nuevos tributos y aprueban las limitaciones impositivas, los BID han sido creados para imponer el pago de tasas adicionales y son los empresarios y propietarios sujetos al nuevo gravamen los que lideran su fun-

¹⁶ L. Hoyt & D. Gopal-Agge, "The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates", *Geography Compass*, 1/4, 2007, p. 948.

¹⁷ R. Briffault, 1999, *op. cit.*, p. 470.

¹⁸ B. Jessop, 2002, *op. cit.*, pp. 454-455.

¹⁹ M. S. Davies, 1997, *op. cit.*, p. 187.

²⁰ M. G. Lloyd *et al.*, 2003, *op. cit.*, p. 314.

dación.²¹ Para los gobiernos locales, los BID ofrecen un mecanismo de financiación y de mejora de los servicios locales prestados en el área, sin necesidad de elevar los impuestos generales. En el ámbito local ha llegado a hablarse de “privatización por desgaste o encubierta”.²² Ante la dejación de las funciones públicas, espíritus emprendedores sustituyen la iniciativa pública local por la acción privada. Muchas veces, esta forma pasiva o indirecta de privatización es incentivada o acelerada desde las instancias públicas. Hoy la privatización simboliza “una nueva manera de percibir las necesidades de la sociedad... es el acto de reducir el papel del gobierno o de incrementar el papel del sector privado, en una actividad o en la propiedad de activos”.²³ Los BID tienden a rellenar los vacíos dejados por una prestación ausente o deficiente de servicios públicos en aquellas municipalidades incompetentes o ineficaces.²⁴

En *La decisión de privatización: fines públicos, medios privados*, John G. Donahue sostiene que “la decisión entre lo público y lo privado tiene dos dimensiones básicas. La primera atañe a la financiación: ¿Debemos pagar individualmente por un bien o servicio, con nuestros propios recursos o debemos pagarlo colectivamente con fondos recaudados a través de una u otra forma de tributación? La segunda atañe al desempeño: ¿El bien o servicio debe ser producido o prestado por una entidad del gobierno o por una organización de carácter no gubernamental?”.²⁵ Los BID, en tanto que representan fórmulas de financiación y prestación privada de los servicios públicos, encajan a la perfección en las respuestas que los gobiernos locales vienen dando a ambas cuestiones.

No se agotan aquí, sin embargo, las razones explicativas del BID *bang*. Podría argüirse que este modelo organizativo conecta con las ideas de promoción y fortalecimiento de la “comunidad” propugnadas por el llamado “nuevo urbanismo”: ofrecen un foro a sus miembros para debatir sobre la definición de su “esfera pública”, animan a la peatonalización de las calles, defienden el comercio de proximidad, trabajan para atraer visitantes y consumidores, favoreciendo así el carácter abierto del distrito.²⁶ Por otra parte, para explicar la fulgurante expansión de los BID, puede recurrirse también al efecto dominó o bola de nieve. Si en una ciudad, una determinada área geográfica comienza a ser gobernada bajo el modelo BID, ter-

²¹ R. Briffault, 1999, *op. cit.*, p. 366.

²² E. S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships*, Seminario «Avances en la Administración del Sector Público: Pasos para mejorar su eficiencia y responsabilidad», celebrado en el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, 16 de enero de 2006, p. 11.

²³ *Ibidem*.

²⁴ P. R. Levy, “Introduction”, in *Business Improvement Districts*, 2nd edition, Urban Land Institute-International Downtown Association, Washington, 2003, p. 9.

²⁵ J. D. Donahue, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Basic Books, Inc. Publishers, Nueva York, 1989, p. 7.

²⁶ Así lo entiende M. S. Davies, “Business Improvement Districts”, *Journal of Law and Contemporary Law*, Vol. 52, 1997, pp. 212-215. Sobre los postulados del “nuevo urbanismo”, puede verse P. Katz (ed.), *The New Urbanism: Toward an Architecture of Community*, McGraw Hill, Nueva York, 1994.

mina arrastrando a otras a regirse por el mismo modelo; se produce una especie de contagio –luego veremos por qué–, que empuja a otros a regirse siguiendo idénticas pautas.

