

**INFORMALIDAD EN LAS CALLES DE CHAPINERO ENTRE ANOMIA Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

WILLIAM EDUARDO GARCÍA MACHADO



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA DE POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ, D.C.
2011**

**INFORMALIDAD EN LAS CALLES DE CHAPINERO ENTRE ANOMIA Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

WILLIAM EDUARDO GARCÍA MACHADO

Tesis para optar por el título de Magíster en Política Social

**Director:
Dr. Víctor Reyes Morris**



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA DE POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ, D.C.
2011**

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, D.C., Abril 7 de 2011

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	12
CAPITULO 1	17
1. LA LÓGICA DEL COMERCIO INFORMAL EN EL ESPACIO PÚBLICO.....	17
1.1 ¿Por qué Chapinero?	17
1.2 Diagnóstico de las ventas informales en la calles de Bogotá.....	20
1.3 Lógica económica del comercio informal en las calles de Chapinero.....	23
1.4 Organización en las calles.....	31
1.5 Rol de las instituciones	38
1.6 La problemática social detrás de la Informalidad en la calles	40
CAPITULO 2	43
2. INFORMALIDAD, ANOMIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: RESTABLECIENDO NORMAS.....	43
2.1 Comprendiendo la informalidad.....	43
2.3 Definiendo la informalidad	46
2.4 Causas del comercio informal en las calles.....	49
2.4 Anomia social	52
2.5 ¿Por qué preocuparnos por la anomia?.....	60
2.6 Políticas Públicas ¿organizando la sociedad?.....	61
CAPITULO 3	65
3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ.....	65
3.1 Gobierno de Antanas Mockus 1995-1997	68
3.2 Gobierno Enrique Peñalosa 1998 - 2000.....	69
3.3 Gobierno Antanas Mockus 2001 – 2003.....	73
3.4 <i>Gobierno de Luis Eduardo Garzón 2004-2007</i>	75
Clasificación de los vendedores informales	77
3.5 Gobierno de Samuel Moreno Rojas 2008-2011.	82
CAPITULO 4	88
4. POLÍTICAS PÚBLICAS, ANOMIA E INFORMALIDAD EN LAS CALLES DE CHAPINERO....	88
4.1 Intervenciones estatales en el espacio público de Chapinero.....	89
4.2 Los módulos o quioscos	90

4.3 Los procesos de reubicación	94
4.4 Proyecto Zona Hábitat en la Calle 72.....	95
4.5 ¿Legitimando la informalidad desde el Estado?	97
4.6 Ejemplo de la Autoridad y Anomia	100
CONCLUSIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	112

INTRODUCCIÓN

Los integrantes de la clase marginada, en el sentido que Myrdal le dio a la expresión, resultaban las víctimas de la exclusión. Su nuevo estatus no era, en modo alguno, una automarginación voluntaria; la exclusión era producto de la lógica económica, sobre la cual esos condenados no podían ejercer control alguno. (Bauman, 2000. Pág. 106-107)

En esta tesis titulada “Informalidad en la calles de Chapinero entre anomia y políticas públicas” se presenta un trabajo que surge de la inquietud del investigador, por abordar un problema social propio de las ciudades modernas; el comercio informal en la calles. Tema que a pesar de jugar un papel importante en las agendas de los gobernantes parece no tener soluciones claras, por el contrario existe la percepción de que esta problemática día a día continúa creciendo. Por ello y teniendo en cuenta la formación en política social del autor se inicia un trabajo en el cual se realizará una caracterización del diferente del problema, para encontrar cuales han sido la recetas implementadas para dar solución y luego revisar el resultado del impacto generado.

La nueva lógica económica que desde la década de los noventa se ha establecido en Latinoamérica ha generado grandes problemáticas sociales. En un principio el modelo que apuntaba a la recuperación de la economía implementando estrategias como la de

“reducir la tasa de inflación; retirar al Estado de ciertas áreas, en las que sería más eficientes los actores privados; aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional; elevar la competitividad de los productos nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria; modernizar el aparato público, para que se use de modo más eficiente los recursos sobre todo financieros, y que sea más eficaz el logro de sus objetivos”. (Franco, 1996).

Esta recetas terminaron generando problemas mayores en el continente y las reformas dieron como resultado unos costos sociales muy elevados.

Las consecuencias de esta situación afianzaron problemáticas sociales ligadas a la falta de oportunidades y la exclusión del mercado laboral en el país (tasa de desempleo 12.5%). Las diferencias que ha generado esta lógica económica, han llevado a que los ciudadanos desarrollen una especie de defensa contra el sistema económico para no llegar a ser parte de esa clase marginal que plantea Bauman, el medio será la informalidad.

La informalidad nace de una necesidad básica de encontrar un sustento económico para aquellos que intentan sobrevivir por este medio. Pero detrás de la informalidad se esconden problemas básicos de la organización del Estado, que choca con una de sus finalidades principales la de regular las relaciones sociales y también de una sociedad que no genera oportunidades para sus asociados.

El Estado Colombiano en el intento por regular ámbitos sociales en diferentes escenarios ha creado una lógica de control diferente al comportamiento y las actitudes de la sociedad; las acciones legales y el desarrollo de políticas públicas enfocadas a la regulación social resultan siendo insuficientes y las que existen, en la mayoría de los casos son violadas. De esta manera, las reglas básicas y vitales, para la convivencia en una sociedad como la colombiana son casi inexistentes.

El Estado ha intentado regular las problemáticas que se crean en el espacio público producto del comercio informal; pero las intervenciones parecen ser poco efectivas, lo cual termina generando mayores problemáticas en estos escenarios.

Hoy en día al transitar las calles de Bogotá nos encontramos con esta problemática difícil ocultar, en donde algunos tratan de sobrevivir comercializando diferentes productos en el espacio público; donde el transeúnte debe asumir una posición disyuntiva: la de volverse cliente y apoyar este comercio, o la de ser un opositor; y en donde las autoridades intervienen constantemente con el objetivo de hacer cumplir las normas.

A pesar que distintas administraciones dentro de sus agendas han tenido en cuenta esta problemática que se vive en las calles de la ciudad de Bogotá; y han intentado a

través diversas estrategias y políticas públicas contrarrestar la problemática es cada vez es mayor.

Es entonces por situaciones como las descritas anteriormente, que surge el interés de realizar este trabajo de investigación. La Política Social como lo plantea Giraldo en su libro *¿Protección o Desprotección Social?*: “se trata de la provisión de bienes sociales indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo, el mantenimiento de la armonía social, y la regulación de las relaciones sociales”. (Giraldo, 2007. Pág. 56).

Por lo tanto la informalidad en las calles según la definición de Giraldo resulta ser un tema pertinente de la política social. En la dinámica de las ventas informales se identifican diferentes problemáticas ligadas a esa reproducción de fuerzas de trabajo. Cargadas de componentes determinantes como la armonía social y la necesidad vital del Estado de regular aquellas relaciones sociales.

De esta manera, este estudio contará con elementos diferenciadores, conforme a los ya existentes sobre el tema. Donde por medio de una investigación cualitativa, se buscará identificar algunos de los factores más determinantes alrededor de esta problemática y que generan dificultades para su solución.

La informalidad en el espacio público físico se identificará como una problemática ligada a temas como la exclusión y la falta de oportunidades; pero al mismo tiempo y de forma directa con el cumplimiento de las normas y de las políticas públicas que han resultado ser poco efectivas, bien sea por la forma en que fueron elaboradas o simplemente por las falencias en el momento de su ejecución. Generando así una falta de reconocimiento de las mismas por parte de los ciudadanos, situación que para este efecto se analizará y ampliará bajo el concepto de *anomia*.

Así pues, el caso específico al que conducirá esta investigación será la informalidad en las calles de la Localidad de Chapinero, ubicada en el oriente de la ciudad de Bogotá y compuesta por tres grandes sectores urbanos: Chapinero, El Lago y Chico; caracterizados por su gran actividad económica y la latente problemática de las ventas informales.

El devenir argumentativo de este trabajo se desarrollará en cuatro capítulos:

En el primero se realiza una aproximación al problema que dará como resultado la necesidad de especificar y reducir el espacio de estudio a localidad de Chapinero, con una caracterización cualitativa. Luego de la realización de un trabajo de observación y elaboración de entrevistas semiestructuradas a diferentes actores que juegan un papel determinante en este problema.

En el segundo capítulo, se realiza una aproximación teórica a tres conceptos primordiales: en primer lugar la definición que llevará a profundizar en el tema de la informalidad con el objetivo de su surgimiento y construir una posición con relación a la incidencia en el espacio público físico; en segundo lugar, se realizará un análisis bajo el concepto de *anomia*, justificando su relevancia y la relación que este tiene con el tema de la informalidad; y por último se trabajará sobre los conceptos de políticas públicas, relacionados con la construcción, implementación y evaluación de las mismas, haciendo énfasis en cuáles pueden ser los factores determinantes para entender el por qué éstas pueden fallar. También se realizará una relación entre las implicaciones que para fines de esta investigación tendrán estos tres conceptos de informalidad, anomia y políticas públicas.

En el tercer capítulo, luego de haber realizado una caracterización y una definición teórica del problema, se analizará de manera general cuáles han sido los enfoques de política pública en torno a la problemática de las ventas informales en las calles de la ciudad desde 1995 hasta la fecha. Este capítulo es de vital importancia puesto que describe de manera detallada las diferentes estrategias que se han planteado alrededor de esta problemática a través de las diferentes administraciones distritales en los últimos años.

Luego de caracterizar y documentar estas alternativas a lo largo del tiempo, se realizará un direccionamiento a la problemática que atañe el caso específico, pero no diferente, de Chapinero, por medio de un análisis transversal del impacto que han tenido en la localidad algunas propuestas de política pública.

La complejidad de la informalidad en el espacio público de la ciudad reflejada en el caso de estudio de la localidad de Chapinero, quizás no sea plenamente identificada en este trabajo, como cualquier problemática social existen múltiples factores que lo animan. No obstante desde el enfoque que se pretende dar a este trabajo, la aproximación al problema deja vislumbrar otras posibilidades que quizás aún no han sido identificadas plenamente a la luz de otros análisis, identificando algunos factores que deben ser tenidos en cuenta al momento de una solución alternativa.

CAPITULO 1

1. LA LÓGICA DEL COMERCIO INFORMAL EN EL ESPACIO PÚBLICO

El caso de los vendedores informales que desarrollan su actividad económica en el espacio público de la ciudad tiene varios elementos que enmarcaran dicha actividad en lo que podría caracterizarse como un contexto anómico¹. En este capítulo se intentará identificar la dinámica de la situación y cuál es la raíz para que este problema social y económico se esté desbordando en la ciudad de Bogotá y porque se está presentando una inexistencia de una estrategia clara desde las instituciones para generar soluciones, lo cual puede estar contribuyendo al desborde del problema.

Uno de los problemas encontrados, es la falta de formulación de estrategias enfocadas a regular esta problemática social, derivadas de la escasa información que se tiene para identificar de manera clara factores importantes para la formulación de una política pública sólida.

Por ello en este capítulo se realizará un breve análisis de cómo se ha interpretado el comercio informal en el espacio público desde el Estado, y se estudiarán otros aspectos relevantes que contribuyen a determinar cuál es la lógica del comercio informal en el espacio público físico de la ciudad; sin embargo, como la realización de una investigación que abordara todos los escenarios en los que se presenta esta problemática en la ciudad es muy difícil, este trabajo se centrará en estudiar el problema específicamente en la localidad de Chapinero.

1.1 ¿Por qué Chapinero?

Aunque representa únicamente el 5% del área total de la ciudad, Chapinero² podría considerarse como una de las arterias vitales de la ciudad; que articula, da vida y es

¹ A partir de ahora entenderemos la anomia como: “una situación social en donde faltan normas o reglas claras, consistentes, sancionables y aceptadas hasta cierto punto por la sociedad para dirigir el comportamiento social y proporcionarle una orientación”. (Waldmann, 2006 p.13).

² La localidad tiene una extensión de 3.898 hectáreas, sus límites se encuentran, al sur avenida 39, al norte la Calle 100, Al Occidente la Autopista norte y avenida Caracas, Oriente los cerros orientales.

parte del espíritu de Bogotá. Cada persona que habita o visita esta ciudad de una u otra manera ha interactuado con esta localidad como lo afirma Marcela Cuellar en la que “posible que algunos digan que es un barrio, otros, una localidad; los límites no están fijados con precisión en la mente de todos; sin embargo, nadie duda de la existencia de este lugar”. (Cuellar, 2008. Pág. 13)

El nombre de Chapinero se debe, según lo relata Daniel Ortega Ricaurte, a que en este sector de la naciente Bogotá vivía un gaditano, Antón Hero Cepeda quien fabricaba chapines³ y al que sus clientes luego de un tiempo denominaron Chapinero. El fabricante de zapatos fue muy popular entre los habitantes de la capital y el término de Chapinero se popularizó para entonces. (Cuellar, 2008 pág. 47)

A principios del siglo XIX en este sector vivían algunas familias adineradas de la ciudad, haciendas como Palermo, Rosales, La Gruta, El Bosque, La Magdalena, los Pinos eran reconocidas como las mejores de la ciudad; así mismo la hacienda El Chicó, que pertenecía a la familia Sáiz, que luego fueron divididas en Chicó Grande y Chicó Chico, donde la numerosa población que se allí se estableció se dedicaba principalmente a la fabricación de ladrillos y tejas.

El sector que hoy por hoy se denomina Chapinero comienza a desarrollarse en la segunda mitad del siglo XIX como un lugar de esparcimiento para los Bogotanos. Se crea un parque de recreación en el sector del Lago, llamado Parque Gaitán, algunos restaurantes muy populares, establecimientos de comercio, licoreras y chicherías, se construye la Estación del Ferrocarril en la calle 62 con Avenida Caracas, en 1874 el Arzobispo Vicente Arbeláez al ver el desarrollo de este sector propone la construcción de la iglesia de Lourdes, de igual manera los jesuitas construyen en 1887 su noviciado en la calle 65 con carrera 9 (Cuellar, 2008).

En un principio el transporte desde el centro de la ciudad a Chapinero era complicado y muy costoso, sólo las familias adineradas podían visitar el barrio haciendo uso de coches o carruajes, pero para 1884 se instauró el servicio de tranvía, el cual mejoró las

³ zapatos parecidos a los suecos y muy populares en el siglo XIX que servían para preservarse de la humedad y el barro.

condiciones de transporte hacia el barrio y aumentó el volumen de personas que visitaban el sector.

En el siglo XX llega la energía eléctrica a la localidad, el tranvía dejó de ser de tracción animal las principales calles se iluminaron, proporcionando así un desarrollo acelerado del sector. Así mismo con la llegada del tranvía se inauguró la avenida Chile (Calle 72) en 1920 alrededor de la cual acaudaladas familias construyen sus viviendas y en barrios como Rosales y El Retiro; y se construyen colegios de gran prestigio como el Gimnasio Moderno.

El desarrollo de Chapinero en la década en la primera mitad del siglo XX fue paulatino; no obstante, en 1945 debido a la época de la violencia que se vivía en el país y la imposibilidad que tenía el Estado por controlar todo el territorio nacional, se produce un gran desplazamiento de personas de todos los rincones del país hacia la ciudad y la localidad comienza a crecer gradualmente. Con el Bogotazo en 1948 familias prestantes de la ciudad, deciden iniciar la construcción de sus viviendas en lo que para entonces era un lugar más tranquilo. Desde la segunda mitad del siglo XX Chapinero empieza a convertirse en una de las localidades más importantes de la capital, de grandes y selectas construcciones, la mayoría de ellas estilo Victoriano.

Con la llegada de clases más acomodadas a Chapinero, la localidad se comenzó a desarrollar urbanísticamente de una manera acelerada. Se consolidó como un eje comercial de vital importancia para la ciudad, la Carrera 13, el Gran Chapinero, donde el comercio de ropa, calzado, librerías, telas se desarrolló velozmente, la ciudad inicia un proceso urbano de policentrismo y Chapinero se convierte en uno de ellos.

En la década de los 80 se dio inicio a la construcción de importantes centros empresariales en el sector de la calle 72 y la calle 100. Así mismo, Chapinero se consolidó como una localidad en donde se prestan servicios de todo tipo, médicos, educativos, financieros, recreativos, de ocio, entre otros.

En la actualidad la localidad de Chapinero cuenta con 166 mil habitantes, que representan tan solo el 2% de la población total de la ciudad. No obstante la localidad

cuenta un promedio diario de población flotante de más de 1.2 millones de personas⁴. De igual manera, según un informe realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá, en esta localidad se establecen el mayor número de empresas de la ciudad, 23.581, donde el 84% pertenecen al sector de servicios, el 5.9% industria y el 5.8% al sector comercio. Los activos de las empresas radicadas en la localidad se calculan en 130 billones de pesos y el total de activos de las empresas en Bogotá se calcula en unos 320 billones, es decir Chapinero posee el 37.5 % de los activos de las empresas de las ciudad lo cual le da un papel relevante en la economía de la capital (Cámara de Comercio de Bogotá, 2005).

Chapinero se ha desarrollado como una de las localidades más importantes de la ciudad y sus características de desarrollo económico, de actividades sociales y culturales la han llevado a convertirse en un espacio llamativo para el desarrollo considerable del comercio informal en sus calles.

1.2 Diagnóstico de las ventas informales en la calles de Bogotá

Tal y como se evidencia en uno de los trabajos más significativos que se ha encontrado sobre el caso de los vendedores informales en el espacio físico en Bogotá, es un estudio realizado por Alberto Castañeda y Jon García, llamado *Hábitat y Espacio Público*. Donde se evidencia que para el 2007 el caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá carecía “de una descripción y cuantificación de las distintas realidades poblacionales de vendedores ambulantes”⁵ (Castañeda y García, 2007, Pg. 85)

⁴ Cifras otorgadas por la Alcaldía local de Chapinero

⁵ En la sentencia T-722 de 2003 se hace referencia explícita a la necesidad de realizar una caracterización plena del problema, dice la sentencia: “las políticas públicas, programas o medidas diseñadas y ejecutadas por las autoridades de un Estado Social de Derecho, han de partir de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención, y formularse de manera tal que atiendan a los resultados fácticos derivados de la evaluación en cuestión, no a un estado de cosas ideal o desactualizado, en forma tal que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas. En otras palabras, al momento de su formulación y ejecución, se deben haber estudiado, en lo que sea técnicamente posible, todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluida la situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes

En la ciudad sólo se encontraban algunos estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo –OIT- hacia 1994; otros cimentados en encuestas de hogares hechas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-; en el año 2003 el entonces Fondo de Ventas Populares de Bogotá -FVP- con base en una encuesta de Calidad de Vida realizada por el DANE determina que en Bogotá había 79.290 personas que trabajaban informalmente en la calles. Esta cifra nace del análisis de la pregunta 37 de la encuesta la cual indica: ¿Dónde realiza usted su trabajo principalmente? Castañeda y García, 2007, pág. 87) hasta esta época dicho trabajo de cuantificación pareciera ser el intento más cercano de realizar la caracterización del problema por parte de la entidad responsable en la ciudad, el FVP.

Sólo en el año 2004 el FVP realiza la construcción de una línea base que daría como resultado la consolidación de una caracterización de las ventas informales en la ciudad. Para junio de 2007 se habían realizado 39.005 encuestas, esto era considerado por el FVP como un ejercicio que ayudaría en la caracterización socio-económica del problema en 19 localidades de la ciudad.

El objetivo de la caracterización que se inicia en el 2004 por el FVP era el de identificar qué clase de productos se venden en la calle, cuales son los ingresos y cuál era el nivel educativo de la población; esto ayudaría a la creación de políticas y programas que beneficiaran a quienes más lo necesitaban. (Castañeda y García, 2007, pág. 88)En la caracterización se identifican los siguientes aspectos:

Edades de los vendedores ambulantes: se identifica la edad media de los vendedores, la cual se sitúa en 41 años; donde un 4% de esta población se encuentra por debajo de los 20 años; un 8.6% son adultos mayores, se identifica un ínfimo porcentaje de

se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada; con mayor razón si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas pertinentes están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica: frente a estas personas o grupos se deberán adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de tal manera que se respete el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad”.

menores de edad que trabajan en las calles, en promedio tienen 13 años y la razón principal por la cual se encuentran trabajando en las calles es por las imposibilidad de ingresar al sistema educativo; por último, se identifica que un 18.2% son madres cabeza de hogar (Castañeda y García, 2007, pág. 89-91)

Localidad de residencia: el 42% de los encuestados vive en las localidades más pobres de la ciudad, San Cristóbal, Usme, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar. El 76% de los vendedores vive en arriendo y el 43% reportan haber vivido siempre en Bogotá. Así mismo, el 67% de los vendedores realiza su actividad económica fuera de la localidad en la que reside, siendo las localidades que reciben un mayor número de vendedores informales en el espacio público: Kennedy, Chapinero, Mártires y San Cristóbal. (Castañeda y García, 2007, pág. 92-97)

Nivel educativo: existe un nivel bajo de educación dentro de quienes realizan su actividad económica en la calles de la ciudad, el 16% no tiene ningún tipo de educación; el 13.5 % tiene la primaria incompleta, mientras que el 10% la tiene completa; el 8.5% tiene la secundaria incompleta y tan solo el 6.5% ha completado estos estudios; el 6% tiene estudios técnicos y el 6.5 realizó estudios universitarios pero no lograron alcanzar el título. En este sentido el análisis cuantitativo del problema de los vendedores ambulantes podría jugar un factor importante en la definición del problema. (Castañeda y García, 2007, pág. 98-99)

Tiempo dedicado a la actividad: en este ítem la caracterización identifica que el tiempo de permanencia de un vendedor informal en las calles bogotanas es de casi 11 años siendo el nivel educativo y la edad los factores determinantes de permanencia. En este caso según el análisis realizado con base en la encuesta el mayor número de personas que deja las calles para formalizarse son las personas jóvenes y con un nivel de estudio alto. (Castañeda y García, 2007, Pág. 99-105)

Luego de realizar esta caracterización se centran en hacer una ligada básicamente a las condiciones de trabajo de los comerciantes informales en las calles bogotanas. Según esta caracterización los ingresos promedio de un vendedor informal en el espacio público, para 2007, estaba alrededor de 94% de un salario mínimo y solo el 6%

de los vendedores reportaba obtener más de dos salarios mínimos mensuales. Dependiendo de los productos que se vendan en el espacio público se establece la rentabilidad del negocio, de aquí se realiza un análisis que permite identificar particularidades del mercado en el que opera el comercio informal.

En este trabajo de Castañeda y García representan un importante avance que ayudará a la caracterización del problema, los autores no sólo se centran en el análisis del mismo sino también hacen un esfuerzo para identificar qué se ha hecho en materia de políticas públicas y cuál es el marco regulatorio del problema. Más adelante se realizará un análisis de los otros elementos trabajados por estos autores, por ahora se abordarán otros problemas que podrían también hacer parte de un trabajo de caracterización; se evidenciará que lo realizado por Castañeda y García gracias al análisis de las encuestas realizadas por el Instituto para la Economía Social -IPES- es un gran avance; sin embargo, este trabajo tiende a ser un poco cuantitativo y quizás esto limite la comprensión del problema.

1.3 Lógica económica del comercio informal en las calles de Chapinero

Los cambios en el modelo económico en la década de los 90, sobre los cuales Colombia inició un proceso de inserción al sistema económico global, generaron grandes cambios en la economía del país, ligados a la apertura económica.

A pesar de los altos grados de crecimiento del país en los últimos años-tasas de crecimiento históricas del 7.2% en 2007-, en Bogotá según el DANE la tasa de crecimiento proyectado del PIB para 2010 será de 2.0% y el número de personas ocupadas alcanzaran los 3.5 millones de habitantes; la tasa de ocupación llegó a un 60%; no obstante, la concentración de ese crecimiento sigue siendo excluyente en el país. En la ciudad aún se presentaban tasas de desempleo del 12.8%⁶ y la tasa de informalidad, a pesar de ser la tasa más baja en las principales áreas metropolitanas se mantienen en un 46%, frente a una tasa de informalidad laboral nacional que para 2009 llegó a un 51.4% (Cámara de Comercio de Bogotá, julio de 2010). En el país la mayoría de los colombianos realiza actividades económicas para su subsistencia debido a la

⁶ Tasa de desempleo en Bogotá primer trimestre de 2010.

incapacidad estructural del Estado y nuestra sociedad para brindar oportunidades a los ciudadanos, el popular rebusque hace parte de la mejor estrategia para obtener recursos en mayor parte de la población colombiana.

