

Política social y exclusión laboral

Descripción y análisis del caso de los vendedores ambulantes en la ciudad de Bogotá

Introducción

El caso de los vendedores ambulantes en Bogotá comprende aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, cuya intervención requiere el esfuerzo de entidades públicas y privadas de carácter Distrital que promuevan la implementación de alternativas, en procura de intervenir la problemática, más desde la consideración de estrategias dirigidas al desarrollo de capacidades sociolaborales de los involucrados vistas como «las oportunidades sociales que se refieren a los sistemas de educación, sanidad, etc., que tiene la sociedad y que influyen en la libertad fundamental del individuo para vivir mejor»¹, más allá de propiciar medidas represivas frente al tema de la conservación del espacio público.

Una de las causas que tal vez ha promovido, en los últimos años, el crecimiento de la población informal de vendedores ambulantes responde al desempleo y el debilitamiento de la estructura productiva, así como a otros motivos, relacionados con el surgimiento de mafias que estimulan y promueven este tipo de ventas que, frente a las agudas con-

diciones de necesidades básicas insatisfechas, se lucran a costa de la vulnerabilidad y exclusión social de esta franja de la población que ocupa las principales calles de la ciudad (carrera séptima, plaza de San Victorino, andenes de las calles 13 y 72, entre muchos otros lugares).

Otra de las causas de este fenómeno es la influencia excluyente de la misma sociedad. En muchos casos la tradición familiar, las necesidades de suplir bienes y servicios básicos, la falta de capacitación, el desplazamiento por la violencia, el beneficio propio y la falta de empleo y oportunidades. Estos motivos han generado un espacio donde la mafia, el narcotráfico y la piratería controlan las ventas ambulantes, las cuales, de alguna manera, han desarrollado una forma de economía informal en la que se mueven grandes sumas de dinero.

Martha Liliana Nieto
Diana Paola Papagayo
Jeimmy Marcela Vargas
Vanessa Judith Robayo
Estudiantes Carrera de Economía

¹ SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. 2000, pp. 57-58.

Además de los anteriores grupos ilegales, algunas grandes empresas han optado por utilizar el espacio público para distribuir sus bienes y servicios por medio de los vendedores ambulantes, quienes perciben un pequeño porcentaje de utilidad con respecto al que reciben las empresas. De esta forma, evaden impuestos y generan una disminución en el recaudo Distrital, lo cual afecta la inversión en políticas públicas contempladas en el plan de desarrollo de la ciudad, cuya función principal es «cambiar una situación por otra mediante la puesta en marcha de acciones con marcos reguladores que permitan fortalecer los valores cívicos, el cumplimiento de la ley, equidad social, transparencia del Estado, superación de la pobreza entre otras»².

A pesar de las políticas impulsadas por los gobiernos de turno (Mockus, Peñalosa y Garzón), las actividades ilegales se han fortalecido y han agudizado la problemática de los vendedores ambulantes. Debido a esto, se han replanteado las reglas de juego que ahora buscan el correcto uso del espacio público como opción de empleo y como fuente de ingresos para la ciudad. Esto implica un cambio institucional y demuestra un ajuste que marca y «conforma el método en el que las sociedades evolucionan, tras el paso del tiempo»³. Este paso permite un aprovechamiento para el desarrollo de estrategias institucionales en la perspectiva de ser «explotadas con el fin de facilitar el desarrollo económico con un elevado empleo y las circunstancias favorables para reducir las tasas de mortalidad y aumentar la esperanza de vida»⁴, como parámetros de políticas sociales de acceso a mejores condiciones y calidad de vida.

Esta problemática precisa la intervención de instituciones que fomenten una utilización óptima del espacio público y promuevan soluciones reales para los diferentes actores involucrados y garanticen el cumplimiento de los acuerdos preestablecidos por los grupos de negociación. Estas instituciones son las encargadas de plantear «las reglas de juego en una sociedad para la estructuración de incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico»⁵, al considerar la intervención e interlocución con las diferentes organizaciones como un paso vital para la construcción de una agenda que permita garantizar el derecho al trabajo como uno de los objetivos para la búsqueda de respuesta a este problema público.

Gran parte de los vendedores ambulantes resulta como consecuencia de la pobreza, que, desde la perspectiva de Sen, se considera como «la privación de las capacidades básicas de los individuos quienes, debido a desventajas como la edad, la mínima capacitación y la enfermedad, reducen de alguna manera sus propias capacidades para percibir una renta»⁶.