Perspectiva general del modelo BID y régimen de financiación

Los BID pueden ser definidos como “organizaciones dirigidas privadamente y autorizadas públicamente que prestan servicios públicos adicionales dentro de una determinada área geográfica gracias a la generación de ingresos anuales provenientes de las contribuciones de los propietarios y/o comerciantes”.²⁷

Aunque el modelo varía de un país a otro o incluso de un Estado a otro, en el caso de EEUU, la mayoría de las leyes establece un procedimiento en dos pasos para la creación de un BID. Primero, una votación entre los interesados que autorice la formación de un BID en el área. En segundo lugar, si una mayoría cualificada de propietarios comerciales acepta crear el distrito y el concomitante incremento impositivo, entonces, el gobierno local aprueba una ordenanza en la que se constituye formalmente el BID.²⁸

La vida del BID se limita a un número escaso de años (habitualmente cinco), pero lo cierto es que rara vez se disuelven. Por el contrario, los BID se renuevan periódicamente mediante procesos de reautorización, previstos en la legislación de cada estado.²⁹ La fase de delimitación del perímetro del BID es muy importante. Téngase presente que el modelo se basa esencialmente en una subdivisión territorial de una ciudad, en la cual todos los propietarios comerciales incluidos en ella están sujetos al pago obligatorio de tributos adicionales para su mantenimiento, desarrollo y promoción.

El tributo recibe el nombre de *assessment* o *levy* y no es legalmente un impuesto, sino más bien una tasa o contribución especial que los propietarios pagan en contraprestación de los servicios que reciben, si bien tales servicios no son exactamente públicos sino privados. Es un tipo de exacción que recae

Los BID reemplazan al gobierno local suministrando servicios que ya no presta el municipio

²⁷ L. Hoyt & D. Gopal-Agge, 2007, *op. cit.*, pp. 946-958.

²⁸ Normalmente estas fases implican numerosas audiencias públicas, debates y negociaciones encaminados a asegurar un notable respaldo local o, al menos, la falta de oposición significativa. R.B. Hochleutner, 2003, *op. cit.*, p. 378.

²⁹ L. O. Houstoun, 2003, *op. cit.*, p. 33.

sobre la propiedad a cambio de los beneficios directamente asociados a la fórmula.³⁰ Esta es la principal fuente de financiación de los BID y puede variar de cientos a miles de dólares anuales dependiendo del valor de los locales, del tamaño del distrito y de la fórmula impositiva.³¹ Así, por ejemplo, en la ciudad de Nueva York, las cantidades anualmente obtenidas a través del pago de la tasa oscilan entre 53.000 y 11 millones de dólares.³² La cantidad exigida a cada miembro del BID es calculada de diversas formas, teniendo en cuenta factores como el tamaño del establecimiento, su fachada, el valor tasado, el uso al que se destina, etc. En Nueva York, cada propietario paga aproximadamente un recargo del 6% sobre su *real estate tax charge* (equivalente al impuesto sobre bienes inmuebles en España).³³ La carga fiscal recae principalmente sobre los establecimientos comerciales (el grupo que recibe los beneficios tangibles del incremento de la actividad empresarial local). De hecho, los propietarios residenciales a menudo no pagan o abonan sólo cantidades simbólicas. Tampoco es frecuente que las organizaciones no lucrativas o entidades públicas ubicadas en el área estén obligadas a pagar.³⁴ La capacidad impositiva especial que, consiguientemente, otorga a los miembros de un área geográfica específica servicios públicos suplementarios, confiere al modelo BID una autonomía considerable en la resolución de problemas.

Los servicios prestados: ¿suplementando o suplantando los servicios públicos?

Las contribuciones especiales son recaudadas junto con otros impuestos locales sobre la propiedad por las autoridades municipales y después son transferidas al órgano de gobierno del BID, para que las destine al ejercicio de actividades o prestación de servicios en beneficio de la organización. Estos servicios varían significativamente de un BID a otro, pero puede establecerse una tipología quintuple.

a) La prestación de tradicionales servicios municipales que complementan los prestados por el municipio (especialmente, limpieza y mantenimiento de las calles, retirada de graffitis, recogida de basuras y seguridad). Quizá se trate del conjunto de actividades centrales de

³⁰ R. B. Hochleutner, 2003, *op. cit.*, 379.

³¹ J. Mitchell, 1999, *op. cit.*, 17.

