

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECUPERACIÓN Y
MANEJO DEL ESPACIO PÚBLICO DEL DISTRITO CAPITAL. ESTUDIO DE CASO:
PROGRAMA DE RENOVACIÓN, RECUPERACIÓN Y REVALORIZACIÓN DE
ESPACIOS PÚBLICOS ENCAMINADO A LA REUBICACIÓN DE LOS
VENEDORES AMBULANTES EN KIOSCOS FIJOS. PERIODO DE ESTUDIO: 2006-
2010.

RICARDO ANDRÉS VELÁSQUEZ CASASBUENAS

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2013

“Alcances y limitaciones de la política pública de Recuperación y Manejo del Espacio Público del Distrito Capital. Estudio de Caso: Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos encaminado a la reubicación de los vendedores ambulantes en kioscos fijos. Periodo de estudio: 2006-2010”

Estudio de Caso

Presentado como requisito para optar al título de

Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Ricardo Andrés Velásquez Casasbuenas

Dirigida por:

Raúl Velásquez Gavilanes

Semestre II, 2013

Para Jaime Casasbuenas Ayala.

A ese gran sabio que no para de escribir, de luchar por hacer ciencia día tras día y no se cansará hasta ver una Colombia más culta, con más letras y más libros.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar agradecerle a D-os por acompañarme en cada paso que doy y porque sencillamente sin él no pudiera cumplir nada de lo que he logrado.

Quiero dedicarle este agradecimiento especialmente a María Mercedes Guzmán por su apoyo incondicional, por darme ánimo en los momentos cuando no encontraba la luz al final del camino, por sus palabras para seguir investigando, seguir corrigiendo y volviendo a escribir.

A mis padres porque a pesar de la distancia siempre me han apoyado para seguir investigando y escribiendo cuando sencillamente las palabras ya no fluían.

A mi hermana, a ella le quiero hacer un agradecimiento especial porque es quien me escucha, quien me apoya y quien me brinda un consejo para mejorar cada día más.

A Raúl Velásquez, un profesor de admirar, un ejemplo a seguir y sobre todo un reflejo de lo que es el amor por la academia. Mil gracias Raúl por entender mi difícil situación en la distancia, por brindarme consejos de cómo seducir al lector y cómo finalizar de la mejor manera cualquier investigación que uno intente hacer.

A Héctor Hurtátis, quien llegó al final pero gracias a su gran apoyo, sus excelentes comentarios y aportes esto salió adelante. A Héctor le deseo lo mejor porque es el gran ejemplo de un buen rosarista.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. HACIA UN NUEVO MODELO PARA EL APROVECHAMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA FORMALIZACIÓN DE LAS VENTAS AMBULANTES	5
1.1. ANTECEDENTES	6
1.2. DE LO GENERAL A LO PARTICULAR: PLAN MAESTRO, POLÍTICA Y PROGRAMA	9
1.2.1. Plan Maestro de Espacio Público	9
1.2.2. Política Pública de Recuperación y Manejo del Espacio Público del Distrito Capital	10
1.2.3. Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos (PRRRE)	10
1.3. COMPRENDIENDO EL PRRRE COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA	11
1.3.1. Objetivos del PRRRE.	12
1.3.2. Los instrumentos del Programa para cumplir sus objetivos	15

1.3.3. Los actores de la política	17
1.4. COMPLEMENTO A LA DEFINICIÓN	19
2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DEL PRRREP 2007-2011	21
2.1. ALCANCES DEL MODELO DE AMINISTRACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO QUE INTRODUJO EL PRRREP	21
2.2. LIMITACIONES DEL MODELO DE AMINISTRACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO QUE INTRODUJO EL PRRREP	25
2.3. ALCANCES DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRRREP	27
2.4. LIMITACIONES DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRRREP	29
2.4.1. Fallas funcionales de los quioscos	29
2.4.2. La inadecuada ubicación de algunos de los quioscos	29
2.4.3. Fallas derivadas de la administración y el control de la política	30
a. Problemas con la red de distribución	31
b. Existencia de free riders	31
c. Mantenimiento de los quioscos	32
d. Detrimento patrimonial	32

e.	Fallas en la capacitación y desarrollo de proyectos productivos	35
2.4.4.	Fallas derivadas del comportamiento de los beneficiarios	35
3.	CONCLUSIONES: BALANCE DE LOS ALCANCES Y LAS LIMITACIONES	38

BIBLIOGRAFÍA

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Gráfica 1. De lo general a lo particular	9
Tabla 1. Alcances y Limitaciones a la política.	38
Tabla 2. Ponderación a los Alcances de la política.	40
Tabla 3. Ponderación a las Limitaciones de la política.	40
Tabla 4. Calificación según su extensión de ocurrencia de los Alcances de la política.	41
Tabla 5. Calificación según su extensión de ocurrencia de las Limitaciones de la política.	42

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Diseño del quiosco

Anexo 2. Diseño del quisco

Anexo 3. Diseño de los módulos en la ciudad de Medellín

Anexo 4. Utilización de artículos para protegerse del clima

Anexo 5. Entrevista a Omar Puerto.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio se centra en una política pública que ha sido llevada a cabo en el marco de la implementación de las mejoras enfocadas a la recuperación del espacio público en el Distrito Capital: El Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos, PRRREP de aquí en adelante, iniciado durante la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón (2004-2007).

Mientras los gobiernos anteriores a Luis Eduardo Garzón intervenían el espacio público con un enfoque básicamente estético y físico, sin permitir su uso por vendedores ambulantes, éste introdujo un cambio fundamental al contratar el diseño e instalación de quioscos fijos en el espacio público y permitir su uso temporal por antiguos vendedores ambulantes mientras adquirían las capacidades para desarrollar proyectos económicos autónomos.

A pesar del cambio radical que introdujo esta política, su implementación ha sido imperfecta. Esto debido a que no ha permitido a todos los vendedores, formalizar su trabajo pues la cobertura y el número de quiscos instalados fueron inferiores para la magnitud del problema; adicionalmente alrededor de una gran parte de los nuevos quiscos persiste la presencia de ventas ambulantes, los cuales han debilitado el mercado y la demanda. De otra parte, algunos quiscos quedaron mal ubicados y en lugares de poco comercio, generando así problemas en el programa de distribución de los insumos a vender entre otras consecuencias. Un aspecto también a señalar es que algunos de los vendedores beneficiados no han devuelto los quiscos para iniciar proyectos productivos autónomos; en ocasiones, los vendedores terminaron incumpliendo sus obligaciones, subarrendando los quiscos y vendiendo productos diferentes a los establecidos así como incumpliendo los horarios de atención.

Con base en los hechos anteriores, las preguntas que orientarán el presente trabajo de grado son las siguientes ¿Cuales han sido los alcances y las limitaciones reales del PRRREP a través de la instalación y arrendamiento de quioscos fijos como instrumento para la formalización del empleo y el mejoramiento del espacio público

en el distrito capital, en los periodos 2006-2010? ¿Qué pesó más durante la implementación del PRRREP? ¿Sus alcances o limitaciones?

La respuesta que se da a estos interrogantes, a manera de hipótesis, es que a pesar de que se llevó a cabo el Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos - PRRREP, lo que se podría ver como un avance, las limitaciones en la implementación de este Programa son mayores por la reducida formalización del trabajo respecto a la gran cantidad de vendedores ambulantes que tiene el Distrito Capital y por la carencia en el mejoramiento del espacio público urbano al existir varios vendedores ambulantes alrededor de la mayoría de los quioscos fijos.

El análisis de los alcances y limitaciones se fundamentará en las siguientes teorías del análisis de las políticas públicas. Para analizar el tipo de cambio que produjo la política se empleará la teoría de Peter Hall, quien explica los diversos cambios que se pueden producir con las políticas públicas.¹ Así mismo, para explicar las razones por las que se dio el cambio se acudirá al modelo bote de basura propuesto por los autores Kingdon, Elder y Cobb.²

Para analizar el contenido de la política se emplearán los aportes de Paul Sabatier y Daniel Mazmanian particularmente en la fundamentación teórica del nuevo modelo implementado por la administración de Luis Eduardo Garzón.³ Igualmente se utilizarán los aportes de Richard Elmore quien ayuda a entender el tipo de modelo empleado por la administración para lograr el cambio en los comportamientos de los vendedores sobre el espacio público y el desarrollo de los instrumentos concretos para ello.⁴

El análisis del contenido de la política será fundamentado en los aportes dos tratadistas adicionales. Por una parte Peter Senge quien permite determinar si la

¹ Comparar también Hall, Peter. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), pp. 275-296.

² Comparar también Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno (estudio introductorio y edición)*. 1993. Documento electrónico.

³ Comparar también Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. "La implementación de la política pública: un marco de análisis". En *Effective Policy Implementation*. 1981. Documento electrónico.

⁴ Comparar también Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. s.f. Documento electrónico.

administración empleó un enfoque sistémico para determinar el punto de mejor apalancamiento y aprovechamiento de energías en los sistemas que ya existen de tal manera que se garantice el éxito económico, la competencia y los ingresos.⁵ En segundo lugar están los aportes de Douglas Torgerson para entender el tipo de racionalidad que se empleó a lo largo del proceso y las consecuencias de hacerlo.⁶

Finalmente, para analizar la implementación de la política se acudirá al trabajo de Cortázar quien motiva a observar si los responsables de la política emplearon una visión gerencial y estratégica que creara valor público, convirtiendo las crisis en oportunidades y fortaleciendo los mecanismos de control.⁷

Para cumplir el objetivo de la investigación, el presente trabajo se dividirá en tres capítulos. En el primero se describirá el programa como política pública partiendo de una definición teórica y sus elementos, permitiendo así identificar las características generales del programa en su diseño y formulación. En el segundo se identificarán los alcances y limitaciones encontrados en las distintas fases de ejecución del programa y se analizarán estos alcances y limitaciones con el empleo del enfoque de las políticas públicas y las teorías concretas previamente esbozadas. Finalmente, en el tercer capítulo se hará un balance para determinar si los alcances pesaron más que las limitaciones, o viceversa, durante el periodo de estudio de la formación del PRRREP, terminando con la formulación de unas recomendaciones que permitan mejorar la política en el inmediato futuro.

El método utilizado para lograr esta investigación fue cualitativo. La forma como se realizó el proceso de análisis, se centró en un enfoque eminentemente interpretativo, el cual estuvo conformado por dos puntos de partida importantes dentro de la investigación. Para desarrollarla se usaron fuentes académicas y empíricas, documentos sobre la informalidad del empleo, políticas diseñadas anteriormente enfocadas a los vendedores ambulantes y entrevistas. Las fuentes

⁵ Comparar también Senge, Peter. “La quinta Disciplina”. *s.f.* Documento electrónico.

⁶ Comparar también Torgerson, Douglas. “Entre el conocimiento y la razón: las tres caras del análisis de políticas”. En: Aguilar, Luis F. *El estudio de las políticas*. 1994.

⁷ Comparar también Cortázar Velarde, Juan Carlos. “Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales”. 2006. Documento electrónico.

fueron recolectadas en bibliotecas, en bases de datos, en internet y mediante las entrevistas a los mismos vendedores.

Esta investigación es pertinente para la Ciencia Política puesto que partiendo de las teorías y conceptos del enfoque de las políticas públicas se analiza en la práctica la una política concreta y de alto contenido social con miras a evidenciar qué tan bien se hizo y qué tanto se puede mejorar. El trabajo también permite entender que las sociedades son cambiantes y se afectan por las fuerzas políticas, intereses, periodos de gobierno cortos, demandas de los ciudadanos y necesidades de la misma ciudadanía.

Esta investigación deja como aprendizaje que las experiencias de cada gobierno al enfrentar los problemas de la ciudad son distintas y que no es sencillo enfrentarse a un análisis sin entrar en los pequeños detalles de las varias políticas que ayudan a que las ciudades proporcionen mejores oportunidades de desarrollo económico y social.

1. HACIA UN NUEVO MODELO PARA EL APROVECHAMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA FORMALIZACIÓN DE LAS VENTAS AMBULANTES.

A lo largo de este capítulo se hará una descripción de un nuevo modelo para el aprovechamiento del espacio público y la formalización de las ventas ambulantes, partiendo de los planes de desarrollo de los gobiernos de los alcaldes Enrique Peñalosa y Antanas Mockus, continuando con el de Luis Eduardo Garzón quien introdujo El PRRREP, objeto de análisis de este trabajo de grado y aludiendo al de Samuel Moreno quien la siguió implementando durante el periodo de estudio.

Bogotá es una ciudad modelo para Colombia y Latinoamérica por su importancia en la región debido a que se sitúa como una metrópolis que acoge a los varios tipos de población y en ella se desarrollan distintos tipos de actividades económicas y productivas que contribuyen de manera definitiva al desarrollo de la nación. No obstante su importancia, existe una dificultad que en los últimos veinte años ha aquejado a la ciudadanía, es aquella relacionada con el comercio informal. Las restringidas oportunidades laborales que se ofrecen en la ciudad han conducido a que muchos ciudadanos y ciudadanas acudan a alternativas informales para la consecución de recursos económicos.⁸ Una de estas alternativas son las ventas ambulantes que si bien representan opciones de vida, también conllevan inconvenientes iguales de relevantes como la invasión del espacio público, los problemas de movilidad, de salubridad, de seguridad, entre otras.

Cuando se hace alusión al espacio público y a las ventas ambulantes se evidencia como una población vulnerable ha hecho del uso de calles, andenes y pasillos de la ciudad su única herramienta de subsistencia y de generación de ingresos. Pero la problemática radica en que el prototipo de ciudad que todos quieren es una ciudad limpia, con andenes por donde transitar y sin tener que esquivar calle

⁸ Bogotá cuenta con 79.290 vendedores ambulantes en la ciudad de Bogotá según el DANE. Ver III Bienal Iberoamericana de Diseño. “Kioscos de ventas en el espacio público Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Maestro de Espacio Público – DAPD – Mesa Técnica de Apoyo Red Pública de Prestación de Servicios a los Usuarios del Espacio Público - Especificaciones de Construcción”. Consulta electrónica.

por calle los toldos en el piso. Es por esto que este tipo de actividad de comercio informal, si se quiere llamar así, es una práctica que ha llamado la atención de los diferentes gobiernos de la ciudad.

A lo largo de este capítulo, se hará una descripción del problema basándose en los antecedentes, las contradicciones y la base teórica con la que se aborda de manera sencilla el tema principal de la investigación.

1.1. ANTECEDENTES

En el 1998, Enrique Peñalosa, con su plan de desarrollo denominado “Por la Bogotá que queremos”, buscaba generar un cambio estructural que incluía la construcción de grandes obras físicas en la ciudad. Su administración se focalizó en “cinco principales proyectos prioritarios: Sistema Integrado de Transporte Masivo, Construcción y Mantenimiento de Vías, Banco de Tierras, Sistema Distrital de Parques y Sistema Distrital de Bibliotecas”⁹; sin embargo estos programas principales no incluyeron a la población más humilde en cuanto a su desarrollo social ni económico, dejando a los vendedores ambulantes fuera de las expectativas de desarrollo de la ciudad.

Durante este periodo, los vendedores fueron tomados en cuenta solamente para ser expulsados del espacio público por medio del uso de la fuerza pública y sin pensar en que su sustento se basaba en las ventas que hacían día a día.

En el 2001, cuando Antanas Mockus comenzó su gobierno como alcalde de Bogotá, propició la adopción de un plan de desarrollo llamado “Bogotá para vivir todos del mismo lado” basado en 7 ejes principales: cultura ciudadana, productividad, justicia social, educación, ambiente, familia y niñez y, gestión pública admirable. Durante su gobierno comprendido entre el 2001 y el 2004 se vivió en la ciudad un avance hacía lo social con la participación activa de la ciudadanía. La ciudad comenzó a marcar la diferencia, aun con las demás ciudades del país, haciendo énfasis en el embellecimiento y prosperidad, pero sólo enmarcándose en el aspecto de

⁹ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Acuerdo 6 de 1998. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 – 2001. Por la Bogotá que queremos”. 1998. Artículo 2. Consulta electrónica.

educación social. Si bien el objetivo general de este gobierno fue lograr conciencia de ciudadanía para construir una ciudad colectiva, incluyente y justa,¹⁰ no alcanzó en tres años a cumplir esas pretensiones de manera integral. La inclusión no se evidenció para algunos sectores de la ciudadanía como los vendedores ambulantes que siguieron sin saber qué rumbo tomar.

En el 2004 llega la administración de Luis Eduardo Garzón con una filiación política diferente a la de los dos gobiernos anteriores. Durante su periodo de gobierno se buscó con determinación incluir a los vendedores ambulantes dentro del desarrollo de la ciudad por medio de políticas establecidas en su plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Se luchaba así contra la pobreza y la exclusión a la que la población vulnerable se encontraba sumida.

