

Capítulo 3. Gestión del Espacio Público de Bogotá



El espacio público es uno de los principales atributos que permite medir la calidad de vida de una ciudad. En la medida que este espacio público se piense como un sistema, se gestione mediante la activa participación de agentes público-privados y se construya como un elemento articulador y cohesionador de actividades urbanas; también su administración y sostenibilidad tendrán mayores posibilidades de garantizarse en un mediano y largo plazo.

3.1 ¿Cómo está Bogotá en generación y mantenimiento del espacio público?

Los problemas asociados al calentamiento global y la creciente dificultad de las ciudades para lograr ambientes saludables para sus habitantes, son causas por las cuales las administraciones públicas realizan esfuerzos encaminados a mejorar los entornos urbanos, mediante políticas que permitan una mayor disponibilidad y accesibilidad de espacio público, con estrategias combinadas de generación y construcción de espacios para el tránsito peatonal, la recreación pasiva y activa, teniendo en cuenta aspectos como la arborización y la recuperación de las rondas hídricas, entre otras acciones. En este sentido, el espacio público cobra importancia, puesto que es el atributo que agrupa dichos elementos y los articula. Basta con citar

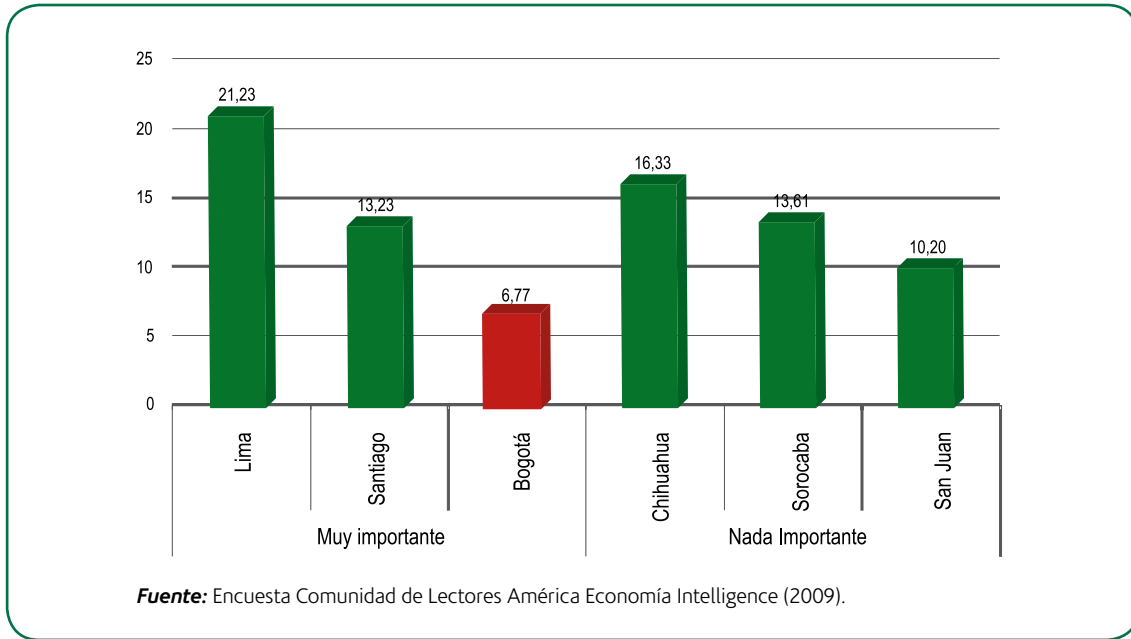
el Informe de Desarrollo Humano sobre Bogotá (2008), donde se establece que “los principales logros que representan un avance en las oportunidades para el desarrollo humano urbano tienen que ver con el espacio público, la movilidad de los ciudadanos y la cobertura de servicios públicos domiciliarios”.

3.1.1 Comparativo internacional de la percepción empresarial frente a la relevancia de los temas ambientales y la disponibilidad de zonas verdes

Entre 110 ciudades analizadas por la encuesta realizada por la revista *América Economía* en 2009, Bogotá se encuentra en el tercer lugar entre las ciudades que más le presta importancia al tema ambiental en las decisiones de política.



Gráfico 3.1. Percepción de la relevancia de los temas ambientales en las decisiones de política pública (%)



El 21,23% de los empresarios de la ciudad de Lima, opinan que los temas ambientales son muy importantes a la hora de tomar decisiones de política pública. Le siguen en su orden: Santiago de Chile y Bogotá con 13,23% y 6,77%, respectivamente. Entre las ciudades donde el tema ambiental no tiene ninguna importancia están Chihuahua en México, Sorocaba en Brasil y San Juan de Puerto Rico con 16,33%, 13,61% y 10,20, respectivamente.

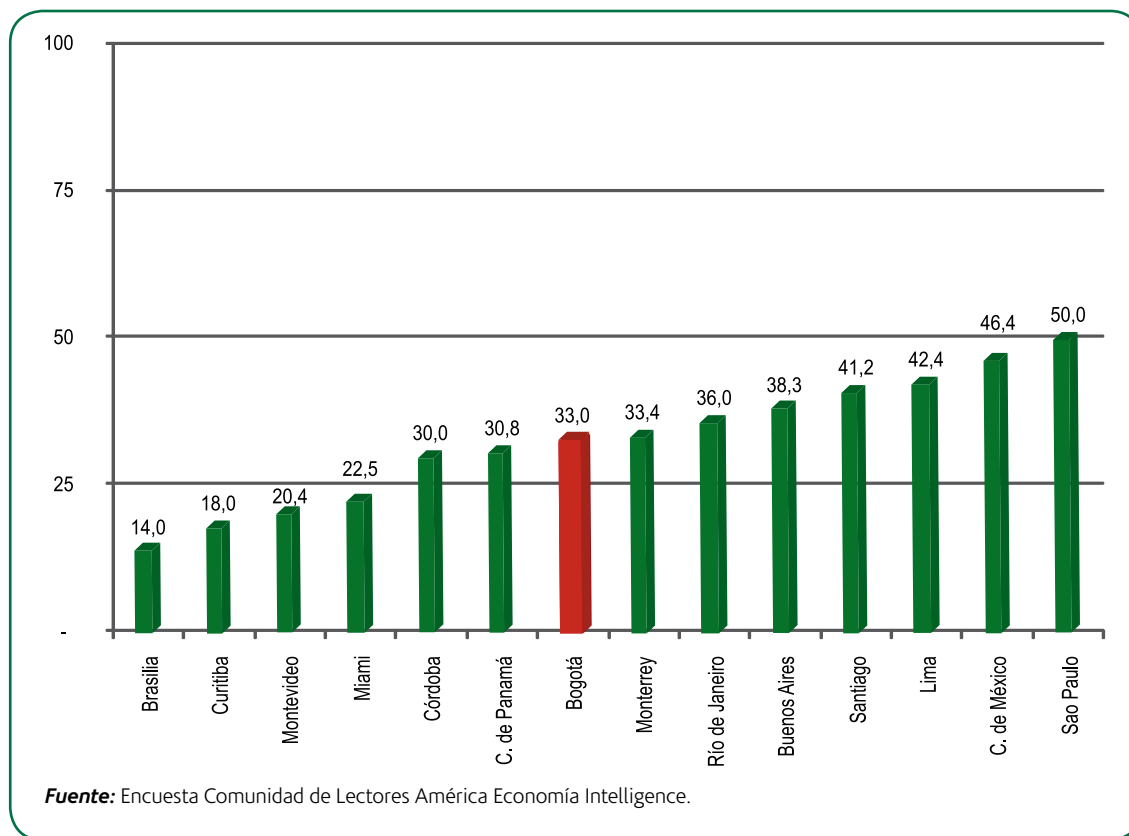
3.1.2 Comparativo internacional de la percepción empresarial frente al déficit de áreas verdes

En la misma encuesta de percepción, los empresarios opinan que en Bogotá hay un déficit de áreas

verdes de 33% con respecto a la situación actual para alcanzar estándares óptimos de disponibilidad de espacio público por habitante.

Sin embargo, la percepción de los empresarios no está correlacionada con el indicador. Por ejemplo, en ciudades brasileñas como Brasilia y Curitiba, la percepción empresarial en el déficit de áreas verdes es de 14% y 18%, respectivamente. En el caso particular de Curitiba, aunque la percepción de la comunidad empresarial es que aún falta un porcentaje para suplir el déficit de áreas verdes; la realidad es que dicha ciudad cuenta con 52 m²/hab., indicador que se encuentra muy por encima a 15 m²/hab., que es la cifra óptima establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (véase gráfico 3.2).

Gráfico 3.2. Percepción de déficit de áreas verdes (%)



Contrario a estas ciudades brasileñas, están otras como Río de Janeiro y São Paulo, donde la percepción empresarial en el déficit de áreas verdes es de 36% y 50%, respectivamente. En estas ciudades la percepción es acertada, teniendo en cuenta que hay una brecha importante por superar para alcanzar la meta establecida por la OMS. La disponibilidad de espacio público en São Paulo es de 5,2 m²/hab., y en Río de Janeiro es de 3,5 m²/hab.

En general, Bogotá tiene una percepción favorable en la disponibilidad de zonas verdes si se compara con ciudades como Monterrey, Río de Janeiro, Buenos Aires, Santiago, Lima, Ciudad de México y São Paulo.

3.1.3 Disponibilidad de espacio público por habitante en Bogotá

En la ciudad existen varias entidades que miden la disponibilidad de espacio público de la ciudad; sin embargo, su pertinencia y alcance es diverso. El Taller del Espacio Público (TEP) de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) soporta su indicador en el inventario realizado por el Plan Maestro de Espacio Público (PMEP), que recoge e integra la información de todas las entidades generadoras de dicha información; el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) integra la información de los parques de la ciudad; el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) contabilizó hasta el 2008 el indicador de espacio público peatonal por habitante que

relacionaba los andenes, senderos peatonales, separadores y alamedas; el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) relaciona los espacios públicos generados por el proceso de urbanización mediante las zonas de cesión obligatorias. A continuación se relaciona la gestión de algunas entidades del Distrito, que según sus competencias han realizado esfuerzos en la generación de espacio público en la ciudad.

3.1.3.1 Disponibilidad de área verde en parques por habitante

El IDRD en su informe de gestión de 2009, establece que Bogotá tiene 4,35 m² de zona verde por habitante, con un área inventariada de 31.553.837 m² de parques en las escalas vecinal, zonal y metropolitana y una población proyectada por el DANE para 2009 de 7.259.597.