³² New York City Department of Small Business Services, *Starting a Business Improvement District. A step-by-step guide*, Nueva York, 2003, p. 3 www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/bid_guide_complete.pdf

³³ New York City Department of Small Business Services, *Introduction to Business Improvement District*, Nueva York, 2003b, p. 2 www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/bid_brochure.pdf

³⁴ R. B. Hochleutner, 2003, *op. cit.* p. 379. En torno al 50% de los BID en Nueva Zelanda y EEUU reciben donaciones voluntarias o pagos en especie por parte de las propiedades que, dentro del distrito, están exentas del pago de impuestos. En el caso de Canadá, un 40% reciben subvenciones o ayudas públicas. Ver L. Hoyt & D. Gopal-Agge, 2007, *op. cit.*, pp. 949.

los BID, a las que dedican la mayor parte de su presupuesto; al mismo tiempo, son las más controvertidas. Junto a las tareas de limpieza y mantenimiento, la mayor parte de los BID proporcionan algún tipo de servicio de seguridad en el espacio público del distrito. Algunos, por ejemplo, prestan servicios extra de seguridad mediante la contratación de personal de seguridad privada y la instalación de cámaras de vigilancia para prevenir el delito y conseguir que empresarios, trabajadores y consumidores del área se sientan más seguros. La actitud de las patrullas de seguridad privada de los BID ha sido cuestionada. Algunos de sus excesos han provocado conflictos legales que están generando una notable jurisprudencia, en la que los tribunales ya han condenado a algunos BID –es el caso de *Grand Central Partnership* en Nueva York– por la violación de los derechos civiles.³⁵

- b) Las actividades de los BID van también dirigidas al logro de mejoras físicas del entorno, a la rehabilitación del espacio público. Se encargan de renovar las calles: pavimentación de aceras, señalización e iluminación, instalación de bancos, papeleras, árboles, adornos florales... y una serie de mejoras físicas del denominado mobiliario urbano. Incluso han destinado sus fondos a la realización de parques y zonas ajardinadas. En el ámbito de los transportes, algunos gestionan aparcamientos, promueven la peatonalización de calles o prestan servicios de autobuses que permiten un fácil acceso al distrito.³⁶ En general, las mejoras del espacio físico representan una parte relativamente pequeña de las actividades de los BID, que se centran más en la provisión de servicios que en acometer nuevas obras.³⁷
- c) Regulación de los espacios públicos. En este sentido, los BID se han ocupado fundamentalmente de la regulación de las actividades económicas informales. El empeño por limpiar y embellecer las calles ha conducido a una cuasicriminalización de la venta ambulante. Como *lobby*, los BID han propuesto y logrado que las autoridades locales regulen el cuándo, el dónde, el qué y el cómo de la venta en las calles. En Nueva York, por ejemplo, la acción de los BID ha conseguido la restricción del número de licencias para vender legalmente en la calle y, así, las ordenanzas locales prohíben la venta ambulante en la mayor parte del *Midtown Manhattan* y el *Financial District*.³⁸ Junto a las actividades económicas informales, se han regulado, además, otras actividades consideradas “no

³⁵ H. Barr, “More like Disneyland: State Action, 42 U.S.C. § 183, and Business improvement districts in New York”, *Columbia Human Rights Review*, 28, 1997, pp. 393-429.

³⁶ L. O. Houston, 2003, *op. cit.*, p. 100.

³⁷ R. Briffault, 1999, *op. cit.*, p. 395.

³⁸ La regulación de la venta ambulante en esta ciudad es muy compleja. La Primera Enmienda de la Constitución de los EEUU (libertad de expresión) protege a los artistas callejeros, vendedores de prensa, discos, libros... No obstante, incluso esta modalidad de venta ha sido restringida en determinadas calles. Los veteranos de guerra tienen un tratamiento especial y, sin embargo, también han sido expulsados de las zonas BID. Véase Benson, *Regulating street vendors in New York City: Case Studies*, Tesis doctoral presentada en la Faculty of Architecture and Planning, Columbia University, Nueva York, 2006, pp. 57-58.