En este escenario el comercio informal en la calles de la ciudades se ha convertido en una de las actividades más relevantes para la subsistencia de miles de personas. Según el IPES, en la realización de una línea base se muestra que siete de cada diez vendedores ambulantes en la ciudad tuvo alguna vez empleo formal, pero al quedar desempleados y por las condiciones económicas de la ciudad sólo encontraron en las calles una nueva posibilidad de generar ingresos. (IPES, Política de espacio público en la ciudad, 2009)

En este ejercicio de caracterización de las ventas informales un elemento de análisis vital será el de entender la lógica económica del problema. La problemática económica está ligada a varios factores, por un lado encontramos la lógica diferencial de cómo opera el sistema de mercado en esta clase de comercio.

Aquí existe un cambio en el modelo clásico económico de ley de oferta y demanda, en esta, no es el comprador quien busca al vendedor, lógica que opera generalmente en el comercio formal. En el comercio informal el vendedor es quien busca al comprador y es este quien le ofrece sus productos al comprador. En ocasiones ni siquiera el mismo comprador está dispuesto a adquirir el producto, sino que al observar el producto en la calle, el cliente es incitado o se antoja y adquiere el producto.

Aun cuando esta lógica no es tan novedosa o distinta pues en el comercio formal también existen las ventas “puerta a puerta”, (quizás cada vez menos, por motivos de seguridad), el comercio informal tiene que apelar a los grandes flujos de gente para “pescar” compradores y esto implica ubicarse en el espacio público de gran concurrencia. Así, es su propia visibilidad su éxito porque los posibles compradores se los encontrarán necesariamente y también su desgracia porque al hacerse evidentes se vuelven vulnerables a sus enemigos: comercio formal y autoridades).

Esta nueva lógica sobre la que opera el comercio informal está directamente relacionada con mecanismos de acción de los vendedores; el comercio en las calles se

organiza de manera diferencial y éste se acopla a las necesidades del mercado. En el caso de un análisis de observación y entrevistas realizado sobre la calle 72 se evidencian las diferentes formas de cómo opera este comercio. En este sector las ventas informales están completamente ligadas a la búsqueda de momentos propicios para seducir al transeúnte a comprar.

Por ejemplo, en la época cercana al 31 de octubre (*conocido como el día de las brujas, en el cual se ha ido consolidando una práctica urbana de disfrazarse, originalmente sólo los niños y posteriormente también los adultos*) se observa que la llegada de vendedores ambulantes que ofertan accesorios para disfraces es evidente en el sector. Para este período se han ubicado sobre las aceras vendedores de máscaras, antifaces, pelucas y otros objetos utilizados en las festividades del día de brujas.

Juan Carlos un joven de 22 años que ha puesto sobre la acera su mercancía comenta en entrevista realizada que no siempre trabaja en las calles, que esto lo ha hecho como producto del rebusque, de vez en cuando realiza este tipo de actividades puesto que es la manera cómo puede obtener algunos recursos extras para cubrir algunos gastos de la Universidad en la cual está cursando estudios de ingeniería electrónica, llegó a la calle a vender estos productos ya que un amigo le propuso el negocio.

Juan Carlos comenta que llega al medio día a la zona, a esta hora en este sector salen las personas que trabajan en los edificios del sector en busca de almuerzo y tienen algo de tiempo para detenerse y de pronto comprar algo, luego del mediodía dice Juan Carlos: “el negocio disminuye y más o menos entre las tres a las cinco no es tan bueno, pero a las cinco, tan pronto todo el mundo está saliendo del trabajo, tratando de buscar el Transmilenio la zona se transforma prácticamente en un mercado persa, las personas que salen de sus oficinas ahora si tienen tiempo para parar y revisar que quiere comprar, ahora cada cual puede compara y llevar las cosas para su casa”, es decir , que la, la mejor hora para que Juan Carlos pueda vender sus productos son entre las 5 p.m. y 7:30 p.m.

La lógica económica del comercio informal en la calles y desde luego en la Localidad de Chapinero opera de una manera diferente a la lógica del comercio formal, como ya lo

hemos dicho no sólo el ejemplo de Juan Carlos nos ayuda a confirmar la manera diferencial en la que se trabaja, él es tan solo un vendedor que viene esporádicamente en la zona; sin embargo, realizando un trabajo de observación sobre la zona podemos encontrarnos con otras maneras de operar, el comercio en la calle 72 varía durante todo el día, la oferta de productos se va acomodando a lo que quizás pueda estar buscando el cliente en el momento específico.

Un día de comercio informal en la calle 72 podría describirse la siguiente manera:

Sobre las 7 am a 10 am se encuentra que la oferta de productos por parte de los vendedores está orientada principalmente alimentos como: Jugos Naturales, Frutas, Café y Aromática, comidas preparadas como Arepas, Huevos al gusto hacen parte de la oferta. Es decir sobre esta hora las ventas están básicamente enfocadas a suplir la necesidad del comprador de ingerir alimentos a primera hora de la mañana; de igual manera inicia su trabajo el denominado *chacero*⁷, que permanece más tiempo sobre la zona, es decir el trabajo no es coyuntural, es constante.

Entre las 11a.m. y 2p.m. se presenta otro cambio en la oferta de alimentos como empanadas, pasteles, chicharrón y continúa el vendedor de chaza. Pero se suma a la oferta productos de miscelánea, algunos libros, cursos de inglés, videos y programas piratas, ropa y accesorios.

La dinámica cambia nuevamente entre las 4p.m. y 7p.m. siendo la hora en la que más vendedores se concentran en la zona, aunque se mantiene la oferta de alimentos, estos cambian a los ofrecidos durante el día, se encuentran comidas rápidas como perros calientes, hamburguesas, arepas rellenas, pizza. Llegan vendedores de juguetes, electrodomésticos, algunas artesanías, se mantienen quienes comercian ropa y accesorios de moda, producto de miscelánea como algunos libros y otra vez videos y programas piratas.

En conclusión, la oferta de los productos se encuentra directamente relacionada con la dinámica de vida de los compradores, generando que de acuerdo al momento en que

⁷ Chacero: vendedor que dentro de los productos que ofrece tiene dulces, alimentos pre elaborados como papas fritas, minutos telefónicos, cigarrillos entre otros.

se encuentre el transeúnte pueda contar con lo que podría requerir en ese momento conforme a sus necesidades imperativas, como es el caso de los alimentos (desayuno, onces, comida), o del tiempo que pueda dedicar para apreciar los productos ofrecidos (caso del cambio radical en los productos que se venden en las horas en las que se finaliza la jornada laboral).

Los productos que permanecen durante todo el día son los ofrecidos por los chazeros, población que por ende permanece más tiempo en la zona trabajando mucho más tiempo. De igual manera, los productos ofrecidos por ellos, en su mayoría, son de consumo inmediato y los cuales las personas están dispuestas a adquirir constantemente durante todo el día.

Detrás de esta lógica comercial diferencial que existe en el comercio informal también nos encontramos con una compleja cadena de distribución de los productos. Como lo menciona doña Carmen una mujer de 38 años madre cabeza de hogar, quien comercializa jugo de naranja en las horas de la mañana cerca a la estación de Transmilenio de Las Flores (calle 67 con 13), ella nos describe que detrás de su negocio existe toda una organización importante, ella llega al sector hacia las seis de la mañana va a recoger su carro (que básicamente consta de un parasol, un mesón, un exprimidor un cajón en donde guarda las naranjas) en un garaje en el cual paga un alquiler para que le dejen guardar su herramienta de trabajo, a las 6:15 Carmen ya está ubicada en su lugar y en este punto pasa un camión que viene de Corabastos y le deja allí el bulto de naranjas que utiliza para iniciar su jornada laboral. Hacia las 11 de la mañana termina sus ventas y nuevamente pasa el camión que le trajo sus naranjas y se lleva los residuos, ella aclara que esos residuos son utilizados para alimentar algunos animales.

Aquí se observa también la sofisticada cadena de comercialización de los productos que se ofertan, donde existe toda una infraestructura logística que está detrás de muchos de los vendedores, lo cual genera que los beneficiarios directos de este comercio informal no sólo sean para los vendedores que están en las calles, si no para muchos más comerciantes informales y formales que tienen que ver con toda una compleja red de producción y comercialización.

De esta manera en el mercado informal también se benefician los comerciantes formales y para tal fin sería pertinente realizar un análisis acerca de las utilidades que generan para algunas importantes empresas nacionales e internacionales la a distribución masiva de sus productos en las calles.

Según un estudio realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá en el año 2009 un 40.91% de los vendedores ambulantes y un 24.24% de los vendedores semiestacionarios⁸ de la localidad de Chapinero comercializa productos de confitería, alimentos preelaborados, bebidas y cigarrillos, los cuales en su mayoría provienen de empresas que están legalmente constituidas (CCB 2009, pág. 20).

Efectivamente el lucro por parte de los empresarios quienes utilizan a los vendedores ambulantes para su propio beneficio es innegable, la misma sentencia T-772 de 2003 menciona esta problemática, en el libro Hábitat y espacio público de Castañeda y García también se menciona esta característica de la siguiente manera:

“La estrategia comercial en el espacio público físico por parte de estas grandes empresas reside en: 1. La elevación y elusión de responsabilidades tributarias, laborales y de seguridad social con el objetivo de incrementar sus márgenes de ganancia 2. Aprovechar la localización privilegiada de más de 79,000 vendedores informales, quienes al ubicarse donde hay más flujo de personas se convierte en un canal y comercialización único 3. Y derivar beneficios económicos de la ausencia o debilidad de la regulación de las actividades económicas en el espacio público físico” (Castañeda y García, 2007, Pág. 111).

Los vendedores informales que usufructúan el espacio público físico generan un gran impacto en la economía formal. No obstante existe un nuevo problema vital que se debe tener en cuenta en la lógica del comercio informal: la formalidad encuentra en la

⁸ no ocupan de manera permanente un área determinada del espacio público, pero que no obstante, por las características de los bienes que utilizan en su labor y las mercancías que comercializan, necesariamente deben ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público, como por ejemplo el vendedor de perros calientes y hamburguesas del presente caso, o quienes empujan carros de fruta o de comestibles por las calles. (Sentencia T-722)

informalidad una especie de plusvalía que le genera grandes ganancias por medio de la utilización de las ventajas comparativas que tiene explotar el espacio público. Cabe mencionar que el comercio formal también se beneficia de la explotación de una fuerza de trabajo, la cual no cuenta con ninguna clase de seguridad social y se lucran de aquella lógica irregular que opera en el mercado de las ventas informales en el espacio público, que mejor que ésta lógica en la cual la oferta es inspirada al comprador para vender productos que no hacen parte de necesidades esenciales de los clientes o que no están demandando inmediatamente.

El aprovechamiento por parte del comercio formal del espacio público por medio de los vendedores informales estará ligado, como lo menciona Camacho en su tesis “a dos lógicas que se entrelazan en la interacción social cotidiana del espacio urbano: 1. La lógica de la supervivencia de los vendedores. 2. La lógica de la venta para las empresas”. (Camacho, 2005) Lógica de supervivencia de los vendedores que está ligada a la necesidad latente de obtener del usufructo del espacio público su sustento diario, derivado de un problema social que será analizado posteriormente y también está marcada por la utilización del vendedor por parte de las empresas formales que se lucran del mercado callejero.

Vale la pena resaltar un elemento identificado en las entrevistas realizadas principalmente a los *chaceros* en las calles de Chapinero, para muchos de ellos el producto que genera más utilidades es el de la venta de cigarrillos al menudeo. La industria tabacalera en el país obtiene ingresos por más de 720 mil millones de pesos anuales (Diario de Occidente 2010) de estas ganancias es imposible cuantificar el aporte de ventas de estos productos en el espacio público; no obstante, la venta al menudeo es una actividad que ha sido prohibida por la Ley 1335 de 21 Julio de 2009. En las *chazas* la mayoría de los cigarrillos que se venden son de origen nacional, los vendedores los adquieren en tiendas que están formalmente constituidas. Sobre los comerciantes informales en la calle no existe ninguna medida propuesta desde las autoridades para hacer cumplir la norma, y por parte de los vendedores hay un desconocimiento o poca importancia se le da a esta medida.

Julián, un vendedor ubicado en el parque el virrey, manifiesta: “los cigarrillos son una forma de atraer compradores, generalmente la persona que viene a comprar el cigarrillo compra algo más”, con esta clase de clientes el vendedor interactúa, le enciende el cigarrillo y tiene la posibilidad de ofrecerle algún otro de sus productos. Al preguntarle a Julián si conoce la reglamentación sobre la venta al menudeo, nos manifiesta lo siguiente: “es que crean leyes que son imposibles de cumplir, casi nadie me compra un paquete de cigarrillos, además no hay quien revise si estoy o no estoy vendiendo cigarrillos individualmente, cuando la policía viene a hacer los levantamientos nos recoge todo, no por el hecho de estar vendiendo cigarrillos sueltos”.

En el comercio informal un ejemplo del impacto que tiene la venta de un producto formal es vital, tanto para el vendedor ambulante como para las grandes tabacaleras del país, comercializar cigarrillos en las calles representa una gran utilidad, el vendedor ambulante ve la venta de cigarrillos como una posibilidad para generar sus ingresos diarios; sin embargo, ¿Quién es el que en realidad está obteniendo el mayor grado de utilidades?

Detrás de las ventas ambulantes ya se comienzan a crear cadenas especializadas en ventas de productos. Estas aparecen tras la evolución que ha tenido el comercio informal en las calles de la ciudad, ligada a una sobredimensión del problema, la forma como se comercializan los productos en la calle ha tenido una evolución y especialización técnica bastante acelerada.

Las ventas informales han evolucionado de una manera rápida, en un principio existían verdaderos vendedores ambulantes, eran aquellas personas que veíamos por la ciudad con unas canastas colgadas en su cuello caminando y ofreciendo productos, generalmente vendían mercancías pequeñas: dulces, chicles, cigarrillos. Pero el concepto fue evolucionando, se ha sofisticado, ya no existen una única manera aquellos vendedores de cosas muy pequeñas, por el contrario, ahora los vendedores tienen “carritos” en donde los productos también evolucionaron y se venden toda clase de alimentos procesados que como ya se mencionó el origen de la mayoría son las fábricas formales. Pero la evolución no para ahí; si se observa con detenimiento, ahora existen lugares mucho más sofisticados de venta de productos sobre todo alimentos

procesados y elaborados en este mismo espacio, se encuentran puestos de ventas ambulantes que cuentan con estufas, cilindros, hornos diseñados para preparar alimentos en la calles.

Detrás de esta sutil sofisticación de las ventas aparecen nuevos actores que se están apropiando de las calles y son personas que han creado grandes cadenas especializadas para distribuir sus productos. Un ejemplo claro en la localidad de Chapinero es la venta de comida rápida, existe una cadena con un único dueño, que cuenta con varios puestos de perros en la localidad. Constanza una joven madre cabeza de hogar trabaja en uno de estos puestos, aunque en la entrevista no indica cuánto gana diariamente, sí aclara que el puesto en el que ella trabaja no es de su propiedad, sino de una persona que la tiene contratada y le paga diariamente un salario por vender en el espacio público. Constanza cuenta que a ella todo se lo traen a su lugar de trabajo, el carro de perros como es pesado de transportar, alguien con una moto lo trae y lo dejan ubicado con todos los elementos necesarios para realizar la venta de los perros, ella llega a las tres de la tarde recibe el carro y la materia prima para la elaboración de los perros calientes e inicia la venta hasta las 10 de la noche.

He aquí otra forma de trabajo, Constanza es simplemente una empleada que depende de alguien que está constituyendo toda una cadena de distribución en el sector, ella cuenta que esta persona tiene más de 10 carritos similares ubicados en la localidad.

Esta es entonces otra modalidad de producción y venta en el espacio público, una que hasta ahora está evolucionando pero que sigue generando una sobredimensión del problema y nueva forma de comercializar algunos productos.

1.4 Organización en las calles

En Chapinero los vendedores informales consideran que viven en un escenario bastante organizado, argumentan, que en la localidad se trabaja de manera organizada, no existen conflictos entre los mismos vendedores, en realidad para ellos los

verdaderos conflictos provienen de factores externos, de las entidades estatales o de ciudadanos que a su parecer son personas irrespetuosas⁹.

Ante la ausencia del Estado para generar mecanismos que controlen las ventas informales en el espacio público, no solo en ciudades como Bogotá y en Localidades como Chapinero. Se ha permitido la aparición de nuevos agentes que ejercen un control y que regulan de alguna manera el espacio público. Para el caso específico de análisis y por medio de las entrevistas realizadas a alrededor de 12 vendedores, a representantes de la alcaldía local, a comerciantes formales y residentes se ha evidenciado la presencia de organizaciones que regulan y han creado unos dispositivos de poder paralelos a los estatales para controlar y en algún sentido apropiarse de las calles de la localidad.

Estas organizaciones de los líderes han creado diferentes “leyes”, se ejercen controles por líderes que quieren controlar los espacios, cobran “impuestos” o cuotas voluntarias a cambio de ofrecer a los vendedores la permanencia en un espacio en las calles, la representación en espacios de concertación ante el distrito o la defensa de sus intereses.

Los espacios de uso público físicos de la localidad comienzan a ser “privatizados” en su uso por estos actores, y son ellos quienes deciden quién puede y quien no, establecer su punto de venta en un lugar en la calle. Esta organización en la calles de la localidad es conocida tanto por las autoridades locales como por la comunidad que habita y trabaja en la zona.

Para los vendedores informales la organización les trae grandes beneficios y los “líderes” que están al frente de esta organización son respetados por la comunidad de vendedores.

En la calle 60 con carrera 13, un sector en el cual en una sola esquina hay más de 15 vendedores; Luis Carlos, vendedor de fruta de 46 años, comenta lo siguiente: “nosotros estamos organizados, tenemos un líder que es quien nos ayuda a organizarnos, cuando la policía empieza a molestar mucho el ayuda a que se realicen menos operativos en la

⁹ Información obtenida por conclusiones de las entrevistas.

zona, también cuando nos decomisan las cosas nos ayuda a recuperarlas, el intercede por nosotros ante la Alcaldía Local y nos está informando periódicamente de las cosas que están pasando allá (...) Nosotros damos una colaboración voluntaria a una asociación que es en la que nosotros estamos organizados, esa asociación necesita soporte para los gastos operacionales, para pagar la oficina, la secretaria, la papelería, por eso damos un aporte voluntario, las asociación también se encargan de cuidar nuestro espacio que no lleguen otros y se apropian de él, es que hay mucha gente que no respeta y cree que nosotros no estamos organizados, llegan acá y como creen que es un andén amplio se pueden ubicar y no, nosotros estamos en este espacio y nos hemos ganado el derecho de estar aquí, entonces cuando pasan estas cosas los líderes de nuestras asociaciones se encargan también de ayudarnos a controlar a esa clase de gente”.

Haciendo una revisión de algunos de los otros argumentos encontrados en otras entrevistas existe una transversalidad en la existencia de esta clase de líderes en el sector, los vendedores entienden que estos líderes son necesarios para el desarrollo de su actividad, la funcionalidad que estos prestan a la regulación del problema del espacio público es de vital importancia para los vendedores sus líderes no solamente sirven en función de la regulación de las relaciones entre ellos sino que también son quienes son veedores ante las instituciones públicas y hacen presencia como parte de sus funciones en la calle.

En resumen, se puede identificar dos aspectos trascendentales para el desarrollo de la actividad de las ventas ambulantes y la regulación a través de estos líderes. En primer lugar, cumplen una función de regulación en el espacio público, esta regulación determina las siguientes funciones: crean redes entre los vendedores ambulantes para que estos se organicen en agrupaciones sectorizadas. Geo-referencian el espacio público y establecen puntos específicos en los cuales los vendedores se puede ubicar como parte de un ejercicio de organización en el espacio público.

Establecen dispositivos de control para la conservación del espacio público físico, es decir los líderes instauran una serie de controles que imposibilitan la llegada de otros nuevos vendedores al sector, sí nuevos vendedores llegan a la zona y no cuentan con

su previa autorización los líderes no dejan que estos nuevos actores realicen sus actividades en el sector; acá se puede evidenciar una clara organización y apropiación del espacio público por parte de sus líderes que están obteniendo beneficios económicos y políticos a través del usufructo del espacio público. Están regulando el espacio público de tal manera que son ellos quienes deciden quién puede y quién no establecerse en el sector. La regulación de este espacio se hace de manera coercitiva, existen personas encargadas en algunos sectores específicos y estos están dedicados a ejercer un control sobre quienes llegan a ejercer la venta de productos en un espacio determinado sin previa autorización¹⁰.

Los líderes están visitando constantemente a los vendedores ambulantes en un intento por conocer sus necesidades y los problemas recurrentes en el sector, es una forma de legitimarse como actores en el espacio público con los vendedores, pero estratégicamente también están dirigidas a realizar el cobro de la cuota voluntaria (como ellos mismos la denominan) o el *impuesto*.

En segundo lugar cumplen una función de representación a nivel institucional, función que está determinada por varios factores, entre los que se encuentran: una representación legítima en las mesas de concertación de espacio público que existen a nivel local, en estas mesas los líderes argumentan que están asistiendo con el fin de expresar las necesidades que tienen los vendedores a los cuales dicen representar, en este espacio tanto autoridades como representantes de los vendedores debaten sobre los controles y estrategias que se pueden implementar para mejorar las condiciones de las ventas ambulantes en las calles.

Los líderes desempeñan la función de transferir la información y conclusiones de las mesas de concertación a los vendedores, de igual manera son quienes informan a los vendedores de las estrategias que se quiere implementar por medio de las instituciones para mejorar las condiciones de los vendedores.

¹⁰ Esta regulación el espacio público se vive de tal manera que el mismo autor de esta tesis al realizar una entrevista sobre la carrera 13 con calle 60 fue abordado por una de las personas que realiza este control y le piden que deje el sector puesto que allí está prohibida la realización de entrevistas a los vendedores de la zona.

Al obtener esta legitimidad otorgada en las mesas de concertación los líderes consideran que tienen la potestad de negociar con las autoridades, en ocasiones los vendedores sienten que sus líderes les están ayudando a evitar los operativos de decomisos de mercancía en las zonas en las que se encuentran establecidos, así como a la recuperación de las mercancías que han sido decomisadas.

Los líderes también cumplen una función de mediación entre sectores de la economía formal y los residentes; el conocimiento de la norma por parte de estos líderes y sobretodo de la sentencia de la corte constitucional T 772 de 2003, de vital importancia para esta clase de instancias, la primacía del derecho al trabajo hace parte de sus más arraigados argumentos. Y el constante sustento de la inexistencia de políticas públicas claras que ayudan a la solución del problema de las ventas ambulantes es para ellos el principal problema del comercio informal en las calles de la localidad.

La intermediación con actores políticos también son los elementos claves para caracterizan el actuar de sus líderes, sobretodo en épocas electorales los líderes encargan de reunir a los vendedores ambulantes con políticos que intentan acercarse a este grupo para obtener beneficios políticos.

De esta manera en las calles de la localidad de Chapinero se da el inicio y se establecen instituciones paraestatales que comienzan a ejercer el control de un fenómeno social que el Estado ha sido incapaz de regular. Ésta lógica de organización de los vendedores informales en la localidad, hace parte de ese complejo mapa que se quiere establecer esta primera parte de la investigación y eso los fundamentos principales para entender que la incapacidad del Estado por generar políticas tendientes a solucionar la problemática en el espacio público, empieza a fundar un ambiente de *anomia social*; anomia que se puede estar consolidando por la misma forma irregular en la que está operando el Estado para solucionar este problema.

Por medio de esta lógica organizativa en donde existen unos líderes consolidados se empieza a consolidar organizaciones muy estructuradas, se inicia una consolidación de procesos de acción colectiva que han sido legitimadas por el mismo Estado. El nombramiento de los líderes se realiza de manera democrática en elecciones

organizadas por las alcaldías locales para los vendedores informales, los líderes a pesar de ejercer funciones de control que podrían estar por fuera de las normas cuentan con esta clase de legitimidad que lo han ganado por medio de un proceso democrático organizado por las mismas instituciones estatales.