Cuadro 3.1. Disponibilidad de áreas verdes por habitante en Bogotá en 2009

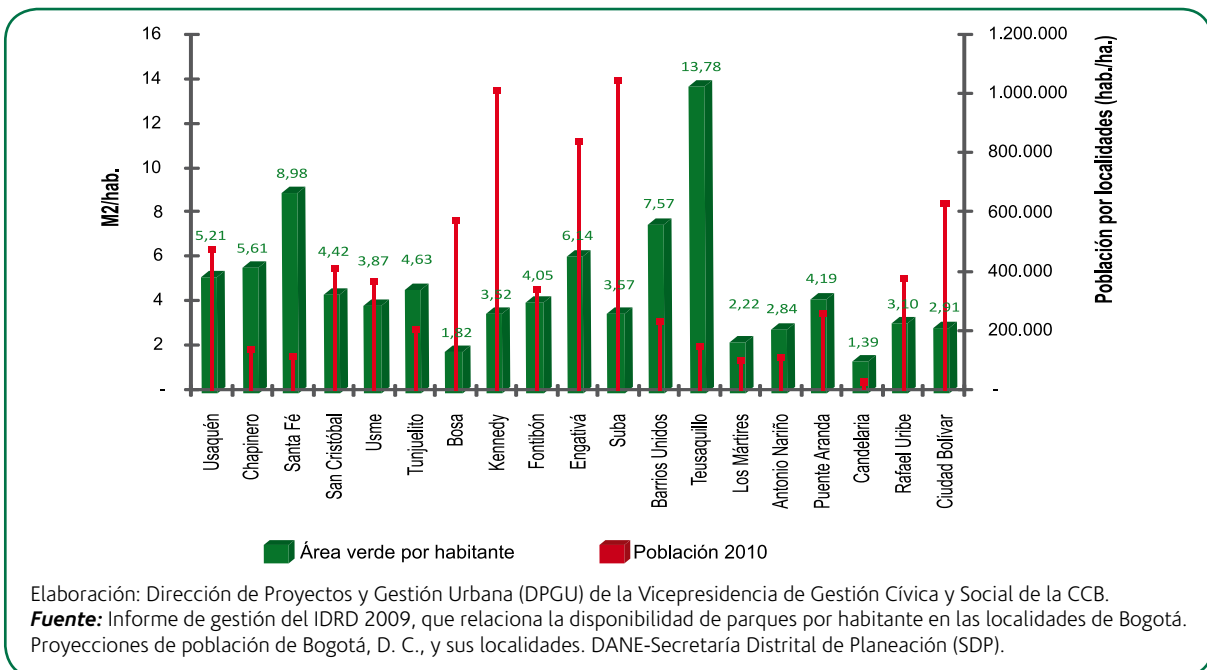
	IDRD
Población Bogotá 2009 (Un) Fuente: DANE-SDP (2007)	7.259.597
Área de parques (m ²) Fuente: Informes de gestión 2009 del IDRD	31.553.837
Metros cuadrados de parques por habitante (m ² /hab.)	4,35

Elaboración: Dirección de Proyectos y Gestión Urbana (DPGU) de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social de la CCB.

Fuente: Proyecciones de población de Bogotá, D. C., y sus localidades. DANE-Secretaría Distrital de Planeación (SDP). Informe de gestión del IDRD, 2009.

Según el informe de gestión del IDRD 2009, once localidades se encuentran por debajo del promedio de zonas verdes por habitante en la ciudad, que es de 4,35 m²/hab.; mientras que las otras ocho localidades se encuentran por encima.

Gráfico 3.3. Población y disponibilidad de áreas verdes por habitante según localidades de Bogotá

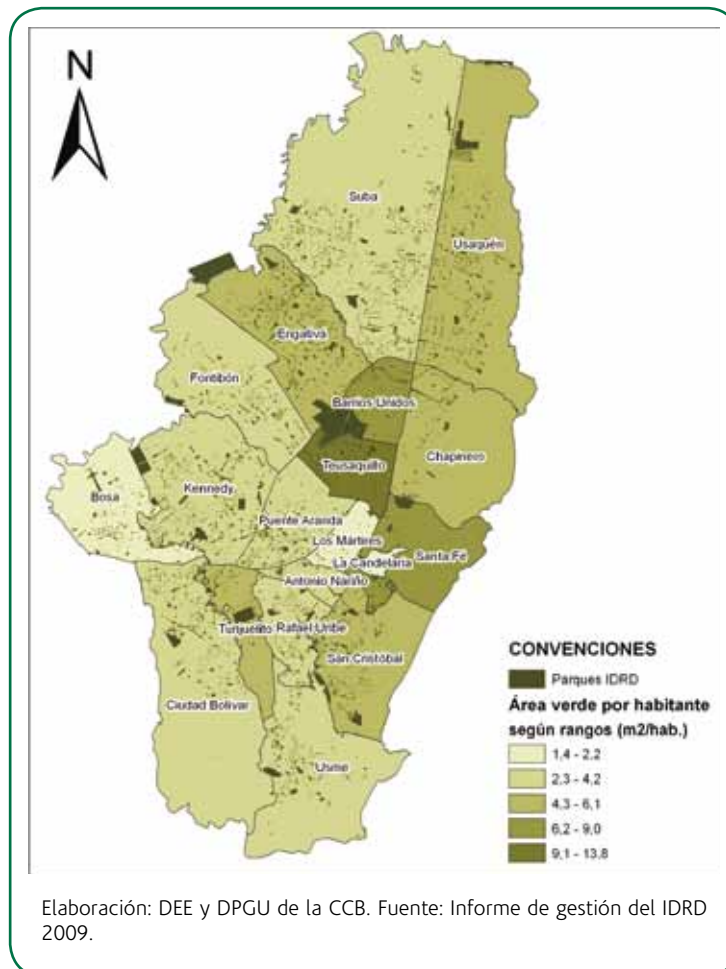


Las localidades de Teusaquillo, Santa Fe, Barrios Unidos, Engativá y Chapinero tienen la mayor disponibilidad de parques urbanos en las escalas metropolitana, zonal, vecinal y de bolsillo con 13,78 m²/hab., 8,98 m²/hab., 7,57 m²/hab., 6,14 m²/hab. y 5,61 m²/hab., respectivamente. Situación explicada porque localidades como Teusaquillo y Santa Fe, tienen en ambos casos, baja población y, a su vez, cuentan con los parques como el Simón Bolívar y Tercer Milenio; por su parte, las localidades de Barrios Unidos, Engativá y Chapinero tienen incorporado en su trazado urbano amplia disponibilidad de parques en las escalas vecinal y zonal, en comparación con las zonas más deficitarias de la ciudad.

El indicador de zonas verdes por habitante para la localidad de La Candelaria es de 1,39 m²/hab., ubicándola en el nivel más bajo respecto a las demás localidades de Bogotá. La alta población en localidades como Bosa, Ciudad Bolívar y Rafael Uribe, sumado a la carencia significativa de espacios para la recreación pasiva y activa de sus ciudadanos, da como resultado bajos índices en la disponibilidad de espacio público por habitante en dichas localidades, en donde se requiere de esfuerzos adicionales para suplir las deficiencias existentes (véanse gráficos 3.3 y 3.4).

Esta realidad indica que aún falta una brecha importante para alcanzar el indicador establecido en el PMP, cuya meta para Bogotá en 2015 es alcanzar la cifra de 6 m²/hab., de espacio público vecinal, zonal y metropolitano. En 2019 la ciudad tiene previsto haber alcanzado un indicador de diez metros cuadrados por habitante, teniendo en cuenta que los cuatro metros cuadrados por habitante restantes se deben generar mediante la recuperación y adecuación de los elementos de la Estructura Ecológica Principal (EEP) como las rondas de los ríos, los humedales y los cerros.

Gráfico 3.4. Área verde por habitante según rangos (m²/hab.)



3.1.3.2 Disponibilidad de espacio público resultante de las zonas de cesión obligatorias¹ producto de los procesos de urbanización

El Distrito Capital, mediante la gestión que realiza el DADEP por medio de la Subdirección de Registro Inmobiliario, tiene bajo su responsabilidad inventariar y registrar las nuevas zonas de espacio público en la ciudad.

1. Las zonas de cesión obligatorias gratuitas deben hacerlas todos los urbanizadores con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, luego del proceso de urbanización que se ejecuta en tres grandes fases: 1ª. Licencia de urbanismo aprobada, 2ª. Licencia de urbanismo ejecutada y 3ª. Entrega de zonas de cesión gratuita obligatoria al Distrito Capital.

Gráfico 3.5. Número de metros cuadrados de espacio público generados, producto de proyectos urbanísticos en la ciudad, 2005-2009

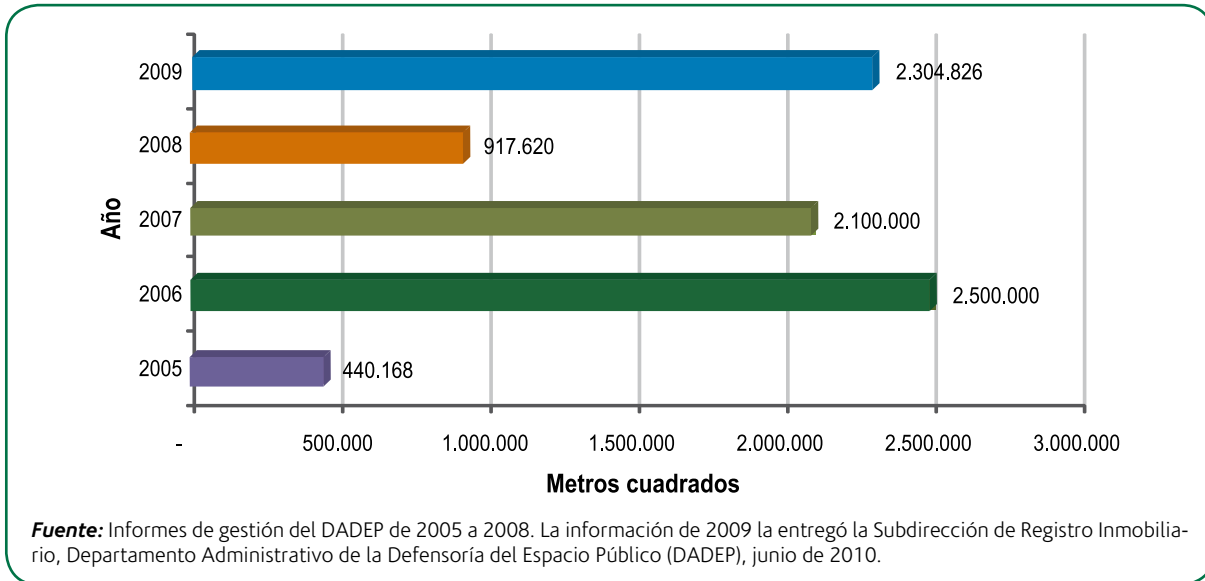
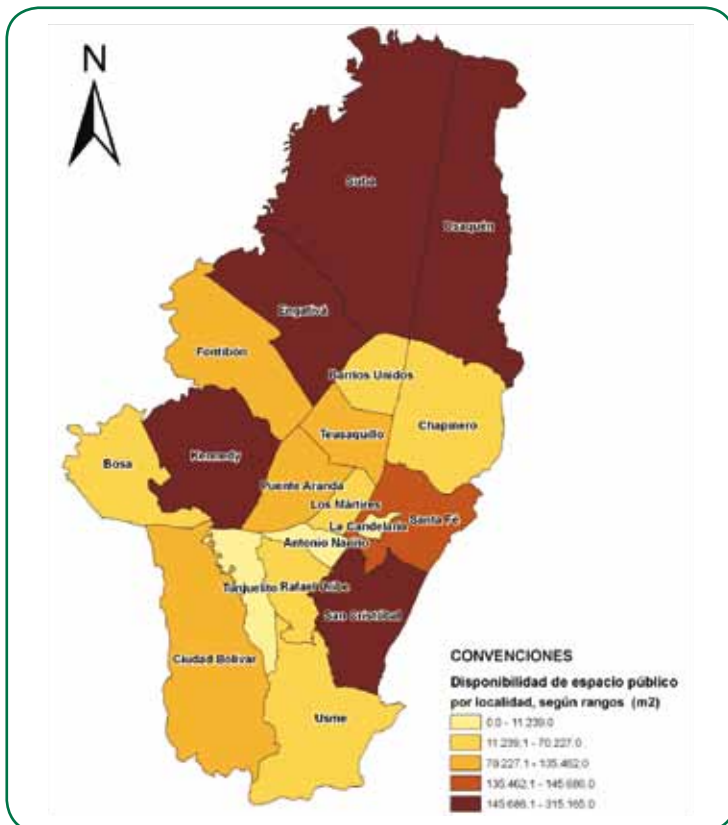