Por ello, la necesidad de los vendedores por subsistir es la causa que inicia una lucha por el espacio público, el cual se traduce en una lucha económica entre el sector informal y el sector formal. Una de las razones es que esta situación se presenta porque los individuos buscan cada día maximizar sus ingresos mediante la adquisición de bienes y servicios más económicos que, en su mayoría, son ofrecidos en las calles de la ciudad por vendedores ambulantes, es decir, se crea una demanda espontánea. De tal manera, «la simple existencia de los programas de reubicación y demás alternativas económicas resulta insu-

² BAUTISTA, Julián. *Modelos de Política Pública*. p. 18.

³ NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. 2001, p. 13.

⁴ SEN, Amartya. *Desarrollo y Libertad 2000*, página 65.

⁵ Op. Cit. NORTH página 13.

⁶ Op. Cit. SEN, p. 115.

ficiente para solventar la situación de quienes deben dedicarse a la venta ambulante por la necesidad inaplazable de sobrevivir en medio de la crisis actual»⁷.

Durante la última década, la Alcaldía Mayor de Bogotá se ha centrado en el cuidado, la preservación del espacio público y la reubicación de los vendedores ambulantes, lo cual se ve reflejado en diversos artículos de los Códigos de Policía. Entre ellos, el artículo 80, donde se señala que el espacio público es un bien común y su utilización indebida va en degradación ambiental, que entorpece la movilidad vehicular y humana.

Por otro lado, las cifras en cuanto a venta ambulante en Bogotá son difusas. Ni siquiera las entidades de la Alcaldía encargadas de la ejecución de planes frente a la venta ambulante tienen un cálculo exacto de la magnitud y número de personas que trabajan en este sector de la economía capitalina. Es posible que los vendedores se basen en la Constitución de 1991, que establece el derecho al espacio público pero también a la vida y al trabajo. Por lo que, efectivamente, en Bogotá, las ventas ambulantes no son una opción profesional, sino la última posibilidad que encuentran miles de personas para subsistir a causa de la inestabilidad ofrecida en el mercado laboral y la ineficiencia de algunas políticas en el ámbito nacional a este respecto.

En general, esta problemática suele salirse de las manos de las autoridades gubernamentales, sin embargo, es posible y además necesario adelantar planes estratégicos que sirvan como instrumentos de coordinación, intermediación y control para que el espacio público pueda ser utilizado como fuente de

empleo, pero sin incomodar al resto de la ciudadanía. No obstante, para que estas estrategias puedan lograr estos objetivos es preciso invertir en programas que permitan una sostenida acumulación de capital social, utilizando medios como la cooperación y la confianza, tanto en los procesos de negociación, como en la toma de decisiones, de manera colectiva.

El espacio público: enfoques de política pública

Análisis de los Planes de Desarrollo (1995-2004)

Todo lo que sucede durante el transcurso de la historia tiene un punto de partida o causa. En el caso de las ventas ambulantes, es importante destacar la realidad de un fenómeno general y no particular; presentado principalmente por la inserción abrupta del sistema capitalista dentro de las economías latinoamericanas.

En el caso colombiano, durante la década de 1970, se presentó un gran atraso en el sector agropecuario, generado principalmente por un alto nivel de desempleo y el crecimiento migratorio del campo a la ciudad, además de la fuerte crisis del sector industrial que no fue capaz de acoger la fuerza laboral. Estos dos grandes problemas serían uno de los principales gestores del nacimiento del vendedor ambulante, el cual, en su desesperación por adquirir el ingreso básico de subsistencia, genera nuevas modalidades de subempleo sin importarle en muchos casos que dentro de este tipo de mercado informal se desvanezcan sus derechos en materia de seguridad social.

⁷ RICO, Verónica y LUENGAS, Laura. Reportaje Central: "El círculo vicioso de las ventas ambulantes". En www.directobogota.com.

De manera más precisa, se puede hablar del proceso de venta ambulante en la ciudad de Bogotá, a partir de dos problemáticas: la violencia generada por efecto del conflicto armado y la falta de oportunidades de acceso al sistema laboral formal, en donde también «terminan convirtiendo el espacio público en otro gran desplazado de la ciudad»⁸. Un ejemplo de esto son los actos que evidencian el aumento de este fenómeno como son las carpas de camión que servían como toldos para la venta de carne asada, los loteros en las puertas de los almacenes, los mercados del día domingo improvisados en las calles de algunos barrios, entre otros. Ciertamente, el fenómeno de los vendedores ambulantes ha provocado que el concepto de espacio público se tome con una idea utilitarista.

