

**RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO: UN RETO PARA LA SEGURIDAD,
CONVIVENCIA Y EL MEJORAMIENTO DE CALIDAD DE VIDA.**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS PAE 2016

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA

Bogotá, D.C. Octubre 2016

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Juan Carlos Granados Becerra
Contralor de Bogotá, D.C.

Andrés Castro Franco
Contralor Auxiliar

Rodrigo Alonso Vera Jaimes
Director de Estudios de Economía y Política Pública

Carmen Aldana Gaviria
Subdirectora de Estudios Económicos y Fiscales

Investigador
Elimeleth Tapias Arias

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
1. MARCO REFERENCIAL	6
1.1 MARCO CONCEPTUAL	6
1.2 MARCO NORMATIVO	11
2. ANTECEDENTES	13
2.1 DIAGNÓSTICO	13
2.2 POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL	16
2.2.1. <i>Inversión en Espacio Público</i>	19
2.2.2. <i>Perspectiva de mediano plazo</i>	21
3. INDICADORES DE ESPACIO PÚBLICO	24
4. USUARIOS DEL E.P., APROVECHAMIENTO ECONÓMICO Y ECONOMÍA INFORMAL	32
4.1 USUARIOS DEL E.P.	32
4.2 APROVECHAMIENTO ECONÓMICO	34
4.3 ECONOMÍA INFORMAL	36
5 UTILIZACIÓN EFICIENTE DEL E.P. Y CALIDAD DE VIDA.....	41
5.1 RECUPERAR O PRESERVAR?.....	41
5.2 ESPACIO PÚBLICO Y CALIDAD DE VIDA	44
5.3 EL RETO.....	49
CONCLUSIONES.....	51
BIBLIOGRAFÍA.....	55

RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO: UN RETO PARA LA SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y EL MEJORAMIENTO DE CALIDAD DE VIDA.

“The reality of the public space is so complex that nobody, from a given disciplinary position, is able of approaching it and answering of in an effective way”. (Remesar 1997:137)¹

INTRODUCCIÓN

En economías de mercado, la propiedad privada constituye condición indispensable para el adecuado funcionamiento del Estado; de hecho, está elevada a rango constitucional (Artículo 58, de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, Constitución Política Colombiana-CPC, 1991). No obstante, en la misma carta de navegación se consagra como principio fundamental la prevalencia del interés general (Artículo 1, CPC).

La primacía de lo particular sobre lo general ha motivado un marcado desinterés por lo público; esto último se siente que es de todos y de nadie en particular. En este contexto se ubica el denominado Espacio Público – E.P., muy importante para los urbanistas pero, sin mayor interés para los demás. Sólo se le menciona, cuando de disputárselo a los ocupantes “ilegales” se trata.

De hecho, sólo se perciben sus efectos económicos, en cuanto afecta a los comerciantes formales y deteriora la seguridad de los potenciales compradores. El E.P. es más que ventas y seguridad, tiene dimensiones sociales, culturales y político-filosóficas, que no se aprecian y disfrutan a cabalidad; en la Grecia antigua (Polis), estos aspectos tenían mayor relevancia y se disfrutaban por el colectivo en las Ágoras (plazas públicas).

Debe señalarse que el E.P., a pesar de sus múltiples definiciones, se concibe como:

¹ Tomado de “Reflexiones sobre el espacio público”; Nuria Ricart y Antoni Remesar; Cr. Polis-Grc arte, ciudad, sociedad; Universidad de Barcelona. Se traduce como: “La realidad del espacio público es tan compleja que nadie, desde una disciplina dada, está en capacidad de acercarse y responder sobre él de una manera eficaz”.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”²; bajo este contexto, el E.P. debe proporcionar el uso y disfrute colectivo, no de unos pocos. Esto último, aunque cierto y deseable, constituye también el soporte de la acción represiva contra los vendedores ambulantes y demás ocupantes del mismo.

Sin embargo, se pierden de vista aquí varios aspectos: de un lado, la realidad de economías pequeñas como la nuestra, donde el producto (PIB) generado no ocupa a toda la fuerza laboral (Población Económicamente Activa – PEA) y la mayor parte ocupada lo hace en condiciones no decentes (informalidad); además, el “rebusque” constituye la única fuente de ingresos o el complemento necesario. De otro lado, en sociedades fracturadas y segmentadas, la desigualdad es el fenómeno recurrente, el cual se expresa en el E.P.

Bajo estas consideraciones, el título de la presente investigación apunta más al reto del mejoramiento de calidad de vida que a los dos primeros aspectos señalados (seguridad³ y convivencia), sin dejar de abordarlos, lo cual supone, desde el principio, resolver los siguientes interrogantes: ¿recuperación del E.P.?, ¿De quién o de qué?, ¿para quién o para qué?.

Lo anterior se recoge en seis (6) secciones, incluyendo esta introducción; la segunda sección presenta el Marco referencial del estudio, el cual aborda las distintas definiciones sobre E.P. y el marco normativo respectivo. En la tercera, se recogen los antecedentes nacionales y locales, así como las acciones públicas emprendidas en torno al E.P.; la cuarta sección, relaciona el aprovechamiento económico permitido en el E.P. con la realidad de la economía informal, fundamentalmente a través de indicadores; la quinta, se ocupa de resolver el interrogante planteado en el párrafo anterior, en términos de “recuperación” o utilización eficiente. Finalmente, se presentan las conclusiones respectivas.

² Ley 9ª de 1989 y Decreto 1504 de 1998

³ El numeral 2º del artículo 80 del Acuerdo 79 de 2003 (código de Policía), señala que las ventas ambulantes o estacionarias en el espacio público construido, constituyen una forma de ocupación indebida del mismo, salvo en los casos en que exista el debido permiso expedido por la autoridad competente.

1. MARCO REFERENCIAL

1.1 MARCO CONCEPTUAL

El E.P. constituye un elemento fundamental en las aglomeraciones humanas, en especial, desde su expresión inicial en la Polis Griega (ciudades-estado), como espacio de discusión de los asuntos públicos (Ágoras). De hecho, en la denominada “versión clásica”, del E.P., la configuración de este espacio de convivencia específico está asociada a la democracia misma, en particular, a la discusión pública, donde se generan las decisiones que permiten la convivencia civil; históricamente, en torno a este espacio se construyeron edificios dedicados al bien público y al ejercicio democrático⁴.

Desde ese entonces, la política se basa en la pluralidad de los hombres y en su posibilidad de estar juntos; la libertad, es la condición de conformación del espacio público⁵. La idea de espacio público aparece como *“un espacio de relaciones entre individuos quienes, a través del discurso y sus acciones, contribuyen a modelar el mundo común como un horizonte de entendimiento y encuentro ciudadano”*⁶. Sahui (2002), señala que la coincidencia entre la dimensión política y urbana del concepto es clara; el espacio público en la polis griega se expresa colectivo, abierto y manifiesto.

Según la “versión moderna”, el espacio público es una creación de la ilustración; se señala que *“el poder absoluto, no sólo crea nuevas infraestructuras defensivas —cuarteles y arsenales— sino también construye obras educativas y solidarias —escuelas, hospitales, hospicios, bolsas, teatros, museos, etc.”*. De hecho, se construyeron los primeros jardines privados que progresivamente se convertirían en espacios públicos. Se observa que, “la conformación de un entramado público dirigido al bien colectivo (autoridades, edificios, servicio, etc.) va a delimitar por oposición lo que es de interés privado”.

Para esta versión, *“es en el siglo XVIII cuando se decantan las ideas más innovadoras para la configuración de la ciudad moderna que se harán efectivas en el siglo siguiente”*; así, *“una forma de pensar la ciudad racional de forma variada y ordenada superará definitivamente la caótica ciudad medieval, con medidas tales como sacar los cementerios fuera de la ciudad; la creación de nuevas*

⁴ Hector Berroeta Torres y Tomeu Vidal Moranta; “la noción de espacio público y la configuración de la ciudad: fundamentos para los relatos de pérdida, civilidad y disputa”; Polis, 2012.

⁵ Ver Fernando Chueca Goitia; Breve historia del urbanismo, Alianza Ed., libro de bolsillo, 1970.

⁶ Alejandro Sahui Maldonado; Hannah Arendt: Espacio público y juicio reflexivo; revista Signos filosóficos, No 8, julio-diciembre, México, 2002.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

plazas para conseguir ventilación y asoleo; la reorganización de los mercados; la instalación de fuentes; y la segregación de las calles para el tránsito de carruajes y peatones” (propuestas por Pierre Patte⁷, para París, en 1765). De esa forma, *“la acción deliberativa del espacio público se orienta desde la razón, que no es otra cosa que la capacidad discursiva de los sujetos ilustrados e informados con criterio”*.

En el siglo XIX, la ciudad tiene cambios importantes, con base en el denominado “modelo funcional para reformar la ciudad europea”⁸, de hecho, se llevan a cabo grandes instalaciones y servicios: alcantarillado, red hidráulica, alumbrado a gas, transportes públicos, escuelas, hospitales, mercados y parques; además, *“la red viaria es modificada construyéndose nuevas calles anchas y rectas, desapareciendo los barrios pobres y el entramado de callejuelas tan utilizado en los disturbios revolucionarios, para favorecer el movimiento policial”*. Se señala que en este siglo el marco ya no es el valor arquitectónico del espacio, sino la organización urbana como conjunto, determinada por las relaciones sociales y económicas⁹.

Como se aprecia, *“la forma de organización de la ciudad cambia radicalmente durante el siglo XIX, el uso del espacio como lugar de representación del poder soberano da paso a lo que Foucault llamó ‘organizar un espacio analítico’; esto es, eliminar la circulación difusa propiciando el control selectivo y disciplinar del habitante urbano”*¹⁰. Para el siglo XX, se pasa de una “sociedad de masas” a una “sociedad de medios”, lo que configura una nueva noción de espacio público¹¹

En la versión contemporánea sobre el E.P., *“la ciudad del siglo XXI se ve como un continuo urbano, se extiende ampliamente en el territorio, consumiendo áreas rurales y naturales”*. Para Berroeta y Vidal (2012), el “nuevo Espacio Público”, corresponde al marco mediático en el que se presentan al público los distintos contenidos de la vida social; es decir, la noción de espacio público ya no se refiere al orden de lo jurídico o sociopolítico, sino más bien al ámbito de la divulgación (difusión masiva de algún contenido). Una opinión colectiva sólo accede al espacio público cuando es capaz de llegar a un público amplio, a través de algún medio de comunicación que asegura su participación; *“los medios de comunicación son el verdadero espacio público”*.

Se agrega además, que *“la libertad y la diversidad en el espacio público están limitadas, tanto por variables de seguridad, como por imperativos culturales de orden y decoro moral”*. Se expresa

⁷ Arquitecto Francés (1723-1814); el primero que ilustró un plan de calles para una ciudad, con edificios y drenajes; planteó concebir todas las estructuras de una ciudad como un organismo urbano.

⁸ Georges- Eugène Barón Haussmann; París (1809-1891); Recibió el encargo de Napoleón III de llevar a cabo un programa de reformas en París.

⁹ Ver, Charles Delfante; Gran historia de la ciudad: de Mesopotamia a Estados Unidos; Madrid, Ed. ABADA, 2006.

¹⁰ Michel Foucault; Seguridad, Territorio, población; FCE, Argentina 2007.

¹¹ Ver J.M.Ferry; D. Wolton et al., El nuevo espacio público, Ed. Gedisa, Barcelona, segunda reimpresión, 1998.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

una “dramática separación entre los actores políticos, los grupos de poder y los ciudadanos comunes”; “surge un gran desequilibrio entre los distintos grupos de interés”; “la esfera relacional se encuentra cooptada por los medios de comunicación y el espacio de la ciudad se segrega, controla y homogeneiza”.

A pesar de la estrecha relación (como se deriva del recorrido histórico anterior), entre E.P. y el devenir de las ciudades, no existe unanimidad en torno a la definición del E.P. y su importancia conceptual y real en las estructuras urbanas actuales. En efecto, desde un punto de vista normativo se le considera como *“un bien de uso público, de propiedad de la Nación o de entidades territoriales, cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio y tiene el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable”*¹².

Para los fines del desarrollo urbano o territorial, se define como *“el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”*; así mismo como *“todas las zonas existentes, debidamente proyectadas, en las que se pone de manifiesto el interés colectivo y, por tanto, se constituyen en zonas para uso y/o disfrute colectivo”*; también como *“el elemento articulador y estructurador fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto, se constituye, en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial”*¹³.

Como quiera que se le defina, el espacio público está integrado por elementos constitutivos que pueden ser naturales, artificiales o construidos, y por elementos complementarios, esto es, componentes de la vegetación natural e intervenida y componentes de amoblamiento urbano. (Decreto 456 de 2013). En específico, se refiere a:

- Las áreas requeridas para la circulación peatonal, vehicular, la recreación pública (activa o pasiva), y para la seguridad y tranquilidad ciudadana.
- Franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes, y las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, e instalación y uso del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.

¹² Ver Constitución Política, Artículo 63; Código Civil, Artículos 669 y 674. Tomado de CONPES 3718 de enero de 2012, p6.

¹³ Ver Decretos 1504 de 1998 y Ley 9ª de 1989, Artículos 5º, 7º y 2º, respectivamente.

Todas estas estructuras cumplen un propósito urbano, social, cultural y económico; no obstante, no todos lo ven o perciben de la misma manera; de hecho, se identifican tres visiones diferentes sobre el E.P.:¹⁴

1) Espacio Público Perdido, (la ciudad en crisis), este planteamiento describe la pérdida del espacio público democrático en la sociedad contemporánea, señala la emergencia de fenómenos de privatización, en lo que se ha llamado la disolución de la ciudad. Expresa que se ha perdido la capacidad cohesionadora del sistema de E.P., debido a fenómenos socio-urbanos que desplazan el eje de la convivencia de lo público a lo privado: túneles peatonales, centros comerciales, conjuntos cerrados, etc.

2) E.P. como Espacio de construcción de civilidad, Esta posición, sin negar los fenómenos anteriores, sostiene que el Espacio público es el espacio principal del urbanismo, de la cultura urbana y de la ciudadanía, de cuya calidad, multiplicación y accesibilidad depende en buena medida el progreso de la ciudad. Reivindica la necesidad de proyectar un mejor y más pertinente espacio público. No obstante, a su interior, se aprecian dos posiciones:

i) La Norteamericana (rechaza la visión del E.P. perdido), relacionada con la idiosincrasia y las condiciones de vida en EE.UU., asume la individualidad como rasgo distintivo; de hecho, la vida pública norteamericana no está asociada a las concentraciones urbanas, sino más bien a la vida de barrio, a las asociaciones privadas y a los medios de comunicación.

En efecto, las demandas cada vez más estratificadas y segmentadas de reunión en la vida pública, han materializado respuestas urbanísticas que, desde esta tradición, son consideradas como nuevas tipologías de espacios públicos: centros comerciales, recintos feriales o parques temáticos, así como un fuerte interés en la construcción de parques¹⁵.

ii) La tradición Europea (comparte la visión del E.P. perdido pero no comparte sus designios pesimistas), sostiene que *“no nos encontramos ante la crisis de la ciudad, sino ante el desafío de hacer ciudad...”*. Para esta tradición,

¹⁴ Berroeta y Vidal, Op.Cit.

¹⁵ Carr, et al., 1992

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

el espacio público es la condición básica para la existencia de la ciudadanía; sostiene que el derecho a un espacio público de calidad es un derecho humano fundamental en nuestras sociedades.

Esta tradición se orienta a la revalorización de la ciudad histórica (sobre todo, la del siglo XIX y principios del XX), a la reivindicación de los espacios públicos tradicionales (calles, plazas, parques) y a la integración de urbanismo y arquitectura¹⁶.