Gráfico 3.6. Espacio público generado por localidades de Bogotá, producto de proyectos urbanísticos en la ciudad



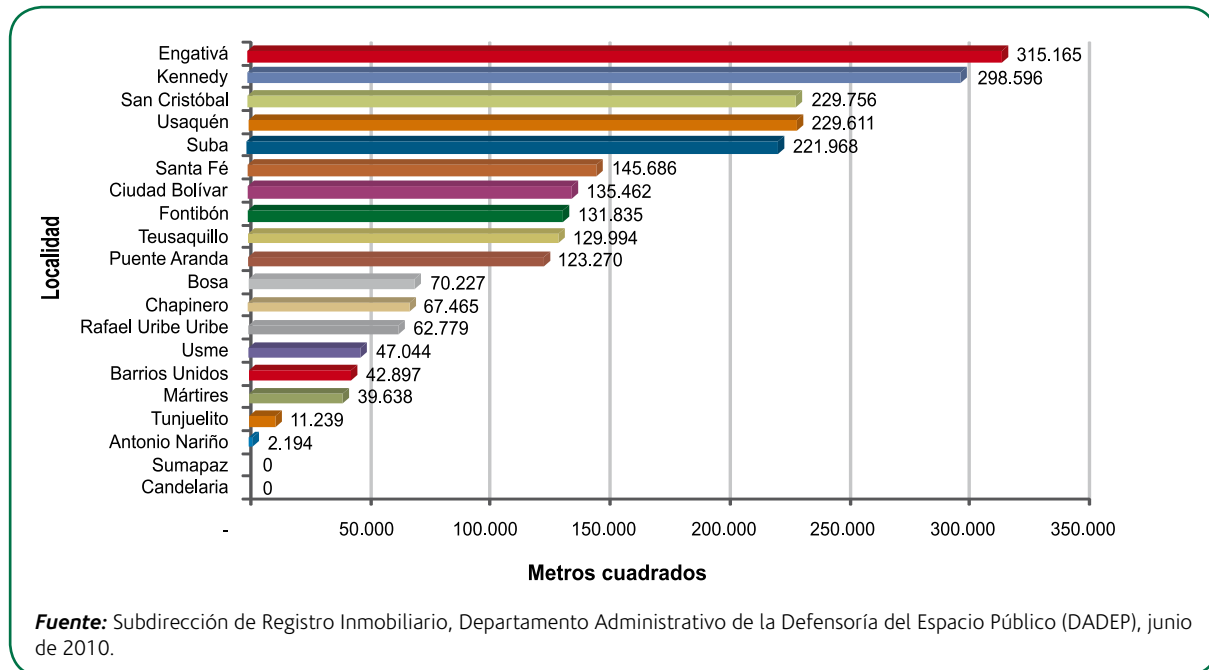
Los promotores inmobiliarios y los constructores están llamados a cumplir el proceso de entrega y escrituración de las áreas de cesión obligatorias con destino a uso de espacio público; de esa manera se le garantiza a la ciudad que dichos espacios reservados para la comunidad, no sean apropiados por particulares y así evitar que sean construidos.

Desde 2005, la ciudad ha generado mediante procesos de urbanización 8.262.614 metros cuadrados de espacio público, debido a la obligación de los empresarios constructores para realizar el trámite de escrituración y entrega de áreas de cesión al Distrito.

En 2006 se registró una cifra récord en generación de espacio público por medio de las áreas de cesión en la ciudad con un total de 2.500.000 m² (véase gráfico 3.5).

Elaboración: DEE y DPGU de la CCB. Fuente: Informe de gestión del DADEP, 2008-2009.

Gráfico 3.7. Generación de metros cuadrados de espacio público por localidades de Bogotá, producto de proyectos urbanísticos en la ciudad, 2009



En 2009, la gestión del DADEP permitió incorporar al registro inmobiliario del Distrito Capital 2.304.826 m², cifra que superó de manera amplia los metros cuadrados generados en 2008, que alcanzó una cifra de 917.620 m². Las localidades que más generaron espacio público fueron Engativá y Kennedy con 315.165 m² y 298.596 m², respectivamente (véanse gráficos 3.6 y 3.7).

3.1.3.3 Construcción de espacio público peatonal

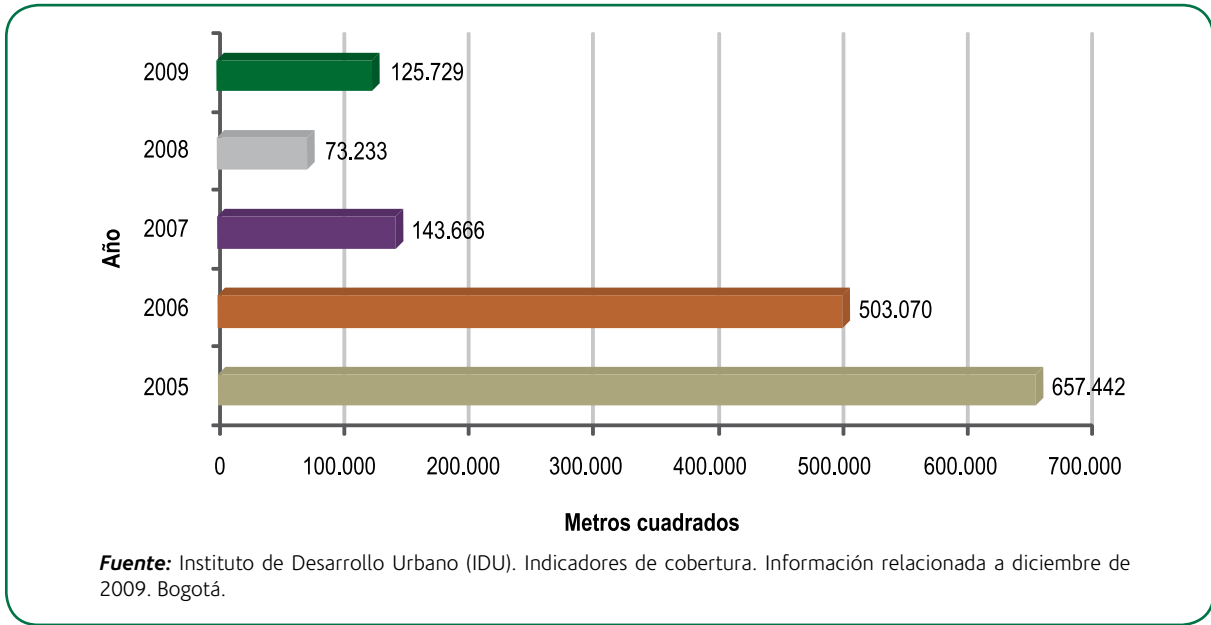
La construcción y mejoramiento de andenes en la ciudad ha estado ligada principalmente a la construcción del sistema de transporte masivo Trans-

Milenio. En 2005 y 2006, el IDU construyó un área de 1.160.511 m² de espacio público, inversión que estuvo ligada a las troncales de la NQS y la Avenida Suba. Debido al proceso de estudios y licitación de la tercera fase del TransMilenio, entre 2007 y parte de 2008 bajó la construcción de andenes ligados a las troncales.

En 2009, por el retraso de las obras del TransMilenio, no se pudo incrementar el indicador en la construcción de andenes. Se construyeron 125.729 metros cuadrados de espacio público peatonal en toda la ciudad.



Gráfico 3.8. Construcción de zonas duras de espacio público (andenes, separadores, alamedas, etc.), 2009



Fuente: Dirección de Veedurías de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Construcción de calzada, andenes y culatas ligadas a la construcción del sistema de transporte masivo TransMilenio sobre la calle 26 con carrera 17 (2010).