Para los vendedores estar organizados representan una forma de luchar por intereses individuales por medio de la realización de acciones colectivas y acciones organizadas, tal y como lo expresa Crozier y Friedberg en su libro *El actor y el Sistema*, en donde se describe cómo se pueden enmarcar las lógicas de la acción y los actores tienen una racionalidad que los lleva a la de sus intereses particulares, pero para lograr estos intereses particulares buscan la creación de organizaciones que busquen cumplir unos fines determinados, es decir los actores están constantemente intentando obtener su beneficio personal por medio de una acción colectiva. (Crozier y Friedberg, 1981, Pág. 20)

Estos líderes conocen plenamente los beneficios que pueden obtener de la creación de esta clase de organizaciones, como ya se ha identificado existen beneficios de tipo económico y político; así que aprovechan la necesidad de los vendedores por buscar una representación en los escenarios de participación que las instituciones distritales han creado. Pero los vendedores también se ven beneficiados de este tipo de organizaciones, de uno u otro medio a través de esta clase de organización que ejerce una presión ante las instituciones que se traduce en diferentes tipos de beneficios para ellos. Los actores tal y como lo menciona Crozier y Friedberg adoptan una posición de análisis estratégico dentro de la cual cada cual tiene una visión clara de las metas o beneficios que quieren alcanzar. (Crozier y Friedberg, 1981, Pág. 55-56)

Dentro de esta organización existen graves conflictos entre los vendedores informales y los comerciantes formales. La falta de regulación del Estado para los vendedores informales, no aplica de la misma manera para los vendedores formales. Los comerciantes formales argumentan que es muy difícil para ellos competir con el comercio informal, existe competencia desleal por parte de los vendedores informales ellos no pagan impuestos, no tienen que cumplir con los requisitos establecidos que si deben cumplir ellos, registros mercantiles, pago de IVA, licencias de funcionamiento,

certificados fitosanitarios, pago de arriendos y servicios públicos, lo cual hace casi imposible competir frente a vendedores informales que en ocasiones ofrecen los mismos productos.

En una encuesta de percepción realizada por la Universidad del Rosario y la Cámara de Comercio en el 2009 a los establecimientos de comercio y a los usuarios del espacio público sobre el impacto del comercio en la localidad de Chapinero, el 63% de los comerciantes consideran es un negocio está siendo afectado por las ventas ambulantes, un 58% afirma que la llegada de los vendedores ambulantes a sus sectores ha generado una disminución en sus ingresos y por ende una disminución de los empleos que ofrecían; sin embargo, consideran en un 73% que el comercio informal mejora la afluencia de clientes en el sector, es decir los comerciantes consideran que la llegada los vendedores impacta positivamente en la llegada de nuevos clientes a sus sectores una relación que quizás no esté determinada por el número de clientes sino por la relación que tienen estos con el espacio público. (CCB, 2009, Pág. 35)

Con respecto a la percepción que tienen los comerciantes frente al tema de seguridad y el entorno un 68% considera que las ventas informales en espacio público genera mayores niveles de inseguridad y el 90% afirman que están ocasionando problemas relacionados con el aseo en los sectores en los que se establecen.

La relación entre comerciantes formales y los vendedores informales es un problema que genera conflictos entre estos dos grupos, efectivamente en la localidad de Chapinero se encuentran algunas zonas en donde los comerciantes formales se han organizado para desplazar a los vendedores informales de su sectores y en ocasiones se ha generado choques entre estas dos partes. La falta de control por parte del Estado respecto a esta problemática está generando disputas, problemas de convivencia fuertes entre los ciudadanos.

El control ejercido frente a los comerciantes formales es visto por estos como un problema de igualdad de condiciones y en muchas ocasiones considera que al parecer el gobierno juega a favor de quienes no están en la formalidad, tiende a asegurar que la legalidad no tiene ningún beneficio real para ellos.

1.5 Rol de las instituciones

Ahora bien, después de identificar ese rol primordial que están jugando las instituciones en el control del espacio público y la regulación de las ventas informales en las calles de la localidad. Se puede inferir que la responsabilidad institucional no recae en el escenario real sobre ninguna autoridad competente, puesto que esta responsabilidad pasa de una institución a otra sin que ninguna se haga cargo del problema.

Según el Decreto Ley 1421 de 1993 establece que la responsabilidad de recuperar el espacio público es de las alcaldías locales. la Alcaldía Local de Chapinero argumentan que lo único que pueden hacer es realizar el decomiso de las mercancías a los vendedores informales, es decir, las medidas ejecutadas son represivas, pues se trata de la realización de operativos utilizando a la fuerza pública para realizar esta clase de operativos (la responsabilidad de las Alcaldías Locales no será la de dar solución al problema, sino el de impedir la invasión del espacio público), no obstante, para los funcionarios de la Alcaldía esta labor no depende solamente de ellos, sino también de la voluntad y la participación activa de otras instituciones como la personería local y la policía. Esto se realiza teniendo en cuenta sólo un problema ligado al comercio informal en la calles de la localidad, la ocupación del espacio público, pero detrás de este problema se esconden muchos otros problemas sociales.

Las medidas adoptadas por parte de alcaldía local son de control, represivas y no tienen ningún alcance efectivo. La Alcaldía y las instituciones necesarias para realizar los operativos de control del espacio público, ejecutan efectivamente los operativos de levantamiento y decomiso de las mercancías de los puestos de los vendedores informales establecidos en las calles. Sin embargo; estas medidas no son suficientes, puesto que los vendedores fácilmente regresan a ocupar nuevamente su lugar en dicho espacio. Además con la facilidad económica para realizarlo debido a la rentabilidad del negocio.

La localidad sólo cuenta con un camión para realizar los operativos sobre todas las zonas en las cuales se encuentran los vendedores ambulantes, a su vez cuenta un pie de fuerza disponible por parte de la policía a nivel local restringido, la policía sólo tiene

un grupo de seis auxiliares bachilleres, un subintendente y un patrullero para realizar estos operativos¹¹.

El comandante de la estación de policía de Chapinero, Coronel José Efrein Botia dice que: estos operativos no tienen ninguna clase de efectividad, en realidad “pareciera que las autoridades estamos jugando al gato y el ratón... nosotros podemos realizar todos los operativos de control que se tienen programados sobre una zona, pero esta no es la solución, existen lugares en los cuales nos demoramos más en el levantamiento de las chazas o puestos de los vendedores y 5 minutos después de salir de la zona ya están ubicados nuevamente todos los vendedores en la zona”.

La realización de operativos de carácter coercitivo podría ser un complemento a operaciones de rescate del espacio público, en el artículo 82 de la Constitución Política de Colombia, se establece que el Estado “tiene el deber de velar por la protección de la integralidad del espacio público y por su destinación del uso común, el cual prevalece sobre los intereses particulares”; sin embargo, como se menciona en la sentencia T-772¹² el restablecimiento del espacio público no se puede dar si previamente no se adjudica una solución real desde el Estado a quienes están utilizando el espacio público como su fuente principal de ingresos.

La sentencia de La Corte Constitucional implorando el principio de que Colombia es un Estado Social de Derecho y dentro de ese Estado se deben garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, en la sentencia T-722, las instrucciones son claras hacia la responsabilidad que debe tener el Estado frente a la problemática de las ventas informales en las calles de la ciudad de Bogotá.

¹¹ Entrevista Andrés Lizarralde, Coordinador de Seguridad Alcaldía Local de Chapinero.

¹² La sentencia de la corte dice : “las autoridades distritales competentes están en el deber constitucional de incorporar, como parte integrante de dichas políticas, programas o medidas de recuperación del espacio público, un componente obligatorio de *provisión de alternativas económicas* para quienes dependen del comercio informal para su sustento vital, el cual se debe haber formulado con base en una evaluación y un seguimiento previos y detallados de las condiciones sociales y económicas reales y cambiantes de la capital, con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales a medida que cambia el contexto dentro del cual se van a implementar, de tal manera que exista correspondencia entre tales políticas, programas y medidas y las dimensiones y características del problema social a resolver. En ausencia de este componente, que se debe ofrecer en principio a todos los comerciantes afectados en forma previa a su desalojo, la política, programa o medida correspondiente será ostensiblemente lesiva de los mandatos constitucionales -es decir, inadmisibles por su carácter desproporcionado”.

La responsabilidad entonces es de la alcaldía mayor de Bogotá; sin embargo, las Alcaldías Menores deberán cumplir el papel de regular el espacio público. Es acá donde inicia el conflicto entre las instituciones en donde la responsabilidad del problema parece no estar claramente definida, al igual que el problema anterior donde se identificó que desde la Alcaldía Local y la Policía Nacional hay enfrentamientos y una enorme responsabilidad por asumir el tema del control del espacio público, en el tema de las soluciones para los vendedores parece menguar la misma falencia.

La ejecución de una política pública, de una estrategia o de un programa para dar solución a la problemática debería ser liderada por el IPES, pero según los funcionarios de Alcaldía Local esta entidad no aporta alternativas de solución para los vendedores, desde el IPES se dice que ellos no cuentan con el apoyo ni de la alcaldía local, ni de la policía y que de esta manera es muy difícil generar soluciones.

Al parecer la responsabilidad de asumir el problema recae de institución en institución pero ninguna se ha apropiado plenamente del tema y por el contrario lo único que ha generado es una serie de excusas que deslegitiman la función del gobierno de turno, que imposibilitan la creación de políticas concretas para solucionar las problemáticas de la ciudad.

Esta incapacidad de las instituciones estatales que deberían estar proporcionando soluciones a los vendedores informales en la localidad de Chapinero, es asimilada por los vendedores, es identificado por ellos como uno de los problemas más graves y es el de la baja credibilidad que tienen las instituciones en esa gran desarticulación existente a nivel interno, desarticulación que es utilizada por los mismos vendedores a su favor, puesto que las soluciones que según la sentencia de la corte deberían dárseles a ellos en ningún momento les han llegado y por ello los operativos de decomiso de sus instrumentos de trabajo deberían ser catalogados como ilegales.

1.6 La problemática social detrás de la Informalidad en la calles

Es la historia de Chapinero la que ha ayudado a que esta localidad se convierta en un lugar comercial importante y atractivo para los capitalinos, hace que quienes quieren

ejercer el comercio informal en las calles encuentre en este sector de Bogotá una gran posibilidad para desarrollar este oficio, detrás de cada una de estas personas existen historias de vida diferentes, cada cual tiene una razón para ejercer el comercio en las calles.

Algo que se puede identificar como una heterogeneidad, pero a la vez una similitud entre los vendedores ambulantes es la razón por la cual llegan a las calles. Como se determinó anteriormente la falta de oportunidades en una ciudad como Bogotá y la necesidad de ganarse un sustento diario para subsistir es la principal razón por la cual muchos de los vendedores informales llegan a ejercer este oficio.

Se habla de heterogeneidad al hacer referencia a las diferentes historias de vida, causas que han llevado a estas personas a realizar esta actividad económica, acá se encuentra desde quienes como parte del conflicto armado, ha llegado en condiciones de desplazamiento y no encuentran otra alternativa; hasta quienes después de haber sido empleados durante muchos años jamás accedieron a un sistema de protección social y hoy siendo adultos mayores la única solución que encuentra también es esta. Pasando también por madres cabeza de hogar quienes tampoco han encontrado otra alternativa para poder llevar ese sustento diario a sus hijos; llegando a casos de profesionales, técnicos o bachilleres quienes luego de haber intentado buscar alguna oportunidad en el mercado has sido la calle única que les ha brindado esa posibilidad.

En este aspecto la encuesta realizada por el IPES en el año 2007 proporciona un amplio escenario para identificar las poblaciones de las cuales vienen estas personas, sus necesidades, sus condiciones, su nivel educativo, las posibilidades que han tenido en otros sectores, todo esto es heterogéneo; sin embargo, el problema de las ventas ambulantes en las calles de la localidad de Chapinero no es más que el reflejo de una realidad de la ciudad y del país. En donde la falta de oportunidades laborales lleva a que todas estas personas con historias de vida diferentes se encuentren en un lugar común: el desespero por encontrar un sustento para su diario vivir y la esperanza depositada en la “cultura del rebusque”. Actividad que se materializa haciendo uso del espacio público físico de la ciudad, en detrimento de muchas otras condiciones ajenas a

su problema de supervivencia pero indistintamente relacionadas con la problemática social que esta condición genera.

CAPITULO 2

2. INFORMALIDAD, ANOMIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: RESTABLECIENDO NORMAS

En el presente capítulo se realizará una contextualización teórica del devenir de esta investigación. En primer lugar se realizará un análisis del fenómeno de la informalidad económica, ¿Cómo surge? y ¿por qué ha evolucionado de la manera que lo ha hecho en los países del llamado Tercer Mundo? Así mismo, se revisarán algunas definiciones sobre informalidad económica intentando aproximarse al problema y por último, se planteará la razón por la cual surge el comercio informal en las calles.

Luego de realizar la definición de informalidad se abordara la anomia como concepto fundamental de este análisis y que hace referencia a determinada “situación social en donde faltan normas o reglas claras, consistentes, sancionables y aceptadas hasta cierto punto por la sociedad para dirigir el comportamiento social y proporcionarle una orientación”. (Waldmann, 2006 p.13). De esta manera será importante identificar cuál es la razón de emplear la teoría sobre la anomia para la formulación de este trabajo de investigación.

Por último, se abordará desde la teoría de las políticas públicas una visión que podrá relacionarse integralmente con los problemas en su diseño e implementación. Luego se intentará consolidar esa idea sobre la cual se plantea que el Estado por medio de una mala construcción e implementación de una política pública puede terminar generando problemas mayores. Para el caso específico de esta investigación revisaremos que el Estado al intentar formular e implementar soluciones para contrarrestar un problema social, como lo es la informalidad, puede generar en ésta condiciones anómicas, sobredimensionando así los problemas en la sociedad.

2.1 Comprendiendo la informalidad

En un sistema económico excluyente que tiene una tendencia progresiva como es el caso de los países periféricos, lo normal es que las oportunidades de acceder a mínimos vitales para poder subsistir son cada vez más escasas. (De Soto, 2000) La pobreza es el común denominador en la mayoría de estos países y una consecuencia

de ese sistema económico globalizado es la imposibilidad de satisfacer plenamente las necesidades de quienes habitan su territorio.

La lucha actual según Hernando de Soto en obra “El misterio del capital” se centra como bien lo indica su título, en la lucha por conseguir capital. Los países desarrollados no admiten su culpabilidad en los problemas que han resultado de la configuración de este modelo económico. Por el contrario argumentan que quienes son culpables del fracaso son los países pobres porque éstos no son capaces de consolidar economías de mercado sólidas, que tenga un fuerte espíritu empresarial, que sean competitivas y que de esta manera puedan acceder al capital. Pero quizás el problema si es del sistema y es generado puesto que muchos de los países pobres no cuentan con los recursos ni la capacidad para competir en un mercado globalizado. (De Soto. 2000)

En este escenario de los países del tercer mundo la mejor solución para afrontar la cruda realidad, se centra en la utilización de modalidades alternativas, que faciliten la búsqueda del capital. Esta es pues, la semilla de la informalidad. La informalidad de la que se habla aquí no es un fenómeno actual que coincide con las últimas crisis que ha tenido el modelo capitalista, por el contrario la informalidad es una estrategia que ha sido utilizada por quienes tienen menores posibilidades de acceso al capital, desde que se generó la necesidad.

2.2 Informalidad como contestación social

La informalidad es una forma de lucha que se ha constituido en los países pobres, es aquella forma bajo la cual quienes no tienen acceso a ingresos pueden encontrar alguna clase de recursos para mantenerse en pie. Situación que rompe los principios de una economía en la cual la competitividad hace parte de su principal fundamento, donde los más fuertes son los que sobreviven en el sistema capitalista y los que no tienen las posibilidades de competir en esta lucha de fuerzas, pueden utilizar medios alternativos para ganar la batalla.

Las ventajas comparativas desde la informalidad las han ganado los mismos informales, indica de Soto que “los informales en algunos casos tienden a la flexibilidad para

utilizar recursos de una manera más eficiente que los formales. Se sabe que en la medida en que las empresas informales evitan las trabas reglamentarias son mucho más productivas que las formales (De Soto. 1987 Pág. 221)

La generación de recursos de capital, en términos de De Soto es mucho más fácil para los informales, puesto que evaden las diferentes reglamentaciones que quizás hacen que la producción sea más costosa para los formales. Los informales no sólo evaden impuestos y en casos de contrabando, los aranceles también juegan un doble papel en el cual dejan de cumplir normas esenciales para la producción o distribución de los bienes que transan. De esta manera, “lo que ocurre entonces es que la formalidad es cada vez menos atractiva para la informalidad. Como consecuencia la informalidad continúa creciendo”. (De Soto 1987. Pág. 223)

En el prólogo del libro de Hernando de Soto en el *Otro Sendero*, el Nóbel Mario Vargas Llosa dice que:

“La informalidad es una réplica de las mayorías contra ese sistema que les ha hecho tradicionalmente víctimas de una suerte de apartheid económico y legal. En ese sistema las leyes parecieran pensadas para cerrarles el acceso a cosas tan elementales como tener un trabajo o disponer de un techo. ¿Iban a renunciar a estas aspiraciones básicas de supervivencia en nombre de una legalidad en muchos sentidos irreal e injusta? Renunciaron más bien a la legalidad y salieron a las calles a vender lo que podían montar sus talleres de fortuna y armaron sus viviendas en los cerros y arenales. Como no había trabajo, lo inventaron, aprendiendo sobre la marcha lo mucho que no sabían, y, haciendo del defecto virtud, administrada con sabiduría su ignorancia. En el campo político actual con criterio pragmático infalible, volviendo las espaldas sin el menor escrúpulo al ídolo caído y ahorcándose oportunamente hacia la estrella ascendente. (De Soto Pág. XXV)

Es entonces que la informalidad se convierte de esta manera en un reino en donde no se vive según las leyes y el orden. Por el contrario, la informalidad parece ser la única alternativa que tienen aquellos ciudadanos que han sido excluidos del sistema y

además son los mismos que cuentan con menores oportunidades para vivir dignamente. Las leyes y el orden se cambian por la supervivencia y aquí es donde se da inicio al periplo hacia la anomia.

2.3 Definiendo la informalidad

La informalidad puede ser entendida desde diferentes enfoques y perspectivas, no existe una única definición para lo que se puede denominar informalidad, mucho menos se puede encontrar una definición exacta para el ejercicio informal de vender o comerciar productos en las calles que es el principal objetivo de estudio.

En 1988 la OIT al intentar definir el por qué de la informalidad, la relaciona directamente con la pobreza, retomando la definición de Klein y Tokman dirá que la informalidad es una "modalidad urbana" caracterizada por: 1) La exigüidad de los obstáculos al ingreso, en lo que a la economía informal que se refiere a las aptitudes, el capital y la organización; 2) La propiedad familiar de las empresas; 3) Lo reducido de la escala de operaciones; 4) El empleo de métodos de producción de gran densidad de mano de obra y de tecnologías anticuadas; y 5) La existencia de mercados no regulados y competitivos". (Portes y Haller, 2004 Pág. 9)

Luego, Naciones Unidas realiza la siguiente definición ligada a la informalidad económica urbana, para la ONU "la informalidad se refiere al grupo de empresas familiares de generación de ingresos no registradas, incluyendo: empresas propias que emplean familiares y trabajadores externos ocasionalmente; y a empresas de pequeño tamaño y no registradas que emplean trabajadores informales" (Castañeda y García, 2007 Pág. 47). Esta definición termina siendo un poco limitada y dejará el término de informalidad económica reducida simplemente al ámbito de las empresas o microempresas.

En un estudio realizado por Jaime Ramírez Guerrero, titulado: "Capacitación laboral para el sector informal y Colombia", el autor resalta la debilidad de la definición del término, lo cual ha generado duras consecuencias para la formulación de políticas en torno a la solución de la informalidad en el país. El concepto de sector informal ha

perdido vigencia en las políticas de empleo y capacitación en Colombia, ha sido sustituido implícita, pero generalizadamente, por el concepto de *microempresas*.

Este fenómeno genera problemas de precisión en las políticas y de focalización en los programas que han puesto intersecciones evidentes entre las poblaciones a las que se refieren ambos conceptos cuando se incorporan en temas de la política de competitividad industrial, porque tiende a excluir a los grupos más pobres de trabajadores y unidades productivas, que son el grueso del llamado sector informal” (Ramírez 2010). De esta manera, la informalidad no se puede reducir únicamente a una definición como la que postula la ONU, ya que está describiendo a otros actores que hacen parte de la economía informal.

Revisando otras definiciones que podrían estudiarse y en la misma medida que permitan acercarse más a la informalidad, existe un trabajo realizado por José Miguel Candina denominado: “Sector Informal, 30 años de un Debate Bizantino”. Que luego de realizar una exploración de los diferentes autores que han tratado de definir la informalidad en el continente conduce a la siguiente definición que acopla tres factores que están implícitos en otros conceptos de informalidad anteriormente desarrollados: Candina citando a Fernando Cortés identifica los siguientes aspectos comunes:

“ 1) El nacimiento de la idea de informalidad está asociada a la observación empírica de un sector social y surge de criterios que son de sentido común; 2) el objeto de estudio, o el sector económico en cuestión, son las actividades productivas cuyo funcionamiento se realiza fuera de los marcos normativos regulatorios en comparación con las empresas que cumplen con dichos requisitos legales; y 3) el universo de la informalidad no reconoce fronteras claramente delimitadas con el sector propiamente capitalista de la economía”.
(Candina, 2003)

Esta definición entiende la informalidad de una manera más compleja, aquí pues, se habla de un carácter evaluativo en donde se identifica concretamente un espacio en el cual puede existir un modelo económico informal; en segundo lugar, define a la informalidad como una actividad económica que está fuera de los marcos normativos,

de las leyes que regulan esta clase de actividades. Vale la pena añadir en este punto, que el sector económico denominado en cuestión, no se puede reducir únicamente a la producción, esto puesto que la informalidad hace parte de toda una cadena de producción económica, lo que lleva a la necesidad de identificar tres etapas fundamentales para esta definición: 1. la producción 2. la distribución y 3. la comercialización.

La informalidad no debería ser entendida como un hecho fatídico o una gran problemática social, quizás la informalidad es sólo una salida; una alternativa diferente para aquellos que quieren desde el punto de vista del capital generar recursos adicionales para sobrevivir. La informalidad termina siendo la manera como aquellos que no han tenido oportunidades y han sido excluidos del sistema económico se defienden y sobreviven.

Retomando un poco lo que se mencionó anteriormente en los argumentos de De Soto, se encontrará que en Latinoamérica la informalidad tiende a ser un mecanismo de defensa o en determinadas ocasiones puede ser simplemente una opción de vida. Pero también, se puede ir un poco más allá y como lo menciona Jorge Hurtado en su texto "*Lecciones de informalidad*" (Hurtado, 1993), esta no deja de ser más que una respuesta social a las problemáticas en el sistema económico.

Hurtado, citando a Giddens y Latouche, dice que "La informalidad, cuando es autónoma, no es una reencontrada senda al desarrollo, una inesperadamente nueva estrategia de crecimiento, sino un "hecho social total", una sociedad alternativa, una respuesta de grupos atrapados entre las tradiciones perdidas y una modernidad imposible. No tanto, en fin, un desarrollo alternativo, sino una alternativa al desarrollo y al productivismo desorganizador de la sociabilidad, un dizque frente a la mercantilización progresiva, la autonomización de lo económico, y la introyección de la compulsión laboral como motivación emancipada de otras áreas del mundo de la vida" (Hurtado, Pág. 229). La informalidad será entonces un hecho social, que nace de la necesidad de los excluidos por sobrevivir y que podría terminar convirtiéndose tal y como lo plantea Giddens y Latouche en toda una sociedad alternativa, en una respuesta de la sociedad para mediante estos nuevos mecanismos contrarios a lo

“correctamente” establecidos, luchar en contra de la inequidad del sistema económico globalizado que los ha excluido.

2.4 Causas del comercio informal en las calles

El nacimiento del comercio informal en las calles de Bogotá y en el caso específico de la localidad de Chapinero, no es ajeno a otros factores, como que en Colombia existen altos niveles de desigualdad y pobreza. En una ciudad como Bogotá ésta es una de las principales causas del fenómeno. El cual que producido por momentos históricamente difíciles para el país. Miles de personas en condición de desplazamiento que llegan a la ciudad, desempleados, madres cabeza de hogar, adultos mayores que nunca tuvieron la posibilidad de acceder a un régimen pensional, encuentran en el comercio informal la posibilidad de subsistir: el famoso *rebusque*.

Castañeda y García identifican en su estudio las consecuencias que derivan de la presencia de ventas ambulantes en el espacio público físico:

La insuficiencia de empleos por terceros formales en condiciones equivalentes de ingresos, autonomía, flexibilidad y estabilidad. La inadecuación del portafolio de activos del capital humano, social y físico (incluida la baja formación académica como técnica) de un porcentaje notable de la población como lo que impide acceder a los empleos formales por terceros existentes. La competencia asimétrica con respecto a otros productores o vendedores (que aumenta los precios de los insumos en general, el de los locales formales adecuados en términos de tráfico, afinidad comercial y heterogeneidad social). La baja generación de ganancias, por un acceso deficiente a redes de recursos e insumos. El costo excesivamente elevado y no diferencial de establecerse y operar en la formalidad. La existencia de regulaciones que no se ajustan a actividades rentables, en ciertos lugares, o tiempos específicos. La ausencia o exigibilidad de barreras de entradas financieras, tecnológicas o de capacitación al espacio público físico. La existencia de una demanda de bienes de bajo costo por parte de sectores de bajos ingresos, a menudo con empleos formales o informales precarios. La existencia de capitales ilegales que no pueden invertirse

sino con costos de seguridad extraordinarias en los mercados formales.
(Castañeda y García, 2007 Pág. 75-76).