El objetivo general del plan fue “construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho”¹¹ y a diferencia de las anteriores administraciones, el plan trazó un eje de reconciliación que contempla a los vendedores ambulantes no como problema sino como una población a la que se debía atender: “Se integrarán actividades como las ventas ambulantes, el reciclaje y el transporte no motorizado a los procesos, servicios, canales y mercados de la economía de la ciudad”¹².

Esta medida se haría por medio de mecanismos que impulsaran proyectos encaminados a pequeñas empresas que se dedicaran a la economía informal para lograr apoyarlos en su desarrollo, “creación y adopción de mecanismos adecuados para impulsar la realización de proyectos productivos de prestación de servicios y

¹⁰ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Decreto 440 de 2001. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2001 – 2004 – Bogotá para vivir todos del mismo lado”. 2001 .Artículo 1. Consulta electrónica.

¹¹ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. 2004. Artículo 1. Consulta electrónica.

¹² Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Eje de reconciliación. Artículo 16 y 17, Políticas para el eje de reconciliación. numeral 6. Consulta electrónica.

comercialización destinados a empresarios unipersonales, familiares, pequeños y medianos que operan en el marco de la economía informal para apoyar su organización y desarrollo formal”¹³, con esto la economía informal se vería beneficiada con proyectos que a largo plazo serían implementados por otros mucho más ambiciosos que les permitiera mejorar su bienestar y el de la ciudad.

La inclusión se haría por medio de un programa al que se llamó: Inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial,

Este programa se encaminará a la generación de empleo sostenible en el tiempo a través del fortalecimiento de las cadenas productivas basadas en los clúster locales, incorporando el componente de asociatividad al crecimiento de las economías locales. Prestará asesoría para la consecución de recursos de financiación para capital de trabajo y apoyo para la capacitación y desarrollo técnico de las PYMES participantes para que sean unidades productivas en red integradas a las cadenas productivas.¹⁴

En este contexto es que el Alcalde Garzón adoptó posteriormente el Plan Maestro de Espacio Público, el cual creaba una estrategia a largo plazo para el restablecimiento del espacio público combinado con una garantía de derechos y equidad para los ciudadanos. Uno de sus objetivos enmarca este nuevo modelo adoptado era “lograr la equidad social en el aprovechamiento económico del espacio público, desarrollando acciones mediante las cuales se privilegie a los sectores vulnerables de la sociedad”¹⁵.

Dentro de este Plan Maestro se contempla la Política Pública de Recuperación y Manejo del Espacio Público del Distrito Capital y a su vez desarrolla el Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos que a lo largo del trabajo será llamado PRRREP, el cual pretende atacar directamente

¹³ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. 2004. Eje de reconciliación. Artículo 18. Estrategias del Eje de Reconciliación. Numeral 8. Consulta electrónica.

¹⁴ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. 2004. Eje de reconciliación. Artículo 19. Programas del Eje de Reconciliación. Numeral 14. Consulta electrónica.

¹⁵ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Decreto 215 de 2005. Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital”. 2005. Artículo 5, numeral 5. Consulta electrónica.

la problemática anteriormente descrita y será el principal objeto de estudio de esta investigación.

1.2. DE LO GENERAL A LO PARTICULAR: PLAN MAESTRO, POLÍTICA Y PROGRAMA

Las decisiones que la administración de la ciudad de Bogotá ha ido desarrollando para la creación de un nuevo modelo de gestión del espacio público y la formalización de las ventas ambulantes se han tomado a lo largo de diversos gobiernos y poseen las características propias de las políticas públicas, siendo unas más generales que las otras. La siguiente gráfica permite ilustrar como hay unas políticas más generales que la política particular objeto de este trabajo de grado.

Gráfica 1. De lo general a lo particular.



Fuente: elaboración del autor de la investigación

1.2.1. Plan Maestro de Espacio Público. El Plan Maestro de Espacio Público sería la política mayor y tiene como objetivo el de concretar políticas,

estrategias, programas, proyectos y metas, los cuales están relacionados y vinculados con el espacio público del Distrito Capital, estableciendo normas que alcanzan la regulación en cuanto a lo que genera, mantiene, recupera y aprovecha la economía y la apropiación social.¹⁶ Asimismo este plan contiene los,

Instrumentos de planificación que permiten establecer las necesidades requeridas en la generación de suelo urbanizado. El Plan Maestro de Espacio Público (PMEP) establece las políticas de corto, mediano y largo plazo, así como los programas, proyectos y metas a través de los cuales se pretenden alcanzar cada uno de los objetivos propuestos. El Plan Maestro de Espacio Público, el cual se elaboró como mecanismo de la administración distrital para planificar y gestionar aquellas políticas enfocadas al manejo y gestión del espacio público.¹⁷

1.2.2. Política Pública de Recuperación y Manejo del Espacio Público del Distrito Capital. En desarrollo del Plan Maestro y con el propósito de intervenir los problemas que tienen que ver con el espacio público y con su mejoramiento, aparece la Política Pública de Recuperación y Manejo del Espacio Público del Distrito Capital. Esta política pública 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. Esta política se basó en los siguientes principios del 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. Garantizar el mantenimiento del espacio público construido, mediante formas de aprovechamiento que no atenten contra su integridad, uso común, y libre acceso; 6. La equidad en la regulación del uso y aprovechamiento por diferentes sectores sociales.¹⁸

1.2.3. Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos (PRRREP). En desarrollo de la política pública de Recuperación

¹⁶ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Decreto 215 de 2005. Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital”. Artículo 5. Objetivos. Consulta electrónica.

¹⁷ Ver SuperCADE Virtual Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. “Plan Maestro de Espacio Público”. Consulta electrónica.

¹⁸ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Decreto 190 de 2004. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”. 2004. Artículo 13. Consulta electrónica.

y Manejo del Espacio Público del Distrito Capital se adoptó el PRRREP, la micropolítica pública objeto de este trabajo. Con esta se buscó recuperar los espacios dándole una nueva cara y aprovechando así los diferentes espacios que brinda la ciudad para crear nuevos planes de desarrollo económico dirigido a los vendedores ambulantes. De igual forma el programa incluyó capacitación de los vendedores para lograr que estos puedan tener la oportunidad de crear pequeñas empresas.

1.3. COMPRENDIENDO EL PRRREP COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA

Para reconocer al PRRREP como política pública es pertinente reconocer en él los elementos básicos de una política pública. Para el efecto se tendrá en cuenta la definición del profesor Raúl Velásquez, quien considera que una política pública es un “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática, la política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.”¹⁹

De acuerdo a la definición, una política pública es un proceso, y como es sabido, todo proceso lleva consigo unas etapas que cambian de acuerdo a las necesidades de cada gobierno tratando de conseguir su objetivo. Asimismo, este proceso es bien conocido como integrador, ya que permite que los diferentes elementos se articulen, “las autoridades públicas y los particulares que pueden llegar a intervenir durante la formación; sus decisiones, acciones, inacciones y acuerdos; los objetivos, instrumentos y resultados de la política, y el ambiente en el cual esta se surte”²⁰.

Las políticas públicas no tienen el mismo nivel. Es posible encontrar que unas políticas públicas abracen a unas políticas menores a manera de las muñecas rusas de madera conocidas como las matrioskas, pues comienzan con una muy

¹⁹ Comparar Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Revista Desafíos*. Semestre I de 2009. p. 159.

²⁰ Ver Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto política pública”. p. 160.

pequeña albergada dentro de una más grande, hasta completar un número determinado de las mismas. Este ejemplo clarifica que las políticas públicas por más pequeñas que sean algunas, están dentro de otras y existen unas más grandes que se articulan entre sí, permitiendo una movilidad de instrumento de unas hacia otras.²¹

Precisamente esto se presenta en la política objeto de este trabajo pues como ya se vio; hay una macropolítica pública conocida como el Plan Maestro de Espacio Público que tiene como objeto concretar varias políticas, estando entre ellas la Política Pública de Recuperación y Manejo del Espacio Público del Distrito Capital, la cual, a su vez, acoge el programa objeto de estudio, el PRRREP.

Antes de reconocer en el PRRREP los diversos elementos de una política pública es necesario definir tres conceptos clave de este programa para comprender el verdadero alcance del Programa. *Vendedor ambulante*: “persona que mediante la utilización de un elemento móvil o portátil, ejerce una actividad comercial o prestación de servicios de un bien o lugar de uso público”²². *Vendedor estacionario*: “persona que desarrolla su actividad alrededor de Quioscos, toldos, vitrinas o casetas, ocupando permanentemente el mismo lugar del Espacio Público”²³ *Espacio público*: entendido 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 lo tanto, los límites de los intereses privados de los habitantes (Ley 9 de 1989 y Decreto 1504/98 Artículo 2). Son bienes de uso público aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, fuentes y caminos y en general todos los inmuebles públicos destinados al uso o disfrute colectivo.²⁴

1.3.1. Objetivos del PRRREP. En consonancia con el Plan Maestro, el PRRREP se proponía, a través de la intervención pública, desencadenar “un proceso continuo de mejoramiento, mantenimiento y recuperación del espacio público en

²¹ Comparar Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto política pública”. p. 161.

²² Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Proyecto de Acuerdo 133 de 2004 Concejo de Bogotá D.C. Por el cual se establece la reglamentación para ventas ambulantes en Bogotá D.C.”. 2004. Artículo 3. Consulta electrónica.

²³ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Proyecto de Acuerdo 133 de 2004 Concejo de Bogotá D.C. Por el cual se establece la reglamentación para ventas ambulantes en Bogotá D.C.”. Artículo 3. Consulta electrónica.

²⁴ Ver Alcaldía de Choachí – Cundinamarca. “El Espacio Público”. *s.f.* p. 1. Documento electrónico.

zonas centrales y, en general, en áreas urbanizadas y edificadas con alto potencial de revalorización económica de los inmuebles privados”²⁵.

En esta vía, el PRRREP proponía tres grandes temas, “a) Operaciones de reordenamiento puntual y relocalización de actividades informales; b) Operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados; c) Operaciones de construcción de espacios análogos y conexos con el espacio público”²⁶.

Para efectos de la investigación, el numeral c) es el que abarca los quioscos de ventas que atañen al trabajo. Estos quioscos serán el instrumento con el que el PRRREP conseguiría parte de la recuperación del espacio público en la ciudad de Bogotá. Estas operaciones se llevarían a cabo para permitir el aprovechamiento del suelo y la valorización de los otros espacios que se han visto afectados por el desarrollo urbanístico, “...comprende el diseño, la construcción, la gestión inmobiliaria y la ejecución del programa de ventas en los espacios análogos, centros comerciales populares, recintos feriales y similares...”²⁷.

La administración de Luis Eduardo Garzón decide liderar el programa de quioscos fijos para los vendedores ambulantes, no sólo buscando la recuperación del espacio, sino también encaminados a la reubicación de los vendedores y de esta forma lograr el mejoramiento del espacio público y dar paso de la informalidad a la formalidad del empleo de estos ciudadanos.

El programa estaba enfocado a los 79.290 vendedores ambulantes que presenta la ciudad de Bogotá según un estudio realizado por el DANE, los cuales se han convertido en una población altamente vulnerable y desprotegida por parte de las entidades distritales. De igual forma, buscaba conseguir la recuperación del espacio

²⁵ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Decreto 215 de 2005. Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital”. Artículo 26. Consulta electrónica.

²⁶ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Decreto 215 de 2005. Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital”. Artículo 27. Consulta electrónica.

²⁷ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Decreto 215 de 2005. Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital”. Artículo 30. Consulta electrónica.

público en donde se le violan los derechos al peatón y los únicos beneficiados son aquellos vendedores que ocupan este espacio.²⁸

La solución que se pretendió por medio de este programa era conseguir en primera medida, la formalización de la actividad dentro de un sistema organizado y diseñado, buscando mejores condiciones de trabajo y de vida para los vendedores ambulantes por medio de un sitio estable, con condiciones óptimas de trabajo, y con un adecuado diseño tanto para los vendedores como para la imagen de la ciudad.²⁹

Cabe mencionar que la proyección del programa era vincular a 15.000 vendedores a que se registren en la Secretaría de Desarrollo Económico con el fin de formalizar su actividad comercial”³⁰. Es así, que se percibe otro de los elementos inmersos en la definición como el proceso intencional mediante el cual las autoridades públicas, con la eventual participación de los particulares, definen una situación como problemática que debe ser intervenida, establecen ciertos objetivos y seleccionan e implementan determinados instrumentos para alcanzarlos. Para este caso sacar a los vendedores de la informalidad representa un problema que requiere ser intervenida con la combinación de los demás elementos propuestos por el profesor Velásquez.

De igual forma, al instalar estos módulos, el programa tenía dentro de sus objetivos e implementación el lograr que cada vendedor ambulante realizara un proyecto de micro empresa con el fin de pasar a la formalidad, lo cual era el punto de partida para que esta población dejara de ser ambulante y pasara a tener programas de empresa, en la que por sí mismos pudieran recibir sus ingresos e incluso en un futuro generar empleo. Para emprender el proyecto, cabe destacar otro de los instrumentos

²⁸ Comparar III Bienal Iberoamericana de Diseño. “Kioscos de ventas en el espacio público Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Maestro de Espacio Público – DAPD – Mesa Técnica de Apoyo Red Pública de Prestación de Servicios a los Usuarios del Espacio Público - Especificaciones de Construcción”. Consulta electrónica.

²⁹ Ver III Bienal Iberoamericana de Diseño. “Kioscos de ventas en el espacio público Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Maestro de Espacio Público – DAPD – Mesa Técnica de Apoyo Red Pública de Prestación de Servicios a los Usuarios del Espacio Público - Especificaciones de Construcción”. Consulta electrónica.

³⁰ Ver Página de la Personería de Bogotá, D.C. “Programa de Kioscos”. Consulta electrónica.

de la implementación del programa y es la capacitación y formación en mercadeo y ventas.

1.3.2. Los instrumentos del Programa para cumplir sus objetivos. Por medio de la Resolución 068 del 18 de Junio de 2008 que modifica la resolución del IPES – DG – 098 del 7 de julio de 2007 y a través de la resolución IPES – DG – 125 del 7 de septiembre de 2007, se reglamentó el proceso de identificación, selección y asignación de los vendedores informales que se ubicarán en los primeros puntos de venta de las Localidades Santa Fe y La Candelaria³¹. Así se comenzaba la base de datos para contar los vendedores ambulantes en estas zonas de la ciudad y luego iniciar el proceso de asignación de los módulos.

Los quioscos serían los instrumentos principales para cumplir los objetivos del programa, un lugar para la exhibición adecuada de los productos dentro de un espacio digno para el vendedor que ofrezca óptimas condiciones espaciales como puestos de trabajo y que además sea un exhibidor de productos comunes de venta en el espacio público.³² El diseño del quiosco, que permitía la ubicación de dos vendedores ambulantes en cada quiosco, uno en la parte delantera y el otro se ubicaría en la parte de atrás, contaba con dos objetivos fundamentales: a. la visión del peatón; y, b. la exhibición de los productos por parte del vendedor. El primer objetivo se basa en que el peatón pueda observar los productos a la venta desde un plano de 360 grados al momento en que el vendedor abre las compuertas de su quiosco, a su vez el punto más importante es que una vez abierto el quiosco, no se convertirá en un obstáculo para transitar y sólo ocupará un espacio bastante reducido. En segundo lugar y desde la perspectiva del vendedor, su diseño se basa en que tiene un espacio semiabierto en donde el módulo le ofrece un contexto espacial que delimita tres planos de acción, siendo estos superficies de exhibición principalmente y, el cuarto plano está abierto al flujo peatonal (Ver anexos 1 y 2). De igual forma y desde la

³¹ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Resolución 068 de 2008. Por la cual se modifica la resolución IPES – DG – 098 – 07 de julio 16 de 2007”. 2007. Consulta electrónica.