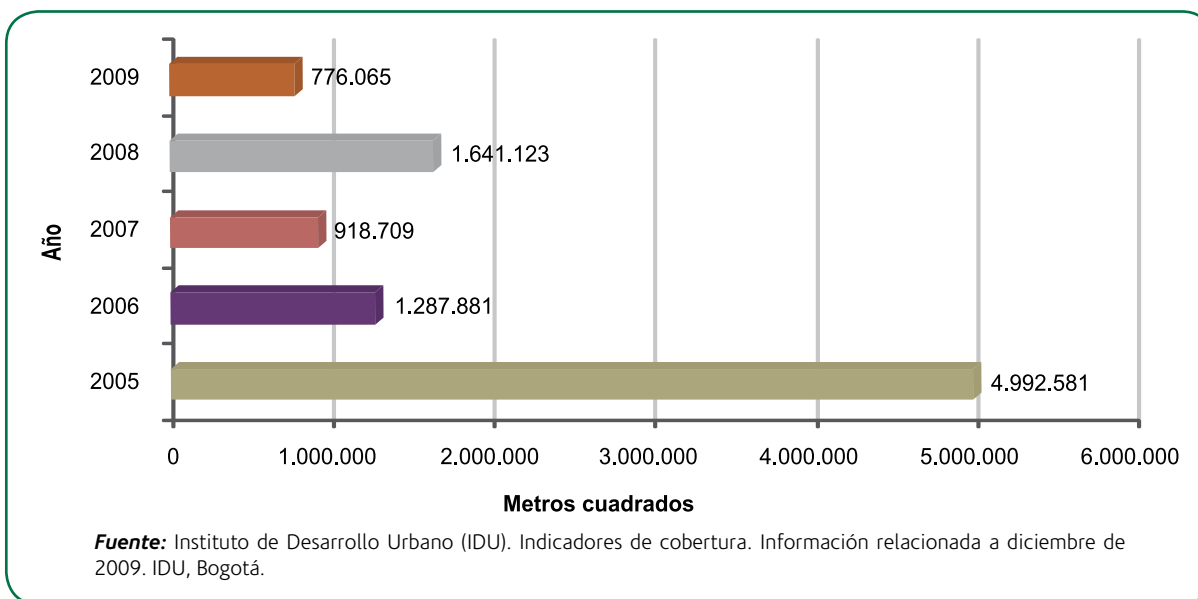
3.1.3.4 Mantenimiento de espacio público peatonal

En 2008, el IDU realizó el mantenimiento del espacio público peatonal a 1.641.123 m², presentando un incremento de 81% respecto al 2007, donde

se realizaron obras de mantenimiento a 918.709 m² de espacio público en la ciudad.

En 2009 se realizó mantenimiento a 776.065 m² de espacio público peatonal, lo cual representa una disminución en la cobertura en 53% en comparación con 2008.

Gráfico 3.9. Mantenimiento de zonas duras de espacio público (andenes, separadores, alamedas, etc.), 2005-2009



La generación y mantenimiento del espacio público de la ciudad aún es incipiente si se quieren lograr espacios de calidad en toda la ciudad y una disponibilidad de diez metros cuadrados por habitante de espacio público a 2019.

El Plan Maestro de Movilidad (PMM) continúa desarrollando sus diseños en forma independiente de la política de calidad y el Programa de consolidación urbanística de los subsistemas vial y de transporte², adoptados por la política de calidad del PMEP; y

tampoco ha logrado articular sus obras con los objetivos y las determinantes adoptadas por las operaciones estratégicas establecidas en el POT. La Empresa de Renovación Urbana (ERU) ha asumido el problema recientemente con el propósito de recuperar y adecuar los espacios residuales generados en las troncales de la 80, Suba y la NQS, pero hacia el futuro se requiere una actuación más activa y la generación de diseños que desde el comienzo resuelvan los problemas urbanísticos y paisajísticos de los espacios destinados a los peatones.

2. El Programa de consolidación urbanística de los subsistemas vial arterial y de transporte (artículo 53) de la política de calidad del PMEP, consiste en el desarrollo y consolidación del espacio público de los subsistemas vial arterial y de transporte mediante un conjunto de acciones integrales de diseño urbano. Los diseños deben contemplar el manejo técnico de los corredores viales, así como de los diseños urbanísticos y paisajísticos de los espacios públicos dedicados a los peatones y al sistema transversal de espacio público, definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Las metas de este programa se encuentran sujetas a las disposiciones que se adopten mediante el Plan Maestro de Movilidad, a la aplicación de la valorización y otros instrumentos fiscales.

Otro factor que ha incidido en la no generación de espacio público, es la lentitud para poner en marcha los planes parciales en las zonas de expansión del Norte y de Nuevo Usme, así como el tiempo de tramitación de los Planes Parciales de desarrollo. Se calcula que para poner en ejecución uno de estos planes se requiere como mínimo de 18 meses, pero se calcula que en casos extremos se pueden requerir hasta cuatro años. El PMP asumió que en el período comprendido entre 2005 y 2015, los Planes Parciales y el reparto de cargas y beneficios en torno a los aprovechamientos del suelo suministrarían en los nuevos asentamientos, adiciones sustanciales al espacio público local y vecinal, lo cual no ha ocurrido.

3.2 ¿Cómo ha avanzado la ciudad en la sostenibilidad del espacio público?

El espacio público tiene la condición de ser inalienable, imprescriptible e inembargable; su aprovechamiento es de uso común y está dispuesto para la utilización de todos y cada uno de los ciudadanos sin lugar a ningún tipo de preferencias o exclusiones. Cuando los elementos constitutivos del espacio público como los andenes, los parques, las zonas verdes y las plazoletas están bien cuidados y mantenidos, las edificaciones tienden a valorizarse en el marco de entornos más competitivos y con mayor calidad de vida.

El mantenimiento del espacio público es una obligación del Distrito Capital; sin embargo, la insuficiente capacidad institucional para lograr una

cobertura completa en la ciudad, requiere cada vez más de estrategias de cooperación público-privadas que permitan su sostenimiento. Una de ellas es la generación de rentas por su aprovechamiento económico.

3.2.1 Defensa participativa del espacio público

Las zonas verdes o zonas de cesión apropiadas por particulares a través de cerramientos y el uso indebido del espacio público, son aspectos que requieren de estrategias de control encaminadas a defenderlos de los aprovechamientos ilegales. En este sentido, el DADEP realiza una gestión por medio de las diligencias de restitución y entregas voluntarias³, puesto que a partir del diálogo y la conciliación, les devuelve a los ciudadanos el acceso al espacio público que anteriormente se encontraba ocupado de manera ilegal.

3.2.1.1 Espacio público recuperado mediante diligencias de restitución y entregas voluntarias⁴

Durante 2009, la gestión del DADEP, sumada al compromiso de la comunidad frente a la defensa del espacio público, permitió recuperar mediante procesos de conciliación 220.759 m². El área recuperada en 2009 evidenció un incremento de 82% con respecto al año inmediatamente anterior. Desde 2005, en Bogotá se han recuperado de manera voluntaria 831.615 m² (83 ha) de espacio público (véase gráfico 3.10).

3. Son procesos que lidera el DADEP con las comunidades organizadas con el objetivo de concretar la entrega de espacios públicos indebidamente ocupados, sin que medie proceso administrativo o una acción judicial.
4. La recuperación por esta vía refleja dos situaciones: i) la capacidad de coordinación interinstitucional de las entidades del Distrito (Policía Metropolitana, alcaldías locales y DADEP), y ii) el incremento de la responsabilidad social de los bogotanos para entregar voluntariamente las zonas públicas invadidas.

Gráfico 3.10. Metros cuadrados de espacio público recuperados mediante diligencias de restitución y entregas voluntarias, 2005-2009

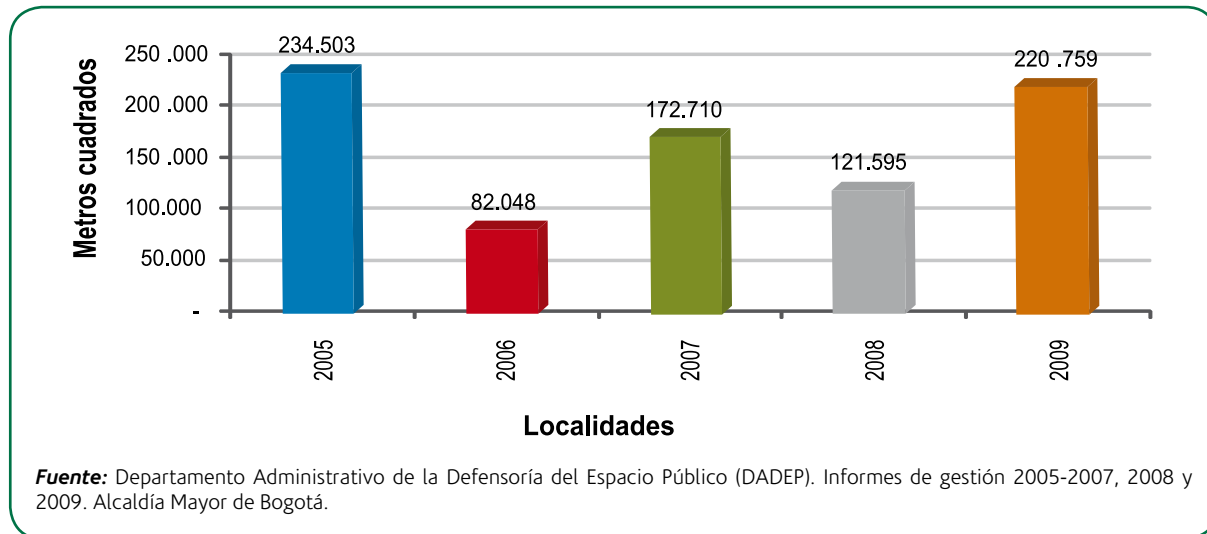
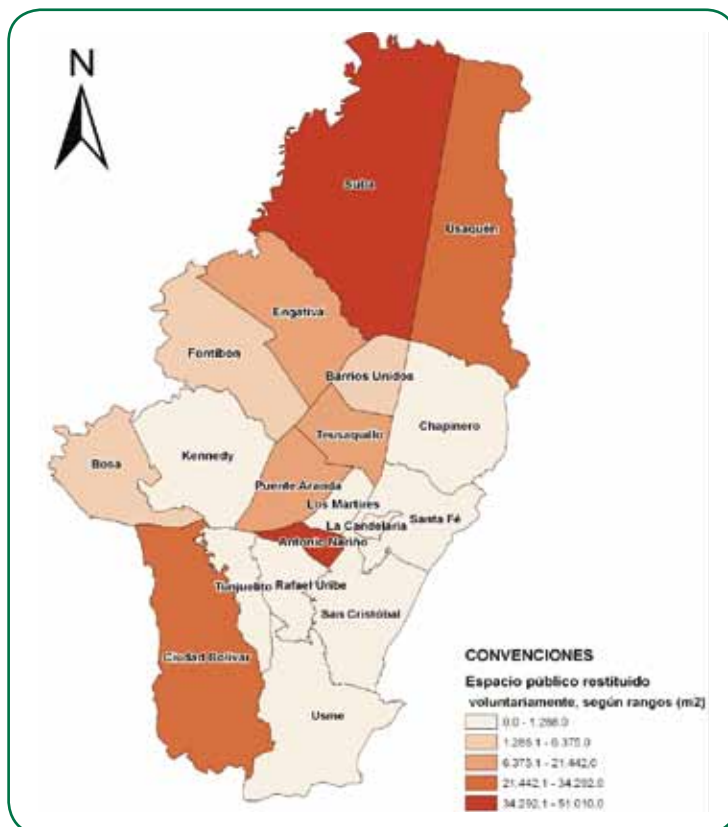