Se señala cómo la “ciudad europea” de hoy intenta corregir los fenómenos urbanos que se produjeron durante el siglo XX, tales como: *“el reemplazo de calles por vías para automóviles, de plazas y parques por lugares de estacionamiento, de frontis arquitectónicamente ricos por fachadas homogéneas prefabricadas, y de espacios públicos por otros funcionales que habría conducido a procesos de suburbanización”*.

Como se observa, a pesar de las diferencias, ambas visiones atribuyen al espacio público una capacidad para estimular el comercio y para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de clase media integrada en la ciudad; plantean la necesidad de incorporar las demandas y necesidades de los propios usuarios, con estrategias participativas que incorporan a los ciudadanos en la construcción de la ciudad.

- 3) El E.P. como espacio de control y disputa;** en esta perspectiva, el espacio público es visibilizado como en un permanente conflicto inestable; se señala que el espacio público nunca ha sido un lugar armónico y completamente accesible, que siempre ha sido un lugar donde se han dado dinámicas inestables y procesos de exclusión. Se aduce que, se desarrolla en una lógica de control y disputa entre la estructura normativa de la sociedad hegemónica y las prácticas de acción de sujetos y colectivos con diferentes tipos de lazos con esa sociedad.

De hecho, se agrega, el espacio público puede ser objeto, escenario o precipitador de los conflictos o incluso las tres al mismo tiempo; es decir, puede operar como objeto de conflicto por uso y ocupación, control y disputa en distintas actividades, según la legitimidad de ciertos públicos a ocuparlos o tomar decisiones sobre él¹⁷.

¹⁶ Francisco Javier Monclus; Modelos urbanísticos y cultura de las ciudades; Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, 2003.

¹⁷ Ver Himanshu Burte; “The space of challenge”..., (2003)

Bajo este contexto, se definen las disputas como: “conflictos blandos”; aquellos que se derivan de la diversidad social, generalmente asociados a conflictos por concepciones normativas dispares, pero que se producen entre usuarios en igualdad de condiciones y estatus en el derecho a la ciudad, y “conflictos duros”; aquellos que se vinculan a la desigualdad social, donde hay una asimetría en el derecho a la ciudad entre los usuarios.

De manera crítica se señala que, muchos de los juicios a ciertos comportamientos en el espacio público, y las consecuentes medidas de censura y represión, soslayan la reproducción de prácticas de discriminación social (racista, xenófoba o clasista); en esa línea, autores como Salcedo (2002), recuerda que el espacio público es un lugar de expresión y ejercicio del poder, pero que es experimentado como tal sólo por los oprimidos. Para el resto, tal como en la modernidad, es el espacio de construcción ciudadana y diálogo social¹⁸.

1.2 MARCO NORMATIVO

La regulación del E.P. en Bogotá ha estado enmarcada en un número importante de normas tanto nacionales como locales y específicas en lo ambiental; entre las más significativas están:

Normatividad Nacional

- Constitución Política (Artículos 63, 82 y 88)
- Ley 9 de 1989 (Reforma Urbana, Art. 5,6,7,8 y 66)
- Ley 388 de 1997 (Art. 37 y 107 sobre restitución); Ley de Desarrollo Territorial
- Decreto 1504 de 1998 (manejo en los POT, Espacio Público Efectivo)
- Ley 810 de 2003 (Art. 1-4, restitución)
- Ley 287 de 2009 (bahías de estacionamiento)
- Decreto 1538 de 2005 (accesibilidad a los espacios de uso público)
- Decreto 798 de 2010 (estándares urbanísticos)
- Decreto 1469 de 2010 (Licencias de ocupación)
- Decreto 1788 de 2004 (participación en Plusvalía)
- Decreto 2181 de 2006 (planes parciales)

¹⁸ Ver, Rodrigo Salcedo Hansen; “El espacio público en el debate actual...”; 2002

- Conpes 3718 de Enero 31 de 2012 (Política Nacional de Espacio Público)

Normatividad Distrital

- Decreto 190 de 2004 (compilación POT)
- Decreto 215 de 2005 (Plan Maestro de Espacio Público)
- Decreto 323 de 1999 (Normas sobre zonas viales, definiciones)
- Decreto 028 de 2002 (Comité Distrital del Espacio Público)
- Decreto 463 de 2003 (aprovechamiento económico)
- Decreto 098 de 2004 (Preservación del E.P.)
- Decreto 308 de 2006 (Plan Maestro de Equipamientos Deportivos)
- Decreto 419 de 2006 (Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados)
- Decreto 603 de 2007 (cartilla de mobiliario Urbano)
- Acuerdo 079 de 2003 (Código de Policía de Bogotá)
- Decreto 456 de 2013 (Marco regulatorio, aprovechamiento económico del E.P.)
- Normas Ambientales

2. ANTECEDENTES

2.1 DIAGNÓSTICO

A nivel nacional, incluida Bogotá, el CONPES 3718 de 2012, elabora un diagnóstico de la situación del E.P. en el país, previo a la expedición de la política pública nacional de E.P., el cual señala lo siguiente:

- ✓ *“El tratamiento del espacio público a través de los instrumentos de planeación y gestión creados por la Ley 388 de 1997 ha sido residual, fragmentado, sin parámetros claros de ordenación y sin la dotación de mobiliarios y equipamientos adecuados.*
- ✓ *Se observa un fenómeno nocivo de réplica de prácticas en el diseño y gestión de espacio público, donde ciudades de diferentes tamaños, condiciones geográficas, topográficas, poblacionales y culturales, ejecutan proyectos con diseños y acabados inadecuados.*
- ✓ *Insuficiencia de estándares urbanísticos y orientaciones para su aplicación en cada región del país, que ocasiona inversiones en obras de espacio público de baja calidad y sin mayor impacto en las comunidades.*
- ✓ *Intervención de espacios públicos con procesos destructivos del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el recubrimiento de superficies artificiales, impermeabilización de suelo con capas de asfalto, cemento, hormigón y adoquines u otro tipo de pavimentos. Asimismo, se identifican otras afectaciones como invasión y alteración de rondas y humedales, pérdida de áreas boscosas y destrucción de playas.*
- ✓ *Deficiente articulación del espacio público con los elementos de la estructura ecológica, la poca arborización, la ausencia de vegetación y su tratamiento residual en los nuevos proyectos urbanos, lo cual disminuye la calidad del medio ambiente, y aumenta la temperatura de las ciudades, las emisiones de dióxido de carbono (CO2) y la concentración de partículas contaminantes en la atmósfera.*
- ✓ *Por otro lado, el espacio público de los centros históricos, particularmente las plazas, plazuelas, plazuelas y atrios, evidencian un progresivo deterioro físico, y consecuentemente la pérdida de su valor simbólico y patrimonial.*
- ✓ *Finalmente, falta una visión integral en el diseño e implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y los sistemas de espacios públicos (andenes, alamedas, ciclorutas, separadores viales, etc.) de las ciudades que vienen implementando este tipo de soluciones para el transporte urbano y la movilidad”.*

El documento señalado, determina, igualmente, las causas de tales circunstancias, las cuales, fundamentalmente, se identifican con:

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- ✓ Dificultades institucionales (financiamiento, asistencia técnica, gestión y control del E.P.)
- ✓ Imprecisión en los conceptos y normas asociadas con el E.P.
- ✓ Debilidad institucional (en entidades territoriales y autoridades ambientales), en la aplicación de instrumentos para planear, ordenar y diseñar el E.P.
- ✓ Falta de apropiación colectiva de los E.P., y de conciliación del interés público y privado en su uso.

Desde 2006, con motivo del Plan Visión Colombia 2019 (2005), en conmemoración del segundo centenario de la independencia (1819, fin de las principales operaciones bélicas), se formuló la estrategia “Construir Ciudades Amables” para garantizar en las ciudades del país:

- i) *“Mejorar la calidad de vida de sus habitantes,*
- ii) *Adecuar los espacios donde habitan y se relacionan los ciudadanos,*
- iii) *Construir ciudades más amables, ordenadas bajo un modelo de desarrollo urbano planificado, con espacio público adecuado, y con inclusión hacia la población discapacitada,*
- iv) *Articular todos los componentes de movilidad como el transporte urbano masivo o colectivo, transporte privado, ciclo-rutas, vías peatonales, sistemas alternativos, etc., y,*
- v) *Promover el desarrollo de sistemas integrados de transporte masivo, buscando, en el mediano plazo, impulsar un desarrollo urbano integral, mejorando el espacio público, entre otras estrategias”.*

Como consecuencia de lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo - PND Prosperidad para Todos 2010-2014, se planteó la estrategia “Vivienda y Ciudades Amables”, en la cual se determinó “expedir e implementar la Política Nacional de Espacio Público”; el Ministerio de Vivienda-MVCT y el DNP la plasmaron en el CONPES 3718 de 2012; en particular, el MVCT desarrolló el programa EPA (Espacio Público Accesible y de Calidad), con el cual, se desarrollaron acciones encaminadas a la recuperación y sostenibilidad de estos espacios en las ciudades, a través de asistencia técnica, pre-inversión para diseños, publicación y divulgación de guías, y desarrollo normativo.

En Bogotá, el Decreto 190 de 2004 – POT, definió el sistema de espacios públicos construidos como el conjunto estructurado de las vías peatonales y andenes que hacen parte de las vías vehiculares, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, los parques, las plazas, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos; en éste, se definió para la ciudad la

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“política sobre recuperación y manejo del espacio público” (Artículo 13) y un Plan Maestro de Espacio Público, (Artículos 45 y 46).

La política de espacio público se basa en *“la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público, tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico, bajo los siguientes principios que orientan el Plan Maestro de Espacio Público:*

- 1. El respeto por lo público.*
- 2. El reconocimiento del beneficio que se deriva del mejoramiento del espacio público.*
- 3. La necesidad de ofrecer lugares de convivencia y ejercicio de la democracia ciudadana y de desarrollo cultural, recreativo y comunitario.*
- 4. El uso adecuado del espacio público en función de sus áreas y equipamientos a las diferentes escalas de cobertura regional, distrital, zonal y vecinal.*
- 5. Responder al déficit de zonas verdes de recreación pasiva y activa en las diferentes escalas local, zonal y regional.*
- 6. Garantizar el mantenimiento del espacio público construido, mediante formas de aprovechamiento que no atenten contra su integridad, uso común, y libre acceso.*
- 7. La equidad en la regulación del uso y aprovechamiento por diferentes sectores sociales.*
- 8. Orientar las inversiones de mantenimiento y producción de espacio público en las zonas que presenten un mayor déficit de zonas verdes por habitante, con especial énfasis en los sectores marginados de la sociedad (subrayado fuera de texto)*
- 9. Recuperar como espacio público las rondas de los cuerpos de agua privatizadas”.*

Así, en Bogotá se identifica el conjunto de espacios urbanos - conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos -, como un sistema de espacio público (Artículo 21), el cual, constituye una red que responde al objetivo general de garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medio ambientales, y está integrado funcionalmente con los elementos de la Estructura Ecológica Principal, a la cual complementa con el fin de mejorar las condiciones ambientales y de habitabilidad de la ciudad en general.

Dentro de esta red, en la ciudad se identifican siete tipos de parques: de bolsillo, vecinales (más del 80% de los parques de la ciudad), zonales, urbanos, metropolitanos, ecológicos y regionales. De acuerdo con la base de datos del Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), Bogotá cuenta actualmente con un total de 4.014 parques que ocupan un área total de 32'009.501 m²; éstos, generan una relación de 4,82 m²/hab. Esta relación, espera incrementarse con la concreción de la propuesta de 19 parques más (15 zonales, 2 metropolitanos y 2 ecológicos), previstos a desarrollar en las localidades de Usaquén, Santa fe, Usme, Bosa, Kennedy, Suba, y Ciudad Bolívar.

Para el disfrute colectivo, en la ciudad se definen (con visión de futuro) siete (7) lugares (espacios públicos) estratégicos¹⁹; estos son:

1. Espacios de memoria: comprende, la plaza cultural San Martín y sitios como la Macarena, incluida la plaza de toros.
2. Espacios de colaboración: Recorrido Bavaria, espacios como la calle 26, parque Bicentenario.
3. Espacios institucionales: Espacios de equipamientos, se señala el Centro Administrativo Distrital – CAD.
4. Espacios dotacionales: Centro Bolivariano, incluye el Centro de Alto Rendimiento, Parque Simón Bolívar y CAN.
5. Espacios ecológicos: Centro Ambiental Juan Amarillo, comprende el humedal.
6. Espacios comerciales: Avenida paseo calle 19, centralidades, desde la avenida Caracas hasta los cerros.
7. Espacios financieros: Avenida paseo calle 72, empresariales, desde la Av. Caracas hasta la carrera 7^a.

2.2 POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL

La política sobre “recuperación y manejo del espacio público”, se encuentra enmarcada en el PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO-PMEP (Decreto 215 de 2005), el cual constituye un instrumento de planificación fundamental en el marco de la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región. El Plan Maestro concibe el E.P. como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital.

¹⁹ Secretaría Distrital de Planeación, Consultoría 0267 de 2007, Taller del Espacio Público.

Su revisión permite determinar tres políticas, en relación con el E.P.: 1. De Gestión; 2. de Cubrimiento y Accesibilidad; y 3. de Calidad²⁰.

1. La Política de Gestión del E.P. (efectiva generación, administración, utilización, mantenimiento y protección), comprende: i) Estrategia social; ii) estrategia económica y iii) estrategia de coordinación institucional; a través de los programas:
 - i) A) Creación y consolidación de redes para la gestión social del E.P.; B) Participación en el diseño, construcción y mantenimiento de E.P.; C) Valoración social de los conjuntos monumentales de E.P.; y D) Programa anual de actividades culturales, recreativas y deportivas en espacios transversales y singulares de la ciudad y la región.
 - ii) Aprovechamiento económico del E.P.: 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. A) Creación del marco regulatorio del aprovechamiento económico; B) Reglamentación urbanística; y C) Recuperación, renovación y revalorización de E.P.
 - iii) A) Organización institucional; B) Sistema Distrital de Gestión del E.P. C) Creación del comité de coordinación interinstitucional del Sistema Distrital de Gestión del E.P.

2. La política de cubrimiento y accesibilidad (alcanzar los estándares mínimos de espacio público por habitante, consolidar un Sistema de Espacio Público Construido y la Estructura Ecológica Principal-EEP), a través de los programas: A) Recuperación y protección de la EEP; B) Provisión, recuperación y mantenimiento del sistema de parques metropolitanos y zonales; C) Creación de un sistema de parques regionales; D) Consolidación y mejoramiento de los trazados locales; E) Construcción de redes análogas de E.P. en las zonas de concentración de actividades atrayentes; y F) Construcción de un sistema transversal de E.P..

²⁰ Ver, Decreto 215 de 2005, Artículo 6°

3. La Política de Calidad (garantizar que la construcción, el mantenimiento y la sostenibilidad del E.P. mejoren la calidad del ambiente urbano y revertir los factores adversos), a través de los programas: A) Consolidación urbanística de los sistemas vial arterial y de transporte; B) Consolidación de los conjuntos monumentales de E.P.; y C) Ampliación y complementación de las cartillas de andenes y mobiliario del E.P.

Los logros, en la ejecución de estas políticas, se evaluarán a través de indicadores, tales como: De Gestión; metas propuestas/resultados obtenidos, cantidades construidas/recursos económicos empleados. Indicadores de disponibilidad; metros cuadrados disponibles por habitante, adecuados e incorporados. De satisfacción de los estándares; accesibilidad al E.P. metropolitano, conectividad con red vial arterial, adecuación efectiva. También, por medio de seguimiento al aprovechamiento económico autorizado y a la ejecución de los programas por parte de las entidades ejecutoras.