³² Comparar III Bienal Iberoamericana de Diseño. “Kioscos de ventas en el espacio público Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Maestro de Espacio Público – DAPD – Mesa Técnica de Apoyo Red Pública de Prestación de Servicios a los Usuarios del Espacio Público - Especificaciones de Construcción”. Consulta electrónica.

perspectiva del vendedor el diseño le ofrece a este la oportunidad de servir como medio de comunicación para publicitar diversos productos.³³

Como cada quiosco tenía dos módulos de venta, los 304 que primero se instalaron ofrecían 608 alternativas comerciales en el espacio público a los vendedores informales que se encuentran en proceso de formalización con el IPES. Para la asignación de los quioscos, el IPES realiza procesos de identificación y convocatoria, selección y asignación de los quioscos. Para el 2010 se encontraban operando 473 módulos de venta, es decir, 77,8% de los módulos instalados en la ciudad.³⁴

Para la ubicación de estos quioscos se tuvieron en cuenta los siguientes criterios fijados por la misma administración distrital:

1. Andenes de más de 5 metros de ancho, sobre la franja del mobiliario sin intervenir sobre el flujo peatonal;
2. Sobre espacios públicos construidos y de superficie dura respetando antejardines y retrocesos;
3. No sobre el centro de los espacios para proteger el paisaje urbano y el mobiliario existente;
4. Sobre ejes comerciales;
5. Prioridad ante los árboles;
6. No alterar la visibilidad de las fachadas de comercio; y,
7. Distancia mínima de 15 metros de los Paraderos M – 10.³⁵

Otro instrumento de la política pública fueron las pruebas de lecto-escritura y operaciones básicas de aritmética que fueron aplicados durante las dos etapas de la Fase I³⁶ como requisito de acceso a la capacitación impartida por el IPES. En la primera etapa, 454 vendedores certificaron la prueba, sin embargo, el 73.35% finalizaron el proceso de capacitación, en la segunda 131 aceptaron dicha prueba en donde el 64.89% ingresan al proceso de asignación. “El contenido de la capacitación dada a los vendedores informales en el proceso de inclusión al programa de la Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público (REDEP) contenía una

³³ Comparar III Bienal Iberoamericana de Diseño. “Kioscos de ventas en el espacio público Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Maestro de Espacio Público – DAPD – Mesa Técnica de Apoyo Red Pública de Prestación de Servicios a los Usuarios del Espacio Público - Especificaciones de Construcción”. Consulta electrónica.

³⁴ Ver Cámara de Comercio de Bogotá. “Capítulo 3. Gestión del Espacio Público de Bogotá”. Observatorio de la Gestión Urbana. *s.f.* p. 56. Documento electrónico.

³⁵ Ver Instituto para la Economía Social – IPES. “Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular”. 2009. p. 24. Documento electrónico.

³⁶ Prueba de Intereses Vocacionales PIVOC.

serie de asignaturas como mercadeo y ventas, contabilidad, economía, proyectos de vida»³⁷.

Por otro parte durante la fase I etapa 2, el IDU se realizó la siguiente contratación para una inversión total de \$5.723.0 millones mediante los contratos: No. 142 de 2007 con la firma SOCODA S.A. por un valor de \$5.240.3 millones. Y el contrato de interventoría No. 158 de 2007 con el consorcio INGECON – MAB por valor de \$482'6 millones.³⁸

Los vendedores deberían ser beneficiados no sólo por la instalación de los módulos, sino también por las mercancías que obtendrían para venderlas en ellos. El IPES a través de la REDEP se lograría que 130 empresas proveyeran los insumos a través de una operación logística que permitiera la distribución de las mismas y la prestación de servicios, regulando los precios de los proveedores que permitieran a su vez, la estabilidad de los ingresos a los beneficiarios de la política pública. Así pues y mediante la cooperación entre la empresa privada y al Distrito, se reducirían los intermediarios en cuanto al suministro de las mercancías, lo que terminaría por mejorar las condiciones de trabajo.³⁹

1.3.3. Los actores de la política. La política cuenta con una serie de actores que participaron en el diseño, formulación e implementación del programa con la responsabilidad de asumir el proceso como parte de sus objetivos institucionales, pero más allá de eso, mitigar una situación definida como problemática.

Cuando el ex alcalde Luis Eduardo Garzón decide liderar los programas para formalizar a los vendedores ambulantes y recuperar el espacio público se enfrenta a la situación dejada por las anteriores administraciones con la entidad encargada de los vendedores. Esta entidad llamada Fondo de Ventas Populares (FVP) el cual nace en el Concejo de Bogotá bajo el Acuerdo 25 del 9 de Diciembre de 1972, como un organismo adscrito a la Secretaría de Gobierno, dedicada a dar prioridad de política

³⁷ Ver IPES. “Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular”. p. 27. Documento electrónico.

³⁸ Ver IPES. “Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular”. p. 25. Documento electrónico.

³⁹ Comparar IPES. “Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular”. pp. 28 - 29. Documento electrónico.

pública a la renovación de la infraestructura dejando notablemente a un lado temas como la formalidad del empleo y el desarrollo social para esta población.

El Alcalde Garzón, buscó ponerle fin al FVP pues dicha entidad no había evidenciado grandes progreso en materia de formalización y empleo digno para la población, ni tampoco programas exitosos para a los vendedores ambulantes.

Con el Acuerdo Distrital No. 257 del 30 de Noviembre de 2006⁴⁰, se ordena la transformación en una nueva entidad de la administración en el Distrito Capital, llamada Instituto para la Economía Social (IPES) con una misión y unos objetivos diferentes al FVP, como la inclusión social de los vendedores ambulantes en la recuperación del espacio público de la ciudad y el desarrollo personal a partir de oportunidades para generar empresa. Esta nueva entidad es un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la también creada Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.⁴¹

Otros actores de la política pública surgen mediante la celebración de contratos o convenios para su adecuada implementación. Tal es el caso del Convenio No. 1919 de 2007, suscrito entre el IPES y el operador la Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas (CORFAS), cuyo objeto era:

[...] aunar esfuerzos técnicos, humanos, financieros y administrativos, para apoyar la puesta en marcha, operación y sostenibilidad de la REDEP, con el propósito de asegurar el mejoramiento de la situación Socioeconómica a través de la creación y acompañamiento de las condiciones de Asociatividad y en Formación y Desarrollo de sus Aspectos Empresariales.⁴²

⁴⁰ Por el cual se dictan Normas Básicas sobre la Estructura, Organización y Funcionamiento de los Organismos y de las Entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

⁴¹ Comparar Historia del Fondo de Ventas Populares - Alcaldía Mayor de Bogotá. Documento electrónico. p. 79. "Entre las funciones del IPES están "Fomentar, coordinar y ejecutar las políticas de desarrollo económico del Distrito que permitan mejorar la productividad y los ingresos de los colectivos sociales del sector formal e informal mediante el fortalecimiento de competencias productivas, empresariales y comerciales, la formación de capital humano, la generación de ingresos, el apoyo a proyectos productivos, el acceso a microcréditos, la asistencia administrativa en plazas de mercado, la inserción en los mercados de bienes y servicios, y la reubicación de actividades comerciales o de servicios, con el propósito de mejorar las condiciones y los activos de los sectores sociales y el bienestar general de la población." Ver Archivo IPES. Acuerdo IPES- JD No. 0001 de enero 2 de 2007. "Por la cual se adoptan los Estatutos del Instituto para la Economía Social - IPES - del Distrito Capital". p. 1. Documento electrónico.

⁴² Ver Contraloría de Bogotá D.C. "Informe Final de la Visita Fiscal. Revisión y Evaluación de los convenios interadministrativos de cooperación no. 005 de 2007, suscrito entre el IPES y el DADEP y

Igualmente, aparecen como actores de esta política el DADEP para la construcción, instalación, y mantenimiento de los 154 módulos que se hicieron durante la fase I, etapa I, por \$5.478 millones; SOCODA S.A. para la fabricación de los módulos de venta por medio del y la ejecución fue por medio de los siguientes contratos No. 112 de 2007 por un valor total \$4.951.4 millones; e INGECON S.A. como interventora a través del contrato con la firma SOCODA S.A. por un valor total \$4.951.4 millones; No. 113 de 2007 en cuantía de \$508.828.753 por concepto de interventora”⁴³.

Los beneficiarios por su parte, juegan un papel importante ya que son ellos quienes dan testimonio de las bondades del programa, así lo afirma una vendedora Melba Malambo, quien por su parte es una de las beneficiadas de los quioscos sostiene que,

Desde que entró al programa se siente más tranquila debido a que ya no tiene que estar “correteando” todo el día para que no le decomisen la mercancía, asimismo argumenta que no se moja debido al diseño de los quioscos y finaliza diciendo que prefiere la formalidad que ofrece el programa.⁴⁴

1.4. COMPLEMENTO A LA DEFINICIÓN

Para un mejor entendimiento del PRRREP como política pública hay que reconocer a qué tipos de políticas públicas este programa responde. Cabe resaltar que existen distintas tipologías que ayudan a complementar la definición propuesta y destaca a su vez algunas características propias del programa. Dentro de las tipologías propuestas por el profesor Velásquez se puede decir que el PRREP es:

- a) Una política “virtuosa” porque busca la satisfacción de los intereses colectivos de la sociedad.
- b) Una política “compleja” porque en ella participan muchos actores en su formulación, implementación y evaluación y se busca solucionar problemas multicausales.
- c) Una política de Estado, o más precisamente de Distrito, puesto que, a pesar de los cambios en el gobierno de turno se mantiene en el tiempo inmune a los cambios

no. 017 de 2008, suscrito entre el IPES y el IDU, para la administración de 304 módulos de venta (quioscos) para los vendedores informales”.2012. p. 5. Documento electrónico.

⁴³ Ver IPES. “Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular”. p. 25. Documento electrónico.

⁴⁴ Ver Elespectador.com “IPES, La mitad de los quioscos de venta en Bogotá están cerrados: Los usuarios se quejan porque las ventas son mínimas”. (12 de Julio de 2011). Consulta Electrónica.

administrativos. d) Una política es “substantiva” pues proveer a los individuos ventajas, desventajas, costos y beneficios. e) Una política con componentes distributivos y redistributivos. Los distributivos en la medida que asigna recursos nuevos como serán los quioscos a instalarse en el espacio público. Pero al mismo tiempo redistributiva pues entra a administrar el espacio público, un espacio existente, limitado y ocupado, ya sea por transeúntes o vendedores ambulantes. f) Una política regulatoria en la medida en la medida que al administrar el espacio público busca imponer restricciones a los individuos y ejerce un control específico a las actividades y recursos por lo que puede causar oposición en los grupos que se ven afectados.⁴⁵

Vistas en este capítulo las características principales del PRRREP como política pública, en el siguiente capítulo se verá cómo se llevó a cabo su implementación en el Distrito Capital permitiendo así describir y analizar sus alcances y limitaciones.

⁴⁵ Comparar Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto política pública”. pp. 182 – 187.

2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DEL PRRREP 2007-2011

En este capítulo se describirán los alcances y limitaciones hallados durante el proceso investigativo a lo largo de la implementación del PRRREP durante el periodo 2006 – 2010 y se analizarán a la luz de la teorías del análisis de las políticas públicas que fueron identificadas en la introducción.

Para ello es pertinente tener en cuenta que el PRRREP como política pública es un proceso dinámico y complejo fruto de la interacción de una serie de elementos que abarcan la esencia y contenido de la política y de actividades reiterativas encaminadas a diseñar, implementar, monitorear y continuar con la ejecución de la política.⁴⁶ Así pues, tratadistas como Carlos Gerardo Molina hablan de un proceso continuo de formación de la política, superando el esquema clásico del ciclo de la política y sus fases que se suceden y agotan en el tiempo.

2.1. ALCANCES DEL MODELO DE AMINISTRACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO QUE INTRODUJO EL PRRREP

El PRRREP, introducido durante la administración de Luís Eduardo Garzón, creó un nuevo modelo de administración del espacio público en Bogotá. En efecto, en las anteriores administraciones los vendedores ambulantes sufrían persecuciones provenientes de los operativos policiales que buscaban decomisarles los productos base de su subsistencia y recuperar el espacio público. La administración del Alcalde Peñalosa (1998-2001) hizo énfasis en la reubicación de los ambulantes con el fin de formalizar su empleo. Sin embargo primaron las acciones de desalojo del espacio público generándose conflictos con los sectores populares que vivían de esta forma de trabajo.⁴⁷

⁴⁶ Ver Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto política pública”. p.160

⁴⁷ Comparar León, Juanita. “Enrique Peñalosa, un visionario de la ciudad”. *La Silla Vacía*. (26 de octubre de 2011). Consulta electrónica.

Algo similar ocurrió durante el gobierno del Alcalde Mockus (2001-2004). Pese a que su programa de gobierno buscó “promover la incorporación de los vendedores ambulantes y estacionarios al mercado formal, con un criterio empresarial”⁴⁸, se llevaron a cabo múltiples desalojos, como el ocurrido con 200 familias de vendedores ambulantes en el barrio 7 de Agosto. Los más críticos de este operativo registraron sus efectos en las siguientes palabras: “la brutalidad con la que actuó la fuerza pública, maltratando a humildes familias y levantando sus casetas, revivieron los peores procedimientos del fascismo”⁴⁹.

Por el contrario, Luis Eduardo Garzón desde su campaña electoral marcó un profundo contraste al iniciar un diálogo con los líderes de los vendedores ambulantes en aquellas zonas de la ciudad donde estos tenían un gran dominio, como por ejemplo el barrio 20 de julio. Este tipo de acciones fueron vistas como positivas, pues no existía registro de que una administración desde su campaña política incluyera a los vendedores ambulantes y mejor aun, los organizara para escuchar sus ideas en busca de una formalización laboral. Si bien en este momento no se aludía directamente a la formalización efectiva de los vendedores ambulantes, el programa de gobierno nombraba la inclusión social y económica, teniendo en cuenta la relación entre el espacio público y el aprovechamiento que de este se derivara para el disfrute de todos, transeúntes y vendedores.⁵⁰

Una vez elegido Luis Eduardo Garzón como Alcalde Mayor, este proporcionó a través de su plan de desarrollo, el Plan Maestro del Espacio Público y el PRRREP las herramientas para la consecución de esta inclusión. Posteriormente, con la creación del IPES en noviembre del 2006 (antiguo Fondo de Ventas Ambulantes – FVA), se termina de consolidar la adopción de un nuevo modelo de administración del espacio público pues gracias a este instituto, los vendedores

⁴⁸ Ver Castañeda, Alberto y García, Jon. Hábitat y espacio público: el caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaría de Gobierno, Instituto de Economía Social (IPES). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU-Hábitat. Bogotá, 2007. p. 175. Documento electrónico.

⁴⁹ Ver Tribuna Roja. “Mockus arremete contra los vendedores ambulantes de Bogotá”. *Tribuna Roja* N° 59. (Mayo 18 de 1995). Consulta electrónica.

⁵⁰ Comparar Portal de Bogotá. “Puntos claves del programa de Gobierno de Luis Eduardo Garzón. Lucho por Bogotá humana y moderna”. *s.f.* Consulta electrónica.

ambulantes adquirieron un puente de comunicación con la administración para el diseño e implementación de políticas económicas y sociales integrales.

Se demuestra así que la nueva administración no solo buscaba recuperación del espacio público sino también la visibilización de los vendedores ambulantes a través de oportunidades tangibles de formalización. El capital humano de los vendedores se convierte en el principal objetivo para lograr la mejora de su calidad de vida como elementos económicamente activos para la formalización de su actividad, concediéndoles el acceso a nuevas formas de capacitación y fomento de proyectos económicos para un comercio más legal. Germán Rodríguez, el defensor del Espacio Público, aplaude que “Bogotá se haya dado a la tarea de revisar el problema a fondo” y dice que “lo bueno es que desde allí ellos pueden hacer su tránsito hacia el comercio formal”⁵¹.

Con fundamento en las teorías del análisis de las políticas públicas se puede concluir que el grado cambio promovido por el nuevo modelo del PRRREP fue paradigmático.

En efecto, Peter Hall explica que los cambios que se introducen con las políticas públicas pueden ser de tres tipos, a saber: el primero se enfoca en la simple toma de decisiones a las que se les hacen pequeños ajustes que vienen de las negociaciones y de otras experiencias; el segundo, se centra en la utilización de nuevos instrumentos como estrategia. Estos dos procesos son usados como medios de acoplamiento y no implican una diferenciación con las nuevas modificaciones a la política. El tercer cambio, por el contrario, es radical y paradigmático debido a factores externos como las condiciones socioeconómicas, eventos sorpresivos que causan daños o sugieren daños potenciales, el cambio en las coaliciones del gobierno.