Conforme a esta visión de Castañeda y García podemos concluir factores como los siguientes, que involucran a las personas para que tomen la decisión de ejercer el comercio informal en las calles: el primero está ligado a un problema social que ha encontrado en la informalidad su refugio: el desempleo¹³. En segundo lugar, una causa que estaría ligada a la carencia de oportunidades la dificultad de competir ante mercados más fuertes, la imposibilidad de acceder a lugares estratégicos para la venta de productos, la escasez de capacitaciones, falta de preparación y de acceso a tecnología para esta población y de la misma manera, la falta de posibilidades de acceso a préstamos o a capital semilla. En tercer lugar los autores identifican un origen que está ligado a la dificultad de cumplir las reglamentaciones existentes para cumplir con los requisitos legales que requiere un establecimiento formal.

Dentro del análisis realizado anteriormente, cuando se define el concepto de informalidad, existe la posibilidad que personas ingresen a este mundo bajo su propia determinación, lo cual refleja otro factor que carga la lista de situaciones que conducen a las personas a esta dinámica económica. La idea está básicamente orientada a un ingreso de actores a la informalidad debido a que se comportan bajo la lógica del actor racional, toman la decisión puesto que son libres de hacerlo. Dentro de este grupo poblacional se pueden encontrar a los artesanos, los comúnmente llamados hippies, quienes presionados por la necesidad y la falta de oportunidades recurren a la informalidad. Sus productos encuentran en la lógica del comercio informal la mejor alternativa para comercializarse, más aún cuando por razones ideológicas relacionadas con la libertad y la anarquía la motivación para esta actividad aumenta.

Ahora bien, no todo el comercio informal que se desarrolla en las calles puede ser catalogado de la misma manera, para la definición de políticas públicas se ha hecho una diferenciación entre los actores y las modalidades de comercio que desarrollan. La clasificación de estos ya fue realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-

¹³ tema que ha sido analizado previamente en el primer capítulo en donde se realizó una caracterización del problema

772 de 2003 MP: Dr. Eduardo Montealegre Lynett en donde se ha diferenciado tres categorías de vendedores informales que ejercen su oficio en el espacio público físico:

Vendedores informales estacionarios: *se instalan junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija en un determinado segmento del espacio público, excluyendo el uso y disfrute del mismo por las demás personas de manera permanente, de tal forma que la ocupación del espacio subsiste aun en las horas en que el vendedor se ausenta del lugar –por ejemplo, mediante una caseta o un toldo.*

Vendedores informales semi-estacionarios: *no ocupan de manera permanente un área determinada del espacio público, pero que no obstante, por las características de los bienes que utilizan en su labor y las mercancías que comercializan, necesariamente deben ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público, como por ejemplo el vendedor de perros calientes y hamburguesas del presente caso, o quienes empujan carros de fruta o de comestibles por las calles.*

Vendedores informales ambulantes: *quienes sin ocupar el espacio público como tal -por llevar consigo es decir, portando físicamente sobre su persona- los bienes y mercancías que aplican a su labor, no obstruyen el tránsito de personas y vehículos más allá de su presencia física personal. (Sentencia T-772 de 2003)*

Estas son las tres grandes categorías que llevadas a la realidad resultan ser un poco ambiguas y además se entrelazan, puesto que en ocasiones estas definiciones se entrelazan. Algunas veces los vendedores son ambulantes, pero pueden pasar a ser estacionarios, o a semi – estacionarios, todo depende del vendedor informal, de su elección personal. No se pueden encasillar o limitar a una sola definición ya que son situaciones y roles en continuo cambio.

La realidad es que hoy en día el comercio informal en el caso específico de la localidad de Chapinero hace parte de la dinámica económica que se mezcla en esta zona. Los

vendedores ambulantes conviven con los peatones, con los comerciantes y con las grandes empresas que desarrollan su actividad económica en esta localidad.

Retomando un poco lo anteriormente mencionado, el comercio informal quizás sea simplemente una alternativa, para menguar las dificultades económicas que atraviesa la economía del país. Como lo menciona Jordi Borja:

“La presencia de la venta ambulante degrada el espacio público o lo anima. Si es absolutamente anárquica, crece exponencialmente, puede ser agresiva para los ciudadanos. Pero si está bien organizada puede darle vida a la ciudad. Lo que hay que tener en cuenta es una capacidad de negociación para que el Estado organice a los vendedores, al tiempo que garantice los derechos de los ciudadanos a caminar por las calles. Cuando hay mafias de comercio en las calles, la ciudad se degrada y es ahí donde se hace necesario gestionar el espacio público. Ese es el gran reto para la ciudades latinoamericanas”.

Es decir quizás las soluciones no deben ser entendidas desde una perspectiva radical en la que se conciba la desaparición por completo de la utilización económica del espacio público físico de la ciudad, o del caos total, en el cual la sobredimensión del problema afecta a todos los ciudadanos y el derecho al trabajo se opone al derecho al disfrute del espacio público. Lo que se tiene que tener en cuenta es la capacidad del Estado para organizar a los vendedores informales, de tal manera que esto no terminen generando caos en la ciudad. Dándole la posibilidad a quien allí se establece de poner en práctica un negocio organizado que trascienda y se ubique en espacios diferentes. Que sea un espiral organizado y que genere oportunidades a quienes hacen uso inteligente del mismo.

2.4 Anomia social

La importancia de crear unas instituciones o aparato estatal que regule las relaciones sociales y generen desde esta perspectiva la configuración de un Estado-Nación sólido hace parte de la preocupación constante de los científicos sociales. Las problemáticas sociales no controladas adecuadamente, podrían hacer que el principio orientador del Estado regulador perdiera el horizonte.

Para los institucionalistas quienes como desde la perspectiva de Jon Elster se dirá que “las instituciones son mecanismos que ponen en vigencia reglas. Las reglas rigen la conducta de un grupo bien definido de personas mediante sanciones externas y formales”. (Elster, 1990 P. 146)

Para uno de los padres de la teoría institucional: Douglass North, la definición de esas normas y cumplimiento de unas leyes que deben regular a la sociedad son de vital importancia, North menciona que “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructura incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”. (North, 1993 P. 13)

El institucionalismo, para ser más específicos hablando de la vertiente neo institucional de esta teoría, que se hace una crítica a otras doctrinas políticas ligadas a una idea más individualista del ser humano (teorías del actor racional y el conductismo) deja a un lado este ámbito y trabaja un poco más desde la cultura y como se negocia entre la sociedad. “Las instituciones se edificarán partiendo de una teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación.” (North 1993 P. 43). En dicha teoría según North existirán dos tipos de limitaciones, de instituciones que se han construido para regular los ámbitos sociales. En Primer lugar: Las *limitaciones Informales* producto de interacciones sociales, de la evolución cultural y comportamientos morales. En segundo lugar: Las *Limitaciones Formales* producto de las normas establecidas por los hombres, las leyes, reglas jurídicas, políticas. (North 1993 P. 54-75).

La constitución de un Estado será a través de la construcción de estas dos vertientes. En primer lugar las limitaciones informales, las cuales son de aquellos consensos que se generan entre los ciudadanos, aquí se puede hablar hasta de una ley moral; y por otro lado estarán aquellas limitaciones formales que no son más que las normas que desde el Estado se construye para regular algunos ámbitos sociales.

Las instituciones pueden actuar como referente para regular la sociedad, pero también pueden generar una influencia en el individuo para que actúe de la manera como las

instituciones pretenden que éste lo haga. “La propuesta del neo-institucionalismo se centra tanto en la adaptación de las preferencias individuales a las estructuras institucionales, como en la capacidad de estas últimas para generar resultados diversos a los objetivos de maximización de bienestar propuestos por los actores” (Basabe 2007 P. 189)

La constitución de una sociedad hace parte de la producción de un sistema social en el cual todos los actores puedan convivir, en este ambiente la función del Estado estaría ligada profundamente a la consolidación de aquellas redes que pueden de una u otra manera sostener a las personas que habitan un determinado espacio territorial.

El Estado tendrá que volver a cumplir esa función que es de vital importancia, transmitida desde el pensamiento Hobbesiano: la función de regular. Dicha función se podrá ejercer gracias al uso legítimo del monopolio de la fuerza o también tendrá que iniciar con un proceso mucho más sólido, ahora estará dedicado a construir mínimos vitales de convivencia a través de la conformación de normas, de valores que se pueden construir a través de consensos y que permitirán como lo afirma Adela Cortina en su libro *Hasta un pueblo de demonios*, “que los distintos grupos puedan no sólo coexistir, no sólo convivir, sino también construir su vida juntos a través de proyectos comparativos y descubrir respuestas comunes a los desafíos a los que se enfrentan” (Cortina, 1998).

En este escenario el Estado a través de intervenciones concretas como lo son las políticas públicas o estrategias para solucionar los problemas sociales está ejerciendo esa potestad de restablecer normas y de consolidar o crear algunos valores sociales.

Señala Dahrendorf que el problema de las sociedades contemporáneas no se centra en el tema exclusivo de la distribución de recursos sino que por el contrario, su tesis sustenta que “la ley y el orden representan el principal objeto de conflicto en nuestras sociedades modernas. Que ello tenía que ser así, lo que es paradójico, es el resultado de un siglo de ilustración aplicada y de expansión de los derechos de ciudadanía. El problema sigue siendo que puede hacerse con respecto al contrato social” (Dahrendorf, Pág. 17)

Referirse pues al contrato social tal como lo menciona Dahrendorf conduce a enfrentarse con otra función vital del Estado, no tan fácil como lo afirma Rousseau, donde el hombre se entrega a las normas de manera voluntaria. La diferencia con esta noción que sobresale en los planteamientos de Dahrendorf estará ligada al fortalecimiento de una cadena tripartita en donde las normas, el poder y las sanciones efectivas se armonicen en un nuevo ordenamiento social.

En este campo las deficiencias en las intervenciones estatales generarían choques entre estos tres principios básicos del orden social y allí se entraría en terrenos donde puede florecer aquello que se ha denominado anomia. El problema de la ley y el orden pasará a ser una complicación trascendental a la hora de decidir y consolidar ese contrato social cuando las normas no son capaces de ser sancionadas de la manera correcta o pareciera que dejarán de existir y el Estado estará perdiendo la posibilidad de imponer de manera contundente la ley y el orden que deben ser los principales agentes reguladores de las relaciones sociales.

Popitz Dahrendorf señala que:

“No sólo describe el fenómeno con más precisión que la trasgresión de normas o la falta de conocimiento de las mismas, sino que también lo aparta de lo coyuntural y contingente. Si las violaciones de las normas no son sancionadas, o ya no sistemáticamente, se convierten ellas mismas en sistémicas. A medida que seguimos tales afirmaciones, somos rápidamente conducidos al movedizo, aunque fértil terreno a la anomia. Estoy usando la palabra antigua anomy (el Oxford dictionary dice Obsoleta) en vez del término anomie de la ciencia social moderna, para designar lo que Lambarde describió en 1591 como: ocasionar desorden, duda e incertidumbre en todo.” (Dahrendorf, Pág. 34).

La anomia desde la definición clásica de Émile Durkheim es entendida como “situaciones y ámbitos sociales que se caracterizan por la subregulación o la falta de reglas”. Sin embargo, Peter Waldmann en su libro el Estado Anómico, reconsidera el término y dice que “la anomia será una situación social en donde faltan normas o reglas claras, consistentes, sancionables y aceptadas hasta cierto punto por la sociedad para

dirigir el comportamiento social y proporcionarle una orientación”. (Waldmann, 2006 p.13). Aquí radica una aproximación importante en la concepción de la anomia como un objeto que impide la regulación a través de normas de la sociedad.

Para Dahrendorf al igual que para Waldmann la anomia es un problema social. Robert Merton en su trabajo *Social Structure and Anomie* dice que la anomia es: “un colapso en la estructura cultural, que ocurre especialmente cuando hay una disyunción aguda entre las normas y finalidades culturales y las capacidades socialmente estructuradas de los miembros del grupo para actuar en consecuencia con aquéllas”. (Dahrendorf, Pág. 40)

Aquí encontramos una definición que va un poco más allá de la que había sido construida anteriormente por Waldmann, la cual evidencia el gran inconveniente de que la anomia puede existir en determinadas sociedades, el problema no solamente será como se definía anteriormente la -falta de normas o de reglas-, el problema ahora será las consecuencias que a nivel de una estructura cultural puede tener la aparición de este fenómeno.

Ahora bien, surgirá una pregunta y es la de ¿cómo el Estado puede ser el sembrador de anomia en la sociedad?

Desde el análisis de Peter Waldmann el Estado, en el proceso de regulación y ordenamiento por medio de la constitución de unas leyes o de unas instituciones, puede fallar y enviar mensajes contradictorios a la sociedad, gestando en ella condiciones anómicas. Dice Waldmann “Los Estados pueden desarrollar características anómicas, y esto rebasaría los límites dentro de los cuales ha sido tratado hasta ahora el problema de la anomia” (Waldmann, 2006 p.15).

Waldmann habla de la forma irregular como se ha construido el Estado latinoamericano, siendo estos estados quienes para su estudio representan particular interés puesto que allí esta relación Estado–anomia es más que evidente. El Estado latinoamericano presenta una debilidad en donde se integran dos incapacidades, la una hace referencia a la garantía de un “orden pacífico vinculante para todos” y la otra “el de brindar las prestaciones elementales”. Dice Waldmann que “aquí existe una debilidad del Estado

relacionada con el orden y otra relacionada con la organización”. (Waldmann, 2006 p.17)

La incapacidad del Estado se ha reflejado en un nivel más alto y este tiene que ver no sólo con aquella imposibilidad de regular las relaciones sociales, sino también, presenta una nueva disyuntiva la cual es la forma irregular como el Estado en Latinoamérica opera, lo que también hace que este sea un factor de anomia.

Peter Waldmann al desarrollar su concepto de Estado anómico en Latinoamérica resalta cuatro características claves para sustentar esta caracterización anómica del continente, entre estas encontramos que:

- El Estado no ofrece a los ciudadanos ningún marco de orden para su comportamiento en el ámbito público, sino que es más bien una fuente de desorden.
- Lo anterior se justifica en que el Estado ha intentado regular ámbitos sociales y modos de comportamiento que ocupa ficticiamente y que no está en condiciones de dominar y controlar efectivamente.
- El accionar de los funcionarios estatales que no cumplen con las normas, creando una continua desconfianza por parte de ciudadanía hacia quienes le deberían hacer cumplir la norma.
- Por último un Estado débil que no es capaz de cumplir con necesidades básicas de seguridad y mantenimiento del orden, también se consideran elementos que contribuyen a la construcción de la anomia. (Waldmann, 2006, p. 18-20).

Haciendo una aproximación de lo anterior al caso colombiano, se conduce a pensar como la construcción irregular del Estado y esa generación de anomia en la sociedad podrían enmarcar en muchas esferas de la vida de la sociedad colombiana, sin la existencia de esas reglas o normas mínimas para la convivencia, es por ende muy factible la aparición de problemas como los que al país

Dichas características llevan a pensar que la anomia en un país como Colombia, ha sido generada en gran parte por el desorden desde su formación y como se ha conducido la dirección de la población que habita el territorio.

En Colombia no todas las reglas son suficientemente claras para que sean cumplidas por la sociedad, tampoco éstas se han construido a partir de consensos o bajo el pleno conocimiento de las dinámicas sociales, incluso hay normas que ni siquiera son cumplidas por los representantes del Estado. Como lo menciona Mauricio García, “el mismo Estado es tal vez el primer incumplidor del país. Hace cosas que no están autorizadas en ningún área, o simplemente las cumple a medias”. (García, 2009. P. 39)

Respecto al tema de los vendedores informales en la localidad de Chapinero se puede inferir que el Estado ha cometido con frecuencia esta clase de fallas, ha dirigido mensajes erróneos a la población a la que ha intentado beneficiar o regular con sus acciones de política pública o estrategias; sin embargo, en lugar de mejorar la situación de los vendedores ha generado mas problemáticas en torno a este.

Es allí donde el problema de los vendedores informales se ha reflejado con más fuerza, y como consecuencia la localidad se encuentra en una grave situación anómica, que deriva en los múltiples problemas sociales que ocasionan esta situación social. Sumado también a los demás inconvenientes entre los mismos vendedores y quienes habitan la localidad, con problemas de convivencia, seguridad, desatención social, inadecuado manejo de residuos y basuras, entre otros. La condición de anomia que se está generando en la localidad de Chapinero, debido a esa ruptura que se presenta en la estructura social de quienes habitan, quienes transitan y laboran en este sector de la ciudad de Bogotá, tiene sus orígenes en la desarticulación del ordenamiento como principio de la conformación tripartita de normas, poder y sanciones que debería regular el Estado.

En el caso del comercio informal en las calles de Chapinero esta ruptura en la estructura cultural es evidente, no hay respeto por la norma ni tampoco por las reglas que se tratan de imponer desde el Estado, es decir esa función legítima de su naturaleza de regular las relaciones humanas no están siendo ejercida desde las instituciones que debería realizarla.

El gran problema de la anomia es que puede conducir a la creación de espacios en los cuales la regulación del Estado sea casi imposible. Estas zonas en las cuales el Estado

ya no puede ejercer su control son denominadas por Dahrendorf como *zonas prohibidas*. Para el autor estas son reglas fundamentales que existen dentro de un contrato social, “Estipula que las normas se sostienen por medio de sanciones que son impuestas por las autoridades competentes. En las palabras, establece un monopolio de la violencia en humanos de los órganos y personas autorizadas”... y señala que en estos lugares no sólo va a existir “una violencia no autorizada -lo que, como hemos razonado hasta aquí, puede resultar doloroso y difícil; pero no es, en cuanto tal, el problema de la ley y el orden,- sino que existen partes de la sociedad, como los jóvenes el centro de las ciudades y ciertas clases de violaciones de normas, en las que el estado ha abandonado de hecho su monopolio” (Dahrendorf, pág. 48).

Cuando el Estado deja intervenir en esos asuntos que resultan trascendentales para lograr el respeto de las leyes y el orden por parte de la sociedad, se está generando una situación que provoca que otras instituciones o otros aparatos de regulación quienes serán los que impongan su nueva ley y su nuevo en este espacio.

En las calles de la localidad de Chapinero ese es el panorama. La falta de regulación por parte de las autoridades de este problema generado que en la localidad existan actores privados que están ejerciendo el control en el espacio público. Es decir el Estado está perdiendo el poder de control que debería tener sobre este espacio.

En este escenario de anomia, cabe anotar otro elemento generador del problema y es la falta de aplicación de sanciones efectivas a los infractores, el Estado al haber perdido el control sobre el espacio público, las normas parecen no ser suficientemente efectivas y no se están ejerciendo los correctivos que ellas mismas necesitan, por otro lado se está cometiendo otro error profundo y es el no sancionar contundentemente a quienes las infringen.

En este sentido Dahrendorf enuncia que “si las infracciones de las normas llegan a ser suficientemente masivas la aplicación de sanciones deviene por ello mismo extremadamente difícil y, a veces, imposible. Los motines, disturbios, rebeliones, revueltas, insurrecciones, manifestaciones violentas, ocupaciones colectivas de edificios, acciones abusivas de huelguistas y otras formas de desorden civil desafían de

alguna manera el procesos al sanatorio, que está esencialmente adaptado a los individuos y a pequeños grupos identificables” (Dahrendorf, Pág. 50).

Cuando el problema se centra en tener el control por medio de una norma, y es potestad del Estado regular las situaciones sociales, pero este ha dejado de cumplir esa función de aplicar las sanciones correspondientes a las faltas cometidas, el caos será el común denominador. La sobredimensión del problema de las ventas ambulantes nos ha llevado a un escenario similar, *anomia* en sucesos que han permitido el desborde del problema en las calles como en el caso de la localidad Chapinero.

Como se describe en el primer capítulo, detrás de esta lógica de acción del comercio informal en las calles de la localidad empiezan a gestarse nuevas formas de regulación que dificultan cada vez más la ejecución de políticas públicas que estén diseñadas entorno a contener o dar solución a esta “problemática” social.

2.5 ¿Por qué preocuparnos por la anomia?

La primera preocupación, aunque se describió anteriormente, estará orientada hacia la problemática que puede generar el incumplimiento de la norma, en este escenario nos estaríamos refiriendo a lo que ya se definió como ley y orden. Pero detrás de ello, lo importante para el Estado será que la lucha por impedir el surgimiento de situaciones anómicas en la sociedad que estarán directamente relacionadas con la consolidación del Estado como un sujeto regulador de las relaciones sociales.

La segunda, tiene que ver con la forma como el ciudadano identifica y legitima a ese Estado. Y para ello debe intentar construir dos principios básicos la “capacidad de imposición” y la “capacidad de legitimación”. “En Colombia se ha subestimado con mucha frecuencia la tarea de legitimación, bajo el presupuesto de que la fortaleza del Estado traerá consigo la legitimación o, peor aún, la fuerza sólo es cuestión de imposición” (García, 2009, Pág. 272). Quizás y como se ha demostrado cuando está definiendo el término de anomia, la cuestión no estará en la fuerza como se impongan las normas y acciones del Estado, sino en la manera cómo estas sean entendidas y asimiladas por la sociedad.

El segundo problema tendrá que ver con qué clase de ciudadano está formando el Estado colombiano, no es fácil en una sociedad diversa no sólo a nivel cultural, el color de la piel, las creencias religiosas, sino también tan económicamente desigual, donde más de 19 millones 900 mil colombianos viven en la pobreza y de estos 7 millones 200 mil y en condiciones de indigencia. En estas condiciones de desigualdad resulta complejo crear una ciudadanía democráticamente activa; no obstante, no es más difícil cuando las decisiones políticas del Estado se toman de manera ambigua y no promueven el cumplimiento de las normas.

Ahora se está entrando en las esferas de la creación de una sociedad en donde se rija una cultura de la legalidad, la cual puede definirse “como la actitud propia de la esfera pública, que consiste en subordinar, en caso de conflicto, los valores morales y culturales al respeto de la ley”. (García, 2009, Pág. 273) pero esta cultura de la legalidad que termina siendo responsabilidad propia del ciudadano, no se puede construir si el mismo Estado incumple y no orienta a la ciudadanía hacia el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

La localidad de Chapinero se enfrenta a diario con el problema de que las instituciones no ejercen su función de regular y hacer cumplir las normas. Un problema tan puntual como el de las ventas informales en las calles está afectando a todo un conjunto de personas que trabajan, habitan o transitan dicha localidad.

Desde la percepción que tiene el ciudadano sobre el Policía quien es el agente del Estado que debe hacer cumplir las normas en el espacio público existe el problema. Pues ese agente también es visto en la calle comprando productos ante la mirada ahora natural por el hábito de transeúntes y comerciantes quienes no entienden su conducta y esa actitud hace que la norma sea directamente desvirtuada por quienes son sus principales vigilantes.

2.6 Políticas Públicas ¿organizando la sociedad?

Las políticas públicas tienen de una u otra manera una incidencia sobre la forma como se organizan las sociedades, desde la definición de la política pública de André Noel Roth ésta se entiende como:

“La existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002 P. 27)

Esta definición indica que la política pública es un instrumento determinante al momento de intentar orientar a la sociedad por el camino que la organización gubernamental lo defina. Así entonces la política pública será un dispositivo que ayude a regular y encaminar de manera previa al individuo. La política pública buscará realizar correcciones sobre diversas problemáticas que se estén presentando el Estado y que sean previamente identificadas por las instituciones o entes gubernamentales.

El caso específico de las ventas informales en el espacio público, la política pública conjugará dos papeles importantes. El primero, construir una alternativa social (si esto es lo que se quiere) para aquellas personas que por la imposibilidad de encontrar otras alternativas de subsistencia han recurrido a esta modalidad para conseguir un capital para sobrevivir, es decir garantizando el derecho al trabajo. El segundo papel, estará encaminado a garantizar un derecho colectivo que los ciudadanos disfruten del espacio público. Y algo transversal que está incluido en estas dos finalidades que será fortalecer la cultura de la legalidad y el orden en la sociedad.

Siendo que la finalidad de este trabajo, aparte de realizar una identificación plena del problema de los vendedores informales en las calles de la localidad Chapinero, también revisar como se da la construcción de las políticas públicas en torno a la situación de la informalidad, resulta imperante tener un marco conceptual para la evaluación de sus políticas públicas.

De esta manera Roth en su libro *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación* plantea que el análisis de las políticas públicas partirá del estudio de los siguientes dispositivos:

- “Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de estos.
- Los medios y acciones procesadas, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental.
- Los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imperativas. (Roth, 2002 P. 27)

Es entonces, como las políticas públicas se pueden convertir en la creación del molde que se requiere dar a la sociedad. Necesitan entonces análisis cuidadosos, comprensivos y detallados de las problemáticas sociales para que el impacto que se quiera generar por medio de la implementación de estas conlleve a la mejor definición y aún mayor impacto de la misma.