deseadas” en el distrito, porque deterioran *the quality of life* de la ciudad: prostitución, pornografía, sex shops... El mayor exponente de esto lo constituye el BID de *Times Square* en Nueva York que, desde que se constituyó en 1992, ha experimentado una espectacular reconversión, que ha transformado el antiguo *sex district* en un destino turístico familiar. E, incluso, en aras de la salvaguardia de la seguridad pública, algunos BID se han ocupado de limitar ciertas formas de activismo político en las calles (protestas, manifestaciones...) que consideran transgresoras y molestas para el espacio cuidadosamente diseñado del BID.³⁹

d) Los BID realizan asimismo actividades de promoción y mercadotecnia del distrito comercial. Pretenden hacer de su área geográfica un lugar más atractivo para el desarrollo de la actividad comercial y para ello, no sólo se ocupan de las mejoras del espacio físico, sino que prestan asistencia directa a los negocios, promocionan comercialmente el distrito, reclutan nuevas empresas, tratan de consolidar a las ya instaladas, atraen turistas y consumidores, etc. Los BID se publicitan a través de campañas promocionales, publirreportajes en medios de comunicación, páginas web, elaboración de guías de los establecimientos asociados, folletos informativos; realizan campañas de descuentos en fechas señaladas; otorgan vales a los clientes en los aparcamientos públicos o facilitan servicios de autobús; y tratan de amenizar la zona con la celebración de eventos especiales como conciertos y festivales. Buena parte del plan estratégico de un BID se basa en una imagen y un diseño estandarizados. Para promocionar y mejorar la imagen se instala una señalización específica del distrito. En la creencia de que una mayor uniformidad incrementa el éxito comercial del BID, muchas de estas organizaciones tienen su propio programa estético y arquitectónico y animan a los propietarios a acatarlo, así promueven ciertas normas en cuanto a las fachadas de los edificios, la disposición de los escaparates o la rotulación.⁴⁰ Se busca un ambiente de parque temático, un entorno “disneyficado”.

e) También, aunque minoritariamente, algunos BID llegan a prestar servicios sociales como servicios de guarderías infantiles o, incluso, de formación profesional cuyos destinatarios suelen ser beneficiarios de asistencia social. Asimismo, y en medio de la polémica, los BID desarrollan programas dirigidos a las personas sin techo (albergues temporales, comedores sociales, inserción sociolaboral). Más que asistencia y reinserción para este colectivo, los programas de los BID persiguen el mantenimiento del orden público, evitar la mendicidad y la perturbación que estas personas pueden originar, de ahí que se preocupen de su traslado o retirada (por persuasión o coerción) del distrito comercial.⁴¹

³⁹ N. L. Clough & R. M. Vanderbeck, R.M., “Managing Politics and Consumption in Business Improvement Districts: The Geographies of Political Activism on Burlington, Vermont’s Church Street Marketplace”, *Urban Studies*, Vol. 43, Nº 12, noviembre 2006, p. 2280.

⁴⁰ R. Briffault, 1999, *op. cit.*, p. 406.

⁴¹ *Ibidem*, p. 402.

Tras este recorrido por el conjunto de actividades que desarrollan los BID, inevitablemente surgen varias preguntas inquietantes: ¿Qué servicios son, entonces, prestados por las autoridades públicas? ¿Cuáles son los límites de la actuación de estas formas de administración privadas que gestionan espacios que son legalmente públicos?

El empeño por limpiar y embellecer las calles ha conducido a una cuasicriminalización de la venta ambulante

Preocupaciones y debates en torno a los BID

Nadie cuestiona el éxito de los BID en términos de mejora de la limpieza y la seguridad, así como de incremento de los valores de la propiedad de los establecimientos que los integran. Sin embargo, la literatura científica se plantea una serie de cuestiones en torno a esta figura. Sin entrar a fondo en la controversia, se apuntan a continuación algunos de los principales debates suscitados por los BID.

Así, hay quienes se han preguntado si estas organizaciones son o no democráticas. Sus detractores señalan que los BID están al servicio de los intereses de una clase privilegiada de propietarios. Rara vez ponen en práctica el principio “un ciudadano-un voto”, sustituyéndolo, en cambio, por el de “un dólar-un voto”.⁴² Los residentes en el área y los arrendatarios no tienen apenas representación en los comités que dirigen los BID: no votan y no participan en el proceso de toma de decisiones. Excluyen también a quienes consideran “indeseables”, alimentando así conflictos étnicos y de clase. De tal manera, dicen, que un club de propietarios comerciales tiene el poder de gestionar los espacios públicos en su propio beneficio.