Gráfico 3.11. Metros cuadrados de espacio público restituído a la ciudad de manera voluntaria, según rangos en 2009

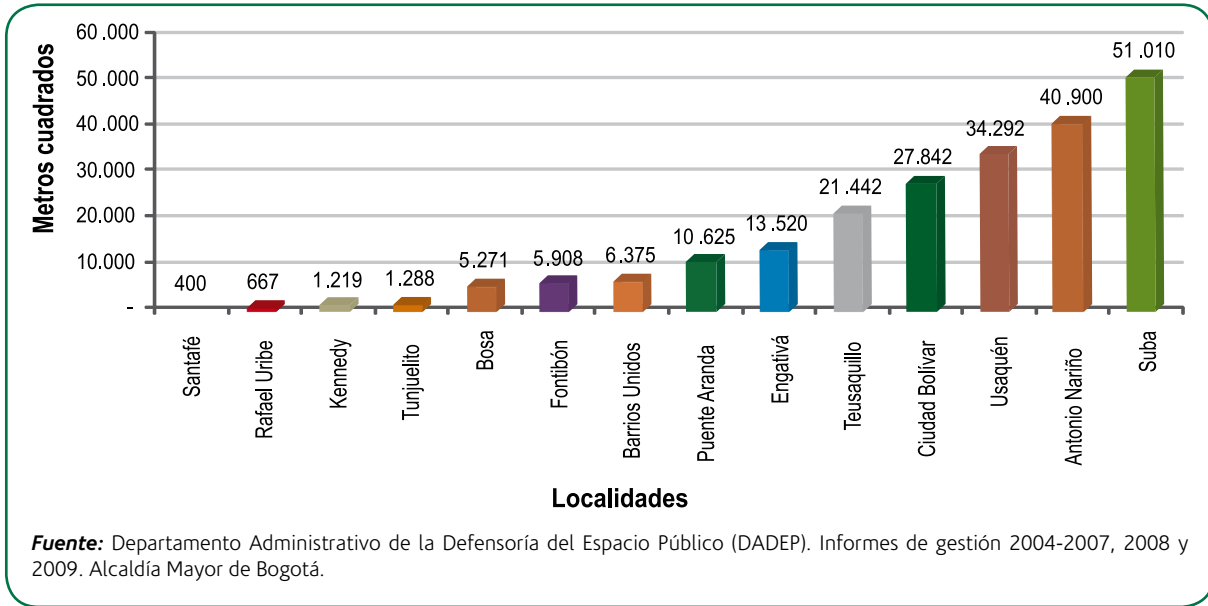


En la localidad de Suba se concentró el 23% del área de espacio público recuperado, seguido de la localidad de Antonio Nariño con 19%, Usaquén con 16%, Ciudad Bolívar con 13% y Teusaquillo con 10% (véanse gráficos 3.11 y 3.12).

En 2009 se resaltan algunos ejemplos de restitución voluntaria en la ciudad, como la entrega al Distrito de la plazoleta del Centro Comercial Gran Estación con 17.000 m², la Urbanización Madelena con 16.529 m², y algunos barrios como San José de Bavaria, Niza Antigua, zona verde No. 6 de la Ciudadela Colsubsidio y Villa Mayor que suman 35.900 m² de nuevo espacio público para el disfrute de la ciudadanía.

Elaboración: DEE y DPGU de la CCB. Fuente: Informe de gestión del DADEP, 2008-2009.

Gráfico 3.12. Metros cuadrados de espacio público recuperados mediante diligencias de restitución y entregas voluntarias por las localidades de Bogotá, 2009



3.2.2 Sostenibilidad territorial del espacio público

La administración distrital por intermedio del DADEP, desarrolla mecanismos para mantener y administrar el espacio público ya construido y recuperado por medio de esquemas que combinan sistemas de gerencia con mecanismos de gestión y participación privada y comunitaria. Dentro de esta línea de acción, desarrolla estrategias como la sostenibilidad del espacio público y la concesión del mobiliario urbano.

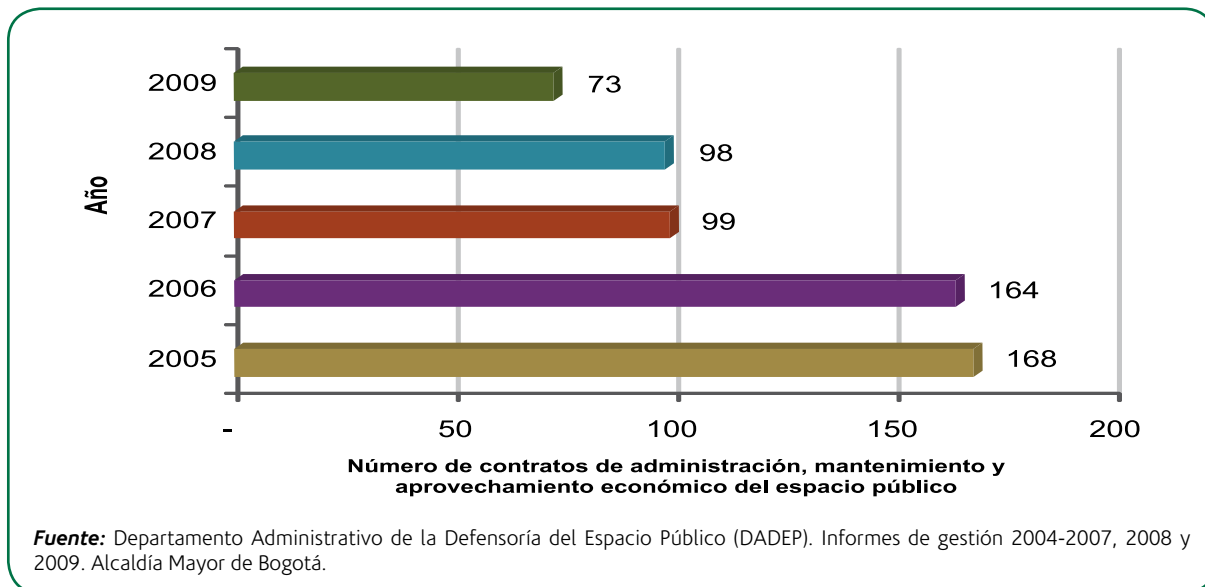
3.2.2.1 Sostenibilidad del espacio público, “contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público” (CAMEP)

Los “contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público” (CAMEP⁵) se implementaron en Bogotá desde 2001, y es uno de los mecanismos definidos en la ley para motivar la apropiación ciudadana en busca de la defensa y protección del espacio público.

Con los CAMEP, las organizaciones sociales tienen el derecho de utilizar, en beneficio de la comunidad, las áreas incluidas en los contratos para generar ingresos por la utilización de áreas susceptibles de causar rentas urbanas como los parqueaderos, los salones comunales o las áreas verdes para la realización de eventos en el espacio público.

5. Son los actos jurídicos generadores de obligaciones suscritos entre el DADEP y una persona natural o jurídica, previsto por el ordenamiento jurídico, cuyo objeto es conceder el uso, goce y disfrute de uno o varios espacios públicos susceptibles de ser entregados en administración, mantenimiento y aprovechamiento económico, según las normas legales vigentes. Fuente: decreto distrital 463 del 22 de diciembre de 2003. Véase el literal g) del artículo 2º, “por el cual se reglamenta la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público construido y usos temporales en Bogotá, Distrito Capital”.

Gráfico 3.13. Número de contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público (CAMEP), 2005-2009



Para que las organizaciones cívicas y sociales puedan beneficiarse con los contratos de administración que el DADEP lidera, es obligación que dichas organizaciones se presenten a un curso de formación en espacio público y veedurías ciudadanas. Luego, estas organizaciones sociales podrán suscribir el CAMEP para mantener y proteger el espacio público, mediante criterios colectivos de apropiación social por un tiempo determinado y bajo unas reglas establecidas en los contratos.

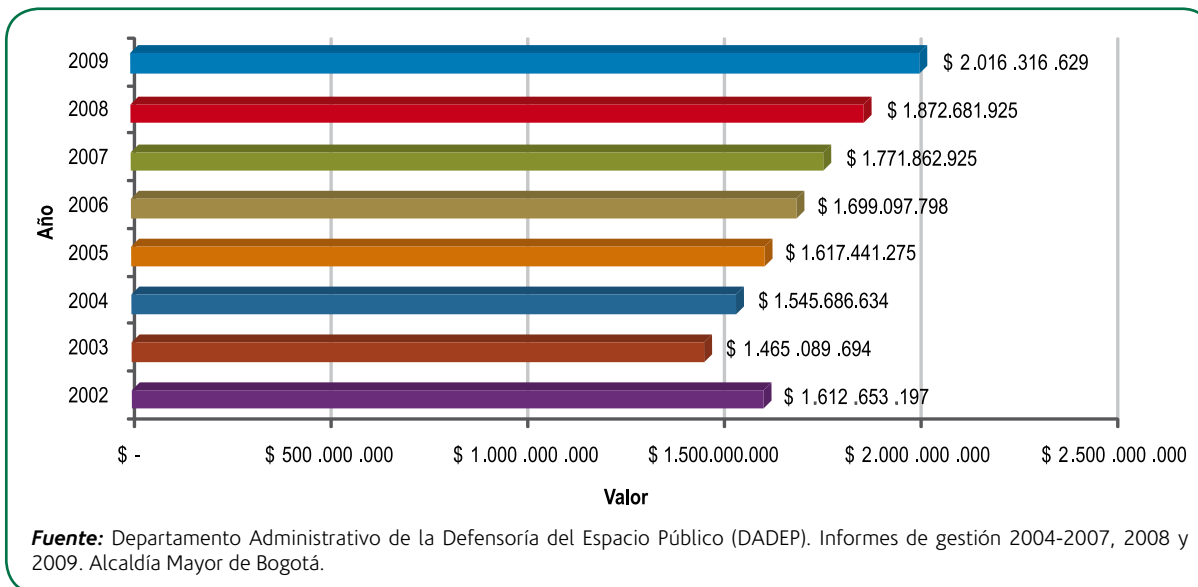
El indicador del gráfico 3.13 ilustra los CAMEP vigentes en la ciudad desde 2005. El comportamiento desde 2005 es descendente hasta llegar al 2009 con 73 CAMEP, situación explicada por la dificultad de las organizaciones para sostener los contratos debido a que los espacios públicos no generan los ingresos suficientes o por el difícil cumplimiento de las normas establecidas en los contratos.