Es precisamente el tercer tipo de cambio que propone Peter Hall el que ocurrió en la ciudad de Bogotá con el diseño y puesta en marcha del PRRREP. Luis Eduardo Garzón con una visión política alternativa a lo tradicional, afronta un cambio de paradigma e ideología en la que más allá de las necesidades o no que tuviera la

⁵¹ Ver Lancheros, Yesid. “Ventajas y desventajas del programa de la Alcaldía para reubicar vendedores ambulantes en quioscos”. *El Tiempo*. (20 de junio de 2008). Consulta electrónica.

ciudad, expone las carencias sociales y económicas del grupo de los vendedores ambulantes

El análisis de las políticas públicas también permite explicar los factores que determinaron la ocurrencia de este cambio paradigmático. Particularmente el modelo bote de basura desarrollado por los autores Kingdon, Elder y Coob plantea que las políticas públicas se originan por la confluencia de cuatro corrientes: la de las personas, la de los problemas, la de las soluciones y la de las oportunidades, que aplicadas a este caso serían las siguientes:⁵²

Corriente de las personas: En el momento en el que Luis Eduardo Garzón comienza a elaborar su plan de gobierno, empiezan a identificar una serie de problemáticas que durante la administración anterior se habían omitido. Una vez elegido y posesionado como Alcalde de Bogotá, Garzón integra un equipo de trabajo que bajo el lema de *Bogotá Sin Indiferencia* lanzan propuestas de solución a los diferentes problemas de la ciudad haciendo parte del proceso de toma de decisiones y formulación de la política PRRREP.⁵³

Corriente de los problemas: Garzón y su equipo identifican las carencias y problemáticas sociales que presentan los vendedores ambulantes en el Distrito Capital, considerando que el problema de la invasión del espacio público por los vendedores ambulantes también se explica por la carencia de espacio para que ellos puedan ejercer su oficio de manera digna y legal.

Corriente de las soluciones: Teniendo en cuenta lo anterior, el equipo del alcalde Garzón identifican soluciones dentro del bote de basura que ayuden a solucionar la problemática definida.⁵⁴ En el pasado de Bogotá, y en otras ciudades del mundo, existía la solución de instalar quioscos en el espacio público para ser administrados temporalmente por unos ex vendedores ambulantes mientras se capacitaban para emprender proyectos propios y autónomos. Basados en el sociólogo

⁵² Comparar Aguilar. *Problemas públicos y agenda de gobierno (estudio introductorio y edición)*. p. 38. Documento electrónico.

⁵³ Comparar Aguilar. *Problemas públicos y agenda de gobierno (estudio introductorio y edición)*. p. 38. Documento electrónico.

⁵⁴ Comparar Aguilar. *Problemas públicos y agenda de gobierno (estudio introductorio y edición)*. p. 38. Documento electrónico.

Alejandro Portes se puede entender que la solución estaba basada en una nueva concepción del desarrollo la cual “no se concibe como un proceso de acumulación de capital sino como un proceso de cambio organizacional”⁵⁵ en el que los valores son vistos como medio que proporciona desarrollo pese a que son los que más se oponen al cambio o cambian más lentamente.⁵⁶ Bajo esta premisa, la capacitación se convertiría en un elemento cultural y social importante para lograr que los vendedores se formalizaran y emprendieran luego de dos años proyectos productivos autónomos.

De esta manera la solución propuesta por el alcalde Garzón cumple lo que la Corte Constitucional venía exigiendo, es decir, la armonización de la recuperación del espacio público con el derecho al trabajo.⁵⁷

Corriente de las oportunidades: Finalmente, el cuarto elemento del modelo bote de basura que permite explicar la ocurrencia del cambio paradigmático introducido con el PRRREP es la coincidencia de tres corrientes ya explicadas con una última, es decir la de las oportunidades. La oportunidad concreta para que la política pública PRERE se haya insertado en la agenda de las políticas fue la elección popular de Luis Eduardo Garzón como alcalde de Bogotá. Gracias a este evento, Garzón pudo proponer una nueva solución de corte más social al problema del espacio público y a las ventas ambulantes, ganar el apoyo electoral y legitimarse luego en el gobierno para diseñar el PRRREP y ponerlo en funcionamiento.

2.2. LIMITACIONES DEL MODELO DE AMINISTRACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO QUE INTRODUJO EL PRRREP

Pese al cambio paradigmático que introdujo el PRRREP, la investigación arrojó como hallazgo que el nuevo modelo para la administración del espacio público y la

⁵⁵ Ver Portes, Alejandro. “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, *Cuadernos de Economía*, Vol. XXV, No. 45, Bogotá, (2006). pp. 15 – 16.

⁵⁶ Comparar Portes. “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”. p. 18.

⁵⁷ Comparar Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia T-706/99. Bienes de uso público Inapropiables, espacio público, efectos de los actos de perturbación, libertad de locomoción, impedimento para transitar en espacios accesibles a miembros de la comunidad”. 1999. Consulta Electrónica.

formalización de los vendedores ambulantes no fue del todo coherente y que presentó fallas que se podrían haber evitado si se hubieran seguido las recomendaciones realizadas por diversos analistas de políticas.

La gran limitación del modelo fue su carencia de una teoría económica que garantizara que los administradores de los nuevos quioscos tuvieran una demanda de productos suficiente para pagar el arrendamiento del quiosco y generar las utilidades necesarias tanto para el ahorro programado como para el diseño y ejecución del proyecto productivo autónomo que tendría que adelantarse posteriormente. Son Sabatier y Mazmanian quienes enfatizan sobre la importancia de la teoría soporte para la política pública.⁵⁸

Dos hallazgos de la investigación evidencian la debilidad de la teoría de apoyo. Por una parte se encuentra que el PRRREP se planteó desde su formulación con una cobertura muy baja lo cual hizo imposible que se impactara el problema de la invasión del espacio público en Bogotá de manera definitiva. Tres mil quioscos son insuficientes para atender a una población de vendedores ambulantes que asciende a 79.290.⁵⁹ La instalación de los módulos sólo se hizo en 4 de las 19 localidades urbanas, lo que sólo permitió el acceso a un número limitado de vendedores.⁶⁰

Si este número se hubiera anunciado como una primera fase o prueba piloto no se podría hacer esta crítica. Al respecto, Milá Gasco sugiere que la evaluación de la sostenibilidad de los programas no debe confundirse con los resultados ni con las medidas de impacto, esto quiere decir que la cobertura debió tomarse en cuenta desde

⁵⁸ Comparar Sabatier y Mazmanian. “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. p. 327. Documento electrónico.

⁵⁹ Ver III Bienal Iberoamericana de Diseño. “Kioscos de ventas en el espacio público Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Maestro de Espacio Público – DAPD – Mesa Técnica de Apoyo Red Pública de Prestación de Servicios a los Usuarios del Espacio Público - Especificaciones de Construcción”. Consulta electrónica.

⁶⁰ Comparar Galeano Rojas, Sonia Marcela. “Formas sociales y racionalidades alternas en la ordenación del espacio público: experiencias urbanas de comercio informal en Bogotá”. 2010. p. 98. Documento electrónico.

antes de iniciar el proceso de implementación para no dejar la sensación de que la política resultaba limitada frente al problema.⁶¹

Otro elemento que evidencia las carencias teorías del nuevo modelo es la vocación individualista del programa. La cobertura de la política y el impacto del modelo hubiera mejorado ostensiblemente si el beneficiado de cada quiosco no hubiera sido una persona natural sino una asociación de antiguos vendedores ambulantes trabajando de manera colectiva para el cumplimiento de diferentes funciones como por ejemplo, horarios de atención, protección del mercado y del espacio público, articulación con la red de distribución, etc. Según Ostrom, se deben tener en cuenta tres aspectos para evitar el individualismo, “1) los métodos de provisión de un nuevo conjunto de instituciones; 2) el establecimiento de compromisos creíbles, y 3) la supervisión mutua que se genera”⁶².

2.3. ALCANCES DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRRREP

Vistos los alcances y limitaciones del modelo planteado por el PRRREP la investigación arrojó nuevos alcances y limitaciones cuando se concentró en el periodo de implementación de esta política.

El primer alcance que se hizo evidente fue el adecuado diseño de los quiscos como instrumento central de la política pública. Dentro de las especificaciones técnicas se consideró desde un principio el uso de materiales de larga durabilidad y el respeto a la estética urbanística de la ciudad. Con este diseño no se querían repetir los errores que se presentaron en la ciudad de Medellín (ver anexo 3). El diseño estuvo bien pensado para que los peatones tuvieran acceso a ellos y en los andenes no ocuparan tanto espacio, es un módulo doble que ofrece las mercancías de manera que tanto peatón como vendedor tuvieran fácil acceso a los productos. Gracias a esto, los

⁶¹ Con base en sus argumentos, los aspectos a tener en cuenta es la generación de *outputs*, los beneficios que éstos generan a corto y largo plazo, los cambios en el nivel o modos de vida y la seguridad de mantener estos resultados por largo tiempo. Comparar Gascó Hernández, Mila. “Hacia una sistematización de la evaluación de programas y políticas públicas”. p. 63.

⁶² Comparar Ostrom. “El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva”. p. 265.

quioscos fueron considerados una obra de arte, tanto así que su diseño ganó premios internacionales, como por ejemplo el premio *Lápiz de Acero*, galardón en la categoría de productos de consumo de la revista Proyecto diseño, en el marco de la Feria Imaginna 2008.⁶³

Un segundo alcance presentando durante la implementación fue que el PRRREP benefició directamente a los antiguos vendedores ambulantes que fueron favorecidos con la asignación de un quiosco convirtiéndolos en comerciantes formales despreocupados por los operativos policiales para la recuperación del espacio público. Igualmente, los ciudadanos sintieron que los nuevos quioscos contribuían a la modernización de la ciudad.⁶⁴ Igualmente, los nuevos administradores de los quioscos se beneficiaron de un proceso de formación en temas de mercadeo y ventas, contabilidad, economía y proyecto de vida y entraron dentro de un programa de ahorro programado para impulsar el proyecto productivo a emprender cuando se devolviera el quiosco arrendado por la administración al cabo de dos años.⁶⁵

Para diciembre de 2008 se encontraban operando el 68.51% de los módulos instalados. Según datos suministrados por el IPES, “el promedio de ventas diario reportado por los asignatarios de los puntos de venta es de cincuenta mil sesenta y siete pesos”⁶⁶, es decir un ingreso estimado mensual de un millón quinientos mil pesos.

⁶³ Ver Pagina del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. “Quioscos para vendedores ganan premio a nivel nacional”. *El Espectador versión digital*. (25 Mayo 2008). Consulta electrónica.

⁶⁴ Comparar Lancheros. “Ventajas y desventajas del programa de la Alcaldía para reubicar vendedores ambulantes en quioscos”. Consulta electrónica.

⁶⁵ Diversas entidades fueron las responsables del proceso de capacitación como las Secretarías de Integración Social, Planeación, Educación, Gobierno, Hacienda y Salud, el Instituto de Economía Social, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, el Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud, el Instituto de Desarrollo Urbano, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, la Universidad Distrital y las 20 localidades. A finales del 2006 ya se habían identificado convenios con La Cámara de Comercio de Bogotá en 9 localidades con el SENA y el Fondo Emprender buscando economías de escala para aprovechar las capacidades. Comparar Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Secretaria Distrital de Desarrollo Económico. Proyectos de Inversión Directa. Informe sobre el Plan de Desarrollo CB-1014. 2007. p. 8.

⁶⁶ Ver IPES. “Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular”. p. 28. Documento electrónico.

2.4. LIMITACIONES DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRRREP

Pese a los avances explorados durante la implementación del PRRREP entre el 2006 y el 2010, la investigación también permitió registrar la existencia de los siguientes problemas o limitaciones.

2.4.1. Fallas funcionales de los quioscos. A pesar del premio que recibió la administración por el diseño de los quioscos, durante la implementación se hicieron evidentes algunas deficiencias. Las fallas más evidentes fueron la altura, el rango de cubrimiento, los techos inclinados, el deterioro de los productos debido a las condiciones climáticas, etc. Estas fallas han conducido a que los vendedores usen parosoles y plásticos para cubrirse tanto de la lluvia como del viento y el sol, afectando la estética del entorno.⁶⁷

Esta limitación puede ser entendida gracias al enfoque de las políticas públicas como fruto de un problema de racionalidad. D. Torgerson invita a emplear una racionalidad comunicativa al momento de elaborar las políticas públicas de tal forma que el diálogo de los diseñadores de la política con la comunidad beneficiaria permita comprender las necesidades y las soluciones adecuadas.⁶⁸ Este tipo de racionalidad fue el que faltó en los diseñadores del quiosco, quienes priorizaron los aspectos técnicos del diseño y olvidaron aspectos humanos y climáticos propios de la actividad de la venta en la calle en una ciudad como Bogotá.

2.4.2. La inadecuada ubicación de algunos de los quioscos. Adicionalmente a las fallas en la teoría económica de soporte al modelo que introdujo el PRRREP, durante su implementación se hizo evidente otra falencia del modelo en lo que respecta a la ubicación ideal que debían tener los quioscos para garantizar un buen nivel de ventas, utilidades y capacidad de ahorro. Muchos de los quioscos fueron localizados en lugares de bajo flujo peatonal y poco consumo; algunos de

⁶⁷ Comparar Contraloría de Bogotá D.C. “Informe Final de la Visita Fiscal. Revisión y Evaluación de los convenios interadministrativos de cooperación no. 005 de 2007, suscrito entre el IPES y el DADEP y no. 017 de 2008, suscrito entre el IPES y el IDU, para la administración de 304 módulos de venta (quioscos) para los vendedores informales”. p. 9. Documento Electrónico. (Ver Anexo 4)

⁶⁸ Comparar Torgerson. “Entre el conocimiento y la razón: las tres caras del análisis de políticas”. p. 210-219.

estos fueron ubicados en zonas de obras públicas que alejaban a los compradores, como es el caso de la carrera 10ª donde se construía el Transmilenio; en ocasiones hubo muy poca distancia entre unos y otros.⁶⁹ Estos errores ocasionaron que las ventas fueran bajas, que los vendedores se quejaron e incluso devolvieran los quioscos y regresaran a la informalidad.⁷⁰

Al respecto, John Alexander Salsa vendedor ambulante del norte de Bogotá, afirma que los peatones no se acercaron a buscar productos por no estar los quioscos en su camino; por su parte Mauricio Hurtado vendedor de la misma zona, aseguró que los quioscos nunca fueron rentables para ningún tipo de venta.⁷¹ En el mismo sentido, Blanca Cecilia Cuesta, vendedora de la calle 90 autopista, asegura que cuando trabajaba en la calle ganaba un promedio de \$120.000 pesos, y que el módulo en el que se encuentra, está tan mal ubicado que no gana sino \$50.000 pesos máximo.

Como ya se indicó anteriormente, Sabatier y Mazmanian recuerdan la importancia de soportar las políticas en adecuadas teorías que ayuden a solucionar los problemas; algo que lamentablemente no sucedió en estos casos de mala ubicación de quioscos.⁷² Sin embargo, debe reconocerse que en otros casos los quioscos fueron bien ubicados y están en pleno funcionamiento como por ejemplo los ubicados en la carrera séptima entre la calle 12 y la 26.

2.4.3. Fallas derivadas de la administración y el control de la política.

La implementación de la política también evidenció fallas que hubieran podido ser evitadas de haberse seguido las recomendaciones de expertos en gestión de políticas públicas. A continuación se relacionarán y analizarán las principales falencias de administración.

⁶⁹ Comparar Entrevista a Omar Puerto, Representante de los vendedores ambulantes del 20 de Julio. Realizada en Bogotá, 12 de abril de 2013.

⁷⁰ Comparar Página de RCN Televisión. “Más de 150 kioscos de ventas ambulantes están abandonados en Bogotá”. *Canal RCN*. Bogotá. (19 de agosto de 2011). Consulta electrónica.

⁷¹ Comparar Elespectador.com “IPES, La mitad de los kioscos de venta en Bogotá están cerrados: Los usuarios se quejan porque las ventas son mínimas”. Consulta Electrónica.

⁷² Comparar Roth Deubel, André-Noël. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”. *Estudios Políticos*. N° 33. (Julio-diciembre de 2008): p. 84. Documento Electrónico.

a. Problemas con la red de distribución. Para la distribución de la mercancía que se iba a vender a través de los quioscos, se buscó la integración de 130 empresas que proveerían a los administradores de los quioscos mercancías a bajo costo. Al término de la vigencia 2008, no se encontraban funcionando la totalidad de la red. En ciertos casos las empresas participantes ofrecían los productos a precios muy altos disminuyendo el margen de utilidad esperado; en otros casos no se logró concretar la participación de distribuidores de mercancías. La articulación productiva entre vendedor ambulante, empresa privada y distrito no se había logrado.⁷³ El IPES no cumplió con uno de los instrumentos que debía tener el programa, disponer de un Operador Comercial y de Logística para lograr mejorar las condiciones de mercado de los nuevos vendedores formales, razón por la cual varios de los beneficiarios continuaron con sus antiguos proveedores.⁷⁴

Es importante analizar esta limitación desde los conceptos brindados por el experto en implementación J. Cortázar quien afirma que los responsables de este momento deben adoptar una visión gerencial y estratégica que les permita controlar paso a paso el cumplimiento de los objetivos e introducir los ajustes que sean necesarios.⁷⁵

b. Existencia de free riders. Otra problemática que se presentó durante la implementación, y que redujo las utilidades de los vendedores e incluso al punto de propiciar la devolución de algunos de los quioscos, fue la permanencia de vendedores ambulantes compitiendo con la venta de productos muchas veces similares a los que se ofrecían en los quioscos.⁷⁶ Ver un quiosco poseedor de un premio internacional por innovación en su diseño y a su lado un coche con la misma mercancía para la venta es

⁷³ Comparar IPES. “Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular”. p. 31. Documento electrónico.