Respecto a lo anterior, es importante señalar que el Distrito Capital es la entidad territorial del país con mayor capacidad institucional, al menos en cuanto a número de dependencias encargadas del espacio público; de hecho, entre administradoras y gestoras se encuentran: i) Alcaldías Locales, ii) Subdirección de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno, iii) Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), vi) Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), v) Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), vi) Instituto para la Economía Social (IPES), y vi) Taller del Espacio Público (TEP) de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP)²¹.

La coordinación y articulación del accionar de estas entidades está a cargo de **la Comisión Intersectorial de Espacio Público**²², la cual, se ocupa de: “1. Coordinar la implementación de la política de espacio público definida para garantizar la efectividad de los derechos en el Distrito Capital. 2. Concertar las acciones necesarias para garantizar la progresiva estructuración y puesta en marcha, de manera eficaz y eficiente, del Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público, en armonía con las políticas, estrategias, programas y proyectos establecidos por el Plan Maestro de Espacio Público. 3. Articular las acciones para lograr una adecuada distribución y coordinación de funciones en lo relacionado con la financiación, la generación, el mantenimiento, la conservación, el manejo, y la gestión del espacio público. 4. Coordinar la implementación de los instrumentos y procedimientos de la política distrital para la administración y aprovechamiento económico del espacio público vigentes.”

²¹ Ver Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá; Decreto 456 de 2013.

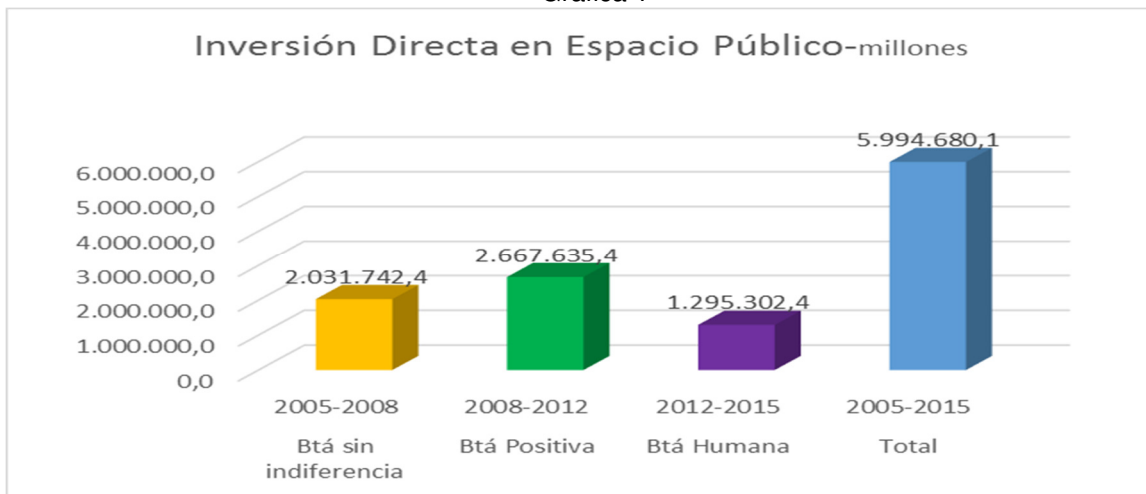
²² Ver, Decreto Distrital 546 de 2007, artículo 38

2.2.1. Inversión en Espacio Público

Contenidos en el PMEP se identifican 19 programas a ejecutar en la ciudad, para el período previsto en éste (hasta 31-XII de 2019), los cuales contemplan desde la “creación y consolidación de redes para la gestión social del Espacio Público”, hasta la “ampliación y complementación de las cartillas de andenes y mobiliario del Espacio Público”. Bajo este contexto, se revisó la ejecución de la inversión directa en E.P. en Bogotá, en cada vigencia, para el período 2005-2015, lo que comprende las acciones realizadas al respecto por tres administraciones de la ciudad (Bogotá sin Indiferencia 2004-2008, Bogotá positiva 2008-2012 y Bogotá Humana 2012-2016).

Para el propósito, se revisó la inversión directa en E.P. efectuada, en cada vigencia, por las entidades administradoras y gestoras de éste (Secretaría Distrital de Ambiente-SDA, Instituto Distrital de Recreación y Deportes-IDRD, Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, Departamento Administrativo del Espacio Público-DADEP, la Secretaría Distrital de Movilidad-SDM, el Instituto Para la Economía Social-IPES, y las Alcaldías Locales. Específicamente, se tuvo en cuenta la generación, construcción, recuperación y mantenimiento de E.P.; lo cual se recoge en la gráfica 1.

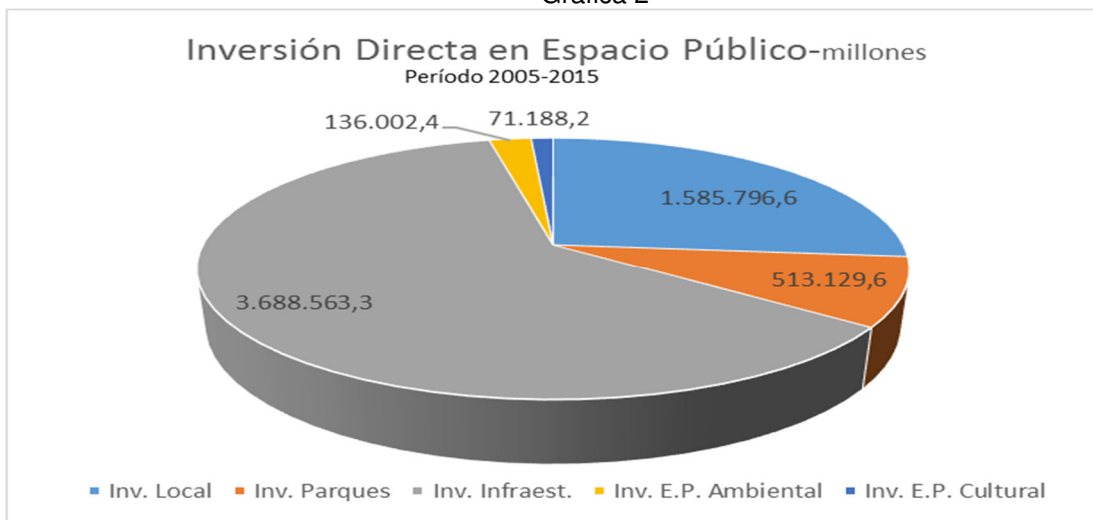
Gráfica 1



Fuente: Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá

Como se observa, lo invertido en E.P., en los últimos once (11) años, se aproxima a los seis (6) billones reales, de los cuales, las mayores inversiones se efectuaron durante el período 2008-2012²³. En particular, lo invertido se orientó a infraestructura para el E.P. (como es obvio), en desarrollo y sostenibilidad de la misma (infraestructura para la movilidad), a cargo de la SDM, el DADEP y el IDU; de igual manera, se invirtieron importantes recursos en infraestructura y otros elementos del E.P. local, en cabeza de los Fondos de Desarrollo Local, tal como se muestra en la gráfica 2

Gráfica 2



Fuente: Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá

Con los recursos invertidos de forma directa en E.P., en los últimos años, se han construido 1.2 km² de espacio público, se han mantenido 4.6 km², y se han restituido 1.6 km², a través de procesos pedagógicos y operativos sobre hechos notorios, tal como se muestra en el cuadro 1 y gráfica 3

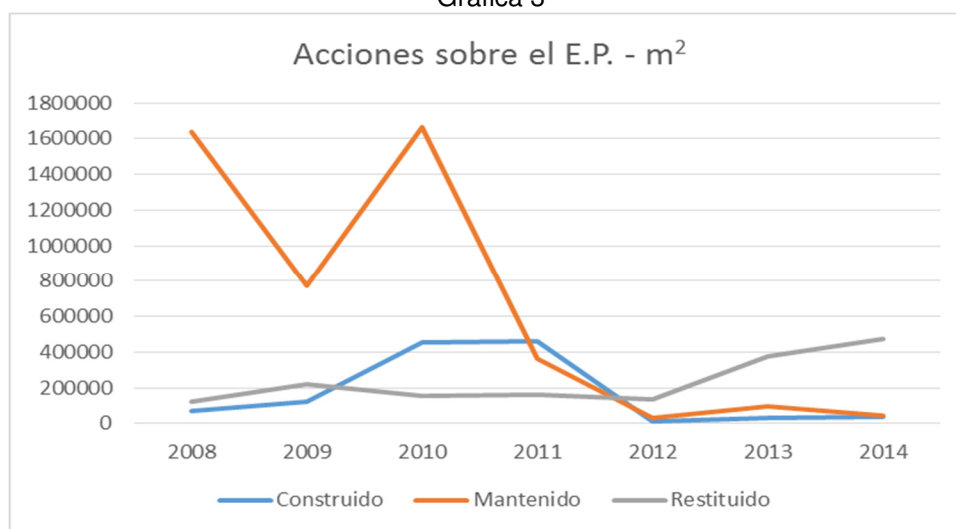
²³ Debe señalarse que al primer período (2005-2008) le faltó contabilizar el segundo semestre de 2004 y al tercero (2012-2015), el primer semestre de 2016; correspondientes a los empalmes presupuestales.

Cuadro 1

Acciones sobre el Espacio Público - m ²								
Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Construido	73.233	125.729	452.656	460.156	13.606	32.563	38.766	1.196.709
Mantenido	1.641.123	776.065	1.667.489	365.308	34.501	96.609	43.771	4.624.866
Restituido	121.667	220.759	154.294	158.996	136.033	375.051	473.514	1.640.314

Fuente: IDU; DADEP

Gráfica 3



Fuente: Cuadro 1

Como se observa, a partir del 2011 la construcción y mantenimiento de espacio público decayó en la ciudad; a pesar de los bajos niveles por habitante señalados en sección anterior; por el contrario, se dio prioridad a la restitución (recuperación) del mismo, de manera voluntaria, mediante campañas pedagógicas, y a los operativos policiales por afectación física.

2.2.2. Perspectiva de mediano plazo

Para el período 2016 – 2020, la Administración de la ciudad, identifica la recuperación del E.P. con devolverle la seguridad; además, señala que el control de las ventas ambulantes de alimentos no solo responde a la necesidad de recuperar el espacio sino a la de un problema de salud pública. De hecho, el Plan de Desarrollo

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“Bogotá mejor para todos, 2016-2020”²⁴, en su pilar 2 (Democracia Urbana), se propone “...incrementar y mejorar el espacio público, el espacio peatonal y la infraestructura pública disponible...”, a través de dos (2) programas: i) Intervenciones integrales del hábitat y ii) Espacio público, derecho de todos.

Las acciones propuestas, para el período, se soportan en una inversión de 2.6 billones de 2016, aplicados a generar estructuras urbanas y transformar e incrementar el E.P. natural y construido. La reubicación de los vendedores informales se hará conforme al manejo de las ZAERT y el mobiliario urbano, con base en lo previsto en el PMEP.

De manera complementaria, se prevén otras acciones relacionadas con el E.P. en el Eje transversal 3 del plan, donde se busca la “sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética”, las cuales, apuntan a la recuperación y manejo de la estructura ecológica principal, para lo cual se estima invertir 181.435 millones de 2016, en “mejorar la oferta de los bienes y servicios eco-sistémicos de la ciudad y la región...”.

De manera específica, los recursos señalados arriba financiarán proyectos priorizados, para el período, en varios aspectos del E.P., así:

²⁴ Acuerdo No 645 del 9 de junio de 2016

Cuadro 2

Proyectos de espacio público priorizados, 2016-2020	
Proyecto/Metas	Responsable
Espacios deportivos, recreativos y culturales	IDRD
- Dos centros deportivos, recreativos y culturales	"
-Adq. siete predios para aumentar EPE/hab	"
-Construcción 64 parques, para deportes urbanos	"
-Construcción de 75 canchas sintéticas	"
-Mantenimiento y operación de 95 parques y escenarios	"
Redes peatonales, plazas y alamedas¹	IDU
-Peatonalización Cra. 7a, fase II	"
-Conexión alameda El Porvenir	"
-Red Sabana	"
-Red Minuto	"
-Red Venecia	"
-Plazas y plazoletas	"
-Mejoramiento integral del E.P.	"
Parques ecológicos	
-Restauración y equipamiento Parque Ecol. Río Tunjuelo	EAB
-Restauración y equipamiento reserva forestal Distrital ²	"
-Adecuación sendero panorámico cerros orientales 15km	SDA
Humedales	EAB/SDA
-Recuperación física y rehabilitación ecológica de todos los humedales ³	"
-11 km del parque lineal sistema Salitrosa-Conejera	"
-10 km sistema Torca-Guaymaral	"
-5,5 km sistema Córdoba	"
-5,5 km humedal Jaboque	"
-6,5 km humedal Juan Amarillo	"
Vías	IDU
-Construcción de 120 km nuevos de ciclorrutas	"
-Construcción de 3,5 millones de m ² de espacio público	"
-Conservación de 100 km de ciclorrutas	"
Redes peatonales, plazas y alamedas	IDU
-Construcción de 3,5 millones de m ² de espacio público	"
-Conservación de 1,2 millones de m ² de espacio público	"

Fuente: Acuerdo No 645 del 9 de junio de 2016

¹ Se construirán 3,5 millones de m² de E.P. y se conservarán 2,4 millones.

² Se proyectan 11 km de corredores restaurados.

³ Juan Amarillo, Jaboque, Córdoba, Torca, Guaymaral, la Conejera, la Isla, el Tunjo, Salitre, la Vaca, el Burro, Tibanica, Capellanía de Techo, Santa Ma del Lago y Meandro del Say.

3. INDICADORES DE ESPACIO PÚBLICO

Para propósitos de su cuantificación, el E.P. adquiere tres (3) denominaciones: i) Espacio Público Total, el cual comprende la totalidad del espacio verde, sumado al espacio en el que los ciudadanos se movilizan, como vías vehiculares y peatonales, andenes, separadores, ciclo vías, y a aquel en el que pueden permanecer como plazas, plazoletas y parques; ii) Espacio Público Verde, se compone de los sitios de protección ambiental, los humedales, las rondas de ríos y la periferia de los cerros orientales, más los parques y zonas verdes; y iii) Espacio Público Efectivo, aquel que se caracteriza por ser de disfrute y en el que el ciudadano puede permanecer y ejercer libremente sus derechos como plazas, plazoletas, parques y zonas verdes²⁵.

Como marco de referencia, la OMS fijó, como indicador óptimo, entre 10 m² y 15 m² las zonas verdes por habitante (para países), para que se mitiguen los impactos generados por la contaminación de las ciudades y cumplan una función de amortiguamiento. Por ciudades, dada la aglomeración de personas, este indicador tiende a ser menor; no obstante, algunas ciudades europeas y de Estados Unidos sobrepasan tal indicador.

En el CONPES 3718, de enero de 2012, se recoge un índice mínimo de Espacio Público Efectivo de 15 m² por habitante, con base en el cual normativamente se monitorea el déficit cuantitativo y cualitativo y se garantiza la planeación y gestión del POT; por su parte, el Banco Mundial, para ciudades latinoamericanas en los 90s, determinó el Espacio Verde público en 9 m², mientras que el BID²⁶ lo calculó en 50 m², y otros establecieron 49 m² para ciudades europeas. En el mismo sentido, UNHabitat estableció como indicador deseable 15m²/hab., y mínimo aceptable un promedio de 10 m²/hab. de espacio público, como estándar para el nivel global. No obstante, su aplicación, a nivel local, varía de acuerdo a cada país o región.