A causa de esta problemática, el Gobierno tuvo que crear, de manera objetiva, acciones reales con el objeto de mejorar la calidad de vida, es decir, instituyó políticas públicas que permitieran a largo plazo la solución del orden del espacio público y la reubicación de los vendedores ambulantes.

Por ello, para el periodo de 1995-1998, la Alcaldía Mayor de Bogotá, bajo la dirección del alcalde Antanas Mockus, presentó el Plan de Desarrollo «Formar Ciudad», el cual se fundamenta en el hecho de crear cultura ciudadana⁹ con el objetivo de establecer unas reglas de juego que limiten los actos de los individuos y, por ende, permitan el progreso social, la productividad urbana, la legitimidad institucional y el buen uso del espacio público. Este último, con el fin de ampliar, retribuir y cuidar dicho espacio, mediante programas que contengan los siguientes componentes: físico, es decir, el es-

pacio público con respecto a su forma; funcional; o sea el uso, manejo y mantenimiento del espacio público; y estructural, que se refiere a la relación del espacio público con otros (medio ambiente y sistema de transporte).

Este plan de desarrollo, que puso en marcha el alcalde Antanas Mockus, tenía sus cimientos en el intento de ampliar la cultura ciudadana y se creía que la mejora dentro del espacio público podría favorecer esta cultura; por tal razón se centró en la construcción de puentes peatonales y paraderos, que ayudaran a fortalecer el buen uso del espacio público.

Por otra parte, para el periodo 1998-2001, Enrique Peñalosa, como alcalde mayor de Bogotá, estableció el Plan de Desarrollo «Por la Bogotá que queremos», el cual buscaba como estrategias las siguientes:

1. *La ampliación y el mejoramiento de la infraestructura vial y servicios públicos*; mediante la realización de obras físicas tendientes a suplir las necesidades de acueducto, alcantarillado y pavimento.
2. *La ampliación y el mejoramiento de la infraestructura del sector social*; mediante una mayor cobertura de la población más vulnerable en los aspectos de salud, educación y bienestar social.
3. *La ampliación y el mejoramiento del espacio público y la infraestructura recreativa y deportiva*; mediante la construcción masiva de parques y la recuperación de andenes, vías peatonales y escaleras.
4. *La promoción de la gestión comunitaria e institucional*; donde se tienen en cuenta los proyectos presentados por la comunidad.

⁸ GÓMEZ, Yolanda. «O pagan o no venden en la calle» En *El Tiempo*. 14/11/04.

⁹ Entendido el término «cultura ciudadana» como el conjunto de actitudes, costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas por los individuos de una comunidad que permiten la convivencia y generan sentido de pertenencia. Plan de desarrollo «Formar Ciudad».

5. *El fomento a la inversión local*; mediante el desarrollo de acciones tendientes a legalizar barrios marginales, para integrarse dentro de la dinámica de desarrollo.

Al hacer énfasis en la política del espacio público de Peñalosa, se puede observar el despliegue de acciones que ayudan a la recuperación de dicho espacio; con el aumento de la protección del patrimonio colectivo, basado en el embellecimiento de calles y avenidas; ampliación de las vías peatonales y una suerte de elementos urbanísticos que permitieran su óptimo uso, a la manera de bulevares, como el caso del Eje Ambiental de la Jiménez.

Este gobierno no sólo se encargó de desplazar a los vendedores ambulantes, también intentó reubicarlos, al crear una política para formalizar las actividades comerciales mediante el Fondo de Ventas Populares, donde, lastimosamente, no se pudo llegar a tener el largo alcance que se necesitaba. Ciertamente, este gobierno enfatizó en la creación de una ciudad urbanizada, donde los andenes permanecieran limpios, con la perspectiva de construir y mejorar espacios culturales y la creación de un nuevo sistema de transporte (Transmilenio), todo ello, según la consideración de la teoría de la «ventana rota», como una de las causas del deterioro urbano.

Para el periodo 2001-2004, Antanas Mockus nuevamente fue elegido alcalde mayor de Bogotá. Entonces propuso el Plan de Desarrollo denominado «Bogotá para vivir todos del mismo lado». Este programa tuvo como objetivo generar y apoyar las al-

ternativas de organización, capacitación, formalización y reubicación de los vendedores ambulantes, tratando de incorporarlos a la economía formal. Asimismo, Mockus enfatizó en algunas prioridades como las siguientes:

1. *Prioridad Cultura Ciudadana*; con la cual se busca la creación de conciencia en los ciudadanos para mejorar la relación entre estos, los funcionarios y las instituciones.
2. *Prioridad productividad*; donde se reduzcan los costos de transacción.
3. *Prioridad Justicia Social*; donde se busca la aplicación de aspectos como la equidad, imparcialidad y objetividad.
4. *Prioridad Educación*; en la cual se fomente la cobertura de la educación.
5. *Prioridad Medio Ambiente*; donde se realizan normas para el control y mantenimiento del Medio Ambiente, con el fin de fomentar las relaciones entre éste y el ciudadano.
6. *Prioridad Familia Niñez*; donde se tienen en cuenta a los más vulnerables.