⁷⁴ Comparar Contraloría de Bogotá D.C. “Informe Final de la Visita Fiscal. Revisión y Evaluación de los convenios interadministrativos de cooperación no. 005 de 2007, suscrito entre el IPES y el DADEP y no. 017 de 2008, suscrito entre el IPES y el IDU, para la administración de 304 módulos de venta (quioscos) para los vendedores informales”. p. 11. Documento electrónico.

⁷⁵ Comparar Cortázar. “Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales”. pp. 4-8

⁷⁶ “La expresión *free riders* alude a los individuos que a pesar de no contribuir a algún proyecto obtienen un beneficio derivado de éste.” Ver Cámara de Comercio de Bogotá. “Efecto de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá”. 2005. p. 12. Documento electrónico.

una demostración de que hubo carencia a la hora de planificar la política pública en zonas de alto tránsito de peatones o de aprovechamiento económico. Asimismo se evidencia que no se vio la política como un objeto de desarrollo económico sino más como un arma de inclusión social.

Se puede explicar la presencia de los free riders por las siguientes razones. Por una parte, miles de vendedores ambulantes no cubiertos por la política siguieron ejerciendo su oficio en aquellos lugares de alto consumo ante las anotadas debilidades de la cobertura del programa y en el individualismo que primó al ofrecer los quioscos a personas y no organizaciones de vendedores. Por otra parte, la presencia de free riders alude a la tendencia humana de los vendedores ambulantes a resistirse al cambio y eludir las responsabilidades de ejercer las ventas bajo la legalidad como el pago del arrendamiento mensual por el quiosco y la obligación de ahorrar y emprender un proyecto productivo luego de dos años. Finalmente, la mala ubicación de algunos de los quioscos incidió en que no hubiera suficientes estímulos para aspirar a su administración y abandonar la informalidad.

c. Mantenimiento de los quioscos. La falta de una adecuada gerencia de implementación también se manifestó en el vencimiento del contrato para el mantenimiento de los quioscos y la demora para celebrar uno nuevo. Luego de la finalización del contrato No. 2564 de 2009 pasaron varios meses para que se firmara un nuevo contrato, el cual inició su ejecución solamente hasta junio de 2012.⁷⁷ Consecuentemente, el deterioro de los quioscos, derivado de uso corriente, los factores climáticos y los actos vandálicos, agravaron durante este periodo su funcionalidad y estética.

d. Detrimento patrimonial. La competencia que se creó alrededor de los quioscos por los vendedores ambulantes que no hacían parte del programa ocasionó que las ventas fueran bajas y que sus responsables no recibieran los ingresos que se esperaban. Se inició por lo tanto una negociación con el distrito para disminuir el

⁷⁷ Comparar Contraloría de Bogotá D.C. “Informe Final de la Visita Fiscal. Revisión y Evaluación de los convenios interadministrativos de cooperación no. 005 de 2007, suscrito entre el IPES y el DADEP y no. 017 de 2008, suscrito entre el IPES y el IDU, para la administración de 304 módulos de venta (quioscos) para los vendedores informales”. p. 11. Documento electrónico.

canon de arrendamiento de los quioscos mientras se encontraba una solución a los free riders, un problema que aun sigue aumentando y pendiente de atención por la administración distrital.⁷⁸ Preguntas realizadas a los vendedores del centro de Bogotá confirma que en ciertos casos el arriendo pasó de \$140.000 mensuales a aproximadamente a sólo \$10.000.⁷⁹ Esto se confirma con la denuncia del Concejal Edward Arias en el 2012 quien sostuvo que “la política ha estado mediada por improvisaciones tales como las del arriendo. Inicialmente se empezó a cobrar la suma de \$144.000 mensuales, hoy en promedio se cobra 11 mil pesos, dependiendo de la zona en la que se encuentre el kiosco”.⁸⁰

La pérdida de recursos para el Distrito no sólo se dio por la reducción del valor de los arrendamientos, sino también por las demoras en la asignación y firma de los quioscos.⁸¹ Los motivos por los que algunos de los módulos se encuentran cerrados son diversos, tales como: recuperación, abandono, para sorteo, para devolución por parte del beneficiario.⁸² Para el 2012, el concejal Edward Arias afirmó que desde la inauguración de los quioscos “el 40% de estos están cerrados, 173 han sido entregados o abandonados, o están en mal estado o deben ser reubicados.”⁸³

De igual modo el detrimento se presentó por “la ineficacia e inoperancia por parte de la entidad en el recaudo de la cartera y no tomar las medidas preventivas y correctivas a nivel administrativo y judicial, preconstituyendo los contratos de arrendamiento ante autoridad judicial”⁸⁴.

⁷⁸ Comparar Sabatier y Mazmanian. “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. p. 348. Documento electrónico.

⁷⁹ Rosa Bernal. Vendedora ambulante de la plazoleta del Rosario.

⁸⁰ Ver Romero, Vidal. “Kioscos para vendedores ambulantes no son la solución”. *ConfidencialColombia.com* (Octubre 26 de 2012). Consulta electrónica.

⁸¹ Comparar Eltiempo.com. “Hay 119 kioscos para vendedores y 20 están sin operar en Chapinero: El desuso de estos dispositivos se debe a que los vendedores no entregan la documentación completa”. *eltiempo.com*. (15 de Julio del 2011). Consulta electrónica.

⁸² Comparar Contraloría de Bogotá D.C. “Informe Final de la Visita Fiscal. Revisión y Evaluación de los convenios interadministrativos de cooperación no. 005 de 2007, suscrito entre el IPES y el DADEP y no. 017 de 2008, suscrito entre el IPES y el IDU, para la administración de 304 módulos de venta (quioscos) para los vendedores informales”. p. 11. Documento electrónico.

⁸³ Ver Romero. “Kioscos para vendedores ambulantes no son la solución”. Consulta Electrónica.

⁸⁴ Ver IPES. “Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular”. p. 151. Documento electrónico.

Basándose en la definición que da El Banco Mundial y que Juan Carlos Cortázar usa dentro de su texto es importante precisar que las instancias gubernamentales no sólo tienen la tarea de dar la posibilidad efectiva de aplicar medidas colectivas con el menor costo posible, sino que ellas abarcan los mecanismos institucionales que “establecen el margen de flexibilidad, las normas y las limitaciones con que deben contar los políticos y los funcionarios públicos para actuar en pro del interés colectivo.”⁸⁵ Precisamente estas acciones en pro de los intereses de los vendedores ambulantes es el que no se percibe al momento de la implementación de la política pública, pues las demoras en la asignación de los quioscos para los beneficiarios se empezó a notar dentro de la ciudad a tal punto que permanecen módulos con el candado puesto desde que se estableció y algunos otros, deteriorados percibiendo que el lugar donde habían sido instalados no era de alto flujo peatonal lo cual terminaría afectando la economía de los vendedores. Todo esto deja ver que los favorecidos fueron algunos pocos y que se retrasó el proceso con demasiados trámites por parte de la administración para no poner en evidencia las problemáticas que se estaban agudizando.

Por otro lado es evidente que dentro de cualquier administración la capacidad estatal para ejecutar políticas es fundamental para establecer los niveles de gobernabilidad en una sociedad y en casos como la asignación o el mantenimiento de los quioscos se puede percibir que las políticas fueron mal ejecutadas, y no se hizo la adecuada evaluación que permitiera la introducción de ajustes oportunos convirtiendo las crisis en la oportunidad para cumplir los objetivos. Como lo dice Cortázar, la implementación misma, lejos de ser un proceso rutinario de poca importancia, puede ser fuente de oportunidades estratégicas para el fortalecimiento de las capacidades estatales y de los papeles ciudadanos dándole espacio tanto a la administración y a los beneficiarios de interactuar entre sí para escuchar necesidades y logros de la política. Con este argumento de Cortázar se puede evidenciar que nunca se crearon estos

⁸⁵ Comparar Cortázar. “Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales”. p. 38

espacios entre la administración y los ciudadanos, la implementación se quedó corta y no se logró conseguir lo esperado.⁸⁶

e. Fallas en la capacitación y desarrollo de proyectos productivos. El PRRREP pretendía ubicar temporalmente a los vendedores ambulantes en sitios fijos donde ahorrarían y diseñarían un proyecto productivo que los sacaría de manera permanente de la informalidad. La estrategia de capacitación en materia de ahorro programado, formación empresarial y visión de empresa era la única vía para lograr el éxito de este propósito y permitir que los quiscos se pudieran arrendar a nuevos beneficiarios. Sin embargo, al cabo de un tiempo los proyectos productivos que debían formular los beneficiarios no se materializaron con excepción de muy pocos casos. Según Omar Puerto, vendedor del 20 de Julio, la capacitación no logró cumplir las expectativas, y cuando se terminó el periodo del Alcalde Luis Eduardo Garzón, los programas de capacitación perdieron fuerza.⁸⁷ Por otra parte, en algunos casos no era interés de los beneficiarios emprender una nueva actividad si por años habían llevado la actividad de la venta en las calles.

La Contraloría Distrital ha denunciado la falta de controles por parte del IPES para hacer cumplir el reglamento de funcionamiento del programa, generando posibles sanciones a los beneficiarios por incumplimiento en el ahorro programado establecido en el reglamento de funcionamiento, así como la falta de recursos al finalizar el programa para desarrollar proyectos productivos que los incluyan en la economía formal.⁸⁸

2.4.4. Fallas derivadas del comportamiento de los beneficiarios. Finalmente uno de los puntos más importantes de las debilidades del programa fue el incumplimiento de los beneficiarios de sus compromisos adquiridos al recibir la administración de los quiscos. Uno de estos fue el subarriendo de los quiscos a

⁸⁶ Comparar Cortázar. “Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales”. p. 39

⁸⁷ Comparar Entrevista a Omar Puerto, Representante de los ambulantes del 20 de Julio. Realizada el 12 de abril de 2013 en Bogotá.

⁸⁸ Ver IPES. “Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular”. p. 138. Documento electrónico.

otras personas que no eran parte del programa.⁸⁹ De igual modo, se presentó la venta de productos no autorizados y la reticencia a devolver el quiosco y emprender el proyecto productivo.

Estos incumplimientos pueden ser explicados por dos factores. El primero es la falta de control y visión estratégica de los operadores de la política para presionar el cumplimiento de los acuerdos y redimensionar los objetivos de la política a luz de los conocimientos y experiencias adquiridos. La administración demostró debilidad a la hora de observar todo el ambiente que rodeaba la política desde quien la estaba ejecutando hasta quien la estaba recibiendo o quien era su mayor beneficiado, pues como siempre en toda política a lo largo de su implementación van variando algunos factores y empiezan a aparecer circunstancias sociales que si no son estudiadas por los implementadores pueden éstas salirse de control tal y como sucedió en este estudio de caso en donde se dieron problemas como el subarriendo, las subventas, los incumplimientos etc. Esto significa, tal y como lo señala Dunleavy, el proceso de formulación de las políticas puede estar “sesgado” por la implementación de las políticas que está dominada por los profesionales. Es decir quienes llevan a cabo la política pueden desarrollar formas distintas de implementar la política y esto va a producir resultados diferentes a los deseados por los diseñadores de dicha política.⁹⁰

Las recomendaciones sugeridas por J. Cortázar y E. Bardach hubieran ayudado a mejorar incrementalmente la política durante su proceso de implementación. Al inicio de la implementación se puede detectar que muchos de los problemas o coyunturas que la misma política iba presentando no fueron detectadas por la administración, debido a que se empezaron a presentar diferentes jerarquías lo que hacía que todo se fuera tapando y desarrollando dentro de estos círculos jerárquicos que posiblemente existían desde antes de haber iniciado la política, lo cual

⁸⁹ Comparar Ríos, Felipe. “Los kioscos son calificados por los mismos vendedores informales como un fracaso”. *feliperios.concejaldelabogota.com*. s.f. Consulta electrónica.

⁹⁰ Comparar Parsons. “Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. p. 489.

demuestra que el estudio de la implementación se quedó corto por parte de la administración.

El segundo factor que incidió en el comportamiento de los beneficiarios, ya fue mencionado previamente, es decir, las debilidades teóricas del modelo nuevo de administración del espacio público. Como la política falló desde su diseño mismo en la protección de los mercados de cada quiosco y la garantía de utilidades, los beneficiarios se desanimaron respecto del ahorro programado y el diseño y ejecución del proyecto productivo autónomo. Richard Elmore ha sido uno de los autores más acertados en proponer la necesidad diseñar políticas de manera retrospectiva de tal forma que desde un principio las autoridades se pregunten sobre cuáles será los instrumentos necesarios que requerirán los implementadores para lograr el cambio comportamental previsto para los beneficiarios.⁹¹

De esta manera se concluye la identificación de los alcances y limitaciones que arrojó la investigación y su análisis bajo el enfoque de las políticas públicas. Sin embargo, dentro de los objetivos de este trabajo todavía falta hacer el balance que permita concluir si los alcances fueron mayores que las limitaciones o viceversa. Este será el objeto del siguiente capítulo.

⁹¹ Comparar Parsons. “Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. p. 489.

3. CONCLUSIONES: BALANCE DE LOS ALCANCES Y LAS LIMITACIONES

Del análisis previamente hecho en este trabajo se desprende que Bogotá cuenta con una política pública para la formalización de los vendedores ambulantes y la recuperación y administración del espacio público. Sin embargo, los hallazgos de la investigación durante el periodo de estudio, y su análisis bajo los planteamientos del enfoque de las políticas públicas, permiten concluir que la política presenta resultados mixtos por la existencia simultánea tanto de alcances como limitaciones.

A continuación se presenta un esquema que resume los alcances y limitaciones identificados y analizados.

Tabla 1. Alcances y Limitaciones a la política.

Alcances	Limitaciones
Durante el diseño de la política	
1. Creación de un nuevo modelo de administración del espacio público y formalización de las ventas ambulantes.	1. Debilidades del modelo por cobertura.
2. Creación del IPES.	2. Debilidades del modelo por individualismo.
Durante la implementación	
3. Diseño del quiosco. Premio de arquitectura.	3. Fallas funcionales de los quioscos.
4. Calidad de vida para los beneficiarios.	4. Inadecuada ubicación de algunos de los quioscos.
	5. Problemas con la red de distribución.
	6. Existencia de free riders.
	7. Inadecuado mantenimiento de los quioscos.
	8. Detrimento patrimonial para el Distrito.
	9. Fallas en la capacitación y en el desarrollo de proyectos productivos.
	10. Incumplimiento de los beneficiarios: Subarriendo, venta de artículos no permitidos y no devolución de los quioscos.

Fuente: elaboración del autor de la investigación

Esta información permite deducir que en términos generales se comprobó la hipótesis del proyecto de investigación, a saber: A pesar de que se llevó a cabo el Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos - PRRREP, lo que se podría ver como un avance, las limitaciones en la implementación de este Programa son mayores por la reducida formalización del trabajo respecto a la gran cantidad de vendedores ambulantes que tiene el Distrito Capital y por la carencia en el mejoramiento del espacio público urbano al existir varios vendedores ambulantes alrededor de la mayoría de los quioscos fijos.

Sin embargo, es necesario modificar la hipótesis pues hay más limitaciones que las inicialmente identificadas. De ellas se da cuenta en el capítulo 2 de este trabajo de grado.

Por otra parte, luego de conversaciones con los profesores de la Línea de Investigación Teoría y Práctica de las Políticas Públicas (LITPPP) se descubrió que la hipótesis se podía fundamentar mejor para demostrar que el peso de las limitaciones fueron mayores que los alcances durante la implementación de la política.

Una forma simple de soportar esta afirmación es dándole el mismo peso a todos los alcances y limitaciones de la política y afirmar que 10 limitaciones pesan más que 4 alcances.

Sin embargo esta apreciación no es exacta. Crear un nuevo paradigma en materia de administración del espacio público es un alcance que debe pesar en el cumplimiento de los objetivos de la política que otros, como el haberse ganado un premio por el diseño de los quioscos. Igualmente, algunas limitaciones pesan más que otras en el incumplimiento de los objetivos; por ejemplo las demoras en el mantenimiento de los quioscos pesan menos que la deficiente cobertura que ha tenido el PRRREP.