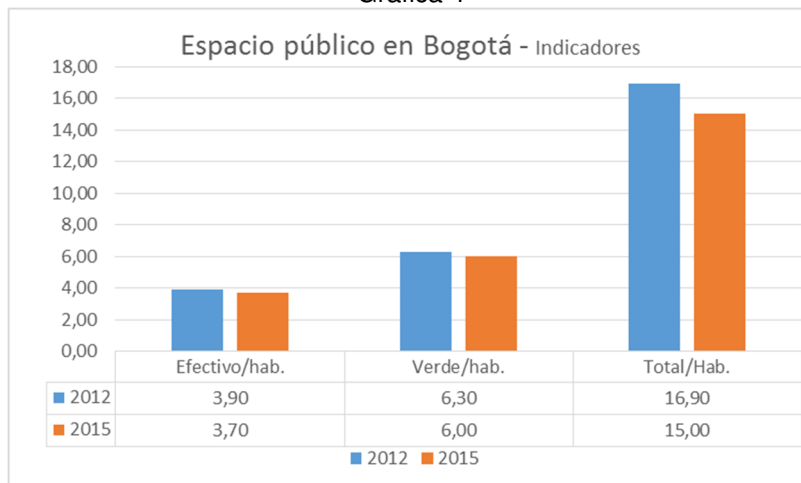
El PMEP en Bogotá, para 2019, plantea solucionar el déficit en E.P. existente en la ciudad a un ritmo tal que se alcancen los 10 m²/hab., de los cuales “6 m² corresponderían a plazas, parques y plazoletas en todas las escalas y los 4 m²/hab. restantes, serán producto de la recuperación y la adecuación de las áreas que pertenecen a la estructura ecológica principal”. Acorde con la medición efectuada por el Departamento Administrativo del Espacio Público – DADEP, este propósito aún está lejos de cumplirse en la ciudad; ver gráfica 4.

²⁵ Artículo 14 del Decreto 1504 de 1998

²⁶ Horacio Terraza, ¿las ciudades Latinoamericanas poseen suficiente espacio verde público?; BID, junio de 2012.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Gráfica 4



Fuente: DADEP, diagnóstico del E.P. en Bogotá, documento técnico

Como se observa, en los últimos años, todos los indicadores se han reducido. De hecho, el espacio de disfrute (E.P. efectivo), se aleja de la meta de 10 m²/hab. según el PME, y mucho más de 15 m²/hab. de la política nacional. De manera particular, se redujo el E.P. efectivo en la mayoría de las localidades de la ciudad, con contadas excepciones (Santa Fe, Mártires, Puente Aranda y la Candelaria), tal como se muestra en el cuadro 3 y gráfica 5.

Cuadro 3

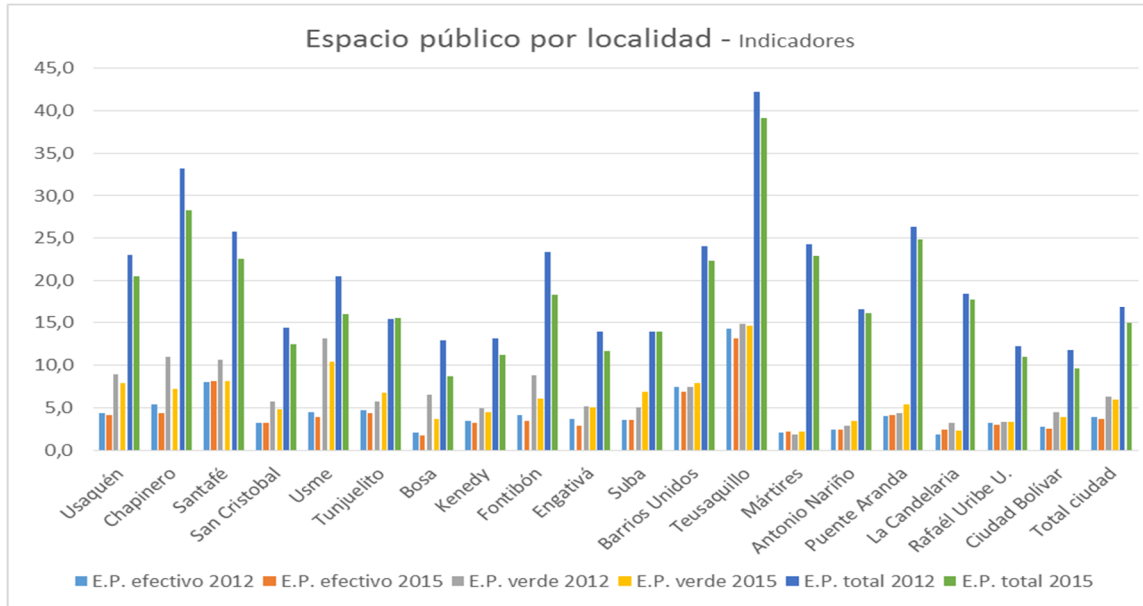
Espacio público por localidad						
Indicadores Localidades	E.P. efectivo		E.P. verde		E.P. total	
	2012	2015	2012	2015	2012	2015
Usaquén	4,4	4,2	8,9	7,9	23,0	20,5
Chapinero	5,4	4,4	11,0	7,2	33,2	28,3
Santafé	8,0	8,1	10,7	8,1	25,8	22,6
San Cristobal	3,3	3,3	5,8	4,8	14,4	12,5
Usme	4,5	3,9	13,1	10,4	20,5	16,0
Tunjuelito	4,7	4,4	5,7	6,8	15,4	15,5
Bosa	2,1	1,8	6,6	3,7	12,9	8,7
Kenedy	3,5	3,3	4,9	4,5	13,2	11,2
Fontibón	4,2	3,5	8,8	6,1	23,4	18,4
Engativá	3,7	2,9	5,2	5,1	13,9	11,7
Suba	3,6	3,6	5,1	6,9	13,9	14,0
Barrios Unidos	7,4	6,9	7,4	7,9	24,1	22,4
Teusaquillo	14,3	13,1	14,8	14,6	42,2	39,1
Mártires	2,1	2,2	1,9	2,2	24,3	22,9
Antonio Nariño	2,5	2,5	2,9	3,5	16,6	16,1
Puente Aranda	4,0	4,1	4,4	5,4	26,4	24,9
La Candelaria	1,9	2,4	3,3	2,3	18,5	17,8
Rafaél Uribe U.	3,3	3,0	3,4	3,4	12,2	11,0
Ciudad Bolívar	2,8	2,6	4,5	3,9	11,8	9,6
Total ciudad	3,9	3,7	6,3	6,0	16,9	15,0

Fuente: DADEP, diagnóstico del E.P. en Bogotá, documento técnico; SRI

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

Gráfica 5



Fuente: DADEP, diagnóstico del E.P. en Bogotá, documento técnico; SRI

El espacio público verde, también disminuyó pero en menor proporción, de hecho, según el Observatorio Ambiental de Bogotá (Secretaría de Ambiente), la superficie verde por habitante creció significativamente en 2013, pasó de 87.005 m² a 130.722,6 m²; no obstante, el área verde disfrutable (parques por habitante y zonas verdes por habitante), decreció levemente, lo que evidencia sólo aumento en la estructura ecológica principal.

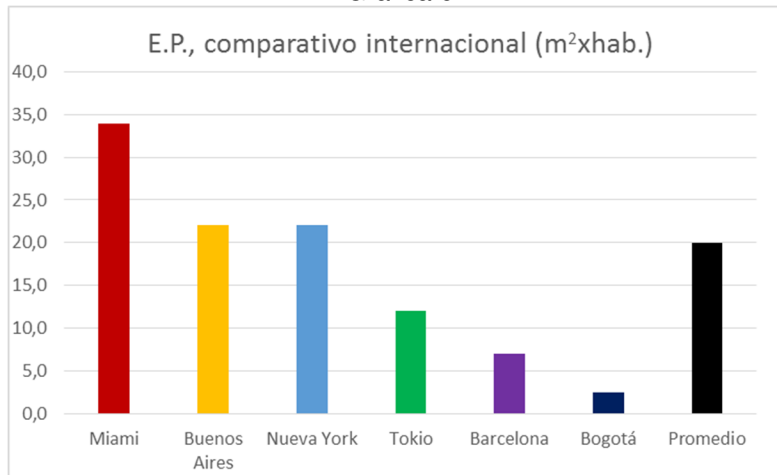
El espacio público en la ciudad no es disfrutable en la misma proporción por los habitantes de las distintas localidades; en efecto, los habitantes de la localidad de Teusaquillo son los más afortunados, en tanto que los de Bosa y Ciudad Bolívar presentan menor posibilidad de disfrute colectivo en E.P.²⁷. De hecho, Teusaquillo es la única localidad que sobrepasa lo programado en el PMEP y se encuentra muy cerca a lo previsto en la política nacional. Llama la atención que de los ocho aspectos que evalúa el DADEP como E.P. total, las localidades de Teusaquillo y Usaquén presentan ventaja comparativa en cuatro de ellos (parques por habitante, vías vehiculares por habitante, zonas verdes por habitante y ciclo-rutas por habitante), y estas no son las localidades con mayor población de la ciudad.

²⁷ Como se sabe, en localidades como Ciudad Bolívar, se dio en algunas zonas un origen ilegal y presencia histórica de urbanizadores ilegales que vendieron la mayor cantidad de lotes y no dejaron suelo para recreación o equipamientos. Tomado de www.bogota.gov.co/Temas de ciudad/Gestion Publica/Radiografía del Espacio Público en Bogotá.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

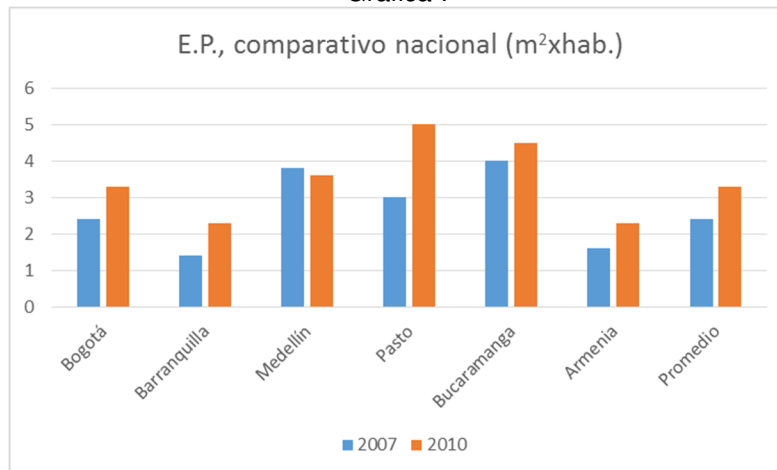
De otro lado, comparativamente, en espacio público por habitante Bogotá se encuentra muy lejos de ciudades de EE.UU. y europeas²⁸, incluso de algunas ciudades latinoamericanas; a nivel nacional, está en el promedio, por debajo de ciudades como Pasto y Bucaramanga, tal como se observa en las gráficas siguientes:

Gráfica 6



Fuente: DNP-DDU

Gráfica 7



Fuente: DNP-DDU

²⁸ Dato para 2007; el promedio incluye muchas más ciudades.

Los comparativos anteriores, permiten determinar que Bogotá tiene un importante déficit cuantitativo en E.P., el cual se deriva de: los modos de apropiación, ocupación y uso del territorio urbano, y se evidencia en: escasez de suelo de dominio y uso público; falta de ordenamiento y planificación; poca accesibilidad; carencia de equipamientos; ocupación irregular; pérdida o deterioro de los recursos naturales por contaminación, tala, ocupación de rondas, relleno de humedales, ruido, etc.; y estrechez y deterioro de las superficies de circulación peatonal e inseguridad²⁹.

Este **déficit cuantitativo**, como se expresa en el CONPES 3718 y como se mostró en el cuadro 1, se manifiesta particularmente en zonas ocupadas por asentamientos precarios o informales, en centralidades o zonas urbanas con alta densificación, y eventualmente en las zonas de expansión urbana que se han ido incorporando a los suelos urbanos.

De otro lado, el CONPES señalado expresa que no hay diagnóstico de déficit cualitativo, sólo hay percepciones sobre: carencias de mobiliario, señalización, iluminación y zonas verdes, deficiencias en el diseño, tratamiento de superficies, circulación y estacionamientos, inseguridad, entre otros. En este contexto, la Red de Ciudades Como Vamos,³⁰ proporciona algunos indicadores relacionados con el E. P. y la percepción de calidad de vida, tal como se muestra en el cuadro 4.

²⁹ Ver, CONPES 3718 de 2012, Diagnóstico.

³⁰ Esta (RCCCV) recoge de forma progresiva, desde hace varios años (2006-Boletín 1) información relacionada con los cambios en la calidad de vida de las principales ciudades del país, las cuales conforman más de la tercera parte de la población. A través de encuestas se elabora el indicador de percepción de calidad de vida, el cual se compone de factores como el Espacio Público, entre otros.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuadro 4

INDICADORES CUALITATIVOS DE E.P. Porcentajes																					
Ciudades Indicadores	Bogotá			Barranquilla			Medellín			Cartagena			Cali			Manizales			Promedio*		
	2010	2012	2015	2010	2012	2015	2010	2012	2015	2010	2012	2015	2010	2012	2015	2010	2012	2015	2010	2012	2015
Víctima de algún delito	27	26	20	17	14	21	12	10	12	13	15	15	16	18	14	-	16	10	17	16	14
Atraco/raponazo	80	77	80	81	77	85	69	71	65	79	70	72	74	80	72	-	85	71	74	74	73
Disfrute de ir a parques	-	-	42	-	-	40	-	-	36	-	-	21	-	-	53	-	-	37	-	-	37
Practicar algún deporte	-	-	19	-	-	17	-	-	21	-	-	15	-	-	23	-	-	16	-	-	18
Ir a ciclo vía	-	-	22	-	-	10	-	-	15	-	-	3	-	-	30	-	-	20	-	-	15
Ir a ferias	-	-	10	-	-	6	-	-	19	-	-	10	-	-	28	-	-	34	-	-	19
Visitar monumentos	-	-	9	-	-	7	-	-	8	-	-	17	-	-	13	-	-	3	-	-	8
Satisfacción con E.P.	28	20	26	40	54	37	62	66	42	22	33	26	26	27	37	-	33	45	32	35	34
Alumbrado público	58	61	58	58	67	49	87	86	86	65	66	51	46	60	69	-	79	87	63	65	66
Andenes y separadores	43	44	48	-	53	51	-	68	55	-	42	30	-	43	51	-	67	78	43	46	50
Parques y zonas verdes	38	49	45	-	36	38	-	63	51	-	18	17	-	34	45	-	58	63	30	39	42
Satisfacción con la ciudad	63	56	44	84	84	76	77	88	81	62	69	42	67	65	68	-	88	92	73	76	70
Percepción Calidad de vida	26	36	32	63	53	50	54	85	62	36	49	29	37	38	46	-	69	68	43	52	48

Fuente: Red Colombiana de Ciudades Como Vamos – RCCCV

*Corresponde a la totalidad de las ciudades encuestadas en cada año; se encuestaron 10.000, 12.000 y 13.000 personas, en ocho (8), diez (10) y diez (10) ciudades respectivamente.