La realización de un análisis del desarrollo de estas políticas podría determinar de una u otra manera elementos que pueden facilitar la identificación de falencias de las políticas y analizar el impacto que pueden tener en la sociedad.

Como se analizó anteriormente, las intervenciones del Estado deben realizarse de la manera más cuidadosa (premeditada y responsable) y entendiendo plenamente cuáles son los aspectos que puede tener esta clase de soluciones en una sociedad, puesto que una inadecuada implementación de la política pública puede conducir a generar problemas sociales tan indeseables como el de la anomia.

En el capítulo del libro de Aguilar (editor y coautor) *El Estudio de las Políticas Públicas* en el que Martin Landau expone sus argumentos este identifica algunos errores en las políticas públicas que pueden identificarse de la siguiente manera:

- Se requiere una descripción de las condiciones sobre las cuales se va a actuar, la cuales presuponen explicación que serán subjetivas.
- Se intenta plantear la solución del problema, la cual integra lo que se presume y la aproximación a una meta, acá el problema surgiría en los limitantes que pueden establecer las metas que no resuelven el problema e involuntariamente podrían generar efectos indeseados.

- La elección de una metodología, de la formula que será concebida para solucionar el problema.
- “El diagnostico pude ser correcto, la cura puede ser reconocible, pero la terapia puede estar equivocada, ser arriesgada o fallar la meta”.
- Es determinante el modo como se ejecuta la política, la administración puede ser el factor concluyente así los anteriores hayan sido elaborados de manera correcta. (Aguilar, 1992)

Según Landau el fundamento del análisis de las políticas “es la búsqueda del error a lo largo de todo el camino. No es un campo en el sentido académico acostumbrado, a menos que queramos decir que el estudio es una especialidad. Su tarea es poner a prueba cualquier política a fin de prevenir el error y aprender a corregirlo”. (Aguilar, 1992 P. 280)

La política pública debe ser cuidadosamente elaborada teniendo en cuenta que para la solución a un problema social se debe haber comprendido en primera instancia plenamente el problema, sobre esta comprensión o diagnóstico se debe realizar el diseño de la política, sentando posiciones y teniendo clara la meta. Y claro está, se debe hacer una evaluación a la política pública, que necesariamente no se puede dejar para el final. Por el contrario debe ser constante en todos los procesos de formulación e implementación, es de esta manera que se constatará que la política lleve el rumbo deseado para alcanzar la meta.

Este análisis de las políticas públicas ayuda a comprender si existen fallas dentro de la formulación e implementación de la política pública, en torno al problema de los vendedores informales en las calles de la localidad de Chapinero, determinando si esta clase de soluciones, en lugar de estar siendo básicamente eso: una solución, o por el contrario están creando un problema mayor el cual se está complejizando y que a futuro puede estar generando que la aplicación de recetas para dar solución a esta situación sean mucho más complejas y difíciles de implementar.

CAPITULO 3

3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ

En los capítulos anteriores se analizó la situación de las ventas informales en las calles de la ciudad haciendo un énfasis en la localidad de Chapinero, donde se evidenciaron las lógicas que operan de manera diferente en este ámbito de informalidad. Por otro lado se hizo un análisis teórico que pretendía construir una aproximación teórica acerca del posible impacto de las políticas públicas o estrategias de solución a problemáticas sociales desarrolladas por el Estado frente a la lucha por intentar solucionar el conflicto de la informalidad que se vive en las calles.

En el presente capítulo se pretende realizar un acercamiento diferente al problema, puesto que se analizarán los conceptos o enfoques a nivel de diseño y el impacto que han tenido las políticas públicas construidas en las últimas administraciones distritales. Aquí se toma distancia del caso de estudio –Chapinero- para realizar un análisis a nivel de lo sucedió en las diferentes administraciones distritales, en materia de política pública para la ciudad.

Para realizar este análisis se efectuará un recuento histórico de las políticas que se han implementado en la ciudad desde 1995 con la primera administración de Antanas Mockus. La razón para realizar un análisis desde esta administración radica básicamente en los cambios de enfoque en materia política pública que se han dado desde esta administración hasta la actual administración de Samuel Moreno en 2010.

A partir del año 1932 la administración distrital comienza formalmente a preocuparse por la problemática de las ventas informales en el espacio público de la ciudad.¹⁴ En 1972 nace el Fondo de Ventas Populares el cual tenía el objeto “conseguir recursos financieros para la atención de programas relacionados con los vendedores ambulantes

¹⁴ Vale la pena recalcar que esta situación no era nuevo para aquella época como ya se mencionó en el relato histórico sobre la localidad Chapinero de Marcela Cuéllar, el fenómeno aparece en el sector de Bogotá desde finales del siglo XIX. Desde esta época se podía observar la llegada de personas que por medio del usufructo del espacio público generaban ingresos para su sostenimiento y el de sus familias.

y estacionarios, teniendo en cuenta las normas legales al respecto”. En 1995 se modificaron sus estatutos y se adicionó como parte de su objeto “preservar el uso colectivo del espacio público”. (Castañeda y García, 2007. Pág. 169)

Pero es desde 1972 que la ciudad comienza a pensar en la existencia de una problemática social que debería ser tratada concretamente con la implementación de políticas específicas: y es la creación del Fondo una muestra de esa preocupación latente. Con las modificaciones de fondo realizadas a los estatutos del Fondo en el año de 1995 se empieza hablar de la preservación del uso colectivo el espacio público, elemento que está influenciado por los cambios que se dan en la Constitución Nacional de 1991, la cual en el artículo 85 estipula: “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”.

Así pues, en 1995 con la llegada a la alcaldía mayor Bogotá de Antanas Mockus, la ciudad inicia, para muchos urbanistas, una transformación radical. La alcaldía desde aquella época y en las diferentes administraciones ha venido realizando esfuerzos significativos para dar una nueva visión desde el punto de vista urbanístico a la ciudad. Un artículo del diario el País denomina a este cambio “El milagro bogotano”, menciona que este logro se dio gracias a “la audaz política de suelo despejado para la convivencia, sostenida por la Administración Distrital, desde la primera alcaldía de Antanas Mockus y prolongada por Enrique Peñalosa, no sólo removi6 intocables intereses, sino que logró lo imposible: otorgarle un rostro humano a una de las metrópolis más adustas de Sur América” (Diario el País, Bogotá el milagro del espacio público) En materia de informalidad, las modificaciones realizadas en 1995 al Fondo de Ventas Populares ampliaron el espectro, no solamente en su objetivo, sino también en sus funciones:

- *“Desarrollar programas de capacitación a los vendedores informales con el propósito de facilitar su proceso de reconversión.*
- *Apoyar alternativas ocupacionales para la reconversión de los vendedores informales.*
- *Participar en la adecuación urbanística de áreas deprimidas por las ventas informales en el espacio público, que han sido restituidas para la continuidad*

al proceso de recuperación del espacio público” (Castañeda y García, 2007. Pág. 169).

Asimismo se determinaron sus competencias:

- *“Realizar operaciones comerciales o industriales con el fin de implementar un producto de sus ingresos dentro de los límites establecidos por la ley.*
- *Celebrar los contratos de empréstitos, asistencia técnica, asesorías prestación de servicios o de cualquier otra naturaleza que requiera para cumplir y desarrollar sus funciones.*
- *Participar y colaborar en la formulación ejecución de los programas generales de la administración distrital dentro de su objetivo social los demás que en desarrollo de su objeto social le asignen la junta directiva del Concejo Distrital. (Castañeda y García, 2007. Pág. 170).*

Funciones que están relacionadas básicamente a la inserción de los vendedores en la formalidad a través de programas de capacitación y búsqueda de alternativas ocupacionales con el fin de restituir y recuperar las áreas urbanísticas que han sido afectadas por la presencia de vendedores informales.

Para el 2007 el Fondo de Ventas Populares desaparece, debido a una reestructuración administrativa que se estableció con el Acuerdo **No. 257 de 2006**, realizado por la Administración Distrital; dando paso a la creación del Instituto para la Economía Social IPES.

Artículo 79. Funciones del Instituto para la Economía Social - IPES. De conformidad con lo establecido en el artículo anterior adicionase los Acuerdos 25 de 1972 y 04 de 1975 con las siguientes funciones:

a. "Definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.

b. Gestionar la consecución de recursos con entidades públicas, empresas privadas, fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales - ONGs nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de gestión de la entidad y fortalecer la ejecución de los programas y proyectos.

c. Adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.

d. Administrar las plazas de mercado en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos.

e. Adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.

f. Ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito".

Con este recorrido, de manera transversal, se puede ver como para el año 2007 la creación del IPES y su estructuración comenzaron con la firme intención de darle directriz a la problemática. Todos estos cambios estuvieron enfocados a la facultad de definir, diseñar y ejecutar programas que contrarrestan la problemática; así mismo se le asigna al Instituto la responsabilidad de gestionar recursos ante entidades públicas y privadas de carácter nacional e internacional, encaminados a encontrar soluciones efectivas respecto al problema del espacio público: también se le otorga la responsabilidad de realizar capacitaciones y programas de fomento a la asociatividad y creación de microempresas.

3.1 Gobierno de Antanas Mockus 1995-1997

La primera Administración de Mockus bajo el plan de gobierno que se tituló "*Cultura Ciudadana: Formar Ciudad*" es una de las apuestas más importantes en materia de política pública que se ha realizado en los últimos años en la ciudad de Bogotá. Con la formulación de estrategias que promovían el respeto por las normas, por medio de la necesaria receta: ética y moral, transformar los comportamientos de los ciudadanos en la ciudad.

Para Paul Bromberg el término "Cultura Ciudadana" utilizado en aquel plan de desarrollo, "es el nombre de una política pública, o de un conjunto de políticas públicas, entendidos como una serie de instrumentos con la idea de ser empleados para inducir cambios en comportamientos colectivos. Éstos incluían dispositivos pedagógicos, intervenciones espaciales, acciones comunicativas, construcción de símbolos nuevos y de arreglos institucionales" (Pérez, 2010).

Con estos nuevos cambios, luego de la promesa de campaña, en la cual se decía que el “espacio público, espacio sagrado”, se llegó a que la Administración de aquel entonces realizará acciones contundentes en torno a la reducción de los vendedores informales en las calles de la ciudad. “Se formuló y comenzó a implementar un modelo de espacio público democrático en el que participaban los ciudadanos y cuyo rasgos físicos serían profundamente transformados. Se inició la planeación para un sistema de transporte público masivo, fueron recuperados espacios invadidos y se lanzó la primera etapa de un sistema de andenes, parques públicos y ciclovías. Se trataba de readecuar contextos para cambiar su visión promoviendo mayor respeto, confianza y cumplimiento de normas”. (Pérez, 2010)

Durante esta Administración la responsabilidad de la recuperación del espacio público básicamente es entregada a las administraciones locales y desde éstas se tiene que realizar un control sobre los vendedores informales que estaban invadiendo el espacio público. Del mismo modo, las alcaldías locales comienzan a tener la responsabilidad de articular acciones con el entonces FVP para generar oportunidades a los vendedores.

Los resultados de esta política fueron de cierto modo efectivos, si se observa desde el punto de recuperación del espacio público, sin embargo las acciones estuvieron enfocadas a la adopción de medidas coercitivas en donde el uso de la fuerza fue el principal elemento para desalojar a los vendedores de dichos espacios. Durante esta Administración Antanas Mockus fue reconocido por su política de zanahoria y el garrote. Y para controlar los problemas con los vendedores ambulantes se crearon pocas alternativas enfocadas a dar solución en términos de oportunidades para esta población y el tema se centro en el imponer la norma bajo el uso de la fuerza.

3.2 Gobierno Enrique Peñalosa 1998 - 2000

Durante la siguiente Administración, la de Enrique Peñalosa, se enfatizó en la recuperación del espacio público y se generó una reforma urbanística contundente en la ciudad. El plan de desarrollo denominado “*por la Bogotá queremos*” se construye bajo siete prioridades específicas atendidas de la siguiente manera:

desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia, y eficiencia institucional

El programa de ciudad a Escala Humana condensa el objetivo de la Administración Peñalosa de “incrementar la calidad y el espacio público para los bogotanos”. (Castañeda y García, 2007. Pág. 171).

La política de recuperación del espacio público para los ciudadanos se convierte en una de las realidades del gobierno de esta Administración. En el plan de desarrollo se establece el siguiente programa:

Recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público: *El programa contempla proyectos para la renovación integral de los elementos urbanísticos que permitan el uso y disfrute de espacios públicos y garanticen la reanimación de los corredores peatonales, bajo unos principios básicos de estética urbana y con óptimas condiciones de seguridad y comodidad, que demuestren respeto por la dignidad del ser humano.*

Se trata de ampliar y recuperar para el peatón el espacio público invadido por múltiples actividades particulares y privatizado de facto, principalmente para su uso como estacionamiento para vehículos; en este sentido, se adelantarán acciones para la prohibición del estacionamiento sobre los andenes y la introducción de un esquema para la construcción de parqueaderos por concesión. También se enfrentará la ocupación de los andenes por casetas y vendedores informales, atendiendo a la vez, un problema social mediante el apoyo para su formalización de manera que puedan acceder a condiciones de trabajo más dignas. Este proceso se adelantará a través de la identificación de espacios en la ciudad que sirvan para la ubicación de estos vendedores, en zonas estratégicas que les permitan adelantar sus negocios, mediante la adquisición, promoción y desarrollo de proyectos comerciales formales. (Plan de desarrollo, por la Bogotá que queremos, 1998-2000). Asimismo, esta política pública de recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público se centrará en el desarrollo urbanístico de la ciudad mediante la implementación de una estrategia de adecuación de zonas verdes, plazoletas, amoblamiento urbano, entre otros. Del mismo modo, se realiza un plan muy fuerte para recuperar y construir nuevos espacios culturales para la ciudad.

En el texto del plan de desarrollo *“Por la Bogotá que queremos”*, se ha señalado lo que definiría la política pública en materia de comercio informal en las calles de la ciudad:¹⁵ En primer lugar, se busca la recuperación del espacio público físico de la ciudad, entendido como un derecho colectivo, es decir el bienestar individual no debe primar sobre el colectivo; segundo lugar, se establece la prioridad para dar solución a la problemática y será la de formalizar a quienes se encuentran en la informalidad, en donde estrategias de reubicación serán las principales alternativas para dar solución a la problemática de los vendedores informales.

En esta Administración **“la acera”**, lugar histórico en el cual se han ubicado los vendedores informales será el primer elemento de la política de recuperación del espacio público, puesto que para la definición otorgada al espacio público en el gobierno de Peñalosa el andén será el bien público por excelencia del ciudadano.

Se pone de manifiesto la debilidad que ha tenido el Estado para hacer cumplir las normas en el espacio público. Dentro de esta estrategia se crea la Defensoría del Espacio Público como un Departamento Administrativo DADEP, “cuya misión es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida a través de una eficaz defensa del espacio público, una adecuada administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del espacio público, que garantice su uso y disfrute colectivo y estimule la participación comunitaria” (DADEP, quienes somos)

El gobierno Enrique Peñalosa establece diferentes estrategias para dar solución a la problemática de las ventas informales. Estas estarán ligadas a programas enfocados a la capacitación y relocalización de los vendedores. Durante este periodo según el texto

¹⁵ La administración Peñalosa definirá el problema y la solución del espacio público de esta forma: “la desacralización de lo público, la pérdida de la noción de protección del patrimonio colectivo como deber y derecho de la comunidad, la debilidad de las autoridades para hacer cumplir las normas, entre otros aspectos, han contribuido a la pérdida progresiva de nuestra identidad e imaginario colectivos, de nuestro sentido de pertenencia a la ciudad, debilitando los lazos de convivencia. para revertir este proceso es necesario adoptar medidas para el restablecimiento del espacio público de la ciudad, de los espacios para el peatón, espacios propios de la estética urbana que conforman la ciudad, espacios en los cuales se es ciudadano, en los cuales se vive se establecen relaciones con los demás. La ciudad se concreta en el andén -lo público-, es el espacio/límite entre las vías-dominio de los vehículos-y las edificaciones dominio de lo privado” (Castañeda y García, 2007. Pág. 172).

de Castañeda y García a precios del año 2007 se invirtieron 40,000 millones de pesos para este fin. (Castañeda y García, 2007. Pág. 171).

Las estrategias de política pública en esta Administración tuvieron un impacto en lo referente a recuperación y renovación del espacio público. La infraestructura de la ciudad durante estos tres años de gobierno cambió notablemente, la llegada del sistema de transporte público masivo –Transmilenio-, la construcción de mega colegios y bibliotecas fueron algunos de los avances.

Se realizaron también intervenciones destinadas a la recuperación de lugares que históricamente habían tenido problemas en torno a las ventas informales en el espacio público, tal es el caso, de la recuperación del sector de San Victorino y la plaza España, entre otros, que se convierten en los resultados a mostrar de esta Administración.

Así mismo se desarrollaron programas de reubicación permanente y temporal de los vendedores, asignación de créditos, capacitación y en algunos casos indemnización con retiro voluntario. Se ejecutaron proyectos de construcción de casetas, ferias populares y centros comerciales, entre otros, durante esta administración se otorgaron 2.222 soluciones de reubicación permanente. Sin embargo, según el estudio el Castañeda y García solamente 811 personas ocuparon estas alternativas (Castañeda y García, 2007. Pág. 171).

De esta manera, se puede observar como la administración de Peñalosa realiza un esfuerzo significativo por mejorar las condiciones del espacio público físico de la ciudad, sin embargo; tal y como en la Administración anterior de Mockus, la política enfocada hacia mejorar las condiciones de los vendedores informales que ejercían su oficio en las calles de Bogotá, fue coercitiva. Los mayores planes de recuperación del espacio público se ejercían por medio de la realización de operativos en compañía de la fuerza pública.

A pesar de algunas soluciones y casos exitosos, como el de “Servilibros Tercer Milenio” el cual fue producto de la recuperación de San Victorino, programa que benefició a 200

personas, las otras alternativas sólo permitieron dar soluciones reales a no más de mil vendedores. Habiendo sido la primera administración que invirtió un presupuesto importante cercano a los 40.000 millones de pesos (Castañeda y García, 2007. Pág. 171).

El impacto real que se generó en esta administración fue la solución a unas escasas personas, pero que en realidad la principal política de solución fue la de contener el problema mediante el uso de la fuerza.

3.3 Gobierno Antanas Mockus 2001 – 2003

En la segunda administración de Antanas Mockus se ambicionó profundizar en la meta del plan de gobierno anterior: generación de una cultura ciudadana en Bogotá. Para ello se formula el plan de desarrollo denominado “*Bogotá: para vivir todos del mismo lado*”. Los objetivos principales de este plan de gobierno se centran en la cultura ciudadana, la productividad, la justicia social, la educación, la familia y la niñez, y lo que se denominó la gestión pública capital, que hace referencia a la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Los programas de Cultura ciudadana llevaron a que durante esta administración se implementara un modelo de “espacio público democrático en el que prácticas y rasgos físicos de la ciudad serían profundamente transformados” (Pérez, 2010).

Bajo la premisa de consolidar el esfuerzo que se había realizado en administraciones anteriores por recuperar el espacio público, la administración Mockus, inicia un camino con el objetivo de robustecer el respeto de las normas relacionadas con el espacio público y pensando en promover una nueva ciudadanía encaminada hacia el cumplimiento de dichas normas.

En este gobierno los objetivos estratégicos frente a la recuperación del espacio fueron:

- *Contribuir a la recuperación, mejoramiento, ampliación y preservación del espacio público.*
- *Sensibilizar a la ciudadanía en general sobre los temas inherentes a la preservación del espacio público.*

- *Promover la incorporación de los vendedores ambulantes y estacionarios al mercado formal, con criterio empresarial.*
- *Implementar actividad de capacitación para vendedores ambulantes y estacionarios con temas de convivencia, relaciones humanas, trabajo en grupo, cooperativismo administración de negocios y aspectos específicos según la especialización y necesidades de cada grupo. (Castañeda y García, 2007. Pág. 176).*

El plan de desarrollo, vinculaba elementos interesantes para la revisión de la problemática de las ventas informales en el espacio público. Primero, se estableció la necesidad de mantenimiento - preservar el espacio público que ya había sido recuperado-, es decir, dando continuidad al plan de desarrollo implementado por su antecesor, agregando un nuevo elemento: mantener el espacio público que había sido recuperado. En segundo lugar, refuerza lo que se había planteado anteriormente citando a Pérez, y es la voluntad de este gobierno por involucrar a la ciudadanía en los temas de espacio público. Persuadiéndola de la necesidad de generar corresponsabilidad para el mantenimiento del espacio público.¹⁶ Por último, es importante resaltar que por primera vez dentro de las propuestas de capacitación que se hacen para los vendedores ambulantes, se habla de realizar estrategias específicas a las necesidades que tenga cada grupo poblacional.

En el gobierno de Mockus también se cambia el modelo de intervención que había sido instaurado en el gobierno Peñalosa: la implementación de una política de indemnización con retiro voluntario; Mockus plantea una alternativa diferente: un retiro voluntario sin indemnización de los vendedores ambulantes.

En un foro internacional sobre espacio público realizado por la Cámara Comercio de Bogotá en el 2005, Antanas Mockus explicará esta modalidad:

“Quiero, no obstante hacer algunas consideraciones sobre ese punto, básicamente reglas versus acuerdos o reglas versus acuerdos económicos y subrayar que la ciudad ha progresado mucho en restituciones voluntarias. Cerca

¹⁶ Entrevista realizada a Ximena Zambrano, directora de la asociación cívica Aquavieja en la localidad de Chapinero mencionaba que una de las alternativas más importantes que se había generado en la localidad Chapinero para contrarrestar el problema de los vendedores informales era una estrategia implementada en la administración de Antanas Mockus, estaba ligada hacia la sensibilización del ciudadano para que comprara productos en la calle, estrategia que fomentaba comprar legalmente.

del 30% de las restituciones en 2001 y 2003 fueron voluntarias, sin compensación alguna la mayoría de ellas. Es decir, ha habido algunos pocos procesos importantes de reubicación, en los que los reubicados ahora y el Fondo de Ventas Populares agrega algún dinero a ese ahorro (normalmente 25%). Y eso ha impulsado varias reubicaciones, algunas de ellas muy exitosas". (Cámara de Comercio de Bogotá, 2005. Pág. 19)

En los tres años de administración de esta Alcaldía se invirtieron a precios de 2007 en promedio, 15.563 mil millones de pesos, frente a la estrategia de reubicación permanente la administración de Mockus otorgó 585 soluciones y fueron ocupadas 325 es decir existió un porcentaje de ocupación de un 56%. *(Castañeda y García, 2007. Pág. 177). Comparada así la inversión realizada en la administración Mockus cercana a los 15.5 mil millones de pesos, es inferior a la realizada en el gobierno anterior que fue alrededor de los 40 mil millones de pesos. Además los programas de reubicación, que eran las alternativas reales para este gobierno fueron pocos y su nivel de aceptación apenas llegó a la mitad de las soluciones planteadas (Castañeda y García, 2007).*

En esta administración se apuntó a la disminución de la demanda, por medio de programas de cultura ciudadana que intentaban reducir el consumo de los habitantes de la ciudad, sin embargo; estos programas no alcanzaron el impacto esperado, puesto que el comercio seguía dinamizado.

La constante en la administración de Antanas Mockus, es similar a su administración anterior y la de Peñalosa, la coerción es el enfoque que en realidad se ha dado a la política pública para realizar efectivamente la recuperación del espacio público.

3.4 Gobierno de Luis Eduardo Garzón 2004-2007

En el plan de Desarrollo "*Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*", hay un cambio sustancial en enfoque que se le quiere dar a la construcción de políticas públicas en la ciudad, el plan tendrá como objetivo general: "construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente,

solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, como mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con la gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta era el compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos” (Plan de Gobierno, Bogotá sin Indiferencia). Enfocado en principios como: solidaridad, autonomía, diversidad, equidad, participación y probidad.

La administración de Garzón representará una ruptura fundamental frente al enfoque de política pública que se venía manejando en las pasadas Alcaldías. En este plan de gobierno se da un enfoque basado en derechos y tenía como fin reducir las desigualdades e inequidades que se presentaban en la ciudad.

Las estrategias diseñadas en este plan de desarrollo referentes al tratamiento del espacio fueron:

“Aumento y consolidación del Sistema de Espacio Público a través de acciones relacionadas con su construcción, sostenibilidad, defensa, pertenencia, disfrute y uso, teniendo en cuenta las prioridades de inversión y aprovechamiento, así como el Plan Maestro de Espacio Público”.