Durante este gobierno se formalizaron las ventas ambulantes mediante acciones estratégicas como la Caseta Feria Popular de la Avenida Primero de Mayo, Quirigua, Plaza España, Venecia, entre otras. Por otro lado, también se realizaron proyectos de ferias temporales, que ayudaron a los vendedores ambulantes a percibir ingresos. No obstante, estas acciones fueron insuficientes frente al gran número de vendedores ambulantes que siguieron ocupando la ciudad.

Descripción de actores e instituciones

Análisis de contexto sobre el problema de los vendedores ambulantes

Debido al contexto en que se presenta el fenómeno de los vendedores ambulantes y las consecuencias políticas, sociales y económicas que se generan por éste, el número de actores e instituciones que intervienen en dicho escenario se ha ido ampliando con la expansión de la problemática en la ciudad.

La ocupación del espacio público acarrea otras problemáticas de fondo. Entre éstas cabe citar la existencia de «mafias organizadas que manipulan y explotan a los vendedores para obtener grandes ganancias con la evasión de impuestos, a través del suministro de mercancías piratas, arriendo del espacio público y concediendo a los vendedores crédito ilegal»¹⁰.

Otro asunto crítico es la aguda crisis social generada por este fenómeno, en donde la población infantil se ha vuelto más vulnerable. A diario se observa en las calles capitalinas niños de todas las edades que trabajan en el espacio y transporte público de la ciudad. De esta manera, se les niega uno de los tantos derechos de la infancia: «El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad»¹¹.

Como consecuencia de los problemas que se generan en dicho contexto, es necesaria la intervención de instituciones que, con políti-

cas públicas, formulen proyectos que impliquen cambios para la posible solución o reducción de estos y presenten alternativas y acciones de política pública dirigida que contenga «una atmósfera para la participación social, propiciando la construcción de identidad de ciudad, teniendo presentes los espacios simbólicos y su apropiación por todos los ciudadanos»¹².

Entre los actores e instituciones que intervienen en la problemática encontramos los siguientes:

1. Los vendedores callejeros: vendedores ambulantes, que son los que utilizan como instrumento de trabajo un vehículo de tracción en el cual exhiben sus productos, preferiblemente en las esquinas de las vías públicas; vendedores semiestacionarios, que son aquellos que venden sus mercancías en diversos puntos de la ciudad por cierto periodo de tiempo y luego cambian de sitio; vendedores estacionarios, que son aquellos que venden sus productos en un punto fijo y utilizan una mesa o plástico para exhibirlos.
2. Los compradores de ventas ambulantes que ven en éstas la mejor manera de maximizar sus ingresos, de ahorrar tiempo y de colaborar con el sustento de los vendedores.
3. Los comerciantes organizados, dueños o arrendatarios de un espacio privado que conviven en la misma área de influencia donde se ha ubicado el comercio informal. Son ciudadanos que cumplen las normas establecidas por la Constitución. Asimismo contribuyen al desarrollo económico del país como ge-

¹⁰ *Revista Cambio*. «Informe especial: En busca de espacio». 23/08/04.
¹¹ Declaración de los Derechos del Niño.
¹² Informe borrador: *Formulación de política pública de vendedores ambulantes*.



neradores de empleo e ingresos para el Estado con los impuestos y servicios que pagan.