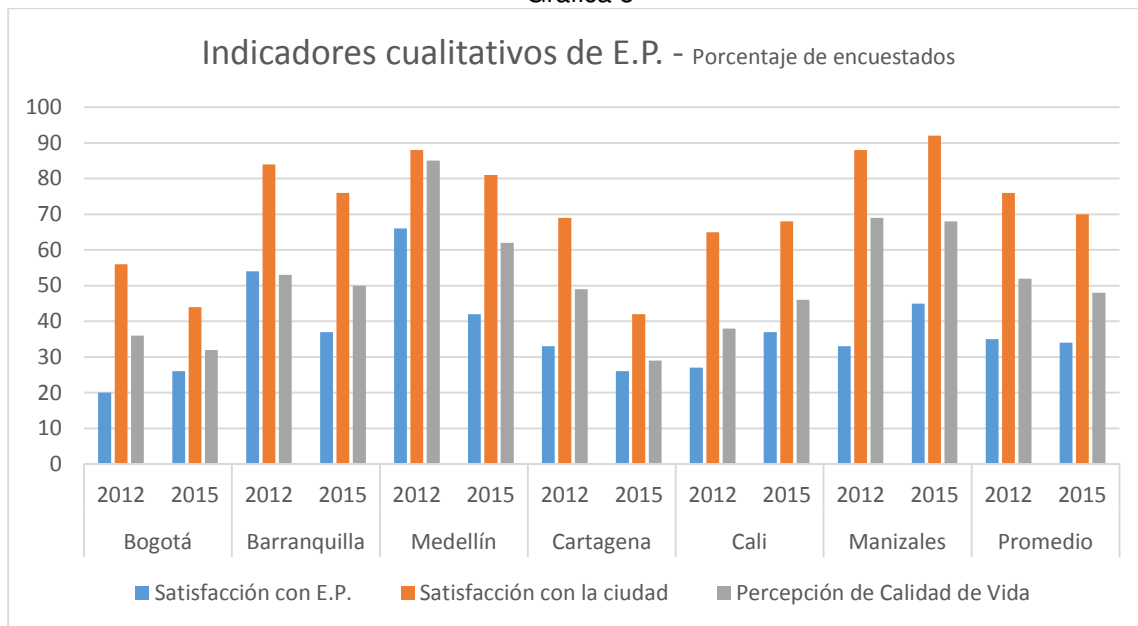
Como se observa, en Bogotá no se disfruta con tranquilidad el E.P., debido, entre otros aspectos, a que el nivel de atraco/raponazo es elevado; está por arriba del promedio de las ciudades encuestadas, sólo superada por Barranquilla. A pesar de ello, los ciudadanos disfrutan, por arriba del promedio, ir al parque, practicar algún deporte, ir a ciclo-vía y visitar monumentos; no obstante, es Cali la ciudad donde más se disfrutan estos espacios. En particular, del E.P. se disfrutan, por arriba del promedio, los parques y zonas verdes, pero, se subutilizan (o mal utilizan?), por debajo, los andenes y separadores.

A partir de las respuestas dadas a RCCCV por los encuestados, se pudo determinar que las razones de no satisfacción con el E.P. en Bogotá, entre otras son:

- “Los vendedores ocupan el espacio público y no permiten que la gente transite por la calle
- Hay muchos vehículos/motos/bicicletas parqueados en las aceras
- No hay suficiente espacio público/es muy estrecho
- No hay respeto por el espacio público
- Hay mucha inseguridad
- Hay mucha suciedad
- Hay muchas obras de construcción
- Los andenes/las vías públicas están llenos de huecos/deterioradas
- No hay suficientes parques o zonas verdes”.

Como consecuencia de lo registrado en el cuadro 4, no son la seguridad o el E.P. los aspectos que generan satisfacción con la ciudad o percepción de tener calidad de vida, como se muestra en la gráfica 8; es más probable que sean los otros factores contemplados en la construcción de estos indicadores, tales como satisfacción con educación, salud, entre otros.

Gráfica 8



Fuente: Red Colombiana de Ciudades Como Vamos – RCCCV

A pesar de la inversión realizada en E.P. en Bogotá (sección 2.2.1), en los últimos años, el nivel de satisfacción de los ciudadanos con la ciudad (como un lugar para vivir), y la percepción de calidad de vida en ella, están muy por debajo del promedio; sólo supera, en 2015, a lo que piensan los Cartageneros de su ciudad.

Lo anterior, recientemente ha sido corroborado por el BID³¹, a través de la medición de las percepciones sobre la calidad de vida urbana en América Latina y el Caribe - ALC, con base en la cual se determinó que en mega-ciudades³², como Bogotá, el E.P. ocupa el puesto 12 en el ranking de las dimensiones más importantes con relación a la calidad de vida urbana. En particular, sólo el 15.9% de los encuestados

³¹ Voces emergentes; percepciones sobre la calidad de vida urbana en América Latina y el Caribe, ICES, BID, 2016. Recopila 25 encuestas de opinión entre 2011 – 2014; 26.000 personas encuestadas en 30 ciudades.

³² Incluye a Sao Paulo, Lima, Ciudad de México y Buenos Aires.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

(o algún miembro de su familia), en Bogotá, concurren a un espacio público; éste constituye el penúltimo resultado del indicador relacionado con el uso del E.P..

Respecto a la valoración del E.P., (en términos de agradables), los encuestados en Bogotá expresaron una mejor percepción (50.4%) que el promedio de las mega – ciudades (46.7%), y del promedio total (47.3%)³³. Frente a si los espacios públicos son “suficientes” (cantidad de espacios públicos disponibles), las encuestas muestran que los bogotanos tienen una mejor percepción (43.4%) que sus ciudades pares (29.8%) y que la totalidad de ciudades encuestadas (30.5%); a pesar de ser éste un aspecto crítico del E.P., puesto que no se supera la barrera del 50%.

En cuanto a la seguridad en el E.P., las encuestas permiten corroborar lo señalado en sección anterior del presente estudio; esto es, sólo el 19% lo percibe como seguro, por debajo de sus ciudades pares (23.6%) y del total de ciudades (24.1%). Este constituye otro aspecto crítico, pues la ciudad con la percepción de seguridad más alta (Florianópolis – Brasil), no supera el 40%. Finalmente, la percepción sobre cómo sus vecinos hacen uso del espacio público (en términos de poco o ningún cuidado o respeto), muestra que los bogotanos tienen una menos favorable opinión (55.3%) que sus ciudades pares (54.0%) y que el total de las ciudades encuestadas (54%).

Como conclusión de los resultados de los aspectos analizados en las encuestas, es posible señalar que en ALC, los encuestados de mayor edad tienen un uso menos frecuente del E.P., pero el que usan les parece agradable, seguro y suficiente; en cambio, las personas entre 35 y 59 años son las menos conformes con el mismo.

Para Bogotá, los resultados ponen de manifiesto que menos de la mitad de los bogotanos encuestados consideran que el espacio público, que disponen en sus barrios, es suficiente, que es más o menos agradable, pero no lo frecuentan porque es inseguro y sus vecinos no ayudan mucho en su cuidado y respeto. Bajo estos criterios, no es fácil encontrar una relación directa y proporcional entre espacio público y mejoramiento en calidad de vida en la ciudad.

³³ Incluye las denominadas Ciudades de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles ICES.

4. USUARIOS DEL E.P., APROVECHAMIENTO ECONÓMICO Y ECONOMÍA INFORMAL

4.1 USUARIOS DEL E.P.

Aunque, como se señaló anteriormente, el E.P. debe estar disponible para el disfrute de todos los ciudadanos, en la práctica, hay quienes derivan mayor beneficio de su uso, e incluso, quienes viven de y en él. Estos últimos, bajo múltiples causas³⁴, asumen la calle (habitantes de calle)³⁵ como su medio de vida y subsistencia (sobrevivencia), constituyendo espacios comunes, con otros individuos en su misma condición, en zonas específicas de la ciudad (Bronx, calle del cartucho, cinco huecos, etc.), o, recorriendo distintos espacios, efectuando diversas actividades³⁶, en busca del medio de sobrevivencia diario.

A través de censos de esta población y proyecciones de la misma se han podido identificar, para el período de estudio: 8.385 habitantes de calle en 2007, 9.614 en 2011, 10.357 en 2013, 12.619 en 2014 y 15.310 en 2015, aunque de igual manera que los vendedores ambulantes, se sospecha que el número puede ser mayor. Los dos últimos censos efectuados (V y VI de 2007 y 2011, respectivamente), presentan la siguiente información:

Cuadro 5

BOGOTÁ, HABITANTES DE CALLE - valores y porcentajes									
Aspectos	No	Adultos atendidos	Procedencia ¹		Actividad a que se dedican ²				
Años			De Bogotá	Otras ciudades	Recolección	Mendigar	Servicios NQ ³	Delinquir	Otras ⁴
2007	8.385	99,9	54,7	44,8	44,8	20,3	20,9	7,0	7,1
2011	9.614	83,4	59,2	40,2	46,8	18,1	16,7	5,2	13,3

Fuente: SDIS, IDIPRON; Censos habitantes de calle V y VI. SDP, Balance de gestión 2015.

¹ No incluye extranjeros; estos constituyen el 0,4% y proceden de: Venezuela, Perú, Ecuador, México, Brasil y Chile.

² No incluye los que reportaron residencia permanente en institución pública.

³ Servicios no cualificados, incluye prostitución callejera.

⁴ Incluye actividades sin información, actividades rentísticas y actividades cualificadas.

Como se observa, los habitantes de calle en la ciudad, desde el 2007, están próximos a duplicarse (15.310 en 2015), provenientes en más de un 40% de otras ciudades del país, un poco más de mil (1.000) de ellos son atendidos de manera

³⁴ Según el V Censo de habitantes de calle, del IDIPRON, se aduce: consumo de Sustancias Psico-Activas –SPA, castigos físicos, falta de afecto, razones económicas, muerte de familiar, búsqueda de independencia, consumo de alcohol, abuso sexual, rechazo del hogar, e incluso por gusto, entre otras.

³⁵ La calle (E.P.) también es espacio de prostitución, j́baros, microtráfico, raponeros, jaladores, transporte pirata, etc.

³⁶ Recolección de objetos para reciclar, mendigar, servicios no cualificados, prostitución, delinquir, entre otros.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

permanente y cuasi permanente en instituciones públicas; no obstante, el porcentaje de adultos atendidos en centros de acogida tiende a disminuir. Los que deambulan las calles (espacio público), se dedican, en promedio, a recolectar objetos para reciclar en más de un 40%, a mendigar (pedir limosna y ‘retacar’) cerca del 20%, prestar servicios no cualificados (incluye prostitución) un poco menos del 20%, delinquir alrededor del 6%, y otras actividades el 10.2%.

Por localidades o lugar de contacto, los habitantes de la calle en la ciudad se agruparon de la siguiente manera:

Cuadro 6
Ciudadanos Habitantes de Calle – CHC, por localidad, (porcentaje)

Localidad	2007	2.011
Usaquén	1,3	1,4
Chapinero	2,5	2,2
Santa Fe	10,5	16,9
San Cristobal	1,5	2,3
Usme	1,0	0,7
Tunjuelito	0,9	0,8
Bosa	1,0	1,1
Kennedy	3,9	3,3
Fontibón	0,9	0,6
Engativá	2,4	2,4
Suba	2,8	1,9
Barrios Unidos	2,8	2,9
Teusaquillo	5,0	5,8
Los Mártires	23,7	27,4
Antonio Nariño	2,4	1,6
Puente Aranda	3,4	4,7
La Candelaria	1,4	3,2
Rafael Uribe U.	2,4	1,6
Ciudad Bolívar	0,9	1,1
Institución	29,4	18,1
Total	100	100

Fuente: SDIS; IDIPRON: Censos V y VI

No sorprende encontrar que la mayor cantidad de habitantes de calle, en la ciudad, se localizan en el centro (Los Mártires y Santa Fe), fundamentalmente en zonas enteras, donde el acceso es restringido, incluso a las autoridades de policía; en la práctica, constituyen espacios públicos vedados al disfrute colectivo. Estas zonas operan como hábitats, como puntos de salida y llegada de recorridos, centros de acopio y provisión de SPA y como espacios de identidad. Nótese que los habitantes de calle no se ubican, en grandes grupos, en las zonas de donde probablemente salen inicialmente o son expulsados, tales como Fontibón, Tunjuelito, Usme, Bosa, entre otras.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

Las actividades de recolección y mendicidad que realizan los CHC en el E.P. (el 65% promedio del total de actividades), se efectúa en zonas de alta actividad comercial y circulación de personas, como las zonas señaladas anteriormente (centro), y afectan la percepción de seguridad y comodidad de los demás usuarios del E.P.; no obstante, la mayor afectación se da a través de la comisión de delitos (robo, raponazo), que algunos entrevistados (6% promedio) aceptan realizar, sin eufemismos.

Aunque existen en la ciudad 10 centros de atención a esta población y un centro de autocuidado móvil³⁷, muchos asisten y no vuelven y otros prefieren definitivamente la calle. El efecto que generan en el E.P. se ve reflejado en la relación creciente establecida de 11.89 habitantes de calle por cada 10.000 habitantes en Bogotá en 2007, de 12.87 en 2011, y de 19.43 en 2015; esto es, el número de habitantes de calle en la ciudad está creciendo a mayor ritmo que la población.

4.2 APROVECHAMIENTO ECONÓMICO

En palabras del DADEP, “uno de los grandes retos de la planeación urbana es la generación de nuevos y suficientes espacios públicos, mientras que los retos del gobierno son administrar mejor dichos espacios de forma que se puedan mejorar los indicadores de calidad de vida urbana”³⁸. En tal contexto, un reto importante consiste en regular el aprovechamiento económico que se hace de los espacios públicos para beneficio de la ciudad.

A pesar de tener un claro propósito de disfrute colectivo, sin restricciones o propósitos de lucro, una parte importante del E.P., por sus características, se autoriza para realizar actividades mercantiles, culturales y socioeconómicas, que implican un pago por parte de los beneficiados (retribución), que en la mayoría de las veces apunta a la reproducción o mantenimiento del mismo y otras a brindar oportunidades de ingresos a personas excluidas del sistema productivo formal.

Normativamente, las actividades de aprovechamiento económico en el E.P. (permitidas) son: eventos publicitarios, mercados temporales, recreativas, deportivas, filmaciones de obras audiovisuales, estacionamientos, recreación pasiva, recreación activa, ecoturismo, campamentos de obra, aprovechamiento

³⁷ La política pública hacia esta población incluye: acercamiento en calle, atención integral (acogida y autocuidado), desarrollo personal y fortalecimiento en la ciudad.

³⁸ Ver www.dadep.gov.co/index.php/sentido-urbano/tercera-edicion.

económico de enlaces peatonales (puentes peatonales o túneles), aprovechamiento económico de estaciones de telecomunicaciones inalámbricas, venta de alimentos en vía (en vehículos automotores), actividades comerciales en Zonas de Aprovechamiento Económico Reguladas Temporales - ZAERT (vendedores informales, reguladas por el IPES), y Aprovechamiento Económico del Mobiliario Urbano – AEMU.

Para la regulación de estas actividades se construyó el Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico del Espacio Público - MRAEEP (Decreto 456 de 2013), una política pública enfocada a regular el uso que los agentes económicos hacen del espacio público, con fines de lucro. No prohíbe las actividades económicas en el espacio público, pero las organiza y les exige una retribución; ésta se calcula con base en: i) el costo que tiene para los ciudadanos, ii) la limitación a su derecho al uso y goce del espacio público; iii) el mantenimiento incremental que se debe hacer con ocasión de las actividades económicas desarrolladas; iv) los impactos que se generan sobre las comunidades aledañas; y por supuesto, v) se tiene en cuenta las rentas generadas.