Por este motivo, con el apoyo de los profesores de la LITPPP se decidió introducirle algunas modificaciones al esquema anterior a través de los siguientes pasos:

Paso 1. Se ponderaron y ordenaron los alcances de acuerdo con su importancia para cumplir los objetivos de la política.⁹² El resultado de este ejercicio fue el siguiente:

Tabla 2. Ponderación a los Alcances de la política.

Alcances	Ponderación
Creación de un nuevo modelo de administración del espacio público y formalización de las ventas ambulantes.	40%
Calidad de vida para los beneficiarios	30%
Creación del IPES	20%
Diseño del quiosco. Premio de arquitectura.	10%
Total	100%

Fuente: elaboración del autor de la investigación

Paso 2. Se ponderaron y ordenaron las limitaciones según su importancia para evitar el cumplimiento de los objetivos de la política. El resultado de la ponderación fue el siguiente:

Tabla 3. Ponderación a las Limitaciones de la política.

Limitaciones	Ponderación
Debilidades del modelo por individualismo	18%
Inexistencia de instrumentos para garantizar el mercado y evitar la competencia de vendedores ambulantes.	14%
Debilidades del modelo por baja cobertura	13%
Inadecuada ubicación de los quioscos.	12%
Fallas en la capacitación y en la elaboración de proyectos productivos	10%
Incumplimiento de los beneficiarios: Resistencia al cambio y no devolución de los quioscos.	9%
Detrimento patrimonial para el Distrito.	7%
Fallas funcionales de los quioscos	5%
Incumplimiento de los beneficiarios por subarriendo.	4%
Problemas con la red de distribución.	4%
Incumplimiento de los beneficiarios: venta de artículos no permitidos	2%
Inadecuado mantenimiento de los quioscos	2%
Total	100%

Fuente: elaboración del autor de la investigación

⁹² Debe advertirse que este ejercicio se hizo de manera experimental y cualitativa pues la investigación no implicó una metodología con herramientas cuantitativas que permitieran una medición objetiva de estos factores.

Paso 3. Se calificó cada alcance según su extensión de ocurrencia, siendo 1 muy baja ocurrencia y 5 muy alta.

Tabla 4. Calificación según su extensión de ocurrencia de los Alcances de la política.

Alcances	Ponderación	Nota sobre 5	Total sobre 5
Creación de un nuevo modelo de administración del espacio público y formalización de las ventas ambulantes.	40%	3	1,2
Calidad de vida para los beneficiarios	30%	1	0,3
Creación del IPES	20%	5	1,0
Diseño del quiosco. Premio de arquitectura.	10%	5	0,5
Total	100%		3

Fuente: elaboración del autor de la investigación

El resultado del peso total de los alcances durante el periodo de estudio es de 3 sobre 5.

Paso 4. Se calificó cada limitación según su grado de ocurrencia, siendo 1 muy baja ocurrencia y 5 muy alta.

Tabla 5. Calificación según su extensión de ocurrencia de las Limitaciones de la política.

Limitaciones	Ponderación	Nota sobre 5	Total sobre 5
Debilidades del modelo por individualismo	18%	4	0,7
Inexistencia de instrumentos para garantizar el mercado y evitar la competencia de vendedores ambulantes.	14%	3	0,4
Debilidades del modelo por baja cobertura	13%	4	0,5
Inadecuada ubicación de los quioscos.	12%	2	0,2
Fallas en la capacitación y en la elaboración de proyectos productivos	10%	4	0,4
Incumplimiento de los beneficiarios: Resistencia al cambio y no devolución de los quioscos.	9%	4	0,4
Detrimento patrimonial para el Distrito.	7%	4	0,3
Fallas funcionales de los quioscos	5%	5	0,3
Incumplimiento de los beneficiarios por subarriendo.	4%	2	0,1
Problemas con la red de distribución.	4%	4	0,2
Incumplimiento de los beneficiarios: venta de artículos no permitidos	2%	3	0,1
Inadecuado mantenimiento de los quioscos	2%	3	0,1
Total	100%		3,6

Fuente: elaboración del autor de la investigación

El resultado del peso total de las limitaciones es de 3,6 sobre 5.

Gracias a esta metodología se puede concluir con más fundamentos que la hipótesis se verifica en el sentido que durante el periodo de estudio de la implementación del PRRREP se impactó positivamente la ciudad gracias a que materializó un cambio paradigmático a través de la instalación de unos quioscos, muy bien presentados, en el espacio público de la ciudad para que fueran administrados por un grupo de antiguos vendedores ambulantes que lograron mejorar su calidad de vida.

Para dar paso a las conclusiones, es pertinente remontarse a lo hecho por los alcaldes Enrique Peñalosa y Antanas Mockus, los cuales se enfocaron en la recuperación del espacio público con miras al embellecimiento y fortalecimiento de las zonas verdes, parques y zonas comunes en las que los ciudadanos pudieran aprovechar los espacios públicos. El primero tuvo una visión más estética en la que la ciudad debería verse organizada, por ejemplo Peñalosa fue quien recuperó la plaza de

San Victorino, creó la cicloruta, entre otros. Por otro lado Mockus tenía como lema de gobierno la conciencia ciudadana y conseguir este objetivo incluyó numerosos programas como por ejemplo pintar los andenes, o que cada ciudadano se adueñara de su andén y de esta forma darle otra cara. Fue de esta forma como el ex alcalde Mockus hizo cambiar la percepción que tenía la sociedad acerca del espacio público y así mismo de la ciudad.

Los programas de gobierno estuvieron enfocados en recuperar el espacio público para disfrute de los peatones, pero fue necesario mirar a fondo el problema, no solamente desde una perspectiva estética, sino también tratar el problema desde lo más pequeño hasta permitir llegar al objetivo final, obtener una ciudad en la que ganen todos quienes habitan allí.

Fue durante esta administración que la inclusión social cobró un gran valor para este sector de la sociedad, darle paso a las políticas que ya estaba funcionando para la recuperación del espacio público, pero presentando que existía un problema de base, que se centraba en reubicar o formalizar a los ambulantes.

Los resultados vistos en Garzón es un conjunto de obras que se hicieron durante las alcaldías pasadas con enfoques diferentes, pues Garzón recibió una ciudad con índices de desempleo altos y el aumento de vendedores ambulantes. Sin embargo, recibió una ciudad diferente con andenes amplios, calles peatonales y lugares remodelados para poder implementar el uso de quioscos como medio de trabajo. Si estas administraciones no se hubieran preocupado por estos aspectos, la idea de los módulos de ventas hubiera sido más difícil para el alcalde Garzón, pues no hubiera habido espacio para implementar la política.

Teniendo en cuenta que el objetivo de la instalación de quioscos fijos por parte de la administración distrital, con los que los vendedores ambulantes en un largo plazo lograrían formalizar su trabajo, es visto como un acierto de la alcaldía de Garzón, las limitaciones y problemáticas no dieron espera y se empezaron a evidenciar a lo largo de la ciudad y los mismos beneficiarios empezaron a quejarse dejando en evidencia sus necesidades. En primer lugar se evidenció que los vendedores no entregaron los módulos en el plazo que les había sido otorgado por el

Distrito y muchos de los cuales no fueron entregados debido a la gran cantidad de vendedores ambulantes que se inscribieron para hacer parte del programa en el IPES.

Segundo, al término de esos plazos la alcaldía no había logrado obtener los ingresos para recuperar la inversión, adicional a eso quienes no fueron beneficiados siguieron con su actividad comercial en la calle alrededor de los mismos quioscos, evidenciando que la política no logró cambiar el comportamiento de los beneficiarios pues su gran mayoría terminó aferrándose a ellos por la imposibilidad de formular proyectos productivos autónomos. La limitada oferta de quioscos y la demanda por parte de los vendedores mostró que el Distrito a pesar de contar con un censo de los vendedores, no instaló un número de puestos fijos para lograr cubrir al menos una tercera parte de vendedores.

Por otra parte, el PRRREP falló al no entregar cada quiosco a una organización de vendedores sino a una sola persona natural, y sus responsables de la administración no aplicaron un enfoque gerencial y estratégico, en los términos de Cortázar, que les hubiera ayudado a controlar el comportamiento de los actores de la política e introducir los ajustes necesarios para garantizar los objetivos inicialmente planteados.

Está el hecho de que no se hizo una planeación estratégica para la ubicación de los quioscos lo que hizo que algunos fueran abandonados o subarrendados por el bajo flujo peatonal de las zonas y a pesar de ello, lugares como las estaciones de Alcalá o las Aguas que cuentan con quioscos cercanos, no son utilizados por los vendedores porque las personas no se acercan a ellos. El abandono, la mala planeación y organización por parte del Distrito, hicieron que el PRRREP, inicialmente bien pensada, no funcionara y con sólo algunos quioscos operando, mientras el problema de los vendedores ambulantes en Bogotá crece día a día.

Las soluciones están alrededor de fortalecer las limitaciones y darle peso a lo que ya está en funcionamiento. No se debe llevar el programa hasta acabarlo y dejar a la ciudad sin los quioscos y a quienes ya tienen esos módulos sin su sustento. Si bien la investigación arrojó que existían más limitaciones que alcances, en su totalidad la

política no fracasó, el poco porcentaje de beneficiarios que mantienen sus quioscos deben obtener garantías de continuidad para asegurarles sus ingresos diarios.

Si bien algunas recomendaciones posiblemente no son aplicables para la política, si es importante enfatizar en algunas de ellas. Por lo que se ha visto es posible que deje de ser vista como un negocio para la alcaldía, pues al parecer la recuperación de la inversión no sea una necesidad. Sin embargo si esto va ser así la política debe tener más contenido social y ofrecer estos quioscos a muy bajos costos para personas que realmente estén interesados en mantenerlos bien y educarlos en el buen uso de este medio para así no terminar en el subarriendo como se vio.

El problema actual de los quioscos y el PRRREP no es solamente permitir que los vendedores se tomen los puestos y tampoco llegar al extremo de levantarlos de los lugares, es simplemente organizar alrededor de la política las modificaciones necesarias para que puedan seguir funcionando e ir mejorando en las limitaciones que se encontraron dentro de la investigación. Seguir contando con los módulos que ya fueron asignados y permitirles a quienes ya los tienen continuar con ellos y de esta manera una parte de la política de recuperar espacio público estaría funcionando.

Se hace necesario que el diseño mismo de los quioscos sea mejorado debido a que esto ha hecho que los vendedores se valgan de artículos para protegerse del clima capitalino. Por ejemplo el actual diseño podría ser pensado para zonas de la ciudad donde el flujo peatón es alto y el espacio público es demasiado reducido ya que estos módulos son angostos y no obstruyen al peatón.

En esta vía también podrían ser reubicados en zonas importantes de la ciudad como por ejemplo el parque de la 93 o en plazas históricas donde hay gran flujo peatonal y no se debe de dañar la imagen de la ciudad. Asimismo, se plantea un nuevo diseño para aquellas zonas donde se necesita de módulos más grandes que protejan al vendedor y en donde no se obstruye el tránsito del peatón por su gran espacio público. Vale la pena copiar el diseño de los kioscos usados en São Paulo o Washington ciudades que al poseer espacios públicos más extensos han instalados quioscos con más espacio para el vendedor.

Para terminar, y con el propósito de contribuir al mejoramiento de la política en el futuro inmediato, se concluye este trabajo con la formulación de algunas recomendaciones concretas.

Por una parte se sugiere que el IPES desarrolle instrumentos adicionales para garantizar el cumplimiento de la política. En este sentido se podría desarrollar campañas para la concientización y el apoyo ciudadano a la política, que le permitan a los vendedores ya formalizados sentirse respaldados por el Distrito, en igual medida, permitiría acercar mucho más a la ciudadanía capitalina con la política pública, de modo que se cierren filas alrededor de la misma e incluso crezca la demanda de productos hacia estos.

Por otra parte se sugiere que la administración trabaje los aportes que hace Cortázar y adopte su visión gerencial y estratégica de la administración para incrementar el cumplimiento de los objetivos. Hay que incrementar el control para evitar que se del subarriendo y la venta de productos no autorizados. Igualmente, los gerentes de la implementación deben centrar su atención más en las oportunidades que en los recursos para lograr un mayor valor público. Igualmente, deben reconocer las rutinas que de manera silenciosa pueden estar ocasionando que la política se aleje del desarrollo urbano y humano que con ella se busca.

La política pública y el PRRREP deben seguir impulsando sus logros a través del aumento de su cobertura. Para ello, el Distrito debe buscar los recursos necesarios, ya sea por cooperación internacional o rubros en el presupuesto, para seguir apoyando una política que está teniendo unos logros concretos en beneficio de un sector poblacional muy importante para la vida de la ciudad. De esta forma Bogotá se convertiría en un ejemplo de superación de pobreza a través del aprovechamiento racional del espacio público.

Ahora bien y frente a las limitaciones sobre inadecuada ubicación de algunos la ciudad puede extender el programa a áreas no cubiertas donde se observe alta circulación peatonal. Y para resolver el excesivo individualismo, la recomendación implicaría entender de forma más adecuada unas teorías económicas solidarias y el

cooperativismo y persistir en la idea original de entregar los quioscos a organizaciones de vendedores.

Para solucionar la existencia de vendedores ambulantes alrededor de los quioscos se podría vincular a estos dentro de nuevas empresas solidarias que le den mayor valor a la política. Por ejemplo que hagan parte de las empresas que suministran bienes y servicios a los arrendadores de los quioscos, como alimentos, aseo, mantenimiento de los quioscos mismos. Incluso los vendedores pueden ser contratados por las empresas constructoras de los quioscos. Esto en una parte, podría aliviar las cargas que el Distrito debe asumir con la construcción y mantenimiento de cada quiosco, y a su vez, diversificaría la oferta laboral y productiva, generando nuevos incentivos que permitan superar la informalidad y recuperar el espacio público de manera mucho más idónea. Los arrendatarios que hayan logrado implementar su proyecto productivo autónomo pueden convertirse incluso en capacitadores de las nuevas generaciones de beneficiarios.

Respecto a las fallas en el proceso de capacitación el Distrito debería apoyarse en el sector académico público y privado y el mismo sector empresarial de la ciudad, para que bajo los principios de la responsabilidad social ayuden a sugerir los ajustes necesarios para que la capacitación logre el ideal de constituir proyectos productivos determinantes. No sería extraño encontrar empresas que puedan estar interesadas en que los vendedores capacitados administren o trabajen para las sucursales en diferentes zonas de la ciudad.

Las fallas en el diseño de los quioscos, que dejan expuestos a los vendedores al viento, lluvia o sol, deberían solucionarse con el apoyo del sector empresarial para que se busquen correctivos que sean estéticos y funcionales. Y para una segunda fase el Distrito debe ir pensando en diseñar unos términos de referencia que no solo hagan énfasis en los aspectos estéticos y funcionales sino en el bienestar de los vendedores.

Finalmente, la administración debe concentrarse en mitigar el detrimento patrimonial que sufre ante las demoras en la adjudicación de los quioscos, o su cerramiento por problemas judiciales o el bajo precio que pueden estar pagando. Un objetivo nuevo de la política podría ser su sostenibilidad, es decir que se aspire a ser

más eficientes en su administración para generar la cantidad de ingresos suficiente para la construcción, instalación y adjudicación de nuevos quioscos.

De las anteriores recomendaciones surgidas de la identificación, análisis y balance de los alcances y limitaciones que presento el PRRREP durante el periodo se evidencia la importancia de haber escogido esta política como objeto de estudio. No solo se ha logrado un aprendizaje de conceptos y habilidades que incidirán en el desempeño profesional de su autor, sino que se ha logrado un aporte concreto para el desarrollo de las políticas públicas de una ciudad tan importante como Bogotá y que buscan la superación de la pobreza, el desarrollo humano, la protección del espacio público y la construcción de una ciudad más equitativa.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis f. *Problemas públicos y agenda de gobierno (estudio introductorio y edición)*. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología. México, 1993. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf> web:

Jobert, Bruno y Muller, Pierre. *L'Etat en action: Politique Publiques et corporatismes*. Presses Universitaires de France. Paris. *s.f.* Consulta realizada en mayo del 2013. Disponible en la página web: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/13/79/40/PDF/B_Jobert_L_Etat_en_action.pdf

Capítulos de libro

Torgerson, Douglas. “Entre el conocimiento y la razón: las tres caras del análisis de políticas”. En: Aguilar, Luis F. *El estudio de las políticas*. Colección Antología de política pública. México: grupo editorial Miguel A. Porrúa. 1994.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Gascó Hernández, Mila. “Hacia una sistematización de la evaluación de programas y políticas públicas”. *General Administration of Press and Publication – GAPP*. No. 23. (Enero/Abril 2002): 55 – 65.