En segundo lugar y ligado a lo anterior, otra de las cuestiones discutidas por la doctrina es el grado de responsabilidad de los BID.⁴³ ¿Ante quién rinden cuentas? En un sistema democrático, los representantes elegidos por los ciudadanos responden ante el pueblo de la toma de sus decisiones y actividades. Los BID son organizaciones independientes que no tienen que rendir cuentas de sus actividades ante los residentes del distrito, ni siquiera ante los propietarios asociados. Sus defensores consideran que son políticamente responsables en la medida en que elaboran informes anuales, auditorías... Además —esgrimen— son reautorizados periódicamente. Ahora bien, ni siquiera este hecho puede eludir la crítica a su falta

⁴² J. Garreau, *Edge city: Life on the new frontier*, Doubleday, Nueva York, 1991, p. 200.

⁴³ R. B. Hochleutner, 2003, *op. cit.*

de responsabilidad.⁴⁴ ¿Merecen los BID un estatus legal independiente y la capacidad de recaudar impuestos? ¿Ignoran los gobiernos locales sus obligaciones legales y dejan operar a los BID libremente, sin ningún tipo de control? ¿Cuál es el grado de control municipal de su actividad?

En tercer término, hay quienes se preguntan si estas organizaciones crean desigualdades en la provisión de servicios públicos basadas en la riqueza. Los BID sirven estrechos y concretos intereses comerciales, privatizan la prestación de los servicios públicos y concentran inversiones y recursos dentro de sus fronteras. Son microgobiernos con propósitos públicos para satisfacer intereses privados. En el fondo, unas élites comerciales (capital económico) están definiendo y conformando la ciudad. Con su implantación, se fragmenta el espacio público y se pone de manifiesto la falta de cohesión social. Crean islas, paraísos de riqueza y bienestar, aislados del declive urbano generalizado. Son capaces de prestar servicios privados (recogida de basuras, limpieza de las calles y protección policial) no disponibles para la ciudad como un todo y, en consecuencia, al segregar los barrios de una ciudad según su capacidad económica, son causantes de una polarización social, generando así una estructura dual de la ciudad. En este sentido, se habla de ellos como primos hermanos de las *gated communities* (comunidades cerradas o barrios privados). Son, pues, un exponente más de esa ciudad moderna que tiende a fragmentarse en espacios de acceso reservado: espacios residenciales, comerciales o industriales gobernados privadamente.⁴⁵

Por otra parte, los críticos con el modelo mantienen que los BID crean efectos indirectos. Existe un notable consenso sobre los beneficios que la fórmula otorga a los propietarios, negocios, residentes y visitantes de la zona. Ahora bien, este aumento de los valores de las propiedades dentro del BID, ¿no implicará una disminución paralela de las propiedades ajenas al BID? Existe también una preocupación acerca del desplazamiento de la delincuencia y “otros problemas” (vagabundos, vendedores ambulantes...) hacia el exterior de las fronteras del BID. Las patrullas de seguridad de los BID expulsan a los “no deseados” hacia las áreas próximas, lo cual termina provocando un efecto dominó en ellas. Para solventar los problemas –y ante la dejación de funciones de las autoridades públicas–, se plantean la necesidad de crear su propio BID y así, la fórmula se propaga por toda la ciudad, generalizándose de esta manera la prestación privada de los servicios públicos.

El rápido crecimiento y el influyente papel que los BID están jugando en la toma de decisiones públicas y en la prestación de servicios públicos locales plantea interrogantes sobre la forma de intervención urbana que representan. ¿Privatizan los BID el espacio público? El éxito de los BID en la prestación de servicios de seguridad, limpieza y entretenimiento es

⁴⁴ L. O. Houstoun, 2003, *op. cit.*, p. 147.

⁴⁵ H. Villarejo, 2007, *op.cit.*, p. 73.

contemplado por algunos como un fallo de los gobiernos locales y una deslegitimación del sector público.⁴⁶ Pero hay también quienes sostienen que los BID amenazan con socavar el uso del espacio público. Los BID pretenden reproducir el *mall* en las calles: su objetivo es gestionar un espacio comercial de la ciudad como si se tratase de un centro comercial convencional o planificado. Las calles y plazas públicas son sustituidos por lugares mercantilizados, en los que tiene lugar “la representación de la venta”: una escenografía e interpretación que garantice a un tiempo una experiencia teatral óptima y las máximas ventas. Como los *malls*, se ofrecen como un espacio mágico o encantado cuando en ellos todo está extremadamente racionalizado, pensado hasta el último detalle para incrementar las ventas y los niveles de gasto del consumidor.