- 4. La Unidad Operativa de la Policía Nacional, que contribuye al mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia en Bogotá, con un servicio oportuno y eficiente orientado a satisfacer las necesidades y expectativas de la comunidad. Además presta apoyo a los gobiernos de turno para el control de la ocupación del espacio público bogotano.
- 5. Las agremiaciones de carácter privado, como Fenalco, que es una entidad gremial de carácter civil y privado que actúa de acuerdo con las leyes colombianas, cuya finalidad es la de promover el desarrollo del comercio privado de bienes y servicios, que agrupa a los comerciantes formalmente establecidos y los representa ante otros sectores de la economía y el Estado.
- 6. El Fondo de Ventas Populares, como entidad pública, está a cargo del registro de los vendedores ambulantes y estacionarios ante el Estado.
- 7. La Cámara de Comercio de Bogotá es una institución privada que representa los intereses del sector empresarial y de la sociedad en general; otorga formalidad a la actividad económica, fortalece el desarrollo empresarial y contribuye a mejorar la calidad de vida de Bogotá. Por ello, la Cámara de Comercio de Bogotá es la aliada natural del desarrollo
- 8. La Alcaldía Mayor de Bogotá, representada en el Alcalde Mayor, que, en

uso de sus facultades y según lo dispuesto, tiene a su cargo el manejo y regulación del fenómeno de las ventas callejeras.

- 9. El Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), que depende directamente de la Alcaldía Mayor de Bogotá y tiene como objetivo ejecutar las políticas de bienestar social que permitan el desarrollo integral de la población en total abandono y extrema pobreza.
- 10. El Departamento Administrativo de la Defensoría de Espacio Público (Dadep), que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida con la defensa del espacio público mediante una adecuada administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura de su uso y disfrute colectivo y estímulo donde se considere la participación comunitaria.
- 11. El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), cuya función principal es la de ejecutar proyectos de infraestructura física y acciones de mantenimiento y mejoramiento, para que los habitantes de Bogotá se movilicen de manera adecuada, disfruten del espacio público, mejoren su calidad de vida y se alcance el desarrollo sostenible. Por ello, el IDU, según lo estipulado en el Plan de Desarrollo Territorial, está trabajando en el inventario de espacios públicos.
- 12. El Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), encargado del buen uso de los parques con prioridad en los grupos más necesitados, en procura de formar mejores ciudadanos, enseñar los

valores de la sana competencia y mejorar la calidad de vida en armonía con los ecosistemas y el medio ambiente. «Su rol es definir los eventos, ferias temporales y otros de la Administración Distrital, encaminados a solucionar el problema que hoy representa la ocupación del espacio público; además, debe lograr que los vendedores ambulantes se enteren de la forma como pueden acceder al espacio público»¹³.

13. La Secretaría de Gobierno Distrital, que se encarga de formular políticas en materia de seguridad, justicia, protección y promoción de derechos y libertades públicas con el objeto de fortalecer y garantizar a los habitantes la convivencia y la igualdad dentro de un marco jurídico democrático descentralizado y participativo.
14. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), que controla a los agentes económicos, para el cumplimiento de las normas que integran el Sistema Tributario, Aduanero y Cambiario, con el fin de recaudar la cantidad correcta de tributos, agilizar las operaciones de comercio exterior, propiciar condiciones de competencia leal, proveer información confiable y oportuna y contribuir al bienestar social y económico de los colombianos. En asocio con la Policía lleva a cabo controles periódicos de mercancías y decomisa aquella que sea «pirata», es decir, no legalizada por el sistema de impuestos.
15. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que propone la

implementación de políticas para la protección integral de la familia y en especial de la niñez.

Estrategias de intervención y sistema de financiación sobre el problema de las ventas ambulantes

En Bogotá, el 8% del espacio público está ocupado por cerca de 100.000 vendedores ambulantes, los cuales son «resultado de administraciones que intentaron esconderlos para mostrar andenes vacíos»¹⁴. Sin embargo, a lo largo de los últimos años se han estado buscando soluciones viables sobre la base de una concertación que permita una utilización eficiente de las calles de Bogotá. Por ello se han estudiado los elementos necesarios para la implementación y puesta en marcha de planes estratégicos, con el propósito de disminuir los efectos negativos que esta opción de trabajo trae consigo, utilizando herramientas como la financiación y la sostenibilidad.

Uno de estos planes se sintetiza en el Decreto 098 de 2004, el cual pretende generar alternativas económicas posibles a quienes hacen uso de la calle como alternativa de ingresos y de supervivencia.

Dado que el espacio público es un bien colectivo y de interés general, debe ser eficientemente aprovechado no sólo económica sino también socialmente por los vendedores ambulantes y los ciudadanos que diariamente concurren por estos lugares.

Al dar un vistazo 10 años atrás, se recuer-

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ OSPINA, Juan Manuel. Secretario de Gobierno de Bogotá. 2004.

objetivo. Entre estos alcaldes se encuentra Antanas Mockus, quien, desde 1995, mediante Resolución de Junta Directiva N°. 001, modificó los Estatutos del Fondo de Ventas Populares, al adicionar como parte del objeto de la entidad el de «preservar el uso colectivo del espacio público». Estas modificaciones fueron realizadas con el fin de llegar eficientemente a los vendedores ambulantes, quienes necesitan capacitación,

crédito y nuevas alternativas que, por medio de éste ente (FVP), pueden focalizarse y posiblemente satisfacerse.