3.2.2.2 Concesión de mobiliario urbano

En el espacio público, la publicidad exterior visual es una de las externalidades que permite generar ingresos a la ciudad. Hoy, el Distrito, por medio del DADEP, se encuentra aprovechando económicamente el espacio público mediante este recurso, entregando en concesión a EUCOL S.A., firma contratista, la responsabilidad de realizar la financiación, el diseño, fabricación, suministro, instalación, reposición y mantenimiento del mobiliario urbano con un plazo de ejecución de doce años, prorrogables tres años más, una vez cumplido el plazo inicial a 19 de febrero de 2013.

En contraprestación, los recursos obtenidos por el Distrito a 2009, por esta forma de aprovechamiento económico, se indican en el gráfico 3.14.

Gráfico 3.14. Ingresos netos del Distrito por el aprovechamiento económico de la publicidad exterior visual en el mobiliario urbano entregado en concesión, 2002-2009



En contraprestación, el contratista tiene el derecho de explotar la publicidad exterior visual de 2.115 caras publicitarias de un total de 2.226. La diferencia, es decir, 111 caras publicitarias son usadas por el Distrito Capital con campañas institucionales.

Además, al finalizar el contrato de concesión, el contratista (EUCOL) le entregará al Distrito, por medio del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), todos los elementos del mobiliario urbano objeto de la concesión en óptimas condiciones y estado de mantenimiento, los cuales están valorados en \$13.295.430.000 (véase cuadro 3.2).

Cuadro 3.2. Mobiliario urbano objeto de la concesión

Ítem	Cantidad	Valor unitario	Valor parcial
Paraderos M-10 con panel publicitario	1.113 Unidades	\$ 9.000.000	\$ 10.017.000.000
Paradero tipo 2 (señal SI-08)	447 Unidades	\$ 690.000	\$ 308.430.000
Banca	3.000 Unidades	\$ 795.000	\$ 2.385.000.000
Caneca	3.000 Unidades	\$ 195.000	\$ 585.000.000
Total		\$ 10.680.000	\$ 13.295.430.000

Fuente: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP). Véase presentación del DADEP. Mecanismos de administración, sostenibilidad y defensa del espacio público de Bogotá, en el marco del Seminario Internacional "Ciudades Amables", Barranquilla, abril de 2010.

Hasta el momento, el mobiliario urbano es el único elemento en la ciudad que tiene regulado el tema de la publicidad exterior visual, aspecto que le ha garantizado su sostenibilidad física, puesto que el concesionario se encuentra obligado a mantenerlo en perfecto estado sin importar la causa de su deterioro. Éste es un ejemplo de concesión que permite mantener el mobiliario del espacio público de la ciudad en buenas condiciones.

3.3 ¿Cuáles han sido los avances en el aprovechamiento económico⁶ del espacio público destinado a la regulación de las ventas callejeras?

El Plan Maestro de Espacio Público (PMEP) establece, en el marco de la estrategia de gestión económica, varios instrumentos dirigidos a regular el uso y ocupación de las ventas callejeras en el espacio público, mediante la utilización en algunos

casos, de mobiliario que les permita ejercer su actividad de una manera digna. El mobiliario urbano dispuesto en el espacio público debe entenderse como una forma de aprovechamiento económico, que permite prestar un servicio al ciudadano y no como una solución a la ocupación indebida del espacio público. Esta estrategia es liderada por el Instituto para la Economía Social (IPES), entidad adjunta a la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito.

3.3.1 Situación de las ventas callejeras en el espacio público de la ciudad

La informalidad comercial en la calle se ha incrementado. El IPES en 2008 registraba 36.616 vendedores callejeros. Un año después, el IPES registró un total de 42.241 vendedores informales. La diferencia fue de 5.625, relacionando un incremento porcentual de 15,4% (véase cuadro 3.3).



6. Según el Plan Maestro de Espacio Público (PMEP), el aprovechamiento económico del espacio público, es la realización de actividades con motivación económica de manera temporal, en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público del Distrito Capital, previa autorización de la autoridad pública competente a través de los instrumentos de administración del espacio público.

Cuadro 3.3. Número de vendedores callejeros por localidades de Bogotá.
Comparativo 2008-2009

Localidad	Vendedores callejeros inscritos en la base del IPES (2008)	Vendedores callejeros inscritos en la base del IPES (2009)	Variación	%
Usaquén	548	547	(1)	-0,2
Chapinero	2.265	2.310	45	2,0
Santa Fe	8.815	8.795	(20)	-0,2
San Cristóbal	2.525	3.400	875	34,7
Usme	1.406	1.440	34	2,4
Tunjuelito	902	938	36	4,0
Bosa	1.932	1.951	19	1,0
Kennedy	3.191	3.222	31	1,0
Fontibón	1.046	1.076	30	2,9
Engativá	1.088	1.155	67	6,2
Suba	1.517	1.515	(2)	-0,1
Barrios Unidos	501	504	3	0,6
Teusaquillo	962	958	(4)	-0,4
Los Mártires	3.353	3.353	-	0,0
Antonio Nariño	1.290	1.286	(4)	-0,3
Puente Aranda	1.092	2.202	1.110	101,6
La Candelaria	1.355	1.357	2	0,1
Rafael Uribe Uribe	1.101	1.101	-	0,0
Ciudad Bolívar	1.727	1.710	(17)	-1,0
Sumapaz	-	20	20	
No definida	-	3.401	3.401	
Total	36.616	42.241	5.625	15,4

Fuente: Instituto para la Economía Social (IPES). Herramienta Misional. Información con corte a 31 de diciembre de 2009.

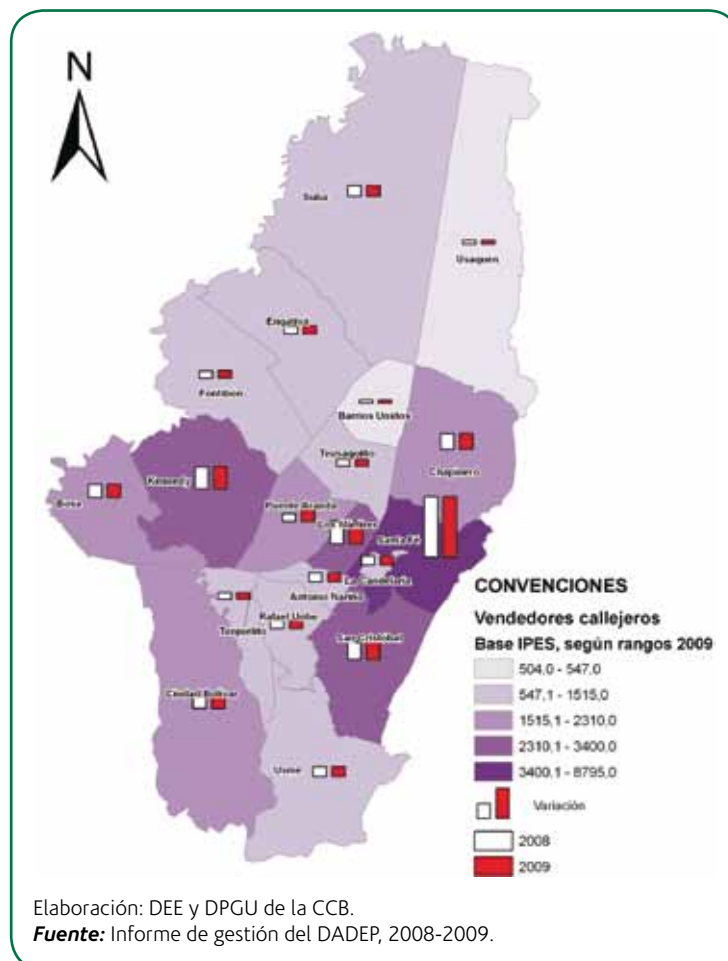
Esta es una problemática que sigue incrementándose porque las condiciones actuales del país en los temas de desplazamiento, generación de empleo y en la calidad y cobertura de la educación, siguen siendo deficitarias, aspecto que obstaculiza las posibilidades de emprendimiento o de un empleo formal de una porción importante de la población. De manera adicional a este incremento, en el Informe de gestión 2009, el IPES incorpora nueva información, como la localidad de Sumapaz con 20 nuevos vendedores callejeros y 3.401 vendedores informales adicionales que no se encuentran registrados en ninguna localidad de la ciudad.

La localidad de Santa Fe agrupa la mayor cantidad de vendedores callejeros en la ciudad con 8.795 registrados en la base de datos del IPES. Esta localidad fue objeto de la política de regulación de las ventas callejeras; sin embargo, registra una breve disminución de tan sólo 20 vendedores callejeros. Este aspecto evidencia que la política aplicada no ha permitido solucionar la ocupación indebida del espacio público. Otras localidades como Puente Aranda y San Cristóbal, tuvieron incrementos de 101,6% y 34,7%, respectivamente; es decir, que se registró un aumento de 1.110 y 875 nuevos vendedores callejeros en dichas localidades. En el resto de localidades de Bogotá, la variación fue mínima (véanse gráficos 3.14 y 3.15).

3.3.2 Instrumentos del PMEP para la regulación de las actividades callejeras

En el PMEP quedaron establecidos algunos instrumentos que permiten regular la actividad de las

Gráfico 3.15. Número de vendedores callejeros según rangos en la ciudad, registrados en la base de datos del IPES, 2009



ventas callejeras en el espacio público. En este sentido, el IPES trabaja en los siguientes frentes: a) Ferias institucionales, b) Ferias itinerantes "Bogotá de muestra, productiva y cultural", c) Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público (REDEP), d) Zonas de aprovechamiento regulado (ZAR⁷), y e) Zonas de transición

7. Según el PMEP, son aquellos espacios públicos respecto a los cuales la autoridad competente autoriza expresamente la localización de mobiliario y la ejecución de algún tipo de actividad económica, tomando en consideración su capacidad, el uso especializado o multifuncional para el cual haya sido construido y adecuado el respectivo espacio, los intereses y las demandas de la comunidad, todo en cuanto a la participación del Distrito Capital en rentas generadas.

de aprovechamientos autorizados (ZTAA⁸); y realiza proyectos de relocalización en centros comerciales. Este Observatorio realiza seguimiento a los tres primeros frentes de trabajo del IPES⁹.