Los BID son capaces de prestar servicios privados (recogida de basuras, limpieza de las calles y protección policial) no disponibles para la ciudad como un todo y, en consecuencia, al segregar los barrios según su capacidad económica, son causantes de una polarización social, generando así una estructura dual de la ciudad

A través de la promoción y las campañas de mercadotecnia diseñan una imagen homogénea, que, junto con las mejoras urbanas que enfatizan un mobiliario urbano uniforme, crean un paisaje urbano genérico que diluye la vitalidad de las áreas que pretenden revitalizar. El aumento de los beneficios en estas zonas ha atraído a ellas a las grandes empresas de la distribución comercial que son las que pueden hacer frente al pago de las elevadas rentas de alquiler de los locales; las antiguas tiendas van siendo reemplazadas por cadenas comerciales replicantes, que configuran el indistinto paisaje comercial de estos nuevos *malls* al aire libre, idénticos los unos a los otros, de ciudades clónicas.⁴⁷

Consideraciones finales

Los BID constituyen una reacción especular al éxito de los *malls* a los que, irónicamente, terminan plagiando. En esa medida, gran parte de las críticas que se hacen a los grandes centros comerciales pueden ser aplicables a los BID.⁴⁸ Concebidos para el consumidor y no

⁴⁶ En la medida en que reemplazan al municipio en la prestación de servicios públicos, su creación –sostiene Mallet– es expresión de un fallo del gobierno local. Vid. W.J. Mallett, “Managing the postindustrial city: business improvement districts in the United States”, *Area* 26.3, 1994, p. 284.

⁴⁷ New Economics Foundation, *Clone Town Britain*, Londres, 2004, p. 6. Disponible en www.nef.org

⁴⁸ Ver, por ejemplo, D. Mitchell, “The End of Public Space? People’s Park, Definitions of the Public and Democracy”, *Annals of the Association of American Geographers*, 85 (1), 1995, pp. 108-133 o M. Sorkin, *Variations on a Theme Park: The American City and the End Public Space*, Noonday Press, Nueva York, 1992.

para el ciudadano, son espacios deliberadamente planificados, cuidadosamente controlados, espacios esterilizados, “disneyficados”, musealizados o teatralizados, con una clara finalidad: el incremento de las ventas y del valor de las propiedades, bajo la sedicente revitalización del comercio urbano.

Si bien la casuística de los miles de BID que han ido surgiendo en distintas ciudades del planeta hace difícil una caracterización general de la fórmula, el modelo en que se han basado la mayoría –los grandes BID de Manhattan– convierte a estas organizaciones en una manifestación más del deterioro de los espacios públicos anunciado en las obras ya clásicas de Jacobs y Senté.⁴⁹ Estos “centros comerciales al aire libre”, diseñados por los empresarios de la zona en connivencia con los planificadores locales, crean espacios basados más en la seguridad que en la libertad y la interacción social, más en el entretenimiento que en la discusión política, más en la limpieza y en la esterilización que en la vitalidad de las calles, más en la homogeneidad que en la diferencia, más en el consumo que en el encuentro y la convivencia.

Como se ha indicado, los BID se preocupan de la regulación del espacio público: desarrollan su particular batalla contra los vendedores ambulantes, los repartidores de panfletos y publicidad, los mendigos, los activistas políticos y otros elementos de una calle vital y, sobre todo, libre. Parecen olvidar que, a diferencia de los *malls*, las calles no tienen horarios de apertura y cierre, ni tampoco derecho de admisión. La restricción o exclusión de determinados grupos, actividades o conductas de los espacios públicos contribuye a que éstos sean cada vez más menos públicos. Estos ámbitos se definen por el régimen de acceso y el tipo de actividades que en ellos pueden tener lugar. En una era de inseguridad, tanto el sector privado como el Estado, están incrementando su control sobre los espacios de uso público. La redefinición de la libertad y la denegación de los derechos que pueden ejercerse en ellos, bajo la presunción subyacente de lo que es justo y bueno, representa una excluyente noción de ciudadanía.⁵⁰ Sin necesidad de recurrir a nostálgicos argumentos que tienden a idealizar el espacio público como un lugar abierto y accesible para todos, lo cierto es que en la actualidad pueden identificarse ciertas tendencias –los BID son una de ellas– que erosionan la concepción de la ciudad como un espacio para el desarrollo del multiculturalismo, la integración sociocultural y la cohesión.⁵¹

⁴⁹ J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, Nueva York, 1961 y R. Sennett, *The Fall of Public Man*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 1977.