Con estas consideraciones, el Gobierno distrital dispuso para la ejecución, del proyecto «Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios», un presupuesto con vigencia fiscal 2001, así¹⁵:

Cuadro 1
Por la Bogotá que queremos

Prioridad	3 ciudad a escala humana
Programa	10 recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público
Proyecto	7081 fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios
Apropiación inicial	\$5.280.000.000.00
Traslado por armonización	\$4.212.366.229.36
Saldo disponible	\$1.067.633.770.64
Ejecución presupuestal	\$1.063.725.742.64
Porcentaje de ejecución	99%

Cuadro 2
Bogotá, para vivir todos del mismo lado

Prioridad	3 cultura ciudadana
Programa	11 apreciar las normas y admirar lo bueno
Proyecto	7081 fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios
Apropiación inicial	\$4.212.366.229.36
Recorte presupuestal	\$2.682.000.000.00
Traslado	\$1.000.000.00
Saldo disponible	\$1.529.366.229.36
Ejecución presupuestal	\$1.507.906.922.93
Porcentaje de ejecución	99%

¹⁵ MOCKUS SIVICKAS, Antanas. *Informe de gestión y resultados primer año y medio de gobierno. Parte I Ejecución presupuestal.* Alcaldía de Bogotá.

Este presupuesto, según informe de la Alcaldía Mayor de Bogotá, fue suspendido por decreto¹⁶ en la suma de \$3.050.000.000, representados en \$2.050.000.000 provenientes de la reducción de capital de Codensa y \$1.100.000.000, de ingresos propios por tarifas, arrendamientos y venta de activos del Fondo de Ventas Populares. Esta suspensión fue levantada parcialmente hasta noviembre de 2001 por un valor de \$810.000.000, para atender proyectos de inversión específicos, correspondientes a gastos de inversión para reubicación de los grupos conocidos como Herramienta roperos, Balastreros y Bodegueros del sector de Santa Inés y recursos para la reubicación de los grupos de Venecia y La Sevillana y un apoyo financiero para las operaciones de crédito de los proyectos. Finalmente, en diciembre de 2001¹⁷, se hizo un recorte presupuestal por la suma de \$2.682.000.000, valor que correspondía al 51% del presupuesto inicial aprobado, es decir, que el Fondo de Ventas Populares, para la ejecución del proyecto de inversión, tuvo un presupuesto final equivalente al 49% de la apropiación inicial.

Con estos resultados, se puede ver como el apoyo hacia estas políticas es parcial, debido a los recortes y suspensiones que se llevaron a cabo no sólo durante el año 2001 sino también durante 2002, lo cual no permite una acción eficaz y sostenible para realizar cambios estratégicos que mejoren la calidad del espacio público.

En general, el Plan de Desarrollo «Bogotá, para vivir todos del mismo lado» y el Plan de Acción Institucional, en el primer año y medio de gobierno, período comprendido entre el 1° enero de 2001 y el 30 de junio de 2002, registró una cobertura de 3.720

vendedores ambulantes y estacionarios beneficiados con programas que promueven la formalización de la actividad comercial. Esta cobertura de servicios se discriminó así¹⁸:

• Reubicación permanente	944
• Ferias temporales	1.976
• Actividades de capacitación	689
• Créditos IFI	120
Total	3.720

Gracias a esta cobertura se pudo llevar a cabo gran parte de los proyectos alrededor de la ciudad, así:

1. Caseta Feria Popular Avenida Primero de Mayo (localidad Kennedy), donde se reubicaron a los vendedores estacionarios de libros. El inmueble tuvo un costo total de \$380.733.200 de los cuales el 25% fue aportado por el FVP y el restante 75% por los beneficiarios.
2. Caseta Feria Popular del Quirigua, donde se reubicaron a los vendedores seleccionados. El inmueble tuvo un costo total de \$230.000.000.
3. Caseta Feria Popular Plaza España, con 436 soluciones de reubicación para vendedores ambulantes y estacionarios que afectaban el espacio público en la localidad de Los Mártires, sector de Plaza España y vías aledañas al Sanandresito San José. Según informe de la Alcaldía, en este proyecto, se dio aplicación a la totalidad de mecanismos y estrategias implementadas por la Administración Distrital. Esta acción se reconoció como un ejemplo de concertación, participación y compromiso de los diferentes actores, a tal punto que obtuvo, en el año 2001, el primer lugar en el Concurso Cívico «Por una Bogotá Mejor», patrocinado por la

¹⁶ Decreto 1149 del 29 de diciembre de 2000.