Son fines del MRAEEP: a) Prevenir o eliminar la ocupación y utilización indebida del espacio público, b) Mitigar los efectos negativos generados por el aprovechamiento económico del espacio público, c) Armonizar el aprovechamiento económico del espacio público con el interés general o colectivo, d) Distribuir justa y equitativamente las oportunidades para realizar actividades con motivación económica en el espacio público, de manera que se garantice la realización de acciones afirmativas en beneficio de los sectores sociales vulnerables, de conformidad con el principio constitucional de igualdad material, e) Generar, organizar y concentrar las fuentes de financiación que contribuyan a la producción, ampliación, mantenimiento y conservación del espacio público, y f) Contribuir en la transformación de la visión pública y privada sobre el uso del espacio público en la ciudad.

Según el principio de temporalidad del MRAEEP, en el aprovechamiento económico del espacio público, *“la presencia de actores económicos está limitada en el tiempo, no tiene vocación de permanencia, no genera derechos, ni continuidad respecto a las actividades que se habiliten y permitan en él, ni a quienes las desarrollen”*; no obstante, se autorizan actividades temporales de mediano plazo y actividades de largo plazo.

Las actividades temporales de mediano plazo son, entre otras, las que vinculan a la población dedicada a las ventas informales en el espacio público, vinculadas a los programas del Instituto para la Economía Social (IPES) o el que haga sus veces, y

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

en general, todas aquellas que su periodo de ejecución sea superior a un (1) año e inferior a cinco (5) años. Estas actividades se desarrollan, fundamentalmente, en las **Zonas de Aprovechamiento Económico Reguladas Temporales (ZAERT)**, las cuales, son zonas de espacio público determinadas, delimitadas y reglamentadas, destinadas para las actividades temporales de aprovechamiento económico.

De otro lado, las actividades de largo plazo son aquellas que se realizan en mobiliario urbano, destinado para el aprovechamiento económico del espacio público, tales como paraderos para el transporte público, kioscos, puntos de encuentro y demás que se establezcan; su ejecución comprende un periodo superior a cinco (5) años.

Dado que las actividades que se desarrollan a largo plazo se regulan mediante contratos, el espacio público cedido nunca deja de ser público y retorna al dominio público (administrador), al final de su aprovechamiento económico; por lo cual, en este caso no se habla de recuperación del espacio público sino de retorno. De igual manera, las actividades desarrolladas en las ZAERT, temporales de mediano plazo, tienen retorno al administrador quien tiene el control sobre las mismas.

4.3 ECONOMÍA INFORMAL³⁹

Como se deriva de su propio nombre, es el conjunto de actividades de producción, distribución y consumo de bienes y servicios que se realizan principalmente en el E.P., por fuera de la formalidad del mercado y la regulación del administrador⁴⁰. De hecho, Vargas Llosa (1986) la concebía como *“Camino que han elegido, por intuición y por necesidad, los sectores sociales desfavorecidos de los países subdesarrollados”*⁴¹

En el mismo documento, De Soto (1986), quién acuñó el nombre, la presenta como *“Una respuesta popular espontánea y creativa ante la incapacidad estatal para satisfacer las aspiraciones más elementales de los pobres”*⁴². De hecho, como resultado de un experimento social encontró que montar una pequeña empresa

³⁹ Se hace referencia a los vendedores informales: estacionarios, semi-estacionarios, ambulantes, permanentes, periódicos y de ocasión.

⁴⁰ Comprende actividades que no utilizan tecnologías complejas ni formas avanzadas de producción, no tienen una división del trabajo establecida, no están constituidas jurídicamente como las empresas modernas, y tienen distintos tipos de relaciones laborales al mismo tiempo. (http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/economia_informal).

⁴¹ Mario Vargas Llosa, Prólogo de “El otro Sendero, la Revolución informal”; Instituto Libertad y Democracia; Ed. El Barranco, Perú, 1986.

⁴² Hernando de Soto; Ibídem.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

formal “está fuera de las posibilidades de un hombre de recursos modestos ‘legalizarla’, por los costos y el tiempo que esto implica”.

A pesar del tiempo transcurrido, la situación no ha cambiado mucho, aún persiste el fenómeno de la economía informal, en el E.P., y sus protagonistas siguen siendo los pobres y los socialmente menos favorecidos. Básicamente, de éstos es que se propone “recuperar” el E.P. y de uno que otro particular más favorecido que se apropia del mismo.

En Bogotá, dentro de la informalidad, el IPES tiene registrados un poco más de 49.000 vendedores ambulantes en toda la ciudad, aunque supone que el número se aproxima a los 50.000⁴³. Espacialmente, la mayor cantidad se ubica en la localidad de Santa Fe, 9.754 registrados y activos, en mayor proporción en seis puntos de “cachivacheros”; la menor cantidad están, por obvias razones, registrados en la localidad de Sumapaz (19), ver cuadro 7. La mayor cantidad de registros se dio entre el 2004 y 2006 (65.4%); en los últimos años no sobrepasa el 5% promedio.

Cuadro 7
Vendedores Informales en Bogotá – A junio 2016

Localidad	Registrados	Puntos de mayor ubicación
Santa Fe	9.754	6 (cachivacheros)
Kennedy	4.325	2 (Cra. 78 k)
San Cristóbal	3.470	3 (Clle 27 sur)
Los Mártires	3.367	2 (Clle 13; Paloquemao)
No definida*	3.317	
Suba	2.549	3 (Cali con 135-147)
Engativá	2.542	5 (Cra 112 A)
Ciudad Bolívar	2.487	3 (San Francisco)
Chapinero	2.263	1 (Clle 72)
Puente Aranda	2.193	3 (Outlet Américas)
Bosa	1.933	1 (Cra 88 con 59s-69s)
Usme	1.928	1 (Santa Librada)
Teusaquillo	1.766	3 (Parque Simón Bolívar)
Candelaria	1.510	
Antonio Nariño	1.293	1 (Cra 19, clls 17s-19s)
Fontibón	1.195	
Rafael Uribe U.	1.078	
Tunjuelito	1.056	2 (Centro Comercial Tunal)
Barrios Unidos	741	

⁴³ Algunos consideran que existen 100.000 personas más que no están registradas.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Localidad	Registrados	Puntos de mayor ubicación
Usaquén	605	
Sumapaz	19	
TOTAL	49.391	

Fuente: Registrados y activos en el RIVI - IPES

* Reconocidos pero, se desconoce la localidad a la que pertenecen.

La mayoría de estos puntos constituyen “zonas críticas”, entendidas como obstáculos para los peatones; según algunos medios de prensa, el 20 por ciento de los andenes de Bogotá están ocupados de forma permanente en: El Restrepo, Chapinero, el 20 de Julio, Suba, Kennedy y en el centro (cerca de 14.700 vendedores ambulantes)⁴⁴; para la contraloría de Bogotá, los puntos más críticos son: el 7 de Agosto, Minicentro, Galerías Plaza, Bulevar Caracas, Calle 13, San Andresito y 20 de Julio⁴⁵.

A pesar de ser cifras conservadoras, la solución a la “problemática” no ha sido eficaz (formalización); de hecho, según las cifras del IPES, en el 2013 se contaba con 608 quioscos disponibles y sólo fueron ocupados 444; en tanto que en el 2014, de 606 disponibles, sólo se ocuparon 434, fundamentalmente en las localidades de Chapinero y Santa Fe. En algunos casos, de los ocupados se reportan litigios y disputas por uso indebido o no devolución.

Respecto a los vendedores ambulantes, la Contraloría de Bogotá en su labor de vigilancia fiscal (Auditoría) ha observado que *“A pesar de los proyectos, programas y cuantiosas inversiones de los últimos 12 años, por más de \$338.000 millones, la problemática sigue latente en la ciudad”*.

El informe concluye que *“la reubicación de vendedores ambulantes en los llamados puntos comerciales no ha contribuido efectivamente al emprendimiento y fortalecimiento de dicha población, ya que éstos alcanzan niveles de desocupación hasta del 63% en algunos de estos sitios”*. Además, que *“las políticas frente a esta población y a la preservación del espacio público han fracasado, debido a que no se han formulado atendiendo las condiciones que originan el fenómeno (pobreza, falta de educación y de oportunidades para emprender proyectos)”*⁴⁶.

Acorde a lo anterior, se ha señalado que quienes congestionan el E.P. son los vendedores ambulantes⁴⁷, los cuales, a pesar de ser los beneficiarios de una política

⁴⁴ El Tiempo, Bogotá, 6 septiembre de 2015

⁴⁵ Control Capital, Contraloría de Bogotá, Diciembre 2015 – Febrero 2016, pg 4.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Los que están en las ZAERT y por fuera de ellas.

pública y de institucionalidad específica (IPES), aun tornan críticas (congestionan) varias zonas de la ciudad, fundamentalmente, los andenes y plazoletas. No obstante, si tomamos la cifra que proporciona el IPES sobre el espacio público que ocupa un vendedor ambulante (1.2 m²)⁴⁸ y lo confrontamos con el número de individuos que ejercen tal actividad tenemos:

$$\text{VAr} * \text{m}^2 = 49.391 * 1.2 = 59.269 \text{ m}^2$$

Donde:

Var = Vendedores Ambulantes registrados

Como se deriva de lo anterior, el número de vendedores ambulantes registrados ocupan una superficie de 59.269 m², lo que representa el 0.003% (3 milésimas) de la superficie total de la ciudad (1.775,98 km²). Para 2015, en el espacio público total disponible por habitante (15 m²), cabrían 12.5 vendedores ambulantes y en el total del E.P. (118.181.745 m²) de la ciudad, los vendedores ambulantes registrados ocupan el 0.05% (5 centésimos) de la superficie⁴⁹. A partir de las cifras anteriores, surgen los interrogantes ¿por qué se habla de invasión del E.P.?, ¿quién lo invade?, ¿quién se perjudica?; en el capítulo siguiente se abordarán algunas explicaciones al respecto.

De otro lado, a pesar de las molestias que causan a algunos, los vendedores informales generan también beneficios; de hecho, las más beneficiadas son las cifras de empleo en la ciudad (y el país), dado que “*tener alguna actividad remunerada con dedicación de por lo menos una hora semanal*”, se considera ocupación⁵⁰, lo que deja a la Población Económicamente Activa con menos desocupados (menor tasa de desempleo)⁵¹.

⁴⁸ Según la misma información, un carro de perros ocupa 4.8 m² y un puesto con refrigerador y sillas, 15 m², no obstante, estas formas fijas de ocupación del E.P. son más fáciles de formalizar, en quioscos u otro mecanismo, por parte del IPES.

⁴⁹ Datos del DANE, DADEP y www.bogota.gov.co

⁵⁰ DANE, encajan como subempleados por horas de trabajo, por competencias o por ingresos.

⁵¹ En realidad, desde la óptica económica, los vendedores informales hacen parte de la **informalidad**, junto a los ocupados familiares sin remuneración, jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos, trabajadores sin remuneración en empresas de otros hogares y trabajadores por cuenta propia en establecimientos de hasta 5 personas exceptuando independientes profesionales y similares, salvo que su actividad se realiza, básicamente, en el E.P. y su trabajo no se considera legal. Para 2015, el DANE reportó para Bogotá 1.8 millones de informales.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Quizá el beneficio mayor se lo proporcionan a ellos mismos y a sus familias, dado que, ante las restricciones que enfrentan⁵², obtienen su sustento del trabajo realizado en la calle. En efecto, según sondeo efectuado por el diario La República, en la calle se efectúan ventas entre \$20.000 y \$150.000 pesos al día; lo cual reporta a los vendedores ambulantes ingresos semanales promedio menores a \$50.000 pesos para el 3% de los preguntados, entre 50.000 y 150.000 para el 8%, entre 150.000 y 250.000 para el 51%, entre \$250.000 y \$350.000 para el 28%, y entre \$350.000 y \$500.000 para el 10%⁵³.

De la información anterior se puede deducir que, cerca del 90% de los vendedores ambulantes preguntados perciben, en promedio, como resultado de su actividad en el E.P., ingresos mensuales superiores al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente – SMMLV, incluido el subsidio de transporte, (\$767.155), lo que hace atractiva su actividad, dado que no pagan impuestos legales ni efectúan Cotizaciones a la Seguridad Social – CSS; por lo general, son beneficiarios del SISBEN. Si son sacados de las calles, estaría la institucionalidad en capacidad de ofrecerles un nivel de vida similar o mejor?.

⁵² Según sondeo del diario La República, de febrero de 2016, “entre \$300.000 y \$1.500.000 pagan los vendedores a otras personas por el derecho a usar el espacio público”; según publicación del diario el Espectador, del 13 de junio de 2016, “hasta \$5 millones cobran mafias por uso del espacio público en Bogotá.

⁵³ Sondeo LR, www.larepublica.co, tomado el 8 de febrero de 2016.

5 UTILIZACIÓN EFICIENTE DEL E.P. Y CALIDAD DE VIDA

Acorde a lo señalado en los capítulos anteriores, el E.P.E. en Bogotá se desarrolla como un *“espacio de control y disputa”*, tal como se definió en el marco conceptual, dado que nunca ha sido un lugar armónico y completamente accesible y siempre ha sido un lugar donde se han dado dinámicas inestables y procesos de exclusión. De hecho, la desigualdad y la segregación son aspectos presentes en la realidad de la ciudad, lo cual se refleja también en el E.P..

Por supuesto, el alto déficit cuantitativo de EPE en Bogotá (11.3 m²/hab. para 2015), respecto a la norma y en relación con otras ciudades del país (y en mayor medida del exterior), junto al alto número de vendedores informales en sus calles y los constantes operativos policiales para desalojarlos, así lo confirma. En ese contexto, para muchos resulta fácil concluir que los ciudadanos *“de bien”* disfrutan el E.P., mientras que los vendedores informales, *“lo invaden”*.

Con base en los indicadores presentados en sección anterior, localidades como Teusaquillo y Usaquén (con menores niveles de pobreza), tienen una alta cantidad y mejor calidad de E.P., además de menor cantidad relativa de vendedores informales; en cambio, localidades como Kennedy y Suba ofrecen un panorama contrario. En particular, en Ciudad Bolívar el déficit de EPE es estructural, debido a la manera ilegal e informal como se construyeron muchos barrios.

5.1 RECUPERAR O PRESERVAR?

La ubicación de los vendedores informales se efectúa, preferentemente, en zonas de actividad comercial, donde pueden hacer un aprovechamiento económico del E.P. y obtener ingresos para su sostenimiento familiar. Por el contrario, otros actores utilizan también el E.P., y a los vendedores informales, pero para fines de lucro (empresas formales de bienes y servicios, y mafias que reemplazan al Estado en el cobro por su aprovechamiento económico).

De hecho, es notorio que estas mafias constituyen estructuras organizadas que reparten mercancías por toda la ciudad, lo que reproduce, este sí, un negocio ilegal que no les brinda a los vendedores informales seguridad social ni garantías laborales; parcelan y arriendan el espacio público, trafican con mercancías robadas y de contrabando y amenazan a quien se atreva a denunciarlas.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Como concuerdan algunos investigadores, *“no todos los vendedores ambulantes venden lo que producen. Por ejemplo, aretes, collares o artesanías. La inmensa mayoría dependen de proveedores de todo tipo de mercancías que se lucran de manera criminal con la pobreza y el desplazamiento forzado”*⁵⁴. Se agrega, *“estos vendedores informales que muchos ven como unos ocupantes ilegales del espacio público y que, por lo tanto, deberían ser desalojados a la fuerza, no solamente son víctimas de la pobreza, sino, además, víctimas de una doble explotación económica y rentística”*.

En consecuencia, *“arremeter contra los vendedores ambulantes es atacar el eslabón más débil de la cadena y dejar impunes y en la sombra a quienes se aprovechan de su pobreza, debilitan los ingresos de las ciudades al no pagar impuestos, le hacen una competencia desleal al comercio formal y, por tanto, limitan el crecimiento de empleos decentes”*⁵⁵. Lo anterior, aporta elementos para responder al cuestionamiento efectuado en secciones anteriores sobre quién “invade” el E.P y para qué; en este punto, es bueno señalar que la expresión “invade” corresponde realmente al aprovechamiento económico sobre el mismo.