3.3.2.1 Ferias institucionales

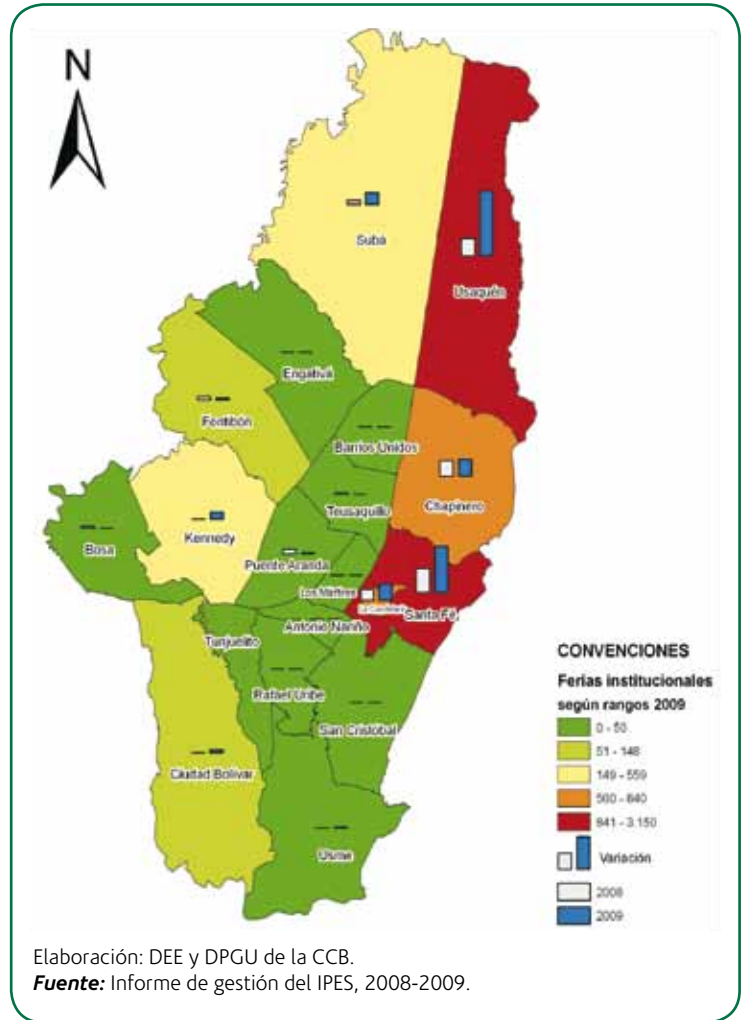
Las ferias institucionales se desarrollan como parte de un trabajo conjunto entre las entidades administradoras de los espacios públicos solicitados por los vendedores informales, las asociaciones de vendedores informales y la gestión local del IPES.

Las ferias se organizan teniendo en cuenta el registro de asociaciones de vendedores informales incluidos en la base de datos del IPES. A estas ferias institucionales no se les aplica límites de tiempo.

En 2009 y con relación al 2008, el IPES incrementó la cobertura en el número de cupos disponibles para ubicar los vendedores callejeros en ferias institucionales. En 2009 se beneficiaron 8.280 personas en 128 ferias institucionales realizadas en once localidades de Bogotá, cifra que incrementó en 97% el número de cupos disponibles y ocupados durante 2008, que fue de 4.207 (véanse gráfico 3.16 y cuadro 3.4).

Los principales productos ofrecidos en estas ferias son artesanías, ropa, misceláneos, comestibles, accesorios, juguetería, calzado, dulces, cachivaches, lencería, cuadernos y productos navideños.

Gráfico 3.16. 3.16 Número de vendedores callejeros según rangos en la ciudad, registrados en la base de datos del IPES, 2009



8. De acuerdo con el PMEP, las ZTAA se entienden como una fase del proceso encaminado a la recuperación o renovación de los espacios públicos afectados por la proliferación de ventas informales, y en tanto se ofrezcan las alternativas económicas a quienes desarrollan este tipo de actividad, el alcalde mayor o la autoridad competente podrán, en forma motivada, establecer zonas de transición de aprovechamientos autorizados.
9. En el Informe de gestión del IPES, 2009, se relacionan 18 ZTAA ubicadas en diez localidades de la ciudad, que beneficiaron a 389 personas. Las localidades con ZTAA son: Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires y Puente Aranda. Sobre las ZAR no se relaciona ningún tipo de información en el Informe de gestión. La gestión del IPES en la relocalización de vendedores callejeros en centros comerciales, no se relaciona porque no forma parte de la política del PMEP de Bogotá.

Cuadro 3.4. Beneficiados en las ferias institucionales según localidades de Bogotá.
Comparativo 2008-2009

Localidad	Cupos disponibles y ocupados 2008	Cupos disponibles y ocupados 2009	Variación	%
Bosa	100	-	100	-100
Candelaria	510	781	(271)	53
Chapinero	754	840	(86)	11
Engativá	24	-	24	-100
Fontibón	160	88	72	-45
Puente Aranda	213	50	163	-77
Santa Fe	1.166	2.241	(1.075)	92
Suba	180	559	(379)	211
Tunjuelito	100	36	64	-64
Usaquén	848	3.150	(2.302)	271
Usme	-	50	(50)	
Ciudad Bolívar	-	148	(148)	
Kennedy	-	337	(337)	
Total	4.207	8.280	(4.073)	97

Elaboración: Dirección de Proyectos y Gestión Urbana de la VGCS de la CCB, con base en los Informes de gestión 2008-2009 de la Subdirección de Gestión y Redes Sociales del Instituto para la Economía Social (IPES). Alcaldía Mayor de Bogotá.

3.3.2.2 Ferias itinerantes¹⁰, “Bogotá de muestra, productiva y cultural”

Con las ferias itinerantes, el IPES vincula a los vendedores callejeros, a la población en condición de vulnerabilidad, a las madres cabeza de familia y a microempresarios en eventos feriales temáticos. Estas ferias les sirven como vitrina comercial a estas personas.

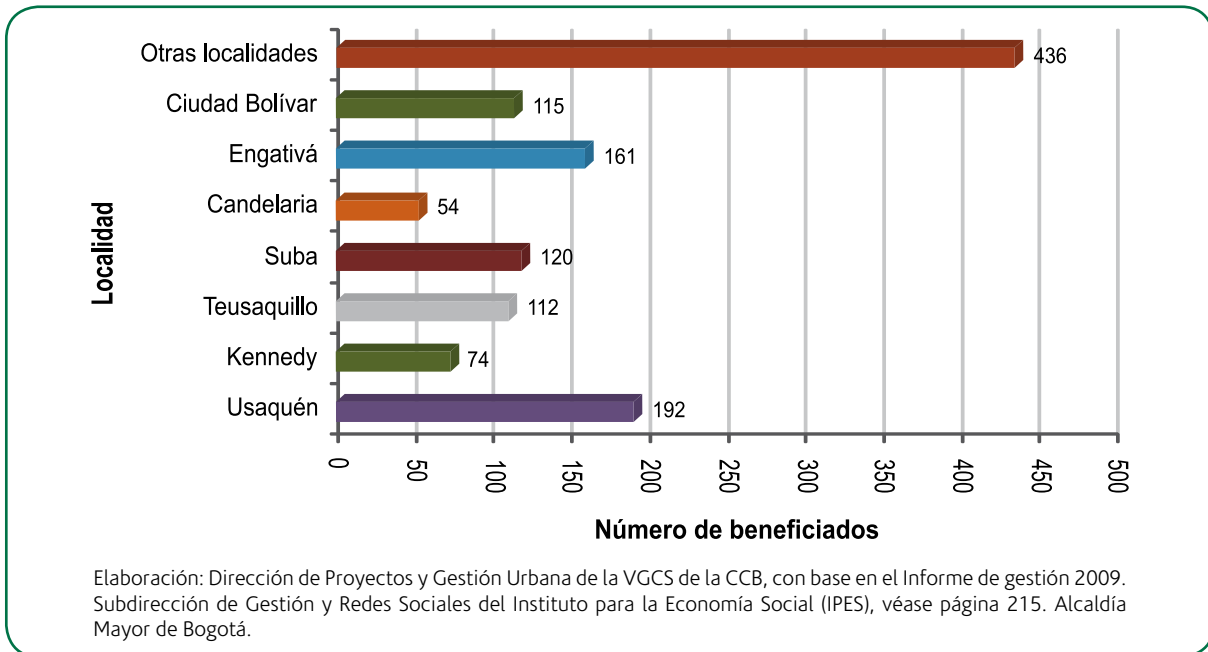
En 2009 se beneficiaron 1.264 personas en 15 ferias itinerantes, “Bogotá de muestra, productiva y

cultural”. Sobresalen en la realización de ferias itinerantes las localidades de Usaquén y Engativá con 192 y 161 personas beneficiadas, respectivamente.

Estas ferias las realiza el Distrito en varias zonas de la ciudad. Además de las localidades anteriormente señaladas, algunos de estos espacios son altamente reconocidos por la ciudadanía como la plazoleta del Centro Comercial Gran Estación, Hayuelos Centro Comercial, el parque fundacional de Usaquén, la plazoleta sobre el parqueadero de la calle 97 con carrera 15, y el Septimazo, entre otros.

10. Están incorporados en el decreto distrital 463 de 2003, y dan la herramienta para que los administradores del espacio público como el IDU, el DADEP, el IDRD y las alcaldías locales, concedan permisos dándoles prioridad a los eventos y usos temporales de espacio público por períodos comprendidos entre 15 días continuos y 45 días durante todo el año.

Gráfico 3.17. Número de beneficiados en las ferias itinerantes, “Bogotá de muestra, productiva y cultural”, según localidades de Bogotá, 2009



3.3.2.3 Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público (REDEP)

Según el PMEP, la REDEP es un sistema administrado y regulado integralmente por la administración distrital, constituido por la red de distribución de mercancías, el mobiliario urbano destinado al aprovechamiento económico del espacio público, los centros de acopio y el sistema de control de calidad.

En desarrollo de su misión, el IPES es la entidad responsable de gestionar la operación y puesta en marcha de la REDEP. En las fases I y II, a 31 de diciembre de 2009, se instalaron 304 quioscos en las localidades de Santa Fe, La Candelaria, Antonio Nariño y Chapinero. Estos quioscos son dobles, es decir, cada quiosco ofrece dos módulos de venta; por tanto tienen el potencial de ofrecer 608 alternativas comerciales en el espacio público a los vendedores informales que se encuentran en proceso de formalización con el IPES. Para la asignación de los quioscos, hoy día el IPES realiza pro-

cesos de identificación y convocatoria, selección y asignación de los quioscos. Hoy se encuentran operando 473 módulos de venta, es decir, 77,8% de los módulos instalados en la ciudad.

De las metas establecidas en el PMEP, hoy sólo se ha realizado la implementación del programa comprendido entre 2005 y 2008, que consistió en la puesta en marcha de la REDEP en las centralidades del Restrepo, el Centro tradicional, Chapinero y Calle 72-El Lago-Chicó.