El gobierno Garzón al enfrentarse plenamente al impacto de la sentencia T- 772 de 2003, tiene que buscar una alternativa de política pública encaminada a suplir un conflicto de derechos colectivos e individuales, producto de la difícil problemática social que se vive en el espacio público. De esta manera; se diseña una política que busca garantizar el derecho al trabajo de quienes ejercen su actividad económica en el espacio público, pero también debe garantizar el disfrute del espacio público por parte de todos los ciudadanos.

Al llegar Garzón a la Alcaldía se encuentra con que la situación de los vendedores informales en la ciudad ha sido una problemática que no tenía una solución concreta y que esto se debe principalmente a falencias cometidas en el pasado, sobretodo referente a la plena identificación de la problemática. Así mismo “La proliferación de instituciones, la duplicidad y confusión de competencias exigía una nueva estructura

institucional para el sistema de gestión distrital del espacio público”. (Castañeda y García, 2007. Pág. 176).

De esta necesidad nace el Decreto 98 de 2004, en el cual se “establecerán las disposiciones que se deben realizar en la ciudad para la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan”. (Decreto 98 de 2004) El decreto estableció una clasificación de los vendedores informales, que va un poco más allá de lo que se había establecido en el capítulo anterior de la Sentencia T-772 de 2003 de la Corte Constitucional. Con el Decreto se definen instancias de coordinación y concertación, medidas de preservación y recuperación del espacio público, la definición de zonas especiales, espacios públicos recuperados y/o reservados, el establecimiento de la intervención de la policía metropolitana y sus procedimientos, así como en la ya mencionada reestructuración del FVP y el nacimiento del IPES.

El decreto es reconocido como un instrumento fundamental para el manejo del espacio en la ciudad puesto que ha otorgado herramientas que las anteriores disposiciones no contemplaban y que representaban una respuesta muy bien planteada a las necesidades que habían sido estudiadas por la Corte en la Sentencia T-722 de 2003.

Algunos elementos importantes del decreto 98 de 2004:

Clasificación de los vendedores informales

La clasificación es diferente, en este sentido se identificarán dos variables para su definición. En primer lugar, una definición que está relacionada con el grado de afectación que tienen en el espacio público los vendedores (definición que básicamente es la misma de la Corte Constitucional) se clasifican en vendedores informales estacionarios, vendedores informales semiestacionarios y vendedores informales ambulantes. En segundo lugar, un elemento novedoso que tiene que ver con la definición del vendedor informal respecto a la periodicidad con que realiza su actividad comercial. Se crean tres nuevas categorías los: **vendedores informales permanentes** que realizan por regla general su actividad todos los días de la semana a lo largo del día. **Vendedores**

informales periódicos: realizan su actividad en días específicos de la semana como el mes, o en determinadas horas del día. **Vendedores ocasionales o de temporada:** realizan su actividad en temporadas o periodos específicos del año, ligados a festivales o eventos como conmemoraciones del día del padre, la madre, temporadas escolares y navideñas” (Decreto 98 de 2004).

Debido a los problemas hallados por la falta de coordinación entre las instituciones, se plantea la creación de **instancias de coordinación y concertación**. Donde se creó el Comité de Coordinación Interinstitucional, que tendría como fin “la discusión, manejo, diseño y coordinación de la ejecución de políticas referidas al espacio público ocupado por vendedores informales y a su uso regulado”, en este Comité participarían varias entidades del distrito¹⁷. Asimismo, se define la creación de mesas de concertación, integradas por miembros del Comité Coordinador, asociaciones de los vendedores ambulantes, los Alcaldes Locales y la defensoría del pueblo. El objetivo de estas mesas estaba ligado a la posibilidad de transmitir sugerencias construidas por los actores a nivel local para que se elevaran al gobierno distrital con el fin de revisar la política pública en materia de ventas informales.

Así mismo, en este decreto se establecieron las **medidas de preservación y recuperación del espacio público**, con el fin de que las autoridades locales, conforme al Decreto Ley 1421 de 1993, fueran las encargadas de realizar el control del espacio público. Para ejercer dicha función el decreto estableció un procedimiento que estaría diseñado en la expedición de un Acto Administrativo, el cual se debía dar a conocer a los vendedores (se les debía informar también de las alternativas de solución que ofrece el IPES) y al hacer la entrega de la información se debía recolectar los datos del vendedor informal. Si no era informado, luego de un mes los vendedores ambulantes deberían informar a las autoridades sobre cuál había sido la decisión tomada respecto a las ofertas brindadas por el distrito. Al cabo de un mes si el vendedor no ha accedido a

¹⁷ el Comité estará integrado por “Las Secretaría General De Gobierno, El Instituto De Desarrollo Urbano, El Instituto Distrital De Recreación Y Deporte, Los Departamentos Administrativos De Planeación Distrital Y La Defensoría Del Espacio Público, El Fondo Ventas Populares Y La Unidad Ejecutiva De Servicios Públicos. Igualmente, un representante La Policía Metropolitana. La secretaria técnica de este comité será ejercida por el Departamento Administrativo De La Defensoría Del Espacio Público”.

los a los programas o alternativas de solución del problema que realizó, la Alcaldía podría iniciar con los procedimientos legales de incautación y recuperación del espacio público. (Decreto 98 de 2004)

Lo interesante de este decreto es que en materia de medidas para la preservación y recuperación de espacio público otorga a las autoridades locales todos los procedimientos y herramientas para poder hacer dicha restitución. El Decreto no sólo establece los procedimientos sino también los tiempos, definición de actores involucrados y los roles que deberían jugar para realizar dichas intervenciones.

En el decreto también se definen dos clases de zonas para controlar las ventas informales, estas son: *los espacios públicos recuperados*¹⁸ y *zonas especiales*¹⁹ espacios sobre los cuales las autoridades tendrán la potestad de realizar operativos de recuperación del espacio público sin haber adelantado una nueva expedición de acto administrativo. Las zonas sobre las cuales ya se hayan realizado intervenciones de recuperación en el espacio público en el espacio público deben ser inventariadas por las autoridades locales ante el DADEP.

De igual forma el **Decreto 98 de 2004**, establece una definición para los procedimientos que se deban realizar cuando sea necesaria la intervención de la Policía Metropolitana. Regula temas en caso de que sea necesaria “la aprehensión material, retención y decomiso” de los productos que ofrezcan los vendedores y establece el procedimiento de entrega de estos elementos a los secretarios generales de sección para que sean ellos quienes efectúen las medidas de retención y decomiso. Así mismo se establece la posibilidad de incautar materiales que se encuentren en el espacio público “cuando por razones de comercialización o tenencia de ciertos bienes o mercaderías, se haya configurado eventualmente un hecho punible” (Decreto 98 de 2004).

¹⁸ Corresponde a zonas donde “aquellas personas que ocupen los espacios públicos que hubieren sido recuperados en cualquier tiempo por parte de la administración distrital, como consecuencia de las actuaciones administrativas y judiciales, obra ser retiradas por parte de los miembros de la policía metropolitana

¹⁹ Zonas con ningún en donde “corresponderá a los alcaldes locales, en coordinación con la policía metropolitana de Bogotá, determinar las zonas de jurisdicción que por cuestiones de seguridad, no podrá ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales”.

De esta manera se puede observar cómo el Decreto resulta un buen instrumento para reafirmar una política pública contundente, con herramientas legales importantes para la solución de la situación de las ventas informales en las calles de Bogotá. Y que si tuviese elementos de análisis como los que se han mencionado a lo largo de este análisis funcionaría seguramente de mejor manera.

Otro elemento significativo y positivo, en la forma como la administración de Luis Eduardo Garzón asimiló el problema de las ventas ambulantes informales estuvo ligado a la carencia de una cuantificación y caracterización del problema. Por ello, una de las preocupaciones de esta administración se centró en la caracterización de las ventas ambulantes en el espacio público físico de la ciudad, con el fin de poder tener una información completa y confiable para consolidar una política pública eficaz.

La administración realiza entonces el plan maestro de espacio público el cual se organizó sobre la meta de generar políticas públicas inclusivas, tanto a nivel social como económico. A raíz del trabajo de caracterización de la problemática de los vendedores ambulantes también se llegará a la conclusión de que la mejor manera para intervenir será diseñando políticas específicas y diferenciales. En donde se tiene muy en cuenta la elaboración de soluciones generen alternativas económicas para los vendedores, tal y como la sentencia T-772 de 2003 lo establecía. De esta manera “se diseñó y desarrolló un conjunto de políticas selectivas y diferenciales orientadas a mejorar las condiciones de acceso y participación de los vendedores informales en el espacio público físico, en los espacios públicos económicos, sociales, culturales, estéticos, ambientales y políticos, a través del desarrollo de políticas concretas de empleabilidad por terceros, proyectos productivos propios y relocalización comercial” (Castañeda y García, 2007. Pág. 183).

De esta manera, luego de hacer la caracterización del problema la Administración inicia la implementación de *políticas focalizadas*, que básicamente están enfocadas a programas de formación que buscan la relocalización, el acceso a un empleo formal, el autoempleo y un modelo de fomento del emprendimiento tanto a nivel individual como asociativo.

Se crearon también programas de inclusión social como el de Misión Bogotá, que estuvo dirigido a población joven y población en condición de desplazamiento. Programas de formación en alianza con la Secretaría de Educación Distrital para los vendedores analfabetas o que no han terminado su primaria. También se realizaron programas de formación básica para quienes no han culminado sus estudios de secundaria, por medio de programas educativos se buscaría en pro de reducir la exclusión la cual se encuentran sometidos algunos vendedores ambulantes quienes no tuvieron la oportunidad de estudio. También se realizaron programas de capacitación que estaban orientados a la inserción laboral, como una alternativa para esta población.

Así pues, estos programas estaban enfocados para que los vendedores desarrollaran competencias laborales generales, competencias ciudadanas (sociales) y competencias específicas (desarrollo de conocimientos técnicos específicos). Así mismo, Se diseñan programas de formación y reinserción laboral para aquellos vendedores que alguna vez tuvieron un empleo formal. *(Castañeda y García, 2007. Pág. 185-187).*

Durante esta administración se presta un interés particular al desarrollo de capacidades, teniendo como base que la formación y fortalecimiento del capital humano puede lograr una disminución de desigualdades y mayores posibilidades de acceder a nuevos recursos o mejores oportunidades laborales.

Así mismo se plantearon programas enfocados al emprendimiento empresarial, en búsqueda de que los beneficiarios iniciaran sus propios negocios tanto a nivel individual como colectivo y insertándose en el mercado formal.

Otra alternativa es la creación de programas de relocalización de los vendedores. Dentro de esta se crea la Red de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público –REDEP-, sistema de quioscos instalados en ciertos puntos de la ciudad, y la delimitación de espacios denominados por la administración como: *espacios análogos* para la utilización del espacio público con el fin de organizar centros comerciales a cielos abiertos.

De esta manera, es importante afirmar que la administración Garzón es la que más presupuesto ha invertido en el tema de los vendedores informales en la calles de la ciudad con 63.538 millones de pesos. Dentro de los resultados más importantes que se dieron en esta administración se encuentran: las mesas de concertación de las políticas, se realizan pactos en diversas localidades, entre estos encontramos en pacto en el centro, el pacto de Santa Fe, Pacto de la Candelaria, pactos sobre los cuales se llegan acuerdos de auto-regulación; se realizan programas de empleo temporal (Misión Bogotá, Secretaria de tránsito y tiendas escolares); se crean programas de formación de grupos asociativos; programas de relocalización; Ferias Temporales, entre otros (Castañeda y García, 2007. Pág. 201 -215).

Cabe resaltar que durante esta administración se presentaron rupturas importantes a nivel de la construcción discursiva de la política pública de recuperación del espacio público en la ciudad. Este importante cambio se consolida en la manera como el gobierno intenta dar respuesta a los derechos enfrentados en el problema de la informalidad en las calles de la ciudad, el derecho al trabajo y el derecho al disfrute del espacio público físico de la ciudad. Gracias a la implementación de una serie de programas, los cuales se mencionaron anteriormente y que buscaban generar oportunidades para que los vendedores accedieran a empleos formales.

3.5 Gobierno de Samuel Moreno Rojas 2008-2011

En la administración de Moreno se intenta dar continuidad al enfoque de política pública formulado por la administración anterior, está en su Plan de Desarrollo "*Bogotá positiva: para vivir mejor*", formuló el siguiente objetivo "afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. Una ciudad incluyente, justa y equitativa, en la que la diversidad y la interculturalidad sean una oportunidad y la reconciliación, la paz y la convivencia sean posibles (...)" (Plan de Desarrollo, Bogotá Positiva)

En este documento o los principios están definidos bajo las siguientes premisas: coherencia, integralidad, equidad, solidaridad, perspectiva de derechos, diversidad, interculturalidad, prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, corresponsabilidad, sostenibilidad, desarrollo humano, calidad de vida, erradicación gradual de la pobreza, cultura ciudadana entre otros.

En realidad, el Plan de Desarrollo del gobierno Moreno es bastante extenso cuando define los principios sobre los cuales construirá su objetivo, en el principio 25 del Plan, menciona la defensa de lo público y éste es entendido como la consolidación del distrito “como espacio ciudadano de defensa del interés colectivo”.

Dentro de las estrategias de este plan se propone una visión para que Bogotá se convierta en una ciudad de derechos y el derecho que los ciudadanos tienen a disfrutar de ella. Es así un enfoque ligado por completo los derechos y su concepción. Habla de crear en la ciudad una cultura para que el Estado garantice los derechos fundamentales a la población que habita en la ciudad, derechos como la salud, la alimentación, la educación, la vivienda y un ambiente sano, entre otros. Ahora bien, el Plan también define, como se mencionó anteriormente, el derecho a la ciudad, en este sentido se da un enfoque claro del derecho que tienen los ciudadanos de disfrutar de ella. Dentro de los propósitos de este elemento se identifica: “dignificar el hábitat a través del mejoramiento y la optimización de las condiciones urbanísticas, constructivas y ambientales de los elementos físicos de la ciudad, la eficiencia en la movilidad, y la generación de condiciones de equidad, convivencia y seguridad...”. (Plan de Desarrollo, Bogotá Positiva).

Con respecto al derecho a la ciudad se plantea lo siguiente:

“El derecho a la ciudad se inscribe en la búsqueda de la plenitud de los derechos humanos, los cuales se encaminan, como se puso de manifiesto el 18 de junio del año 2008 en el Consejo Intergubernamental de Naciones Unidas, a la eliminación de la visión artificial entre la libertad para vivir sin temor y la libertad para vivir sin miseria que ha caracterizado el sistema de derechos humanos desde sus orígenes”. (Delgado, Cárdenas y García, 2008. Pág. 20)

También se establece, para el problema que nos atañe en esta investigación, que se buscará “generar, recuperar, mantener y regular el espacio público para su uso y disfrute como escenario de encuentro, en el que las y los habitantes puedan desarrollar sus intereses culturales, económicos y sociales”. Y se define un espacio público como *lugar de conciliación de derechos*. “Habla de resolver los conflictos que genera la ocupación y el uso indebido del espacio público, y promover su vez, recuperación y acceso por parte de la población (Plan de Desarrollo, Bogotá Positiva).

Para cumplir con este fin, de recuperación del espacio público la Alcaldía Mayor se traza una meta de atender 21.000 personas con alternativas de aprovechamiento comercial, en el Plan Maestro de Espacio Público. Así mismo, busca crear organizaciones cívicas que “promuevan la aprobación, el aprovechamiento, la defensa, la sostenibilidad y la preservación del espacio público”. Se planea implementar una política en la cual se generen espacios de corresponsabilidad entre quienes están relacionados de una u otra manera con la problemática.

Durante esta administración se continúa con la política de generar alternativas productivas para que los vendedores informales, y que por medio de estas estrategias abandonen el espacio público físico de la ciudad e ingresen a la formalidad.

La Administración Distrital justifica que ha realizado una política que está acorde con la Sentencia T-722 de 2003, en palabras de la ex secretaria de Gobierno Clara López “no se ha expulsado a los vendedores ambulantes sino que se ha generado confianza, participación y diálogo con este sector de la población en la búsqueda de la optimización en el uso del espacio público. (Secretaría de Gobierno, 2009).

El IPES durante la administración de Moreno ha implementado programas de formalización empresarial, de creación de mesas de concertación entre vendedores y autoridades; bajo la mecánica definida en el decreto 98 de 2004, se han desarrollado programas de formalización empresarial, básicamente intentado dar una solución económica a quienes hacen uso del espacio público. Se ha continuado con la ubicación de los vendedores en espacios transitorios, ferias temporales y el programa de DADEP.

Según un estudio de la Contraloría Distrital, en la administraciones distritales desde 2001 al 2009, el presupuesto invertido para dar solución a la problemática de las ventas informales en las calles de la ciudad ha sido de **95.802,1 millones de pesos**, siendo los años 2006, 2007 y 2008 los periodos en los cuales se ha destinado mayor presupuesto. Así mismo, el FVP y el IPES en estos años han invertido otros **98.059,6 millones**. Es decir que en 9 años de implementación de políticas orientadas a mejorar las condiciones de informalidad en las calles de la ciudad, se han invertido alrededor de **200.000 millones de pesos**. (Contraloría, 2010). Ahora sería importante preguntarse si luego de esta inversión de casi 200.000 mil millones de pesos: ¿se ha logrado la reducción del problema de los vendedores informales en las calles de la ciudad?

A pesar de la continuidad en algunos programas exitosos que habían sido implementados en la administración de Garzón, en la actual administración muchos de estos programas están desgastados. No han sido orientados con el mismo enfoque de la administración anterior y esto ha deslegitimado algunas alternativas que luego de un diagnóstico y formulación interesantes han tendido una no tan afortunada implementación. Quizás en este escenario no se ha sido cuidadoso en el proceso de realizar evaluaciones sobre la implementación de las políticas; y esto ha derivado en la deterioro del modelo.

Durante el transcurso de los 15 años de construcción de políticas públicas que se han analizado, se pueden identificar elementos y cambios importantes:

En primer lugar la introducción de un enfoque de política que pretende generar cambios comportamentales para lograr mejores ciudadanos, ligados a una visión en que se tenga plenamente establecida la importancia del cumplimiento y respeto de las normas,. Aquí se encuentra una política que intenta luchar por no dejar caer el problema de las ventas informales en la *anomia*. Donde la manera de implementar dichas acciones está ligada plenamente a la formación de los ciudadanos para que cumplieran las normas, pero también, intervenir mediante las acciones determinadas a quien no hicieran pleno cumplimiento de ellas.

Luego vendrían políticas ligadas a la recuperación del espacio público, por medio de la reconstrucción y de la implementación de una política de ciudad encaminada a cambiarle la cara a la ciudad. Esta política se mantendría y a inicios del siglo XXI será complementada con programas de cultura ciudadana y corresponsabilidad en torno a la compra de productos en el espacio público.

En 2003 con la Sentencia T-772 la Corte Constitucional se da como precedente la inclusión de la necesidad para crear soluciones y alternativas a los vendedores ambulantes, para luego realizar la recuperación del espacio público. Como respuesta a esta Sentencia y derivado de la llegada de un nuevo gobierno que cambia el enfoque de la política de espacio público, se realiza una ambiciosa estrategia de recuperación, acompañada del la necesidad de brindar soluciones laborales a las personas que realizaban actividades económicas en este espacio. .

La concepción de esta política se da en el marco de un enfoque basado en los derechos, en el cual se busca garantizar una serie de mínimos para reducir las desigualdades en la ciudad. Se propone también continuar con un enfoque similar, basado en la conciliación con los vendedores ambulantes y que busca a través de este sistema de concertación encontrar las soluciones del caso, respetando el derecho al trabajo pero también buscando una solución integral al problema.

A modo de conclusión se puede afirmar que las estrategias implementadas en el transcurso de estas administraciones tienen como base dos enfoques diferentes para dar solución a la problemática: por un lado una política represiva y por otro una política que busca dar soluciones a las problemáticas de los vendedores.

Durante las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa se realizan en la mayoría de los casos estrategias coercitivas, en el estudio realizado el año 2004 “La guerra en el espacio público de Bogotá: la recuperación del espacio público y su impacto sobre los vendedores ambulantes” de Michael G. Donovan este señala que las respuesta de las administraciones frente al problema de la recuperación del espacio público se basa en dos motivos: “uno es la democratización de la alcaldía de Bogotá, que ha hecho que los alcaldes respondan frente al electorado por su eventual

abandono del espacio público, y el segundo, la progresiva marginalización política y económica de los tradicionalmente contestatarios sindicatos de vendedores” (Gómez, 2007. Pág. 7).

Donovan pone sobre el debate una interesante afirmación, las soluciones que emanan de las políticas públicas formuladas en las administraciones, obedecían a dos problemáticas concretas, la política y la marginación política y económica de los sindicatos. Lo cual llevaba a que las acciones por parte de las administraciones fueran esporádicas, por así decirlo circunstanciales, y por ello el componente coercitivo jugaba un papel importante en las estrategias que buscaban contrarrestar el problema.

Pero es entonces en el 2003 cuando esta problemática cambia debido al fallo de la Corte Constitucional en su Sentencia T-722 donde como ya se ha visto en este documento se establece que al ser una problemática social que afecta directamente a quienes por medio del comercio informal encuentran en éste una alternativa laboral, la estrategia para recuperar el espacio público no puede ser sólo coercitiva, debe incluir un componente de generar nuevas alternativas para que los vendedores informales.

Con este cambio y con la llegada de un gobierno que también empieza a pensar el problema de otra manera, se realiza un esfuerzo por comenzar a generar oportunidades para estos vendedores. Luis Eduardo Garzón plantea plenamente en su política pública estrategias que están relacionadas con generar oportunidades a estos vendedores y de establecer lógicas de intervenciones participativas, focalizadas y concertadas. En el gobierno de Moreno el enfoque desde la política parece ser el mismo; sin embargo, las acciones reales no han sido tan activas y visibles como en la pasada administración, lo cual ha generado que muchos de estos procesos entren en decadencia y su impacto no sea el esperado y lo más dramático aún que en el imaginario colectivo se tenga la percepción de que el problema de los vendedores se está sobredimensionando.

CAPITULO 4

4. POLÍTICAS PÚBLICAS, ANOMIA E INFORMALIDAD EN LAS CALLES DE CHAPINERO

La localidad de Chapinero como se mencionó en el primer capítulo es el eje transversal en muchos sentidos de esta ciudad. Por ello, se ha convertido en un lugar donde las transformaciones se hacen evidentes. La Localidad siempre ha jugado un papel relevante dentro de los programas de recuperación del espacio público por su dinámica comercial y la constante e importante presencia de población flotante que va en aumento.

El cambio que ha tenido la Localidad en su aspecto físico en la última década es evidente, la ampliación de los ejes peatonales en la principales calles y carreras, tales como: la carrera 15, la carrera 11, la carrera 13, la llegada de Transmilenio y el gran cambio estético que significó para la Avenida Caracas, la construcción y remodelación de varios parques que son patrimonio de la ciudad entre ellos el histórico Parque Lourdes, el Parque de la 93, el Parque El Virrey, el Parque de los Hippies, La Zona Rosa; y la llegada de grandes centros empresariales en los sectores de la calle 72 y de la calle 100, entre otros, ha dado un valor agregado a esta localidad.

Sin duda alguna las condiciones de la localidad en ciertos sectores resultan propicias para ejercer el comercio informal en sus calles. Como se mencionó en el primer capítulo, esta clase de comercio opera de bajo una lógica económica diferente, en la cual la ubicación estratégica del vendedor en el espacio público es de vital importancia para la rentabilidad de su oficio.

Por ello, la zona de influencia del comercio informal en las calles de la localidad de Chapinero se encontrará en aquellos sectores en donde existe una gran movilidad peatonal. De esta manera, nos topamos con un desarrollo de esta actividad económica en las calles de la localidad atraída por los altos volúmenes de transeúntes residentes y sobretodo población flotante que llegan a diario a esta localidad.

4.1 Intervenciones estatales en el espacio público de Chapinero

La ejecución de políticas públicas en torno a la recuperación del espacio público físico de la localidad ha sido constante en los últimos años; sin embargo, su impacto en la reducción de la informalidad en las calles no ha sido el esperado. Como se resaltó en el primer capítulo es difícil establecer cuantitativamente si el problema ha aumentado en los últimos años, ya que no existen cifras confiables que puedan ayudar a dimensionar la evolución del problema.

Lo cierto es que para la percepción de comerciantes y habitantes de la zona el problema cada día aumenta más y las soluciones que se plantean desde la administración distrital y local para dar solución a esta problemática son prácticamente insuficientes. Pero detrás de esto hay un problema que va de la mano de la ineficacia de las acciones para dar solución a la problemática y es que de alguna manera algunas de estas terminan generando problemas mayores, en el caso específico de esta investigación, se sustenta que algunas de estas acciones terminan generando condiciones anómicas en la sociedad.