¹⁷ Decreto 953 de 2001.

¹⁸ MOCKUS SIVICKAS, Antanas. *Informe de gestión y resultados primer año y medio de gobierno. Ejecución de metas.* Alcaldía de Bogotá.

Fundación Corona y la Casa Editorial El Tiempo.

- 4. Caseta Feria Popular de Usme, programa de reubicación de sesenta y tres comerciantes informales. El inmueble tuvo un costo total de \$195.000.000.
- 5. Caseta Feria Popular de Venecia. Los inmuebles y adecuaciones tuvieron un valor total de \$740.000.000. Los beneficiarios son 70 personas afiliadas a la Asociación Sindical de Comerciantes Informales de Venecia (Asciven). El proyecto está funcionando desde su inauguración, en agosto de 2002.
- 6. Parque Tercer Milenio - sector Santa Inés, con los siguientes componentes:
 - a. Supermercado Vivanderas Santa Inés. Este proyecto presenta un costo global de \$1.296.000.000 con 129 soluciones.
 - b. Caseta Feria Popular del Cachivache, con 63 soluciones de reubicación para vendedores, conformado por 60 módulos de ventas para los cachivacheros, 3 módulos para cocinas, 2 baterías de baños, escaleras, depósitos y sala de reuniones. La inversión del proyecto fue de \$280.000.000 y funciona desde finales del año 2001.
 - c. Caseta Feria Popular La Capuchina, con una reubicación de 63 comerciantes.
 - d. Asimismo, se asignaron una serie de lugares para los bodegueros y varios sitios para el acopio de productos sólidos reciclables. El DAMA es el responsable de los aspectos técnicos de este proyecto.

- 7. Flores Autopista Norte. Se beneficiaron 50 vendedores de flores del sector de Usaquén, pertenecientes Asoventpaz¹⁹.

Con la puesta en marcha de cada uno de los anteriores proyectos se han abierto espacios importantes para el fomento de los vendedores formales y la recuperación del espacio público. Sin embargo, la cantidad de vendedores que no han sido reubicados supera a la de los ubicados, debido a que cada vez más bogotanos hacen de esta actividad su única fuente de ingresos.

Conclusiones

Como respuesta a las múltiples necesidades generadas en el seno de la sociedad, se ha hecho indispensable la creación de nuevas formas de subsistencia para mejorar el capital social que «está conformado por el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad»²⁰, elementos que necesita Bogotá para enriquecer y fortalecer su tejido social.

Sin embargo, esta forma de capital social se ha visto deteriorada, ya que, a raíz de estas nuevas alternativas de subsistencia como las ventas ambulantes, se han generado múltiples trastornos sociales, económicos y políticos, que hoy en día preocupan a los principales dirigentes de la ciudad.

Es claro, según lo argumentado, que el problema de las ventas ambulantes se ha salido de las manos, pese a la gran cantidad de esfuerzos (financieros, contractuales, espaciales, entre otros) realizados para controlarlo.

¹⁹ Asociación de Expendedores de Flores de la Autopista Norte – Cementerio Jardines de Paz.
²⁰ PUTMAN, Robert. 1994.

Los proyectos distritales han sido bastantes, pero insuficientes e ineficaces, a la hora de erradicar la apropiación ilegal del espacio público. Al contrario, parece que mientras más se prohíbe esta actividad comercial, más se incrementa el número de vendedores ambulantes quienes ahora se han convertido en una organización que sigue afrontando el problema de la informalidad, básicamente por la falta de garantías para un empleo integral y el acceso a una seguridad social sostenida en el largo plazo.

Estos vendedores ambulantes, «como conjunto de personas que, en una sociedad específica, se apropian y hacen uso de la vía pública para su actividad laboral de carácter comercial, convirtiéndose en agentes sociales y económicos en contradicción a las prácticas productivas dominantes de la sociedad»²¹ son los principales exponentes de una ciudad escasa de oportunidades y valores de equidad ciudadana.

Estos últimos son los que «ponen las bases de la preocupación del uno por el otro más allá del solo bienestar personal y contribuyen de manera crucial a determinar si habrá avances en las redes sociales, las normas y la confianza»²². Es decir, que cuanto más apoyo ciudadano se brinde a los vendedores ambulantes mayor será el bienestar colectivo y, por ende, el desarrollo y crecimiento económico.