Ahora, es preciso señalar que el aprovechamiento económico del E.P. es una actividad permitida y regulada legalmente (MRAEEP), e incluye las zonas de aprovechamiento y ubicación, con fines de formalización, de vendedores informales por parte del IPES (ZAERT). De hecho, el aprovechamiento económico da lugar al cobro de remuneración a favor del administrador del mismo, lo que involucra su mantenimiento y/o restauración. En específico, *“la retribución por aprovechamiento económico del espacio público es el pago que se hace a la ciudad por las ventajas y beneficios económicos particulares derivados del uso de un bien de uso público”*.

En la norma se establece que *“toda autorización que se confiera para realizar actividades de aprovechamiento económico del espacio público, dará lugar al pago de la retribución señalada”*; ésta, se calcula como la suma de: mantenimiento incremental del E.P (SMMLV) + Restricción del derecho colectivo (período de ocupación, temporada de ocupación, horario y área ocupada) + Impactos del aprovechamiento (nivel de aglomeración, de ruido, servicios adicionales brindados) + Rentas generadas (rentabilidad por tipo de actividad, localización, uso del suelo y la publicidad).

No obstante, se determinan actividades exentas del pago por aprovechamiento económico tales como: *“las actividades culturales, organizadas por las Entidades Públicas Distritales o de cualquier orden, siempre que éstas no exhiban ningún tipo de publicidad comercial privada en el espacio público. También se exceptúan las actividades que ejercen los voceadores de prensa, lustrabotas, vendedores de loterías; así mismo, quedan exentos los artistas que desarrollan*

⁵⁴ Eduardo Pizarro Leongómez, SEMANA – OPINIÓN, Edición 1766, marzo de 2016.

⁵⁵ Ibídem.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

sus actividades en el espacio público de conformidad con la caracterización que desarrolle la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte”.

De igual manera, la población identificada como vulnerable, acorde a los estudios realizados por el IPES, estará exenta del pago de la retribución por el aprovechamiento económico. Aunque, esto último se refiere a los vendedores informales registrados por el IPES y ubicados en las ZAERT, los cien mil o más vendedores informales que pueden haber no registrados en la ciudad, también gozan de protección especial, básicamente por cuenta de las sentencias de la Corte Constitucional al respecto, tales como:

“Pese a que, el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en Conflicto”. Sentencia SU-360 de 1999.

“...En efecto, como ya se indicó, cualquier política, programa o medida adelantada por las autoridades en un Estado Social de Derecho debe ser formulada y ejecutarse de tal manera que, vista globalmente y salvo medida de compensación o alternativa viable, no lesione desproporcionadamente a un segmento marginado de la población, especialmente si las personas afectadas se encuentran en situación de pobreza, o pueden llegar a dicho estado en virtud de la política, programa o medida en cuestión –que por tal razón, constituirían actuaciones intrínsecamente regresivas por parte del Estado; (...).”⁵⁶. Sentencia T-772 de 2003.

Como se deriva de lo anterior, el E.P. se disfruta colectivamente y se aprovecha físicamente en actividades económicas que reportan subsistencia a algunos, lucro a otros y retribución al administrador del mismo para su restauración. A los que más se lucran del mismo, mafias y grandes empresas, el administrador ha demostrado incapacidad para contener la actividad ilícita de unos y para el cobro de la retribución a los otros; ambos ejercen su actividad sobre la necesidad de los vendedores informales, quienes padecen eventualmente persecución del Estado (operativos de “recuperación” del E.P.), por ser el agente visible.

En este contexto, el reto para la seguridad y la convivencia en el E.P., debería estar más orientado a la persecución y desarticulación de las mafias que se han enquistado en él, y en sincerar a aquellas grandes empresas que realizan (comercializan) parte de su producción de bienes y servicios, sin efectuar pago alguno por compensación. Por el contrario, los vendedores informales deberían ser

⁵⁶ “La Corte Constitucional, señala a la Administración Distrital la forma como debe adelantar las diligencias de preservación y restitución del espacio público, atendiendo los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y trato digno del ser humano, en desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho. Que es necesario conciliar el derecho colectivo al espacio público con el derecho al trabajo”.

protegidos, ubicarlos o permitirles realizar su actividad de subsistencia en el E.P. (1.2 m²), en las zonas de mayor actividad económica, mientras no se les pueda garantizar un trabajo decente, o al menos su formalización.

5.2 ESPACIO PÚBLICO Y CALIDAD DE VIDA

Con base en lo desarrollado en las secciones anteriores, se evidencia la relación positiva, que debe existir, entre espacio público y calidad de vida urbana; en efecto, para algunos investigadores la calidad de vida de los individuos está estrechamente relacionada con las condiciones del territorio en que se insertan; es más, para que el espacio público influya positivamente en la calidad de vida de la población, la accesibilidad al primero es un factor fundamental⁵⁷.

Para el (DADEP: 2005), *“La calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar, está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social, en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades”*. En el mismo sentido (Saldarriaga: 1996), expresa que *“solo en una estructura adecuada de espacios públicos se encuentra el complemento indispensable del sentido individual del habitar. ‘La ciudad es una casa, la casa es una ciudad’”*⁵⁸.

Sin embargo, la relación entre espacio público y calidad de vida depende de cómo se entienda el primero; de hecho, para urbanistas, arquitectos y diseñadores constituye un complemento para operaciones urbanísticas, en tanto que otros lo ven como la realización de un valor ideológico, *“el lugar en el que se materializan diversas categorías abstractas como democracia, ciudadanía, convivencia, civismo, consenso, etc., y por el que se desearía ver transitar a una ordenada masa de seres libres e iguales que emplean ese espacio para ir y venir de trabajar o de consumir y que, en sus ratos libres, pasean despreocupados por un paraíso de cortesía”*.

En Bogotá, la discusión se da en términos político – económicos; esto es, argumentos a favor de sus usos políticos que incluyen el derecho a la ciudad, a la participación y al ejercicio de los derechos democráticos, contraponiéndose a cualquier forma de privatización, y de otro lado, los argumentos a favor de sus usos económicos que hacen énfasis en el consumo de bienes y servicios, la sociedad de

⁵⁷ Lofti, M. & Koohsari, M. (2009). Analyzing Accessibility Dimension of Urban Quality of Life: Where Urban Designers Face Duality Between Subjective and Objective Reading of Place. Soc Indic Res, 94:417–435.

⁵⁸ Alberto Saldarriaga Roa; Espacio público y calidad de vida, serie ciudad y hábitat No. 3, 1996, tomado de www.barriotaller.org.co.

mercado y la atracción del turismo y de inversores de capital⁵⁹. La cruda realidad muestra que el sueño de un espacio público hecho de diálogo y concordia, se derrumba en cuanto aparecen los signos externos de una sociedad cuya materia prima es la desigualdad y el fracaso⁶⁰.

No obstante, para que el E.P. impacte la calidad de vida de todos los ciudadanos, se requiere que éste sea disfrutable por ellos, para lo cual necesita cumplir algunas condiciones básicas⁶¹:

- Debe proteger del tránsito, los accidentes, el crimen, la violencia, el ruido, la contaminación, así como tener buena vista, iluminación y un tamaño proporcionado para caminar.
- Debe ser cómodo; con oportunidades para caminar, permanecer y sentarse.
- Debe ser placentero; con espacios pensados para el tamaño de las personas, buen diseño y naturaleza para dar, observar y contemplar.

Es más, acorde a lo señalado en el presente estudio, se deben incorporar otras condiciones igual de importantes que las anteriores:

- Debe ser suficiente; estar disponible en las cantidades adecuadas (15 m²/hab. o más), para el disfrute de todos los ciudadanos.
- Debe ser aprovechable; estar disponible para distintos tipos de uso, incluido el económico, siempre y cuando las rentas generadas compensen su desgaste o deterioro o contribuyan a contrarrestar desigualdades.
- Debe ser democrático; estar disponible para todos sin marcadas diferencias por aspectos geográficos, poblacionales o socio-económicos.

Esto es, la disponibilidad de espacio público incide en las condiciones de salud física y mental de los individuos, tanto por su provisión de servicios ambientales, como por ser lugares donde se llevan a cabo actividades deportivas, recreativas y culturales⁶²; incide también, en la calidad de vida de los individuos al constituirse en un ámbito de sociabilidad informal entre clases diferentes y que necesitan encontrarse para facilitar las condiciones de la movilidad social y para disminuir los

⁵⁹ www.dadep.gov.co/index.php/sentido-urbano/tercera-edicion

⁶⁰ Manuel Delgado, El espacio público como ideología, Ed. la catarata, Madrid, 2011.

⁶¹ Jan Gehl; Bogotá, líder regional en espacio público; tomado de www.eltiempo.com del 5 de mayo de 2014.

⁶² Jennings, V. & Gaither, C. Approaching Environmental Health Disparities and, Green Spaces: An Ecosystem Services Perspective. 2015.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

efectos de la estigmatización social⁶³; y finalmente, según lo señalado en el presente estudio, en el desarrollo de actividades que generan lucro para algunos y un medio de subsistencia para otros (su aprovechamiento económico).

Así pues, el contraste de las condiciones básicas, señaladas arriba, permitió derivar los siguientes resultados para la ciudad:

- Los indicadores y demás aspectos revisados, corroboran lo expresado en el diagnóstico sobre el importante déficit cuantitativo en E.P. que hay en Bogotá (11.3 m²/hab. en 2015), según los estándares internacionales, lo cual denota su insuficiencia para generar calidad de vida en la ciudad. En efecto, aunque con más espacio público disponible respecto a ciudades pares de Latinoamérica, en Bogotá menos de la mitad de los encuestados por el BID⁶⁴ consideran que los espacios públicos de su barrio son suficientes.
- De las ciudades encuestadas en la RCCCV, Bogotá es la que reporta la mayor proporción de personas víctimas de algún delito (muy por arriba del promedio de las ciudades encuestadas), de los cuales el atraco/rajonazo constituye la práctica más extendida en la ciudad; precisamente la que se efectúa fundamentalmente en el E.P. Además, más del 40% de los encuestados no se siente satisfecho con el alumbrado público (percepción de inseguridad en las noches).

En el mismo sentido, las actividades de mendicidad (pedir limosna y ‘retaque’) y la directamente delictiva que realizan los habitantes de calle en Bogotá, aumentan la percepción de inseguridad en la ciudad. Lo anterior, se corrobora en las encuestas de opinión elaboradas por el BID (como se mostró anteriormente), donde las respuestas tabuladas para los años 2011-2014, muestran que sólo el 19% de los bogotanos manifiestan que el espacio público de su barrio es seguro. Como se observa, en vez de proteger del delito, el E.P. se convierte en un instrumento de éste.

⁶³ Katzman, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la Cepal, 75. 2001.

⁶⁴ Op. Cit.

- ✓ A pesar que la superficie verde en la ciudad creció de 87.005 m² a 130.722,6 m² en 2013, el área verde disfrutable (parques y zonas verdes por hab.), es limitada; incluso, disminuyó levemente del 2010 al 2015. En cuanto al disfrute del mismo, menos de la mitad de los ciudadanos encuestados en Bogotá, en la RCCCV, manifestaron satisfacción con los parques y zonas verdes de la ciudad, así como con los andenes y separadores.

En el mismo sentido, es muy bajo el disfrute que reportan los ciudadanos de espacios como: ir a parques, practicar algún deporte, ir a ciclo-vía, ir a ferias o visitar monumentos; la actividad mejor calificada apenas llega al 42% de satisfacción. De hecho, la encuesta de opinión del BID muestra que sólo la mitad de los bogotanos considera agradable el E.P. de su barrio. Lo anterior, permite señalar que el escaso E.P. de la ciudad sólo les proporciona placer y comodidad a la mitad de los ciudadanos.

- ✓ Acorde a lo desarrollado en capítulos precedentes, el E.P. de Bogotá es aprovechado por distintos tipos de usuarios, tales como: ciudadanos que usan diariamente las vías en distintos medios de transporte (incluida la bicicleta), usuarios de parques para recreación o para practicar deportes, caminantes por senderos peatonales o ecológicos, comercializadores de productos de empresas formales (incluidos voceadores de prensa), vendedores informales, habitantes de calle, redes de micro-tráfico y prostitución callejera, entre otros.

No obstante, según el BID⁶⁵, sólo uno de cada seis encuestados en Bogotá concurre a los espacios públicos con frecuencia (todos los días o algunas veces por semana); por supuesto, con excepción de los que lo utilizan de manera permanente como fuente de ingresos o lugar de residencia. Esto corrobora lo expresado en sección anterior, sobre la importancia relativa del aprovechamiento económico del espacio público en ciudades emergentes con alto componente de economía informal.

- ✓ Como se señaló en sección anterior, el espacio público en la ciudad no es disfrutable, en la misma proporción, por los habitantes de las distintas

⁶⁵ Op. Cit.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

localidades, reflejo, entre otros aspectos, de la desigualdad y segregación existentes⁶⁶; de hecho, los habitantes de la localidad de Teusaquillo disponen de la mayor cantidad de E.P., en tanto que los de Bosa y Ciudad Bolívar presentan menor posibilidad de disfrute colectivo. En el mismo sentido, de los ocho aspectos que evaluó el DADEP como componentes del E.P. total, las localidades de Teusaquillo y Usaquén registraron ventaja comparativa en cuatro de ellos; y, éstas no son las localidades con mayor población de la ciudad.

De igual manera, Mayorga y García (2016), encontraron relación entre niveles de calidad de vida precarios y baja accesibilidad al E.P., señalando, al igual que la CEPAL, que en el territorio de Bogotá se manifiestan asimetrías en la dotación de infraestructura y equipamiento social⁶⁷; esto, *“confirma que la producción del espacio en la ciudad ha respondido a lógicas inmobiliarias privadas que han generado condiciones territoriales y ambientales de injusticia, difícilmente revertibles”*.

De hecho, encontraron que las condiciones más bajas de calidad de vida se presentan con mayor intensidad hacia la zona sur de la ciudad, en las localidades de San Cristóbal, Usme, Rafael Uribe, Tunjuelito, Ciudad Bolívar y Bosa, donde las bajas condiciones predominan en el 90% de los sectores que las componen; por el contrario, se encuentra una centralidad consolidada de condiciones altas hacia el centro y norte – oriente, hacia Chapinero, Teusaquillo y Usaquén, con una tendencia predominante de condiciones altas agrupadas hacia los cerros orientales.

Con base en estos resultados, no resulta descabellado afirmar que, para el período revisado, el E.P. en Bogotá no constituye un aspecto relevante en el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes; de hecho, la satisfacción con el mismo está por debajo de lo expresado como satisfacción con la ciudad y de la percepción de calidad de vida, variables para las cuales el E.P. debería ser un elemento fundamental, tal como se resume en el cuadro 8

⁶⁶ Ver, Secretaría Distrital de Planeación; Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá, D.C.; trabajo conjunto UNAL, Alcaldía Mayor; 2007.

⁶⁷ Calidad de vida y acceso al espacio público en Bogotá: reflexión sobre la equidad; José Mario Mayorga y Diva Marcela García: Urbanos 21, mayo 2016

Cuadro 8
Espacio público y percepción ciudadana sobre calidad de vida

Años	Correlación ¹	Ubicación ²	Percepción ciudadana ³	
			Red Ciudades	Bogotá
2010	0.68	15/18	43	26
2012	0.61	16/21	52	36
2015	0.62	14/15	48	32

Fuente: Red Colombiana de Ciudades Como Vamos-RCCCV; Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Como Vamos.