Tal y como lo manifiesta Luz Adriana Gutiérrez, gestora local de Chapinero del IPES en una entrevista realizada para los fines de esta investigación:

A ciencia cierta no sabemos cuántos vendedores ambulantes existen en la localidad, las cifras de los registros que llevamos en las bases de datos de personas que se han inscrito en el IPES hablan de unas 2.710 personas, pero la realidad es otra, el volumen de vendedores en las calles de la localidad puede estar llegando a los casi 7.000 vendedores (...) para esta población en la localidad contamos con escasos programas (...)

En la localidad sólo existen cuatro proyectos y están enfocados a solucionar las problemáticas de los vendedores. Si hacemos cuentas, tenemos el proyecto de los quioscos hasta el momento se han instalado 120 módulos en la localidad, como estos módulos son dobles, es decir tenemos por cara de cara la posibilidad de ubicar beneficiarios, estaríamos hablando de 240 posibilidades. Existen tres

proyectos comerciales concretos, entonces usted encuentra: el proyecto de Flores la 68, con 44 alternativas de solución; el de la Rotonda de Chapinero que está ubicada en la 50 con Caracas, y este tiene 35 soluciones; por último encuentra el centro comercial Mini-Centro, ubicado en la calle 60 con carrera 13, en donde hay 107 soluciones(...). Bueno también existen algunas ferias temporales que se realizan en diversos espacios de la localidad, pero éstas no son a toda hora, si pensamos en esta otra alternativa estaríamos hablando de 40 soluciones más. Eso es toda la oferta que nosotros como IPES tenemos en la localidad²⁰.

Según estos datos suministrados por la gestora local de la entidad responsable de generar alternativas para los vendedores informales que ejercen su oficio en las calles de la localidad, se estaría hablando de no más de 426 alternativas puntuales desde la administración pública para dar solución a la problemática.

Alternativas que en la mayoría de los casos son poco exitosas puesto que no representan opciones verdaderas y acordes con las lógicas del comercio informal, es decir esta clase de alternativas no son en cierta medida plenamente satisfactorias y lucrativas para los vendedores.

4.2 Los módulos o quioscos

Respecto a la alternativa de los módulos instalados en la localidad durante la administración de Luis Eduardo razón, podríamos mencionar lo siguiente, la solución denominada desde la política pública de construir *la Red de Prestación de Servicios al Usuario en el Espacio Público REDEP*, es una aproximación interesante a solución de la venta informal en las calles, que tiene relación con esa alternativa de explotación comercial del espacio público de una manera organizada.

La solución del REDEP es entendida desde la administración como: “un sistema de puntos de venta localizados y delimitados en zonas de aprovechamiento regulado, que busca la regulación y racionalización de la

²⁰ Entrevista realizada el 16 junio de 2010.

actual operación comercial en el espacio público, considerando la relación específica de los vendedores informales con los sectores modernos de la economía, lo cual se traduciría en una mejora de las condiciones comerciales de los vendedores informales y en alguna alternativa para sacarlos de la pobreza” (Castañeda y García, 2007. Pág. 194).

Estos módulos o comúnmente llamados “quioscos” tienen elementos interesantes en la manera como fueron contemplados como solución. Por ejemplo, para enfrentar de alguna manera las diferencias que existen en la racionalidad económica de las ventas ambulantes, la creación de estos espacios ubicados estratégicamente resulta una buena que se diferencia de la lógica económica en la calle. Sin embargo, esta solución ha presentado diversos problemas, tal y como lo menciona Alfredo Molano Jimeno, en un artículo publicado en el diario El Espectador el 3 marzo de 2010 en el cual realiza una entrevista un vendedor ambulante en la localidad de Chapinero y se cuestiona sobre el alcance que ha tenido esta estrategia:

“La venta aquí no me da para vivir. En este momento estoy viviendo de la canasta de discapacidad que le dan a mi hija. Muchas veces no tengo ni para el bus. Lo único bueno de este programa es que la policía ya no nos corretea, pero de resto no hay nada bueno. Están mal diseñados: cuando llueve nos mojamos y cuando hace sol, la mercancía se daña. Se nota que el que los diseñó nunca ha sido vendedor ambulante. La gran mayoría de módulos están mal ubicados, no todos, pero la mayoría. El otro problema del programa es que no se solucionó el tema de los vendedores ambulantes, aún hay muchos y nos toca competir con ellos, con la desventaja para nosotros de que ellos sí se pueden mover. Por otra parte, el contrato nos impide vender ciertas cosas, como comida preparada. Entonces no nos permite buscar caminos para que nos podamos sostener. Para sacarme lo de la comida y el arriendo tengo que trabajar 15 horas diarias” (El Espectador, 1 de Marzo de 2010)

Cada uno de los módulos le costó al distrito 34 millones de pesos, es decir que en la localidad de Chapinero se realizó una inversión cercana a los 4.080 millones de pesos. Estos quioscos ganaron un premio al diseño Lápiz de Acero en la Feria Imagina 2008

(El espectador, 28 de mayo de 2008) no obstante, uno de los mayores problemas como lo manifiesta la entrevista realizada en el artículo de Molano, está ligado al diseño de los quioscos. La comodidad no existe para los vendedores ubicados en estos espacios. Mientras que para los ambulantes, la movilidad es una de las ventajas, cuando llueve sencillamente buscan refugio bajo las tapias de las edificaciones y cuando hace solo pueden moverse con un para sol que los protege. En cambio, en los módulos no existe esa posibilidad, lo que ha llevado a que los beneficiarios pongan carpas, plásticos y en el mejor de los casos parasoles, que rechazan completamente la estética urbanística con la que fueron ideados los quioscos. En este sentido, podemos identificar un problema de fondo, quizás el distrito ha querido generar procesos de participación para la formulación de alternativas y la solución de las problemáticas en el espacio público, pero en este proceso de los módulos los actores no fueron tenidos en cuenta a la hora de planear dicho diseño y su aplicabilidad, por lo tanto una inversión de más de 4080 millones no ha tenido el impacto esperado en la localidad, más un gran número de quioscos aun no se encuentran asignados.

A nivel de rentabilidad los quioscos han tenido inconvenientes para los beneficiarios, en charlas sostenidas con algunos de los que hacen uso de este espacio, mencionaban que sus ingresos habían disminuido. En promedio, antes cuando estaban en la informalidad, podrían ganar entre \$25,000 y \$30,000 diarios dependiendo el día; sin embargo, tal y como lo constata en la entrevista de Molano, las utilidades en los quioscos se han reducido y en la mayoría de los días no alcanzan a recaudar \$20,000 diarios.

Este problema se vive básicamente por las siguientes anomalías, en primer lugar existe un incumplimiento de normas relacionadas con espacio público recuperado, contempladas en el Decreto 98 de 2004 y en el Plan Maestro de Espacio Público, con la instalación de la REDEP se contemplaba la imposibilidad de que vendedores informales se hicieran 200 metros a la redonda de los quioscos. Sin embargo, esto en la localidad de Chapinero no se ha hecho cumplir, aquella relación vital para que el contrato social se cumpla como lo planteaba Dahrendorf, en donde debía existir una fuerte correlación entre norma, poder y sanciones no se ha dado lo cual ha generado condiciones

anómicas en la localidad. Condiciones las cuales, generan que al incumplir una norma la solución planteada por el distrito sea poco productiva para los beneficiarios.

Esta falta de hacer cumplir la norma ha permitido que otros actores empiecen a ejercer acciones en contra de la estrategia de los módulos, los “líderes” locales de los vendedores informales han diseñado estrategias que buscan deslegitimar la función de los quioscos.

En ciertos sectores en donde los quioscos fueron colocados de una manera muy estratégica y estaban siendo productivos para sus beneficiarios, existió una orden para que cerca a estos módulos se establecieran vendedores informales que vendieran sus productos por debajo de los precios a los cuales se venden los quioscos. Es decir desde estos líderes empieza a generar estrategias de competencia desleal para perjudicar a quienes accedían a los programas distritales²¹.

Quienes establecen el orden en estos lugares específicos no son las autoridades locales; por el contrario, estos líderes que han surgido son quienes ilegítimamente regulan el espacio público. Las normas del distrito no se cumple, las autoridades argumenta que no tienen la posibilidad operativa para hacerlas cumplir y estos actores aprovechándose de esta situación generan conflictos entre los mismos vendedores (los beneficiarios del programa e informales) para impedir el progreso esta clase de soluciones.

En este se observa claramente un escenario anómico, donde el estado ha dejado su papel de regular la sociedad y ha permitido la aparición, en medio del desorden, de otros actores que entran a mediar en el problema de manera irregular.

De esta manera, frente a la dinámica de los quioscos nos encontramos con algunas problemáticas concretas: algunas relacionadas con el diseño; la competencia desleal, derivada de un problema de desorganización entre quienes están en los quioscos y quienes aún están el espacio público; una menor rentabilidad y un claro incumplimiento de la normatividad. Problemas que no sólo generado que las posibilidades de solución

²¹ Esta información fue arrojada en algunas entrevistas realizadas a beneficiarios de los quioscos.

sean aún más difíciles y poco atractivas de implementar, sino que también han generado que otros actores deslegitimen el papel del Estado.

4.3 Los procesos de reubicación

Como se observó en el capítulo tercero, una de las alternativas de política pública que históricamente se ha utilizado para dar solución al problema de las ventas informales en el espacio público ha sido la de reubicar a los vendedores informales en lugares específicos de la ciudad.

En la localidad de Chapinero se han dado varios de estos procesos de reubicación. Un programa exitoso de reubicación ha sido en el sector del parque de las Flores en la calle 68, proyecto conocido como Flores la 68, donde el distrito creó 44 alternativas. Estas alternativas han sido exitosas, el proceso se constituyó bajo una metodología de relocalización de vendedores de flores en el sector específico, los vendedores informales fueron capacitados en temas relacionados con la floristería y conceptos básicos administrativos. Hoy por hoy el sector conocido por los bogotanos como un lugar idóneo para la compra de flores.

Pese a lo importante que ha sido este proceso, sólo se dieron 44 alternativas de solución, lo cual es poco si se tiene en cuenta la magnitud del problema en las calles en la localidad de Chapinero.

Aunque este proceso fue exitoso, los otros procesos no lo han sido. La rotonda la calle 50 y Mini-Centro en la calle 60, no tienen la misma suerte del proyecto de Flores la 68, puesto que la rotación de vendedores que ingresan y salen de estos proyectos es frecuente debido a que la rentabilidad en estos sectores no es la misma que el proyecto de las Flores. Quizás esto se debe al tipo de organización y al reconocimiento que a través de los años ha obtenido Flores la 68 y la forma como fue concebido este proyecto.

Estas alternativas de relocalización son las menos atractivas para los vendedores informales, puesto que luego de estar trabajando en las calles y de tener un mercado flexible es muy difícil introducirlos en espacios cerrados, como lo son los centros

comerciales, donde no tienen grandes alternativas para vender sus productos de la manera como lo realizaban anteriormente. Las cuantiosas inversiones que han hecho las diferentes administraciones en torno a la creación de este tipo de soluciones, han sido en la localidad poco fructíferas.

4.4 Proyecto Zona Hábitat en la Calle 72

Este es un proyecto que nace el 29 de julio de 2010, e tiene como finalidad la recuperación integral de la calle 72. La Secretaria de Hábitat Distrital Juliana Álvarez Gallego explica el proyecto de la siguiente manera: “Zona Hábitat involucra acciones públicas sostenibles que propician las relaciones de vecindad, solidaridad, identidad y pertenencia para construir una ciudad donde se ejerzan derechos pero también se cumplan deberes”. (Secretaria de Hábitat, Julio 29 de 2010).

El proyecto pretende ser la materialización del Plan Desarrollo de la actual administración en lo local. El enfoque que se planteó anteriormente de “Ciudad de Derechos” se hace visible en esta intervención interinstitucional donde se e recuperar el sector de la calle 72 entre carrera séptima y avenida Caracas.

La intervención se realizó durante las primeras semanas de agosto del 2010 y participaron: la Secretaría de hábitat, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Movilidad, la Secretaría de Integración Social, la Secretaria de Medio Ambiente, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), la Alcaldía Local de Chapinero y la Policía Metropolitana.

Durante una semana todas estas instituciones realizaron actividades de intervención en la zona, programas de pasos seguros sobre las cebras, orientados por la Secretaría de movilidad y sus grupos pedagógicos del programa Ola Naranja; campañas de prevención de consumo de alcohol y drogas por parte de la Secretaría de Gobierno; limpieza y remoción de afiches que generan contaminación visual por parte de la empresa operadora de aseo y la UAESP; realización de operativos de control de la contaminación auditiva en el espacio público por parte de la Secretaría de Hábitat y

Ambiente; y no podía faltar el control de los vendedores informales que se ubican sobre esta calle por parte de la Policía y autoridades competentes.

El alcalde de Bogotá Samuel Moreno Rojas decía lo siguiente en la discurso inaugural: *“Establecemos este compromiso hoy aquí para mantener y cuidar esta zona Hábitat de la calle 72 entre carreras 7a. y 15 y la carrera 15 entre calles 72 y 85 pero seguiremos recuperando espacios para el disfrute de la ciudadanía de una forma ordenada y concertada. Los invito a que logremos la sostenibilidad, la continuidad, la constancia y la preservación de lo que se ha venido recuperando”*. (SamuelAlcalde.com, Julio 29 de 2010)

La intervención fue contundente durante una semana completa se tuvieron diferentes grupos operativos de cada una de las entidades participantes, más de 400 personas realizaban distintas actividades con el fin de recuperar este sector de la localidad de Chapinero.

El control sobre los vendedores informales que se ubican en el sector de la calle 72 visible. Durante toda esta semana la policía en compañía las autoridades respectivas realizaron fuertes operativos para desplazar a los vendedores de su habitual lugar de trabajo. No obstante, la respuesta de los vendedores ambulantes no se hizo esperar, los vendedores de manera organizada y colectiva se tomaron pacíficamente la histórica iglesia de La Porciúncula. La alcaldesa local Blanca Durán inicia un proceso de negociación con los vendedores que habían hecho ocupación del recinto.

Los argumentos de los vendedores estaban encaminados a fortalecer la idea de que sus derechos fundamentales habían sido violados durante la implementación de la estrategia *Zona Hábitat*. Alegaban que durante la semana mencionada no habían podido obtener ningún sustento para sus familias y que las autoridades habían decomisado todas sus pertenencias.

Vale la pena recordar que la calle 72 aparte de ser designada en aquella época como una Zona Hábitat, ya había sido objeto de restitución del espacio público, por lo cual según el Decreto 98 de 2004 es considerada como una zona recuperada. Debido a aquel sector tiene la denominación de zona recuperada legalmente no podrían ubicarse

vendedores informales. Sin embargo, esto nunca se ha cumplido y la calle 72, como se mencionó en el primer capítulo, es uno de los sectores en los que se ubican una gran cantidad de vendedores informales a pesar de los dos procesos de intervención que ya se han adelantado.

Debido a esta determinación donde se señala que este sector de la localidad es espacio recuperado, la alcaldía les reitera a los vendedores que muchos de ellos hacen parte de procesos de negociación que se están estableciendo con alcaldía local. Este proceso se centra básicamente en la generación de unos acuerdos entre vendedores y alcaldía local para permitir que los vendedores se establezcan temporalmente en sectores aledaños a la calle 72. La propuesta es que algunos de ellos que están inscritos en el programa de la alcaldía inicien un proceso de reubicación sobre las carreras que autorizara la alcaldía para dicho fin.

Luego de la intervención de las autoridades locales los vendedores desalojan la Iglesia; sin embargo, una semana después el sector de la calle 72 sin presencia de las autoridades vuelve ser el mismo de siempre, decenas de vendedores se establecen sobre sus andenes.

El Decreto 98 es claro en establecer que sobre la zona recuperada no se pueden ubicar los vendedores ambulantes, pero para la administración esta es una meta difícil de cumplir, puesto que no cuentan con el personal necesario para realizar este tipo de intervenciones.

Es entonces como la publicitada estrategia del distrito de zona Hábitat pasa a ser simplemente una estrategia de choque que o no ha generado ningún impacto real en la recuperación de la zona. La gestión para generar un proyecto integral de intervención no pasó más allá de unas cuantas semanas y de discursos cuyas promesas se desvanecieron con el tiempo.

4.5 ¿Legitimando la informalidad desde el Estado?

Sin embargo, en el caso anterior hay un hecho que vale la pena resaltar y es la manera cómo la autoridad negoció ante la comunidad de vendedores informales. El Estado

muestra en este tipo de negociaciones una debilidad frente al ciudadano, sede ante sus solicitudes y negocia con las normas asunto que debería ser imposible de mercantilizar. Como lo mencionaba Peter Waldmann, cuando el Estado es incapaz de hacer cumplir las normas y no expresa al ciudadano de manera contundente cómo se deben cumplir las normas, el mismo Estado es quien está generando condiciones de anomia en la sociedad puesto que se está contradiciendo. Así mismo, al negociar las normas esta legitimando actividades que pueden no estar acordes con la normatividad establecida. (Waldmann, 2006).

Estos procesos de legitimación los cuales paradójicamente se dan deslegitimando las normas establecidas, son los que llevan a que esta clase de problemas se estén desregulando paulatinamente y deriven en condiciones de anomia, es decir el mismo Estado es quien en ocasiones por medio de sus intervenciones de política pública sin gran sustento termina estableciendo esta condición de anomia social.

Otro ejemplo, que nos llevará a encontrarnos con un caso similar es el que ocurre en la denominada Zona T, este sector intervenido durante la administración de Enrique Peñalosa consolidó una asociación de comerciantes que se hizo cargo de la zona. Frente a la problemática de la venta informal esta asociación estableció un pacto con un grupo de vendedores ambulantes, que consistía a en que los comerciantes dejarían establecerse en el sector a un grupo de vendedores informales quienes desde años atrás se ubicaban en esta zona.

Los comerciantes carnetizan y otorgan unos chalecos que identifican a los vendedores ambulantes; no obstante, esta también es una zona recuperada y debido a la legitimación que se les dio a los vendedores por parte de los comerciantes, los vendedores apelan a esta condición para defenderse de las autoridades y justificar su presencia “autorizada”.

Para el Coronel Botía Comandante de la Estación de Policía de Chapinero, esta clase de procesos dificultan la labor de las autoridades que intentan restablecer los espacios invadidos. El Coronel indica: “es muy difícil ejercer el control cuando la ciudadanía legítima y se opone a la intervención de la policía, en ocasiones mis hombres no

solamente se enfrenta con los vendedores informales, que déjeme decirle en ocasiones no son los más respetuosos He tenido personal que ha sido agredido física y verbalmente, no sólo por los mismos vendedores informales, sino también por las personas que trabajan o residen en ciertos sectores”.

Es difícil regular un problema cuando la sociedad se enfrenta a sus posibles soluciones. En algunas ocasiones la misma ciudadanía se interpone para que las autoridades no cumplan con su misión y esto de una u otra manera contribuye a que algunos vendedores informales legitimen su accionar por encima de la norma y de la ley.

Otro caso similar es el que se presentó a inicios del año 2009, cuando la Alcaldía Mayor habla de tomar la decisión de uniformar y carnetizar a más de 2.500 vendedores ambulantes, como un piloto para organizar a los vendedores informales en la localidad de Chapinero. La decisión fue anunciada por la Secretaria de Gobierno Clara López, quien decía: *“La idea es tener mejor visibilidad, mejor presentación y un control efectivo de las personas que tienen como oficio la venta ambulante” (Diario el Tiempo, 10 de febrero de 2009).*

Esta noticia termina generando expectativas dentro los vendedores informales, en las entrevistas realizadas el común denominador está del lado de manifestar su interés por acatar las disposiciones que se generen desde la alcaldía para mejorar su situación, siempre y cuando los dejen seguir trabajando en el espacio público.

Julián, a quien ya habíamos citado anteriormente, indica en su entrevista que cuando escuchó a la propuesta de la Secretaria de Gobierno se entusiasmó mucho, puesto que creyó que había llegado la hora de poder ejercer su actividad sin el temor que le genera que la policía venga a incautar su mercancía. Coloquialmente aduce: “así me digan que me toca disfrazarme de payaso lo hago, a mi lo único que me interesa es poder vender mi mercancía a la clientela que ya tengo ganada en este sector”.

La creación de expectativas por parte del Estado, quien termina enviando mensajes erróneos a la comunidad, se convierten promesas que no serán cumplidas, igualmente crean baches legales que confunden a los vendedores. Esta clase de mensajes generan que durante ciertos periodos los vendedores creen una esperanza y piensen

que quizás su actividad económica empezará a ser legalizada de algún modo. Lo cual genera la aparición de otro tipo de anomia que está inducido por la poca claridad que se tiene por parte de los actores sobre las normas que los regulan.

Estas condiciones anómicas que se consolidan día a día en las calles de la localidad de Chapinero generan que el problema de las ventas informales se sobre dimensiona constantemente.

4.6 Ejemplo de la Autoridad y Anomia

Siguiendo con el argumento anterior y retomando a Waldmann, se menciona que el mismo Estado es quien genera condiciones anómicas, algunos de sus funcionarios, por ejemplo, al incumplir las normas pueden crear condiciones de desconfianza frente a los ciudadanos y por ello será muy difícil imponer sanciones.

Este caso se vive a diario en las calles de la localidad de Chapinero: quienes deberían hacer cumplir las normas, a veces son los primeros en incumplirlas, es decir la autoridad no está dando ejemplo a los ciudadanos.

Recordemos el enfoque de Cultura Ciudadana propuesto por la administración de Antanas Mockus que analizábamos en el capítulo anterior, donde se propone generar conciencia sobre la ciudadanía para que estos se hagan corresponsables en el tema de las ventas informales. Las campañas educativas que estaban ligadas a no comprar en la calle no pueden ser instauradas si las mismas autoridades no son las primeras que están dando un mal ejemplo a la ciudadanía, al comprar o apoyar de cierta manera a los vendedores.

Es común observar en la localidad agentes de policía que compran, comen o realizan llamadas de celulares que son comercializados por vendedores informales en el espacio público. Qué clase de legitimidad puede tener un uniformado cuando señala algún ciudadano por realizar compras en el espacio público, es más, ¿con qué autoridad puede llegar un policía a adelantar el levantamiento de un vendedor informal si está días atrás le había comprado algún producto?

En este sentido no existe una correlación entre la norma y quien debe hacerla cumplir puesto que en este escenario quien sanciona de alguna manera ha incumplido la norma o a legitimado al individuo que está cometiendo la falta.

Así mismo este enfoque de Cultura Ciudadana intenta es satanizar el problema, no se presta ningún tipo de asistencia al vendedor, sino que por medio de una sensibilización se intenta atacar la demanda. De alguna manera en lugar de establecer campañas que se enfoquen al cumplimiento de la normas se está intentando condenar los vendedores.

La primera relación vital que se debe generar en cuanto una estrategia de control del espacio público es el cumplimiento pleno de las autoridades frente a las normas que deben ser acatadas por los ciudadanos. De lo contrario el Estado se convertirá en el primer generador de Anomia. Y en esta caso las normas están enfocadas a otorgar alternativas a los vendedores para que estos dejen de el espacio público, es decir, el primer cumplimiento se de dar otorgando un derecho de primera generación, el derecho al trabajo, para así cumplir con otro de tercera generación, el derecho al espacio público.

4.7 Privatización del espacio público

Otro escenario que legitima de cierta manera el accionar los vendedores informales y que está generando un impacto contundente es la manera como se han configurado las mesas de concertación. Espacio en el cual los “líderes” de los vendedores informales han ganado grandes espacios.

Las mesas de concertación creadas como política de participación para la definición de los programas que se establecerían para generar una aproximación a la problemática de las ventas informales, hacen parte de las propuestas realizadas durante la administración de Luis Eduardo Garzón. Esta política de participación ha generado el empoderamiento de ciertos actores que se han lucrado de las ventajas que desde estos espacios de participación, seguramente mal manejados, les han sido otorgadas por Estado.

En la localidad de Chapinero los delegados de los vendedores informales son elegidos por los mismos vendedores informales en elecciones organizadas por la alcaldía local. Estos “líderes” durante años han ejercido el control en la localidad del espacio público. Tal y como se mencionaba el primer capítulo de este trabajo, estas personas son las encargadas de proteger a los vendedores informales, pero también ejercen poder y control en el espacio público.

El cobro de “cuotas voluntarias” para el sostenimiento de las asociaciones que estas personas lideran, hace parte de mecanismos para legitimar su acción. Pero detrás de este existe un problema más importante y es la privatización del espacio público.

La realidad es que estos líderes quienes dialogan en las mesas de concertación y según los mismos vendedores informales son quienes los ayudan a resolver algunos inconvenientes, están obteniendo grandes beneficios personales²².