Hall, Peter. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*. No. 3. Vol. 25. (Apr. 1993): 275 – 296.

Ostrom, Elinor. “El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva”. *Revista del Colegio de Sonora. Región y Sociedad*. México. No. 24. Vol. XIV. (2002). UNAM_CRIM_FCE: 263 – 269.

Portes, Alejandro. “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”. *Cuadernos de Economía*. No. 45. Vol. XXV. Bogotá. (2006): 13-52.

Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. *Effective Policy Implementation*. Lexington Books. Lexington. s.f. Traducción al español de Gloria Elena Bernal. 1981. 323 – 372. Consulta realizada en mayo del 2013. Disponible en la página web: <http://es.scribd.com/doc/46233531/6-Sabatier-Mazmanian-Implementacion-Marco-Analysis>

Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto política pública”. *Revista Desafíos*. Bogotá Colombia (20): Editorial Universidad del Rosario. (Semestre I de 2009): 149-187.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Iceberg. “Kioscos”. *Publicación elmalpensante.com*. Edición No. 78. (Mayo - Junio de 2007). Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en página web: http://www.elmalpensante.com/index.php?doc=display_contenido&id=301

Jaller R., Sergio. “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales: El sector informal alimentario en la ciudad de Medellín”. *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO*. Bogotá. (Diciembre de 2009). Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web: http://coin.fao.org/coin-static/cms/media/5/12833591542050/sector_inf_mdllin.pdf

Parsons, Wayne. “Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. Ponencia. Universidad de Buenos Aires. *s.f.* pp. 1 – 14. Consulta realizada en septiembre de 2012. Disponible en la página web: <http://www.econ.uba.ar/seminario/Ponencias/Eje%206/Políticas%20públicas%20y%20econom%EDa%20social%20de%20los%20supuestos%20a%20la%20implementación-Etchegorry.pdf>

Roth Deubel, André-Noël. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” *Estudios Políticos*. N° 33. (Julio-diciembre de 2008): pp. 67-91. Medellín. Consulta realizada en junio del 2013. Disponible en la página web: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a4.pdf>

Otros documentos

Alcaldía de Choachí – Cundinamarca. “El Espacio Público”. *s.f.* Consulta realizada en septiembre de 2011. Disponible en la página web: http://www.choachicundinamarca.gov.co/apc-aa-files/495052435f534c4943455f3030303033/espacio_p_blico.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Acuerdo 6 de 1998. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 – 2001. Por la Bogotá que queremos”. (30 de Mayo de 1998). Consulta realizada en septiembre de 2012. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535#1>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. (3 de Junio de 2004). Consulta realizada en septiembre de 2012. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607#0>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Proyecto de Acuerdo 133 de 2004 Concejo de Bogotá D.C. Por el cual se establece la reglamentación para ventas ambulantes en Bogotá D.C.”. (22 de junio de 2004). Consulta realizada en septiembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14179>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Decreto 190 de 2004. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”. (22 de junio de 2004). Consulta realizada en noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Decreto 215 de 2005. Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital”. (7 de julio de 2005). Consulta realizada en septiembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16984>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Decreto 440 de 2001. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2001 – 2004 – Bogotá para vivir todos del mismo lado”. (1 de junio de 2001). Consulta realizada en enero de 2013. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787#0>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría General. “Resolución 068 de 2008. Por la cual se modifica la resolución IPES – DG – 098 – 07 de julio 16 de 2007”. (18 de junio de 2007). Consulta realizada en febrero del 2013. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31300>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Hacia una nueva reestructuración: de los derechos públicos y los derechos individuales”. Historia de la Administración Distrital de Bogotá:

Fondo de Ventas Populares 1972 – 2006. *s.f.* Consulta realizada en septiembre del 2011. Disponible en la página web: http://www.bogota.gov.co/archivo/libreria/pdf/HI_FONDO_DE_VENTAS_POPULARES.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Plan maestro de espacio público – DAPD – mesa técnica de apoyo red pública de prestación de servicios a los usuarios del espacio público - especificaciones de construcción”. *s.f.* Consulta realizada en septiembre del 2011. Disponible en la página web: <http://www.bid-dimad.org/galeria/data/media/2/247-KIOSKO%20DE%20VENTAS.pdf>

Cámara de Comercio de Bogotá. “Capítulo 3. Gestión del Espacio Público de Bogotá”. Observatorio de la Gestión Urbana. *s.f.* CIDEU. Consulta realizada en octubre del 2011. Disponible en la página web: www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act...12634

Cámara de Comercio de Bogotá. “Efecto de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá”. *Revista Semana Digital*. (Noviembre de 2005). pp. 1 - 130. Consulta realizada en enero de 2013. Disponible en la página web: http://www.semana.com/documents/Doc-1268_200674.pdf

Castañeda, Alberto y García, Jon. “Hábitat y espacio público: el caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá”. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaría de Gobierno, Instituto de Economía Social (IPES). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU-Hábitat. Bogotá, Diciembre de 2007. Consulta realizada en febrero del 2013. <http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=2568&alt=1%E2%80%8E>

Contraloría de Bogotá D.C. “Informe Final de la Visita Fiscal. Revisión y Evaluación de los convenios interadministrativos de cooperación no. 005 de 2007, suscrito entre el IPES y el DADEP y no. 017 de 2008, suscrito entre el IPES y el IDU, para la administración de 304 módulos de venta (quioscos) para los vendedores informales”. Instituto para la Economía Social – IPES. Plan de auditoría distrital 2012. Ciclo II. Periodo I. Julio de 2012. Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en página Web: http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Hacienda/PAD_2012/CicloII/VISITA%20FISCAL%20IPES.pdf

Cortázar Velarde, Juan Carlos. “Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales”. Documentos de Trabajo del INDES. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-55. Washington D.C. Abril, 2006. Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en página web: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220391>

Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia SU-360/99. Bien de uso público, no lo constituye/concejo municipal, reglamentación de usos del suelo”. (19 de mayo de 1999). Consulta realizada en abril del 2013. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU360-99.htm>

Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia T-706/99. Bienes de uso público Inapropiables, espacio público, efectos de los actos de perturbación, libertad de locomoción, impedimento para transitar en espacios accesibles a miembros de la comunidad” (21 de septiembre de 1999). Consulta realizada en abril del 2013. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-706-99.htm>

Dirección Técnica Sector Gobierno. “Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular. Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público – DADEP”. Plan de Auditoría Distrital 2008. Fase I. Mayo 2008. Consulta realizada en febrero del 2013. Disponible en la página web: <http://es.convdocs.org/docs/index-63246.html>

Elespectador.com “IPES, La mitad de los kioscos de venta en Bogotá están cerrados: Los usuarios se quejan porque las ventas son mínimas”. Bogotá. (12 de Julio de 2011). Consulta realizada en abril del 2013. Disponible en la página web: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-283845-mitad-de-los-kioscos-de-venta-bogota-estan-cerrados>

Elespectador.com. “Concejal de Bogotá cuestiona al distrito por manejo de kioscos para vendedores”. (27 de enero del 2001). Consulta realizada en septiembre del 2011. Disponible en la página web: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-247341-concejal-de-bogota-cuestiona-al-distrito-manejo-de-kioscos-vende>

Eltiempo.com. “Hay 119 kioscos para vendedores y 20 están sin operar en Chapinero: El desuso de estos dispositivos se debe a que los vendedores no entregan la documentación completa”. *eltiempo.com*. (15 de Julio del 2011). Consulta realizada en septiembre del 2012. Disponible en la página web: http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9919531.html

Galeano Rojas, Sonia Marcela. “Formas sociales y racionalidades alternas en la ordenación del espacio público: experiencias urbanas de comercio informal en Bogotá”. Escuela de Planeación Urbano – Regional. Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia. Junio 2010. Consulta realizada en septiembre del 2012. Disponible en la página web: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1866/2/53106373.20102.pdf>

Instituto de Estudios Urbanos. “Fondo de Ventas Populares, establecimientos públicos”, Consulta realizada en septiembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.institutodeestudiosurbanos.com/endatos/entidades/fvp.pdf>

Instituto para la Economía Social – IPES. “Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular”. Período Auditado 2008. Plan de Auditoría Distrital 2009. Ciclo III. (16 de diciembre de 2009). Dirección Sector Hacienda, Desarrollo Económico, Industria y Turismo. Consulta realizada en Marzo del 2013. Disponible en la página web: https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fpqr.contraloriabogota.gov.co%2Fintranet%2Fcontenido%2Finformes%2FAuditoriaGubernamental%2FHacienda%2FPAD_2009%2FCicloIII%2FIPES%2520PAD%25202009%2520CICLO%2520III.doc&ei=m4lwUcSOGGo_Y9ASEs4HwDA&usg=AFQjCNF1whLTHWs1ZtgiGp1lydFYR-tRyw&sig2=A4kIslcCwB2DMGVoyibpEA&bvm=bv.45373924,d.eWU

Instituto para la Economía Social – IPES. “Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público REDEP”. Consulta realizada en Noviembre de 2011. Disponible en la página web: http://portel.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=41976

Instituto para la Economía Social – IPES. – Sector Desarrollo Económico. “Acuerdo IPES-JD No. 0001 de enero 2 de 2007. Por la cual se adoptan los Estatutos del Instituto para la Economía Social - IPES - del Distrito Capital”. 2 de Enero de 2007. Consulta realizada en septiembre de 2011. Disponible en la página web: [http://www.ipes.gov.co/ipes/admin/UserFiles/File/ACUERDO%20DE%20JUNTA%20DIRECTIVA%20001%20de%202007%20\(ESTATUTOS%20DE%20LA%20ENTIDAD\).pdf](http://www.ipes.gov.co/ipes/admin/UserFiles/File/ACUERDO%20DE%20JUNTA%20DIRECTIVA%20001%20de%202007%20(ESTATUTOS%20DE%20LA%20ENTIDAD).pdf)

Lancheros, Yesid. “Ventajas y desventajas del programa de la Alcaldía para reubicar vendedores ambulantes en kioscos”. *Publicación eltiempo.com*. Sección Bogotá. (20 de junio de 2008). Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en página Web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4337508>

León, Juanita. “Enrique Peñalosa, un visionario de la ciudad”. *La Silla Vacía*. (26 de octubre, 2011). Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en página Web: <http://www.lasillavacia.com/historia/enrique-penalosa-un-visionario-de-la-ciudad-28976>

Luna, David. “Nos tumbaron los kioscos”. *Kienyke.com el placer de saber, ver y oír más*. (16 de Septiembre de 2011). Consulta realizada en junio del 2012. Disponible en la página web: <http://www.kienyke.com/kien-escribe/nos-tumbaron-los-kioscos/>

Página de RCN Televisión. “Más de 150 kioscos de ventas ambulantes están abandonados en Bogotá”. *Canal RCN*. Bogotá. (19 de agosto de 2011). Consulta realizada en septiembre del 2011. Disponible en la página web: http://www.canalrcnmsn.com/noticias/m%C3%A1s_de_150_kioscos_de_ventas_ambulantes_est%C3%A1n_abandonados_en_bogot%C3%A1

Página de la III Bienal Iberoamericana de Diseño. . “Kioscos de ventas en el espacio público Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Maestro de Espacio Público – DAPD – Mesa Técnica de Apoyo Red Pública de Prestación de Servicios a los Usuarios del Espacio Público - Especificaciones de Construcción”. Consulta realizada en septiembre del 2011. Disponible en la página web: <http://www.bid-dimad.org/galeria/data/media/2/247-KIOSKO%20DE%20VENTAS.pdf>

Página de la Personería de Bogotá, D.C. “Programa de Kioscos”. Consulta realizada en septiembre del 2011. *s.f.* Disponible en la página web: <http://www.personeriabogota.gov.co/index.php?idcategoria=2526>

Página del Departamento Nacional de Planeación. “Ley 1429 de 2010. Por la cual se expide la ley de formalización y generación del empleo”. 29 de diciembre de 2010. Consulta realizada en febrero de 2011. Disponible en la página web: https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=_gmmf2UUr9w%3D&tabid=1288

Página del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. “Quioscos para vendedores ganan premio a nivel nacional”. *El Espectador versión digital*. (25 Mayo 2008). Bogotá. Consulta realizada en julio del 2012. Disponible en la página web: http://app.idu.gov.co/boletin_alejandria/1110_080610/doc/bogota_medios/EL%20ESPECTADOR/QU-25-05-08.pdf

Página del Instituto para la Economía Social – IPES. “Estrategias Institucionales”. Consulta realizada en agosto del 2012. Disponible en la página web: <http://www.ipes.gov.co/vercont.php?id=537>

Portal Bogotá. “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Secretaria Distrital de Desarrollo Económico. Proyectos de Inversión Directa. Informe sobre el Plan de Desarrollo CB-1014. Junio de 2007. Consulta realizada en octubre de 2012. Disponible en la página web: http://www.desarrolloeconomico.gov.co/component/docman/doc_download/105-informe-sobre-el-plan-de-desarrollo07

Portal de Bogotá. “Puntos claves del programa de Gobierno de Luis Eduardo Garzón. Lucho por Bogotá humana y moderna”. *s.f.* Consulta realizada en septiembre del 2012. Disponible en la página web: <http://portel.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.2709020202.html>

Portal de Bogotá. “Trámites y Servicios. Requisitos Para La adjudicación de Módulos de Venta – Quioscos”. Instituto para la Economía Social-IPES. Consulta realizada en febrero del 2013. Disponible en la página web: http://portel.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=50531

Ríos, Felipe. “Los kioskos son calificados por los mismos vendedores informales como un fracaso”. *feliperios.concejal de Bogotá*. s.f. Consulta realizada en marzo del 2013. Disponible en la página web: <http://www.feliperios.com/20100416935/Que-pasa-en-Bogota/concejal-felipe-rios-en-bogota-los-kioskos-son-calificados-por-los-mismos-vendedores-informales-como-un-fracaso-simulacro-de-terremoto-primera-infancia-huecos-metro-bogota.html>

Romero, Vidal. “Kioskos para vendedores ambulantes no son la solución”. *ConfidencialColombia.com* Bogotá. Sección Gobierno. (Octubre 26 de 2012). Consulta realizada en diciembre del 2012. Disponible en la página web: <http://confidencialcolombia.com/es/1/201/3055/>

Senge, Peter. “La quinta disciplina”. Universidad Técnica Federico Santa María. Chile. s.f. Consulta realizada en mayo del 2013. Disponible en la página web: http://www.alumnos.inf.utfsm.cl/~vpena/ramos/ili260/textos/La_Quinta_Disciplina.pdf

SuperCADE Virtual Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. “Plan Maestro de Espacio Público”. Consulta realizada en Marzo del 2013. Disponible en la página web: http://portel.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=25603

Tribuna Roja. “Mockus arremete contra los vendedores ambulantes de Bogotá”. *Tribuna Roja*. N° 59. Bogotá. (Mayo 18 de 1995). Consulta realizada en Marzo del 2013. Disponible en la página web: <http://tribunaroja.moir.org.co/MOCKUS-ARREMETE-CONTRA-LOS.html>

Valbuena Montiel, María Concepción. “Teoría de Peter Senge y la organización educativa como sistema descentralizado”. División de Estudios para Graduados. Escuela de Educación. Facultad de Humanidades y Educación. Doctorado en Ciencias Humanas. Universidad del Zulia. Consulta realizada en mayo del 2013. Disponible

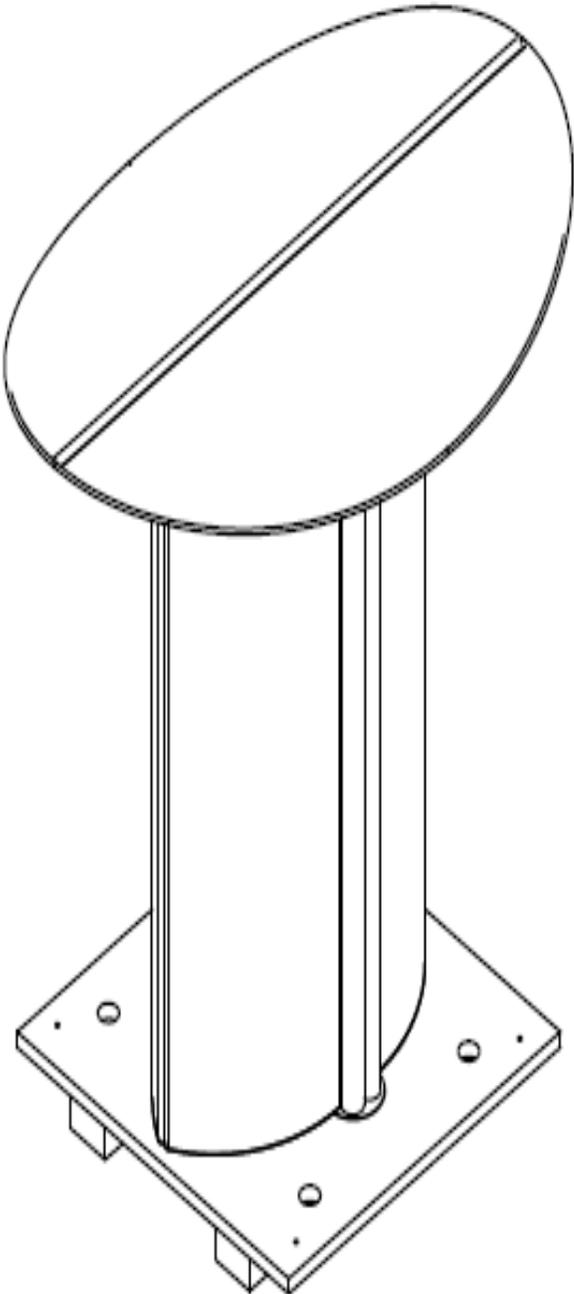
en la página web:
<http://revistas.luz.edu.ve/index.php/omnia/article/viewFile/5275/5123>