Para todo el lapso comprendido entre 2005 y 2010, el PMEP no adoptó una meta específica, pero la Mesa Técnica y el Comité Intersectorial la estimaron en 4.000 soluciones, mientras que hoy sólo hay 608 soluciones dispuestas en el espacio público de la ciudad.

En este sentido, es un instrumento que no es viable económicamente, puesto que la fase inicial de implantación de la red se ha efectuado sin suficiente

Cuadro 3.5. Beneficiados de la REDEP.
Comparativo 2008-2009

Fases I y II	Localidades			Total
	Santa Fe, La Candelaria, Antonio Nariño y Chapinero			
	Indicador	2008	2009	
		No.	No.	
Quioscos instalados	Quioscos instalados	304	0	304
	Módulos de venta	608	0	608
Módulos de venta en operación	Módulos asignados con contrato	444	156	600
	Módulos en operación	196	277	473

Elaboración: Dirección de Proyectos y Gestión Urbana de la VGCS de la CCB, con base en el Informe de gestión de la Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público (REDEP), 31 de diciembre de 2009.

escala; de tal manera que no ha sido factible concesionar su operación debido a que aún no resulta viable con el número de módulos inicialmente emplazados. Por tal motivo, es un instrumento que requiere ser pensado como un negocio rentable, que permita, a su vez, incorporar activamente a la población que desarrolla su actividad en el espacio público mediante mecanismos efectivos de regulación, con una logística efectiva de la operación y un margen atractivo de rentabilidad que lo haga viable.

3.4 Conclusiones y recomendaciones

A continuación se hace referencia a algunos aspectos relevantes en la gestión del espacio público en la ciudad.

En materia de disponibilidad

- Bogotá se encuentra rezagada para alcanzar estándares internacionales y locales en disponibilidad de espacio público por habitante. Mientras Bogotá tiene aproximadamente 4 m²/hab., el estándar óptimo definido por la OMS se encuentra en 15 m²/hab.

La información del IDRD registra hoy un indicador de 4,35 m²/hab., mientras que en 2008 di-

cho indicador se encontraba en 4,39 m²/hab., en parques urbanos. Para 2019, la meta prevista del PMEP es de diez metros cuadrados de espacio público por habitante. Para llegar a esta meta se plantean dos acciones: la primera, para alcanzar los 6 m²/hab., es indispensable incorporar nuevo suelo mediante los procesos de densificación y urbanización de la ciudad, y la segunda, el espacio público restante, 4 m²/hab., se deberá generar mediante la articulación, incorporación y adecuación de la estructura ecológica principal (EEP) al espacio público construido.

- Los grandes proyectos de infraestructura ligados a los sistemas de transporte masivo son una oportunidad para la generación de nuevas áreas de espacio público, con diseño de calidad para el tránsito peatonal, principalmente en las áreas con concentración de actividades económicas donde confluyen los más altos flujos de población. En este sentido, hay una desarticulación entre la ejecución de los proyectos del PMEP y los del Plan Maestro de Movilidad (PMM). Para mejorar esta situación, se requiere incorporar las directrices del Programa de consolidación urbanística de los subsistemas viales y de transporte de la política de calidad del PMEP en los diseños de las nuevas troncales, e integrar las



operaciones estratégicas en las centralidades con los proyectos de renovación urbana y las actuaciones del sistema de movilidad.

- En 2009 se recuperaron 220.759 metros cuadrados de espacio público, mediante el mecanismo de las diligencias de restitución y entregas voluntarias lideradas por el DADEP. Por ello, es importante fortalecer este mecanismo porque permitirá incrementar por un tiempo determinado, la disponibilidad de espacio público en la ciudad.
- Se requiere homogeneizar la información existente sobre la disponibilidad de espacio público, puesto que existen diferencias en los indicadores que relacionan las distintas instituciones del Distrito.

En materia de sostenibilidad

- La implementación y funcionamiento de los CAMEP en Bogotá, depende, en gran medida, de dos aspectos: el potencial del espacio público para generar rentas urbanas y la capacidad de organización de las asociaciones cívicas y sociales. En esta medida, las organizaciones que más han tenido éxito en los CAMEP han sido principalmente aquellas que tienen la posibilidad de explotar económicamente las áreas de cesión destinadas para el cobro de parqueaderos o la realización de eventos.

Por ello, se sugiere revisar la política con base en la situación actual y encontrar acciones de mejora del instrumento, con miras a incrementar las zonas de la ciudad con posibilidades de sostenimiento por parte de las organizaciones cívicas y sociales.

- El manejo del espacio público requiere de un mayor liderazgo de la administración pública, teniendo en cuenta que su sostenibilidad

depende en gran parte de generar conciencia ciudadana frente al mayor activo que tiene la ciudad. Las campañas de sensibilización y la posibilidad de seguir formando ciudadanos con comportamientos adecuados frente al espacio público, son determinantes para su cuidado, defensa y protección.

En este sentido, proyectos como el de formación en espacio público y veedurías ciudadanas, que son desarrollados de manera conjunta por el DADEP y la CCB, deben fortalecerse.

- Sería recomendable que con los recursos obtenidos en las diferentes concesiones del Distrito, se garantice la focalización de dichos recursos en el mejoramiento de las condiciones del espacio público de la ciudad.

En materia de aprovechamiento económico

- Se deben determinar las zonas de la ciudad con posibilidades de ubicar algún tipo de aprovechamiento económico en el espacio público, y a su vez, se debe identificar el tipo de instrumento de la política que puede aplicarse en cada uno de los casos (quioscos, ferias temporales, zonas de aprovechamiento regulado, etc.). Es indispensable regular el tema de las tarifas por el aprovechamiento económico del espacio público, aspecto que requiere de estudios de oferta y demanda que permitan identificar según actividad económica y localización en la ciudad, los segmentos de mercado y los territorios posibles que permitan darle viabilidad y un óptimo funcionamiento.

- La sostenibilidad y ampliación de la REDEP debe:
a) Acelerar la adjudicación de la concesión para la operación logística de abastecimiento de los módulos y para la publicidad exterior visual, b) Conjuntamente con esta decisión, se requiere

expedir el marco regulatorio del aprovechamiento económico a fin de garantizar mayor seguridad jurídica para los concesionarios y para la propia administración distrital.

Para la REDEP es indispensable una gestión pública que garantice la regulación y el control de la red. Por otro lado, desde el sector empresarial se le puede imprimir a la red una adecuada logística en la operación, además de márgenes permisibles en la rentabilidad del negocio. Para ello se deben buscar alternativas comerciales prácticas y que permitan incorporar de manera activa a los vendedores informales.

Por ejemplo, el Distrito a través de la SDP y del DADEP, podría identificar de manera clara en un plano los puntos en la ciudad para ampliar la red. En la misma línea, el Distrito tendría la posibilidad de concesionar a un privado la operación completa de la REDEP con criterios de inclusión social. Es decir, el operador tendría la capacidad de producir el mobiliario urbano según necesidad del mercado y los clientes, arrendarlo, instalarlo y cobrar periódicamente por el aprovechamiento económico.

Los productos para comercializar en los quioscos deberían ser entregados por el mismo operador, garantizando la calidad de la mercancía que se ofrece en el espacio público. De manera paralela, el operador podría obtener recursos por publicidad exterior visual y convenios con las empresas multinacionales que comercializan sus productos en el espacio público y así garantizarle una mayor rentabilidad y sostenibilidad al proyecto. Por último, el IPES se encargaría exclusivamente de filtrar las personas idóneas para desarrollar la actividad mediante la búsqueda de microcréditos que les permita acceder al mobiliario urbano de la ciudad.

Bibliografía

- Decreto distrital 190 de 2004. *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT)*.
- Decreto distrital 492 de 2007. *Plan de Ordenamiento Zonal del Centro*.
- Decreto distrital 043 de 2010. *Plan de Ordenamiento Zonal del Norte*.
- Decreto distrital 215 de 2005. *Plan Maestro del Espacio Público de Bogotá (PMEP)*.
- Decreto distrital 319 de 2006. *Plan Maestro de Movilidad de Bogotá (PMM)*.
- Decreto distrital 252 de 2007. *Plan de Ordenamiento Zonal de Usme*.
- Decreto nacional 2181 de 2006. *Planes parciales*.
- Decreto nacional 4300 de 2007. *Planes parciales*.
- Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público (DADEP). *Informe de Gestión (2009)*. DADEP, Subdirección de Registro Inmobiliario, Bogotá.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE). *Censo de Edificación (2010)*, DANE, Bogotá.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE). *Censo de Población (2005)*. Área Metropolitana de Bogotá. DANE, Bogotá.
- Diagnóstico de Ciudad, *Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (2010)*.
- Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). *Indicadores de Cobertura - diciembre (2009)*. IDU, Bogotá.
- Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD). *Informe de Gestión (2009)*. IDRD, Bogotá.
- Instituto para la Economía Social (IPES) (capítulo 3.3). *Informe de Gestión (2008-2009)*. IPES, Subdirección de Gestión y Redes Sociales, Bogotá.
- Ley de Desarrollo Territorial. Ley 388 de 1997.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano: Bogotá, una apuesta por Colombia (2008)*.
- Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público (REDEP). *Informe de Gestión (2009)*. REDEP, Bogotá.
- Revista América Economía. *Encuesta Comunidad de Lectores América Economía Intelligence (2009)*.
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP). *Contrato de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público (CAMEP)*. Decreto 190 de 2004.
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP). *Documento técnico de soporte para la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (2010)*.

Observatorio

de la Gestión Urbana.

Mayores Informes

Cámara de Comercio de Bogotá
www.ccb.org.co

Línea de Respuesta Inmediata
3830330

Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social

Dirección de Proyectos y Gestión Urbana
Tel: 594 1000, ext. 2742

Conozca nuestros otros Observatorios

Observatorio de la región Bogotá - Cundinamarca
Observatorio de Movilidad de Bogotá y la Región
Observatorio de Seguridad en Bogotá
Observatorio de Seguridad en Cundinamarca

Gracias por su interés. Para nosotros es importante conocer sus apreciaciones y comentarios sobre el contenido de esta publicación. Esto nos permitirá ofrecer información cada vez más pertinente y oportuna. Le agradecemos nos envíe sus comentarios al correo coordinador3habitat@ccb.org.co

Nuestras publicaciones son totalmente gratuitas. Si le interesa seguir recibiendo las publicaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá, actualice sus datos en la dirección de correo electrónico coordinador3habitat@ccb.org.co o al fax: 3830690, extensión 2742.



PREMIO
COLOMBIANO
A LA CALIDAD
DE LA GESTIÓN



Certificado N° SC 827-1



PREMIO
IBEROAMERICANO
DE LA CALIDAD



ORGANIZACIÓN GANADORA
2009

 **CAMARA**
DE COMERCIO DE BOGOTA

Por nuestra sociedad