Para mitigar el problema de la venta ambulante, es necesaria la implementación de políticas públicas, que generen un cambio en la estructura social y promuevan alternativas en la incorporación de estos actores dentro del mercado formal. Para ello, es clave observar las causas y los elementos que caracterizan este problema, estableciendo el

nivel de prioridad dentro del contexto distrital y las posibles soluciones que los gobiernos puedan dar, mediante acuerdos institucionales, en la dirección de poner en marcha una serie de estrategias que generen o fomenten la formación de capital social.

De esta manera, el gobierno desempeña un papel muy importante al plantear las posibles soluciones del fenómeno, con la creación y puesta en marcha de un plan de desarrollo. Antanas Mockus y Enrique Peñalosa lo hicieron en sus periodos de gobierno y ahora lo realiza el alcalde Luis Eduardo Garzón, en el Plan Maestro de Espacio Público (PMEP). Este plan creó políticas de gestión, cubrimiento, accesibilidad y aprovechamiento del espacio público y se orienta según los siguientes principios²³:

- a. El respeto por lo público.
- b. El reconocimiento del beneficio que se deriva del mejoramiento del espacio público.
- c. La necesidad de ofrecer lugares de convivencia y ejercicio de la democracia ciudadana y de desarrollo cultural, recreativo y comunitario.
- d. El uso adecuado del espacio público en función de sus áreas y equipamientos a las diferentes escalas de cobertura regional, distrital, zonal y vecinal.
- e. La necesidad de responder al déficit de zonas verdes de recreación pasiva y activa en las diferentes escalas: local, zonal y regional.
- f. Garantizar el mantenimiento del espacio público construido, mediante formas de aprovechamiento que no atenten contra su integridad, uso común y libre acceso.


²¹ DUQUE, Fernando. *Los vendedores callejeros: su racionalidad*. Tesis Univalle, 1989.

²² CHANG, 1997.

²³ Principios citados conforme al artículo 13 del Decreto 190. Plan Maestro de Espacio Público. En www.dapd.gov.co. Plan Maestro. Departamento Administrativo de Planeación Distrital.



- g. Garantizar la equidad en la regulación del uso y aprovechamiento por diferentes sectores sociales.
- h. 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.
- i. Recuperar como espacio público las rondas de los cuerpos de agua privatizadas.

Finalmente, se espera la respuesta a estas propuestas, sin embargo, queda pendiente profundizar en este fenómeno de manera más interdisciplinaria, en procura de obtener medidas de política pública que permitan darle sostenibilidad a una estrategia de desarrollo y progreso social, acorde con las demandas de los diversos sectores sociales en acceder a unas mejores condiciones y calidad de vida. Debido a que es un tema de actual intervención, los cambios que se pueden llegar a registrar se encuentran a la orden del día. 

Bibliografía

- Asociación de Expendedores de flores de la Autopista Norte – Cementerio la Paz.
- BAUTISTA, Julián. “Modelos de política pública”. *Boletín Visiones Estudiantiles*. núm 2.
- Declaración de los Derechos del Niño.
- Decreto 953 de 2001
- Decreto 1149 del 29 de diciembre de 2000
- DUQUE, Fernando. *Los vendedores callejeros: su racionalidad*. Tesis Univalle, 1989.
- GÓMEZ, Yolanda. “O pagan o no venden en la calle”. *El Tiempo*, 14/11/04.
- GONZÁLEZ, Jhon Jairo y ESGUERRA, Claudia. *Inventiva popular*.
- Informe borrador: *Formulación de Política pública de vendedores ambulantes*.
- MOCKUS SIVICKAS, Antanas. *Informe de gestión y resultados primer año y medio de gobierno. Parte I Ejecución presupuestal*. Alcaldía de Bogotá.
- NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México, 2001.
- Principios citados conforme al artículo 13 del Decreto 190. Plan Maestro de Espacio Público.
- PUTMAN, Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. 1994.
- Revista *Cambio*. «Reportaje especial En busca de Espacio». 23 de agosto de 2004.
- RICO, Verónica y LUENGAS, Laura. Reportaje Central: «El círculo vicioso de las ventas ambulantes». www.directobogota.com.
- SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Bogotá, 2000.
- SILVA BARRERA, Marcela. *Análisis económico y social de los vendedores callejeros de San Victorino*. Universidad de los Andes, Bogotá, 2003.
- www.alcaldiabogota.gov.co
- www.dapd.gov.co
- www.idu.gov.co