⁵⁰ D. Mitchell, “The Annihilation of space by law: The roots and implications of antihomeless laws in the United States”, *Antipode*, Vol. 29, N° 3, 1997, pp. 303-335.

⁵¹ E. S. Ruppert, “Rights to Public Space: Reconfigurations of Liberty”, *Urban Geography*, 27, 3, 2006, pp. 271-292. Sobre el espacio público, en esta misma revista, P. Gigosos y M. Saravia, “Negociar con las manos”, N° 100, 2008, pp. 117-127.

La fragmentación de la ciudad en pedazos, la exclusión de determinados sectores o la desigualdad en los niveles de prestación de servicios en distintas partes de una misma ciudad en función de los niveles de renta provoca una segregación socioespacial y amenaza la cohesión social, al tiempo que alienta los procesos de gentrificación: el aburguesamiento de una determinada zona, tras su ocupación por las clases de rentas medias o altas, conlleva, como es sabido, el incremento del valor de las propiedades y el desplazamiento de las clases populares. De la misma manera, también el incremento del valor de los locales comerciales acarrea la expulsión de los pequeños comerciantes, de los negocios independientes, que rápidamente son sustituidos por elegantes boutiques, sofisticados restaurantes o conocidas franquicias de comida rápida.

Desde otro punto de vista, los BID ponen de manifiesto las tendencias de descentralización y privatización que retan a los gobiernos locales. Puesto que el poder público hace dejación de sus funciones, la iniciativa privada sustituye a la iniciativa pública en una suerte de privatización por desgaste o encubierta. Pero, no se olvide que los BID son “agentes públicos”, creados por designación municipal precisamente para rellenar los vacíos dejados por una prestación ausente o deficiente de servicios públicos en aquellas municipalidades incompetentes o ineficaces. En este sentido, representan claramente un cambio en la forma de gobernar la ciudad, cuyo paradigma es el partenariado, la coalición entre los actores públicos y privados.

Ante la fascinación que el modelo anglosajón de los BID está suscitando en el panorama actual de los “centros comerciales abiertos” españoles y ante la necesidad propugnada por algunos de emprender reformas legislativas para permitirles recaudar sus propios ingresos,⁵² conviene no perder de vista algunas de las críticas anteriormente vertidas. En la práctica legislativa es extremadamente común el transplante de normas individuales o de una buena parte de un sistema jurídico de un país a otro. Ahora bien, no siempre las medidas y herramientas foráneas propuestas se aclimatan al sistema jurídico y a las instituciones autóctonas.⁵³ La recepción de un modelo no puede hacerse alocadamente, dejándose llevar de una moda o pensando exclusivamente en sus aparentes bondades y haciendo caso omiso de sus consecuencias perniciosas.

Las estrategias cooperativas del tipo la unión hace la fuerza de los pequeños comerciantes, su titánica lucha por la supervivencia frente a las grandes superficies despiertan indudables simpatías. ¿Quién no está dispuesto a ayudar a David a tirar piedras contra

⁵² Así, por ejemplo, en el Programa electoral del PSOE (2008) puede leerse: “Impulsaremos el desarrollo de los Centros comerciales abiertos y ejes comerciales en las ciudades como elementos de atracción comercial frente a la periferia urbana. Para ello, desarrollaremos un marco normativo que permita a los mismos dotarse de estructuras de gerencia y de ingresos propios. Impulsaremos el compromiso de las diferentes entidades públicas y privadas con el desarrollo del Centro comercial abierto”, p. 172.

⁵³ A. Watson, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Scottish Academic Press, Edimburgo y Londres, 1974, p. 21.

Goliat? Pero, al tiempo, no pueden ocultarse ciertos recelos, pues los fines no siempre justifican los medios. Sin negar algunas de sus virtudes más evidentes (en especial, la recuperación comercial de los centros urbanos), han de reconocerse las debilidades y defectos de los BID. No parece razonable mantener una visión romántica o sentimental de la resistencia de los pequeños tenderos frente al avance los grandes que impida vislumbrar que los fines de las estrategias de los BID son el aumento del consumo, el incremento de las ventas y, en fin, la mercantilización de los espacios públicos.