1 Correlación de la variable “satisfechos con el espacio público” con “satisfacción”, a partir de las variables seleccionadas por la RCCCV (modelo de correlaciones).

2 Posición entre las variables del modelo con mayor correlación.

3 Porcentaje promedio, ponderado con el coeficiente de correlación, (valores entre cero y cien).

Como se observa, la satisfacción con el E.P. en la ciudad tiene una baja correlación⁶⁸ con la calidad de vida en la misma; de hecho, en las tres mediciones presentadas en el cuadro 8, el E.P. se ubica en los puestos más bajos respecto a las variables que alimentaron el “modelo de correlaciones” y clasificadas de mayor a menor coeficiente de correlación. En consonancia con estos resultados, la percepción ciudadana de calidad de vida en Bogotá se situó alrededor del 30%⁶⁹, muy por debajo del promedio del total ciudades (cerca del 48%); esto es, menos de la tercera parte de los ciudadanos en Bogotá percibe que tiene calidad de vida y en este resultado, la percepción de satisfacción con el E.P. participa con un aporte bajo.

5.3 EL RETO

Como se puede derivar de lo desarrollado en el presente estudio, el verdadero reto para el E.P. en Bogotá consiste en la reducción de su alto déficit. Se trata, al menos, de elevar hoy su cantidad por habitante a niveles consistentes con lo que se espera tener en 2019, según el PMEP; es decir, se debe construir y/o habilitar 1,6 m²/hab. de E.P. promedio, adicionales al existente en 2015, cada año del 2016 al 2019.

Para que el E.P. sea de disfrute colectivo en Bogotá y aporte al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, se requiere, además de su disponibilidad,

⁶⁸ La correlación indica la fuerza (tendencia de los puntos), el sentido (pendiente positiva o negativa), y la forma (recta o curva), como se relacionan dos variables; esto es, si al aumentar los valores de una, lo hacen también los de la otra y viceversa. Los valores oscilan entre -1 y +1, entre más se acerque a 1 más correlacionadas están las variables.

⁶⁹ Se obtuvo un promedio, ponderado con el indicador de correlación de las variables, para cada año y cada ciudad de la encuesta RCCCV y para el conjunto de ellas.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

propiciar que los ciudadanos concurren al mismo, para lo cual es fundamental: i) la reducción de las cifras y percepción de inseguridad, esto es, contrarrestar el delito que se comete en el mismo: el raponazo, las mafias que obtienen aprovechamiento económico de su uso, y los habitantes de calle que se dedican al delito como medio de subsistencia; ii) armonizar, como lo sentencia la Corte Constitucional, el disfrute colectivo del E.P. y el aprovechamiento económico que hacen los vendedores informales del mismo, como medio de obtener los ingresos que la economía formal no está en capacidad de brindarles; iii) Controlar y regular el aprovechamiento económico ilegal, del E.P., que efectúan grandes empresas de bienes y servicios, en detrimento del erario; iv) revertir la apropiación privada del E.P. efectuada por individuos o grupos de ellos; y v) emprender campañas informativas y educativas, institucionales, para instalar y reinstalar la idea del E.P. como lugar de disfrute colectivo.

CONCLUSIONES

El concepto de espacio público tiene dos dimensiones: una dimensión política y una dimensión urbana; la primera, está relacionada con la discusión pública, donde se generan las decisiones que permiten la convivencia civil; la segunda, hace referencia al espacio físico, natural o construido, para el disfrute de los ciudadanos. El presente estudio se enfocó en esta última, en sus aspectos sociales, culturales y económicos, en las estructuras urbanas actuales.

En general, el espacio público está constituido por: las áreas requeridas para la circulación peatonal, vehicular, la recreación pública (activa o pasiva), y para la seguridad y tranquilidad ciudadana; por las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes, y las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, e instalación y uso del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.

Este sistema, en Bogotá a 2015, presenta un déficit de 11,3 m²/hab., respecto a los estándares internacionales y de 6,3 m²/hab., acorde al PMEP. De hecho, menos de la mitad de los encuestados por el BID consideran que los espacios públicos de su barrio son suficientes.

La principal consecuencia de esto, es su baja influencia en el mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad; de hecho, la percepción ciudadana de calidad de vida en Bogotá se situó alrededor del 30% promedio, muy por debajo del promedio del total ciudades (cerca del 48%); esto es, menos de la tercera parte de los ciudadanos en Bogotá percibe que tiene calidad de vida y en este resultado, la percepción de satisfacción con el espacio público participa con un aporte bajo.

En particular, el espacio público disponible en la ciudad (deficitario), está inmerso en las siguientes circunstancias:

- ✓ Se percibe como inseguro; en efecto, Bogotá reporta la mayor proporción de personas víctimas de algún delito, de los cuales el atraco/rajonazo constituye la práctica más extendida; más del 40% de los encuestados no se siente satisfecho con el alumbrado público (percepción de inseguridad en las noches); las actividades de mendicidad (pedir limosna y ‘retaque’) y la directamente delictiva que realizan los habitantes de calle en Bogotá, aumentan esa percepción; y, sólo

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

el 19% de los bogotanos manifiestan que el espacio público de su barrio es seguro.

- ✓ A pesar que la superficie verde en la ciudad creció de 87.005 m² a 130.722,6 m² en 2013, el área verde disfrutable (parques y zonas verdes por hab.), es limitada; las encuestas mostraron que: menos de la mitad de los ciudadanos encuestados manifestaron satisfacción con los parques, zonas verdes, andenes y separadores, y sólo la mitad de los bogotanos considera agradable el E.P. de su barrio.
- ✓ El espacio público en la ciudad no es disfrutable, en la misma proporción, por los habitantes de las distintas localidades, reflejo, entre otros, de la desigualdad y segregación existentes. Mayorga y García (2016), encontraron relación directa entre niveles de calidad de vida precarios y baja accesibilidad al E.P. en el territorio de Bogotá; señalaron que, las condiciones más bajas de calidad de vida se presentan con mayor intensidad hacia la zona sur de la ciudad, en las localidades de San Cristóbal, Usme, Rafael Uribe, Tunjuelito, Ciudad Bolívar y Bosa, por el contrario, se encuentra una centralidad consolidada de condiciones altas hacia el centro y norte – oriente, hacia Chapinero, Teusaquillo y Usaquén.
- ✓ El E.P. de Bogotá es aprovechado por ciudadanos que usan diariamente las vías en distintos medios de transporte (incluida la bicicleta), usuarios de parques para recreación o para practicar deportes, caminantes por senderos peatonales o ecológicos, comercializadores de productos de empresas formales (incluidos voceadores de prensa), pero, los más dinámicos (visibles) son los vendedores informales, habitantes de calle, redes de micro-tráfico y prostitución callejera, quienes lo utilizan de manera “ilegal” como fuente de ingresos o lugar de residencia.
- ✓ En lo que constituye la economía informal de la ciudad, el IPES tiene registrados un poco más de 49.000 vendedores ambulantes en toda la ciudad, aunque supone que el número se aproxima a los 50.000. la mayor cantidad se ubica en la localidad de Santa Fe, 9.754 registrados y activos, preferentemente en zonas de actividad comercial, donde pueden hacer un aprovechamiento económico del E.P. y obtener ingresos para su sostenimiento familiar.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- ✓ A pesar de las molestias que causan a algunos, los vendedores informales generan beneficios: se benefician las cifras de empleo en la ciudad (y el país), pero quizá el beneficio mayor se lo proporcionan a ellos mismos y a sus familias, dado que, ante las restricciones que enfrentan, obtienen su sustento del trabajo realizado en la calle. En la superficie que ocupan de la ciudad (tres milésimas de la superficie total), efectúan ventas entre \$20.000 y \$150.000 pesos al día.
- ✓ Al evaluar la política hacia esta población, la Contraloría de Bogotá, en su labor de vigilancia fiscal (Auditoría), ha observado que “A pesar de los proyectos, programas y cuantiosas inversiones de los últimos 12 años, por más de \$338.000 millones, la problemática sigue latente en la ciudad”; “las políticas frente a esta población y a la preservación del espacio público han fracasado, debido a que no se han formulado atendiendo las condiciones que originan el fenómeno (pobreza, falta de educación y de oportunidades para emprender proyectos)”
- ✓ Las mafias, consolidadas en la ciudad, constituyen estructuras organizadas que reparten mercancías por toda la ciudad, lo que reproduce, este sí, un negocio ilegal que no les brinda a los vendedores informales seguridad social ni garantías laborales; parcelan y arriendan el espacio público, trafican con mercancías robadas y de contrabando y amenazan a quien se atreva a denunciarlas.
- ✓ Los individuos o grupos humanos que deambulan las calles (habitantes de calle), se dedican, en promedio, en más de un 40% a recolectar objetos para reciclar, cerca del 20% a mendigar (pedir limosna y ‘retacar’), un poco menos del 20% a prestar servicios no cualificados (incluye prostitución), alrededor del 6% a delinquir, y el 10.2% a otras actividades. El efecto que generan en el E.P. se ve reflejado en la relación creciente establecida de 11.89 habitantes de calle por cada 10.000 habitantes en Bogotá en 2007, de 12.87 en 2011, y de 19.43 en 2015; esto es, el número de habitantes de calle en la ciudad está creciendo a mayor ritmo que la población.
- ✓ En la política pública de E.P. (inversión directa en planes de desarrollo), en los últimos once (11) años, se han invertido aproximadamente seis (6) billones de pesos reales, de los cuales, los mayores valores se ejecutaron durante el

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

período 2008-2012. Lo invertido se orientó a infraestructura para el E.P. (como es obvio), en desarrollo y sostenibilidad de la misma; de igual manera, se invirtieron importantes recursos en infraestructura y otros elementos del E.P. local. Con los recursos invertidos de forma directa en E.P., se han construido 1.2 km² de espacio público, se han mantenido 4.6 km², y se han restituido 1.6 km².

- ✓ En el mediano plazo (2016 – 2020), la Administración de la ciudad identifica la recuperación del E.P. con devolverle la seguridad; las acciones propuestas, para el período, se soportan en una inversión de 2.6 billones de 2016, aplicados a generar estructuras urbanas y transformar e incrementar el E.P. natural y construido.
- ✓ El reto para la seguridad y la convivencia en el E.P., no está, exclusivamente, en los operativos y persecución de los vendedores informales, está en la persecución y desarticulación de las mafias que se han enquistado en él, en sincerar a las grandes empresas que realizan en éste (comercializan) parte de su producción de bienes y servicios, sin efectuar el pago por compensación, y en atender la problemática creciente de habitantes de calle, fundamentalmente los que se dedican expresamente a delinquir.
- ✓ El verdadero reto para el E.P. en Bogotá consiste en la reducción de su alto déficit. Se trata, al menos, de elevar hoy su cantidad por habitante a niveles consistentes con lo que se espera tener en 2019, según el PMEP; es decir, se debe construir y/o habilitar 1,6 m²/hab. de E.P. promedio, adicionales al existente en 2015, cada año del 2016 al 2019.

BIBLIOGRAFÍA

Borda Jordi y Muxi Zaida; El espacio público, ciudad y ciudadanía, Barcelona 2000.

Chueca Goitia Fernando; Breve historia del urbanismo, Alianza Ed., Libro de bolsillo, 1970.

Sahui Maldonado Alejandro y Arendt Hannah; Espacio público y juicio reflexivo, Revista signos filosóficos, No 8, julio-diciembre 2002, México.

De Soto Hernándo; El otro sendero, la revolución informal, Instituto libertad y democracia, Ed. El Barranco, Perú, 1986.

Berroeta Torres Hector y Vidal Moranta Tomeu; “La noción de espacio público y la configuración de la ciudad: fundamentos para los relatos de pérdida, civilidad y disputa”, Polis (en línea), 31/2012, publicado el 12 de diciembre de 2012, consultado el 10 de marzo de 2016. [URL:http://polis.revues.org/3612](http://polis.revues.org/3612).

Delfante Charles; Gran historia de la ciudad: de Mesopotamia a Estados Unidos, Ed. Abada, Madrid, 2006.

Focault Michel; Seguridad, territorio, población: curso en el collège de France (1977-1978); Traducción al Castellano de Horacio Pons, segunda reimpresión en español, FCE, Argentina.

Wolton, Dominique; “Las contradicciones de la comunicación política”, En: Gauthier, Gilles, Gosselin, André y Mouchon, Jean (Comps.), Comunicación y política, Barcelona, Gedisa, pp. 110-130, 1998.

_____ ; El nuevo espacio público. La comunicación política: construcción de un modelo, Barcelona, Gedisa 31, 1995.

Carr S., Francis M., Riulin L.G., Stone A.M.; Public space, environment and behavior series, Cambridge University Press, 1ra publicación 1992.

Monclus Francisco Javier; Modelos urbanísticos y cultura de las ciudades, Universidad politécnica de Cataluña, Barcelona 2003.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

55

_____; The Barcelona Model: an original formula?, from “reconstruction” to strategic urban projects (1979-2004), planning perspectives, vol 18, No 4, pp. 399-421.

Burte Himanshu; “The space of challenge: reflections upon the relationship between public space and social conflict in contemporary Mumbai”, En, conference at the symposium: (in)visible cities. Spaces of hope, spaces of citizenship, Centro de cultura contemporánea de Barcelona, julio 2003.

Salcedo Hansen Rodrigo; El espacio público en el debate actual: una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno, EURE, V28, sept. 2002, Santiago.

UNHABITAT; Global Public Space Toolkit; from global principles to local policies and practice, febrero de 2016.

DADEP; Diagnóstico del espacio público en Bogotá 2012 y 2015, documento técnico, versión vía correo electrónico <gavila@dadep.gov.co>, mayo 2016.

Terraza Horacio; ¿las ciudades Latinoamericanas poseen suficiente espacio verde público?; BID, junio de 2012.

Contraloría de Bogotá; Control Capital, Diciembre 2015 – Febrero 2016, pg 4.

Pizarro Leongómez Eduardo; SEMANA – OPINIÓN, Edición 1766, marzo de 2016.

Lofti, M. & Koohsari, M.; Analyzing Accessibility Dimension of Urban Quality of Life: Where Urban Designers Face Duality Between Subjective and Objective Reading of Place. Soc Indic Res, 94:417–435, 2009.

Saldarriaga Roa Alberto; Espacio público y calidad de vida, serie ciudad y hábitat No. 3, 1996, tomado de www.barriotaller.org.co.

www.dadep.gov.co/index.php/sentido-urbano/tercera-edicion

Delgado Manuel; El espacio público como ideología, Ed. la catarata, Madrid, 2011.

Gehl Jan; Bogotá, líder regional en espacio público; tomado de www.eltiempo.com del 5 de mayo de 2014.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Jennings, V. & Gaither, C.; Approaching Environmental Health Disparities and, Green Spaces: An Ecosystem Services Perspective. 2015.

Katzman, R.; Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la Cepal, 75. 2001.

Mayorga José Mario y García Diva Marcela; Calidad de vida y acceso al espacio público en Bogotá: reflexión sobre la equidad, Urbanos 21, mayo 2016.

CONPES 3718, enero de 2012.

Red Colombiana de Ciudades Como Vamos-RCCCV, Biblioteca informes por ciudades, encuestas de percepción 2005-2015 y evaluación calidad de vida 2004-2014.

DADEP; Sentido Urbano: una mirada al espacio público de Bogotá, 3ra Ed., Bogotá, agosto de 2014.

www.sdp/ordenamientoterritorial/espaciopublico.

www.dadep.gov.co/index.php/sentido-urbano/tercera-edicion.

SDIS, IDIPRON; censos de habitantes de la calle en Bogotá V y VI.