Entrevistas

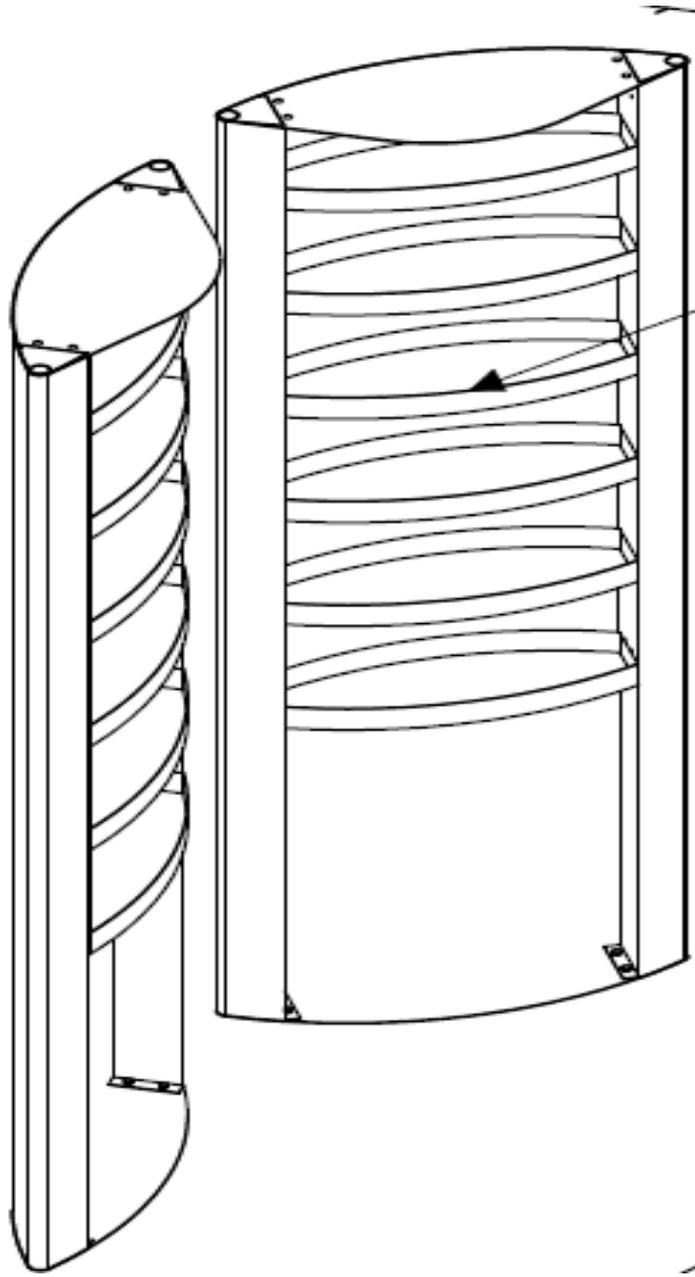
Entrevista realizada a Omar Puerto. Líder de los vendedores ambulantes del 20 de Julio.
Realizada en Bogotá, 12 de abril de 2013.

ANEXO 1. DISEÑO DEL QUIOSCO

SOMETRÍA
ESCALA 1:50



ANEXO 2. DISEÑO DEL QUIOSCO



Fuente: Ver III Bienal Iberoamericana de Diseño. “Kioscos de ventas en el espacio público Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Maestro de Espacio Público – DAPD – Mesa Técnica de Apoyo Red Pública de Prestación de Servicios a los Usuarios del Espacio Público - Especificaciones de Construcción”. Consulta electrónica.

ANEXO 3. DISEÑO DE LOS MÓDULOS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN



Fuente: Jaller R., Sergio. “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”. Bogotá, diciembre de 2009. p. 31.

ANEXO 4. UTILIZACIÓN DE ARTÍCULOS PARA PROTEGERSE DEL CLIMA



Fuente: Jaller R., Sergio. “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”. Bogotá, diciembre de 2009. p. 31.



Fuente: Barrios de Bogotá. Quioscos de Bogotá.

ANEXO 5. ENTREVISTA A OMAR PUERTO, LIDER DE LOS VENDEDORES DEL 20 DE JULIO. 12 DE ABRIL DE 2013.

Entrevistado: En el mundo estamos peleando por el uso democrático del espacio público, nosotros formamos parte de la organización más grande de vendedores en el mundo, se llama Streetnet¹, red de vendedores, en este momento hay 116 millones de afiliados, tiene sede en Durban, Sudáfrica, en el 4 congreso que fui a Chile logramos un escaño para Colombia que está en cabeza del presidente de la UGTI², nuestro compañero, ese sindicato en el mundo ha logrado que en muchos países del mundo, como en España, como en Argentina, como en Chile, como en casi todos los países de Suramérica, el espacio público le sea otorgado a los vendedores ambulantes parte del espacio público en forma democrática, y que paguen por el uso del espacio público.

En Argentina hay una organización que se llama SIVARA, Sindicato Nacional de Vendedores Ambulantes de Argentina. Allá pagan por el espacio público y la mitad de lo que pagan va al Fondo de la salud y pensión del vendedor el resto va para pagar la luz que utiliza o el agua y los impuestos, entonces allá están organizados muy bien.

En Europa, en España especialmente han reconocido a los vendedores ambulantes como trabajadores y en Argentina también son trabajadores por cuenta propia, con los mismos derechos y deberes de los trabajadores formales.

En Venezuela también hay esa organización, en donde están más avanzados es en Nicaragua y en Bolivia. Hay unas organizaciones poderosas que ya manejan el espacio público para los vendedores y para las otras personas porque el espacio es público.

Entrevistador: Bueno frente a la política pública de esta renovación de espacio público, hay un programa que es el que estamos analizando, más concretamente el de renovación y restitución del espacio público y es el de los quioscos que estábamos hablando hace un rato, entonces esa medida fue una medida que se tomó de manera democrática, así como usted dice, contó con la participación de los vendedores ambulantes para implementar esa política, qué tanto le sirvió eso a los vendedores ambulantes, eso agrupa a la totalidad de los vendedores ambulantes

¹ Streetnet Internacional. Organización de Vendedores Ambulantes.

² Unión General de Trabajadores en la Economía Informal.

o sólo una mínima parte. Como considera usted la implementación de ese programa, es positivo o negativo.

Entrevistado: Ese programa no funcionó, porque eso era a dos años y eso tenía que estar apoyado por el Fondo de Ventas con unos créditos para poder avanzar a otro programa, entonces tenía que implementar otro programa para que la gente avanzara, entonces nunca el IPES³ hizo eso. Eso se quedó ahí. Cuando los vendedores cumplieron los dos años intentaron sacarlos y pues se organizaron y no se dejaron sacar, algunos los han sacado. Esos están dispersos, eso no le sirve a la gente, porque la mayoría de los quioscos están situados en sitios donde no venden o los situaron los de la carrera 10 durante la construcción del Transmilenio entonces se quebraron, entonces eso no sirvió. La gente la mayoría entregó los módulos entonces se los dan a los desplazados, a las víctimas de la violencia se los han otorgado, pues eso no funciona así, debería haber para ver ese programa se había implementado que hubiera una central de abastos en donde el fondo de ventas populares habría un sitio donde los vendedores eliminaban intermediarios solamente el fondo vendía los productos a menos precio (proveedores).

Entrevistador: y bueno quienes pudieron acceder a eso todos o como se hacía el filtro.

Entrevistado: No solo los que estaban en el sitio o cerca del sitio donde fueron instalados, para recuperar el espacio público ahí, en las principales avenidas.

Entrevistador: La primera fase que fue en el centro de la ciudad, chapinero y eso se entregaron algunos módulos, pero había problemas, porque digamos, no las condiciones como ustedes decían no están dadas, no estaba garantizadas, pero muchos era la forma de mantenerse.

Entrevistado: Se mantienen algunos pero la mayoría no está ya están otros que tratan de luchar por el objetivo, eso no sirve, en las condiciones que les plantean no sirve, o sea como fue diseñado el programa era para avanzar y no, lo hicieron, tenían que invertir una serie de dinero para que eso funcionara.

Entrevistador: Dentro de lo que hemos investigado, hemos visto que el programa contemplaba la posibilidad de certificarlos a ustedes como empresarios y ese tipo de cosa. Como se lleva a cabo esto

Entrevistado: Nunca lo hicieron.

Entrevistador: No tuvieron cursos ni nada por el estilo.

Entrevistado: Nunca se tuvo cursos, eso los metieron a la brava.

³ Instituto para la Economía Social.

Entrevistador: Esta dentro de la política pero no se llevo a cabo.

Entrevistado: Esta dentro de la política del IPES pero nunca se llevo a cabo, o sea los directores del IPES no avanzaron y cuando se terminó el periodo de Luis Eduardo Garzón todo se acabó.

Entrevistador: Termina el periodo de Luis Eduardo Garzón que de alguna manera escucho a los vendedores ambulantes, permitió que se organizaran que participaran democráticamente de las decisiones que estaba tomando la administración. Cuál es la actitud de Samuel Moreno, que pasa, retrocedemos otra vez al proceso que estaba con Peñalosa, que cambios hubo y si tuvo cambios positivos, nos cuenta.

Entrevistado: No simplemente retrocedieron y quedo parado, hasta ahora estamos reiniciando porque la administración de Gustavo Petro nos está teniendo en cuenta pero hasta ahora porque nos levantamos otra vez y protestamos porque están aplicando la política de lo que diga el Consejo de Estado y no miran lo que hay en el plan de ordenamiento territorial, en todos los entes del distrito quedo un decreto, un acuerdo para incluir a los vendedores ambulantes, ellos no estaban mirando eso.

Entrevistador: Cuéntenos más concreto como es la organización. Usted nos dice que hay unos comités a nivel nacional como se organiza, como ha sido ese proceso y desde de cuándo.

Entrevistado: Bueno yo pertenecía hasta hace tres años al SINUCON este se acaba para formar la Unión General de Trabajadores Informales que nació a raíz de los comités. La UGT es la que maneja los comités, además de eso ya fundamos seccionales en todo el territorio nacional alrededor de unas 15 van fundadas, estamos en ese proceso, nos han ayudado los compañeros de la CUT⁴ y un programa que se llama Programa País que es una cooperación de las federaciones de sindicatos de Suecia, Holanda de los países nórdicos que aportan un dinero para organizaciones, entonces ellos nos han ayudado y también Streetnet nos han dado más o menos unos 100 mil dólares para resolver algunas cosas.

Entrevistador: Vendedores sindicalizados y organizados en este momento cuantos hay.

Entrevistado: Alrededor de 51 mil afiliados a la UGTI, en general debe haber en Bogotá alrededor de 85 mil afiliados en el IPES y a nivel nacional debe haber más de 700 mil trabajadores ambulantes.

⁴ Central Unitaria de Trabajadores de Colombia.

Entrevistador: Se puede hacer el proceso de comparación de Bogotá y otras ciudades de Colombia.

Entrevistado: Los sitios más avanzados son, un proceso que hubo en Medellín con la alcaldía de Sergio Fajardo fue la primera que arrancó a hablar con los vendedores e incluirlos dentro de las instituciones. Entonces allá se creó la UGT porque vinieron unos españoles y dijeron como tenían que organizar la gente, entonces los organizaron, a raíz de eso nosotros tomamos de allá la organización y nos tomamos la sigla y le agregamos una "T" ...jajaja... y entonces ya somos legales. Es un permiso internacional que tiene la UGTI, entonces acá sólo era denunciarlo ante el ministerio de trabajo y quedamos. La personería jurídica es internacional.

Entrevistado: Y digamos en Bogotá específicamente hablando del programa de los quioscos y las casetas, usted nos contaba que en Chile había una experiencia similar, pero que era totalmente distinta, qué diferencia hay entre la implementación de ese programa aquí y en Chile.

Entrevistado: La diferencia es que allá nos llevan 30 años y que allá hay suficiente empleo y aquí no hay empleo, entonces la diferencia total. Entonces implementaron un programa donde eso no aplica, esa es la equivocación de Peñalosa y Mockus.

Entrevistador: Digamos allá frente a la estructura del quiosco, cómo es, qué ventajas tiene para el vender que está en el quiosco a diferencia del que está aquí en Bogotá

Entrevistado: Es exactamente igual el estilo pero es más grande como 2 con 50 y tiene agua, luz y puede vender lo que se vende en la calle.

Entrevistador: Esa es la diferencia con el de acá. Cuando hice el análisis del programa y de la implementación del mismo veíamos que estaba el quiosco, pero obviamente la gente por necesidad tenía que modificarlo, ponerle un plástico para que no se moje, y alrededor del quiosco se organizaban otros vendedores ambulantes, entonces eso demostraría que de pronto dentro de un análisis que he hecho, la implantación del programa no ha sido tan efectiva y no acoge a la totalidad. Digamos cual es la propuesta que se podía hacer desde el gremio de vendedores ambulantes, qué propuesta podrían Uds. hacer para el mejoramiento de ese programa.

Entrevistado: Eso está en el POT⁵ y en varios decretos, es que se debe utilizar el espacio público ordenada y organizadamente y económicamente, como en los otros países usted paga por el uso del espacio público y de ahí le retribuyen algunas cosas a los vendedores, esa es la propuesta que se haga en las diferentes avenidas o calles o alamedas, sitio donde converjan los

⁵ Plan de Ordenamiento Territorial.

vendedores, músicos, artistas, los vendedores formales, todo el mundo, como lo propone Petro desde la primera de mayo hasta acá hasta el Transmilenio, así entonces eso si funciona es una gran Alameda es turística, comercial, cultural y económica

Entrevistador: Ya por ultimo qué viene para los vendedores ambulantes cuál es la apuesta que ustedes tienen?

Entrevistado: Desde los sindicatos internacionales queremos que se reconozcan los trabajadores, los vendedores ambulante por cuenta propia como son trabajadores, que se les brinde todas las garantías de la seguridad social y se le respete su trabajo, como en los demás países del mundo esa es la pelea que tenemos acá y vamos a plantearla, estamos en proceso de negociación con la administración, creo que en Junio comienzan las elecciones del comité y vamos a presentarnos nuevamente a las selecciones para reelegirnos o para que nos cambien, yo creo que este gobierno con la propuesta que hizo Petro en el tercer encuentro de líderes y vendedores en el Salitre en la plazoleta de los artesanos dice que es para mejorar a todo el mundo y que él no va a trabajar para sacar a nadie de la calle que vamos a trabajar en llave, que hagamos las propuestas y digamos donde nos queremos instalar, que presentemos propuestas,

Entrevistador: Pero la idea es seguir con la misma concepción del módulo.

Entrevistado: Eso forma parte pero no solo eso, hay muchas.

Entrevistador: O pasajes comerciales.

Entrevistado: Eso pasajes comerciales, o alamedas comerciales sitios como en España, en España los vendedores les dieron un sitio allá en una plaza, por ejemplo en México les dieron la Plaza Garibaldi, entonces por la mañana trabajan de 7-10 las personas de venden comestibles, aromática, esas cosas que la gente come de rapidez para ir al trabajo, a las 10 vienen otros que venden los dulces, las papas fritas, todas esas cosas, por la tarde vienen otros y por la noche vienen los mariachis, eso es una cosa buenísima allá. Y en Argentina hay sitios que han hecho pasajes comerciales gigantes, donde va todo el mundo que tiene que ver con eso, porque allá va un artista una noche toca música o en el día toca música o va un grupo de teatro y hace una obra de teatro y la presenta o de todas manera hay cambios o venden artesanías y todo eso.