Blanca Bohórquez asesora jurídica de la alcaldía menor de Chapinero indica la entrevista que se le realizó, “que en realidad la función de cada uno de estos líderes en las mesas de concertación en muchas ocasiones no es velar por los intereses de la

²² En un artículo del Diario el tiempo evidenciamos esta problemática, en el artículo se acusa a uno de los líderes que hasta el día de hoy sigue apareciendo en la localidad como representante de los comerciantes informales: en artículo se menciona que se “les pide entre mil y dos mil pesos diarios a los vendedores ambulantes a cambio de pertenecer a una asociación que, supuestamente, los protege de ser retirados de la calle. El acusado, Marcial Rodríguez, asegura que todo es mentira. A través de volantes y reuniones, Rodríguez empezó a convocarlos para que se afiliaran a la Asociación Nacional de Comerciantes (Asonacor), que él preside, pero que ni siquiera cuenta con personería jurídica. Los más de 500 vendedores que han llegado a la oficina de Rodríguez, han tenido que pagar 35 mil pesos por un carné y un chaleco que los acredita como miembros de Asonacor y que, supuestamente, les garantizan que la Policía Metropolitana no intentará retirarlos del espacio público, ni quitarles la mercancía. Pero eso no es todo. Una vez afiliados, los vendedores se ven obligados a pagar una cuota diaria de mil o dos mil pesos, según el lugar de ubicación, para poder permanecer en el espacio público. Varios ambulantes afiliados a Asonacor dijeron a EL TIEMPO que, todos los días, dos hombres que trabajan para Rodríguez pasan por cada puesto cobrando el dinero. Pero hace pocas semanas, y después de muchos meses de pago, algunos vendedores del sector empezaron a darse cuenta de que estaban siendo estafados, pues al momento de los operativos, no había carné ni chaleco que sirviera para frenar a la Policía (Diario El tiempo, 2 de Agosto de 2007)

mayoría o de las personas que dicen representar. En general estas personas siempre están procurando por obtener el mayor beneficio pero a nivel personal”.

Según la doctora Bohórquez la realidad de los vendedores informales que están en las calles de la localidad no es transmitida por aquellos que se hacen denominar como líderes. Sin embargo, estas personas en la localidad si tienen un gran poder frente a las autoridades, comerciantes y habitantes del sector.

Aunque no se ha querido denominar a estas personas como algo diferente a los “líderes” de los vendedores ambulantes, la dinámica económica que surge de esta problemática comienza a evidencia anomalías que se traducen en economías paralelas administradas por estas personas que se han empoderado y han logrado lucrarse bajo una especie de “mafia” que regula esta lógica alterna.

En ciertos espacios de participación en los cuales se estudian temas de seguridad con ciudadanos que ejercen su actividad económica en la localidad o con residentes; es común encontrar que cuando éstos presentan quejas constantes ante la administración local o intentan por sus propios medios lograr la organización de los vendedores informales quienes de alguna manera interrumpen sus actividades diarias, terminan generando problemas de convivencia y en el peor de los casos han sido víctimas de amenazas. El control ejercido por organizaciones “paraestatales” en la localidad de Chapinero es real, como se mencionó en el primer capítulo al estar realizando algunas entrevistas en un sector de la localidad el investigador fue abordado por un personaje que le pidió de manera amenazante que no siguiera realizando preguntas a los vendedores.

La desregulación del problema o la imposibilidad que tiene el Estado de hacer cumplir las normas en el espacio público genera que no existan sanciones efectivas frente a quienes incumplen las leyes; y esta imposibilidad de ejercer control permite la aparición de espacios vacíos sobre los cuales, tal y como sucede con las leyes de la física, llegará otro actor a llenarlo.

En el caso específico del comercio informal en las calles de la localidad de Chapinero esta realidad se vive a diario, en estos espacios sobre los cuales la administración no

puede regular y hacer cumplir las normas permite que nazcan esta clase de líderes que se apropian de un bien que por excelencia es público

Detrás de esta problemática de las ventas informales se esconden problemas mayores, el Estado expone su incapacidad de regular efectivamente esta clase de situaciones y deja ver que las soluciones que implementa sólo están creando problemáticas más profundas. Este es el caso dinámicas ligadas al microtráfico, la complicidad en delitos contra el patrimonio, problemas de convivencia, mal manejo de residuos sólidos, obstrucción a la movilidad de los peatones, entre otros.

En este capítulo hemos observado cómo algunas buenas intenciones para dar solución a esta problemática termina legitimando el accionar de terceros. Y detrás de todas estas problemáticas quienes siguen sufriendo son los vendedores que día a día tratan de resistirse y de luchar por conseguir su sustento.

Las soluciones son escasas y quizás demasiado costosas, como lo observamos para los más de 7000 vendedores informales que ejercen su actividad económica en las calles de la localidad de Chapinero sólo se han construido 400 soluciones.

Y el resultado no es otro que el que se enunció en capítulo dos, donde apoyado en Peter Waldmann se afirma que el “Estado ha intentado regular ámbitos sociales y modos de comportamiento que ocupa ficticiamente y que no está en condiciones de dominar y controlar efectivamente” y esta imposibilidad convierte en un problema exponencial la dinámica de la venta ambulante cuyo resultado es la condición anómica de la sociedad.

CONCLUSIONES

Los conceptos de orden y de norma son afilados puñales que amenazan a la sociedad tal cual es, indican, ante todo, la intención de separar, amputar, cortar, expurgar y excluir. Promueven lo "correcto" al centrar su atención en lo "incorrecto"; identifican, circunscriben y estigmatizan esos segmentos de la realidad a los que se les niega el derecho de existir, que quedan condenados al aislamiento, el exilio o la extinción. (Bauman, 2000. Pág. 131)

Durante el proceso de elaboración de esta investigación se buscó realizar una identificación que ayudara a encontrar una forma de caracterizar de diferente manera el comercio informal en las calles de esta ciudad. Es así como por medio de una investigación cualitativa se comienza el análisis que tiene como caso de estudio la localidad de Chapinero.

Aunque la problemática que gira en torno a la informalidad no es ajena a las demás localidades de Bogotá, Chapinero fue escogida por características que la hacen representativa en aspectos tales como los económicos, sociales y políticos, y que la convierten en un sector de la ciudad ideal para realizar esta investigación. La Localidad de Chapinero representa uno de los sectores económicamente más activos de la ciudad y es precisamente un sitio de afluencia que supera diez veces su población, lo que crea un clima muy favorable para el desarrollo del comercio informal en un contexto de desempleo y crecimiento de este sector.

De las primeras dificultades que tuvo que enfrentar este trabajo fue la carencia de información cuantitativa confiable. Y es que en realidad sobre la cuantificación del problema se han realizado pocos esfuerzos en la ciudad. Sólo hasta el año 2004 se contó con un trabajo mejor estructurado, elaborado en la administración de Luis Eduardo Garzón por el FVP. En dicho estudio se identifica ciertos elementos importantes con el fin de hacer una cuantificación del problema, detrás de ello también se hace la identificación de los rangos etarios de los vendedores informales, el lugar de residencia, el tiempo dedicado a la actividad económica, los ingresos obtenidos, entre otros. Si bien esta caracterización es importante y establece un precedente, no conduce de manera plena a la identificación del problema. Es por esto que dentro de la

metodología de este trabajo se pretendió realizar una investigación de carácter cualitativo y que conducía a identificar desde otra perspectiva la dinámica de las ventas informales en el espacio público.

Esta caracterización se realizó bajo la lógica por medio de la cual se plantea que la formulación de una política pública que intente dar solución a problemáticas socialmente complejas debe contener elementos de investigación de carácter cualitativo, los cuales conduzcan a comprender de mejor manera el problema y por ende a formular mejores y efectivas políticas.

De esta manera, se evidenció que el comercio informal opera de una manera completamente diferente al formal. En este escenario de informalidad la lógica económica gira en torno a provocar al comprador para que adquiera un producto y que quizás no está ni siquiera buscado. Situación que debe jugar un papel más relevante a la hora de pensarse en la formulación de políticas públicas, no solo por su masificación y continua transformación, sino por la importancia que está adquiriendo en el devenir económico-social. Quizás la alternativa de política más cercana a dar respuesta a esta lógica económica diferencial, estuvo encaminada a la construcción de los Quioscos-REDEP-²³. Puesto que la alternativa representaba una utilización racional y organizada del espacio público, tal y como lo señalaba Jordi Borja, si estas están bien organizadas, pueden darle vida a la ciudad. Sin embargo, detrás de esta estrategia faltaron instrumentos sólidos que permitieran el cumplimiento de las normas por parte de los otros vendedores. Al no existir esta clase de mecanismos de regulación, las otras “para-instituciones” que ejercen un control en el espacio público inician una tarea de deslegitimación del programa, por medio de la competencia desleal y el “acoso” a quienes son beneficiarios de este programa.

La imposibilidad de generar una política clara y de hacer cumplir las normas que se crean entorno a esta, terminan generando que el Estado pierda cualquier tipo de legitimidad y las inversiones significativas que se realizan para gestar este tipo de alternativas terminan-como en el caso de los quioscos-, convirtiéndose en soluciones poco eficientes.

²³ La Red de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público.

En este escenario, nos encontramos con uno de los puntos centrales de esta investigación y es aquella relación entre *informalidad, política pública y anomia*. La imposibilidad que tiene el Estado para ejercer un control legítimo en donde aquella relación planteada por Dahrendorf entre -normas, poder y sanciones-, deja de ser efectiva y conduce a que las instituciones, como lo menciona Elster, sean incapaces de poner en vigencia las normas que deberían regular las relaciones sociales. Ello permite la aparición de problemáticas ligadas a la imposibilidad del Estado de legitimarse ante los ciudadanos, de tener la potestad de controlar escenarios que necesitan de su intervención efectiva.

De esta manera la deslegitimación e imposibilidad de ejercer un control van apareciendo, en la misma medida, las problemáticas: líderes que terminan convirtiéndose en “mafiosos”, quienes son los que ahora intentan regular el problema, iniciando procesos de privatización del espacio público donde imponen reglas completamente diferentes a las que ha intentado consolidar el Estado.

El comercio informal es un piñón importante en el engranaje de ésta gran máquina que es la *economía nacional*, en donde el comercio en las calles se convierte en un sistema importante de distribución, de productos legales e ilegales. Y es que de este mercado que se funda en medio de la informalidad, no sólo se benefician quienes distribuyen sus productos en el espacio público, sino también otra multiplicidad de actores que participan en esta cadena.

El beneficio de las ventas informales en la calles de la ciudad no es sólo para los vendedores, ¿dónde quedan las grandes utilidades que reciben las grandes industrias formales? La formalidad termina lucrándose de la informalidad, de esta de manera turbia obtiene grandes beneficios sin aportar de manera determinante en la solución de las problemáticas que ocasiona el comercio Informal. No hay que olvidar que la legitimidad del Estado también debe partir de la cooperación mutua del sector privado y público; sin embargo, está problemática siempre ha sido planteada como una solución cuya única responsabilidad es estatal.

Las soluciones por parte de las administraciones distritales analizadas aquí desde el año 1995, no han sido las más afortunadas, es más en muchas oportunidades estas intervenciones terminan generando mayores problemas en el espacio público físico de la ciudad.

De esta manera, el Estado se convierte mediante la formulación de políticas públicas mal concebidas, en un generador de condiciones *anómicas* y ante este escenario de recursos y estrategias mal direccionados el incremento de una percepción de que el problema cada vez es mayor se desborda en la ciudad.

Durante las administraciones de 1995 y 2003 el enfoque de política pública indica ser bastante similar. Se trata el problema desde dos perspectivas: la primera, en la que se quiere formar a los ciudadanos para que cumplan de manera voluntaria las normas y la segunda, bajo una concepción en la cual se le quiere cambiar la cara a la ciudad recuperando y modernizando su espacio público físico.

No obstante este enfoque no genera alternativas reales para los vendedores informales, por el contrario las políticas se centraron en la aplicación de la norma de manera coercitiva y de inversiones significativas en la recuperación física del espacio público.

Esta recuperación en lugar de generar la solución del problema, termina creando espacios más amplios y propicios para el comercio informal. El control de manera coercitiva acostumbró a los vendedores a que la ley se implementa en el momento en que “las autoridades vienen a hacer operativos de control”, creando así una sociedad que gira en torno a cumplir las normas sólo cuando existe alguien que vigila.

La modernización del espacio físico termina generando más lugares propicios para la venta informal. La ampliación de andenes, la reconstrucción de parques y alamedas, permite que el vendedor informal encuentre mayores y fructíferos espacios para ejercer su oficio. Al no dilucidar los problemas que podrían generar esta clase de políticas el único resultado es la agudización de esta problemática. Más adelante, en las administraciones de 2004 a 2010 las alternativas se plantean desde un enfoque diferencial. Existe un cambio radical en la ideología de estas administraciones, quienes plantean un enfoque de derechos para la ciudad y desde este plantean soluciones más

inclusivas para los vendedores informales. Sin embargo; y a pesar de la multiplicidad de políticas que se plantean para dar solución a la problemática durante estas administraciones también existen falencias.

Las políticas formuladas durante la administración de Luis Eduardo Garzón (2004) tienen estas características que median entre dar solución a dos problemáticas: el derecho al trabajo y el restablecimiento del espacio público para los ciudadanos, este enfoque será una respuesta directa a la Sentencia T-722 que planteó que el desalojo de los vendedores ambulantes no se podría realizar sin el previo otorgamiento de oportunidades.

Se diseñan estrategias para intervenir el espacio público, se crean alternativas para los vendedores ligadas a procesos de concertación; políticas de choque, como empleos temporales: pactos; creación de espacios análogos; soluciones como las mencionadas anteriormente; la REDEP (Quioscos); decretos regulatorios del problema. En fin, una serie de dispositivos de política pública que estaban diseñados para dar solución a la problemática.

La creación de esta serie de alternativas, se dio luego de un proceso de formulación de política pública en materia de ventas informales en el espacio público que se basa en un estudio y aproximación cuantitativa interesante del problema. No obstante, el verdadero inconveniente de estas alternativas se han generado en el momento de su aplicación, la recetas para problemáticas tan complejas como las que se presentan en la informalidad en el espacio público no pueden ser rígidas, deben ser flexibles y acomodarse a las diferentes lógicas que rigen este problema.

Quizás lo que ha faltado en torno a este tema, es la evaluación constante de la implementación de las política y sobre esa evaluación comenzar a generar acciones de mantenimiento o correctivas si es el caso; de lo contrario se terminarán cometiendo errores como los mencionados anteriormente -en el capítulo cuatro-, donde se identificó como algunas acciones concretas de política pública se han desgastado y al no ser reevaluadas terminan generando problemas mayores, problemas que podrán estar

generando esas condiciones anómicas que enmarcan la informalidad en las calles de la ciudad.

De igual manera, las intervenciones de política pública son insuficientes, el problema se ha desbordado, como se evidenció en este trabajo, en la localidad de Chapinero no existen más de 400 soluciones reales para los más de 7.000 vendedores que hay en la localidad. La imposibilidad de generar oportunidades para los vendedores hace que el Estado demuestre su incapacidad por activar procesos para dominar y contralar; esto como lo menciona Waldmann deriva en la crítica posibilidad de que sea el Estado el gestor de condiciones anómicas en la sociedad.

Las ventas informales en el espacio público, es una dinámica que se encuentra con varios obstáculos en búsqueda de una solución. El Estado debe ser consciente y responsable de esta situación para poder construir políticas que estén encaminadas a la efectiva resolución de esta aguda problemática que termina permeando las demás esferas de las relaciones sociales, económicas y políticas de la sociedad. Como indicó Bauman en el aparte inicial de este capítulo, quizás el problema de las ventas informales no se deba centrar simplemente en la estigmatización de lo que es “incorrecto”. En este caso las ventas informales y su estigmatización pasa por una necesidad de controlar un problema mediante regulaciones que son imposibles de hacer cumplir. Y esto se debe, como reiteradamente se ha mencionado, a que detrás del problema de las ventas informales se solidifica un dispositivo de defensa, de subsistencia, que han encontrado algunos que siguen siendo ciudadanos y que se niegan día a día a hacer parte de aquella clase marginal que simplemente vive de la caridad del Estado o de los particulares.

Por ello, las acciones coercitivas no son del todo fructíferas, puesto que resistir ante esta clase de medidas hace parte vital de esa lucha. Las soluciones para esta problemática tendrán que venir de la articulación real entre las instituciones tanto públicas como privadas, que están involucradas y que juegan un papel importante en esta cadena económica que ha sufrido perversas transformaciones. .

De esta manera las soluciones tendrán que transformarse en oportunidades reales para los actores involucrados en esta problemática. En políticas públicas que se conciban de forma diferente, en donde los análisis cuantitativos ayuden a construir un imaginario real del problema, pero que esto no se queden sólo en esta clase de exploración; todo lo contrario, en problemas sociales tan complejos debe existir necesariamente un espacio en donde el análisis cualitativo proporcione una adecuada caracterización del problema y al mismo tiempo búsqueda de soluciones reales y tangibles.

En este camino los mayores obstáculos se podrán ver en la decisión y voluntad política desde la cual se quiera abordar el problema. La toma de decisiones es de vital importancia para instaurar políticas concretas y cuando por fin se tomen quizás las soluciones no deban estar alejadas de propuestas como las de Jordi Borja, donde la venta ambulante organizada y estructurada puede alejarse del caos anómico en el que se encuentra actualmente, convirtiéndose en un instrumento que anime y de vida al espacio público físico de la ciudad, convirtiéndolo en un dinamizador de la economía y de la dinámica social de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ. *Intervención política pública distrital hacia el sector informal. Instituto para la economía social.* Bogotá. 2007.

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 98 de 2004. Consultado el 9 de Octubre de 2011. Tomado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12726>

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F; LASSWEL, Harold D. *El estudio de las políticas públicas, Villanueva estudio introductorio y edición de Luis F. Miguel Ángel Porrúa,* México D.F. 1992.

ALVAREZ, Aksel. *El comercio informal y la revitalización del espacio público.* Ponencia a ser presentada en el V encuentro de Latinoamericanistas, CEISAL, Bruselas, Bélgica.2007.

BALDOVÍ, José María. Bogotá: el “milagro” del espacio público. *El País.* Consultado el 4 de Enero de 2011. Tomado de: <http://historico.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Septiembre242006/bogomilagro.html>

BARAHONA URIBE, Carlos. El plan que busca recuperar el espacio público de Bogotá. *Plaza Capital.* Consultado el 6 de Enero de 2011.Tomado de: <http://portal.urosario.edu.co/plazacapital/articulo.php?articulo=72>

BASABE SERRANO, Santiago. *Instituciones e Institucionalismo en América Latina. Perspectivas Teóricas y Enfoques Disciplinarios.* Quito: Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC). 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres.* Inglaterra: Gedisa. 2000.

BORJA, Henry; BARRETO, Idali y SANCHEZ, Vanessa. Actitudes del vendedor ambulante de la localidad de Chapinero frente a sus condiciones laborales y políticas. En: *Revista Diversitas perspectivas en psicología.* Volumen (4) Pág. 279 - 290. 2008.

CANDIA, José Miguel. *Sector informal ¿treinta años de un debate bizantino?.* En: *Nueva sociedad.* Volumen (186) Pág. 36-45. México.

CAMACHO, Iván Fernando. “Caracterización Económica y Social de los Vendedores Ambulantes y Semiestacionarios del Centro de Bogotá” Trabajo de grado. Programa de sociología. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2005.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTA, ALCADIA MAYOR DE BOGOTÁ. *Memorias: Foro Internacional espacio público y ciudad.* Bogotá. 2005.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Efecto de las Ventas Callejeras Sobre los Establecimientos de Comercio en Cuatro Zonas de La Ciudad de Bogotá*. Bogotá: Legis S.A.2004.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, *Observatorio de la región Bogotá – Cundinamarca. Comportamiento de la economía de la Región en el 2010*. Bogotá: 2010.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, *Observatorio de la región Bogotá – Cundinamarca. Comportamiento de la economía de la Región en el primer semestre de 2010*. Bogotá: 2010.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Perfil económico y empresarial localidad Chapinero*. Bogotá: Horizontes gráficos Ltda. 2006.

CASTAÑEDA, Cordy y GARCÍA, Jon. *Habitat y Espacio Público. El caso de los vendedores ambulantes en el espacio físico de Bogotá*. Bogotá: Javegraf. 2007.

CARACOL. (27 Ago. 2008). Gobierno distrital no ve viable la propuesta de los vendedores ambulantes sobre el paga diario. *Caracol radio*. Consultado 7 Enero de 2011. Tomado de: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=659922>

Constitución Política de la Republica de Colombia 1991.

CONTRALORIA DE BOGOTÁ, D.C. Informe de auditoria gubernamental con enfoque integral – modalidad especial “transversal”. Efectividad en la política pública de recuperación del espacio público y reubicación de población vulnerable en actividades comerciales productivas, durante los últimos tres (3) planes de desarrollo distritales. Instituto para la economía social- IPES. 2010.

CONCEJO MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Acuerdo 6 de 1998.

CONCEJO MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Acuerdo 257 de 2006.

CORTINA, Adela. *Hasta un pueblo de demonios ética pública y sociedad*. Madrid: Grupo Santillana, S.A. 1998.

CUELLAR SANCHEZ, Marcela. *Miradas a Chapinero*. Bogotá: Planeta Colombiana S.A. 2008.

DAHRENDORF, Ralf. *Ley y orden*. Civitas ediciones, S,L. 1994.

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO. DADEP. Quienes somos. Consultado el 10 de Diciembre de 2010. Tomado de:

http://www.dadep.gov.co/quienes_somos.php#qs
http://www.dadep.gov.co/quienes_somos.php#qs

DE SOTO, Hernando. *El otro sendero: la Revolución Informal*. Perú: Oveja Negra. 1987.

DE SOTO, Hernando. *El misterio del Capital, Por que el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Perú: Editor El Comercio. 2000.

Diario Occidente. (15 Dic. 2010). Lo más importante es tener visión de negocio. Consultado el 20 de Diciembre de 2010. Tomado de: <http://www.diariooccidente.com.co/index.php?name=News&topic=174&theme=Deportes&startrow=1>

DONOVAN, Michael. "Space Wars in Bogotá: The Recovery of Public Space and Its Impact on the Street Vendors". Master in city planning. Massachusetts Institute of Technology. 2002.

EL ESPECTADOR. (25 May. 2010). Quioscos para vendedores ganan a nivel nacional. *El espectador*. Consultado el 23 de Octubre de 2010. Tomado de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-quioscos-vendedores-ganan-premio-nivel-nacional>

EL TIEMPO. (2 Ago. 2007). Denuncian que aspirante al concejo cobra a vendedores ambulantes por el espacio público en chapinero. *El Tiempo*. Consultado el 3 de Noviembre de 2010. Tomado de: <http://www.portafolio.com.co/archivo/buscar?pagina=25&q=chapinero>

EL TIEMPO. (29 Dic. 2008). 200 Vendedores ambulantes ilegales llegaron a Chapinero en la temporada de fin de año. *El Tiempo*. Consultado el 28 de Octubre de 2010. Tomado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4739885>

EL TIEMPO. (10 Feb. 2009). Carnetizarán y uniformarán a 2.500 vendedores ambulantes de chapinero. *El Tiempo*. Consultado el 12 de Noviembre de 2010. Tomado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4806485>

EL TIEMPO. (22 Jul. 2010). Vendedores ambulantes aumentaron en Kennedy y Chapinero, pero disminuyeron en el Restrepo. *El Tiempo*. Consultado el 30 de Noviembre de 2010. Tomado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5674607>

ELSTER, Jon. *Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa. Barcelona. 1990.

FRANCO, Rolando. *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Comisión económica para América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social de la CEPAL. 1996.

FONDO DE VENTAS POPULARES. Ventas ambulantes y estacionarias. Veeduría distrital. Bogotá. 2003.

GALEANO ROJAS, Sonia y BELTRÁN, Arley Bernardo. Ciudad, Informalidad y Políticas Públicas: una reflexión desde la sociología de lo cotidiano. En: *Ciudadanos de vivienda y urbanismo. Volumen (1) Pág. 280 - 292*. 2008.

GARCIA VILLEGAS, Mauricio. *Normas de Papel, La Cultura del Incumplimiento de Reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. 2009.

GIRALDO, Cesar. *¿Protección o desprotección social?*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo. 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Más allá del Estado Nacional*. Madrid: Trotta. 1997.

HERNANDEZ QUIÑÓNEZ, Andrés. *Permisividad y espacio público en la administración de Garzón. ¿Mito ó realidad?*.

HERRERA MORENO, Ingrid. "Las Políticas Públicas en el Estado Social de Derecho: Estudio de la política de manejo del espacio público con relación a los vendedores informales en la administración de Luis Eduardo Garzón en la localidad de Santa fe entre Marzo de 2004 a Mayo de 2005. Trabajo de grado. Programa Ciencia Política. Universidad Javeriana, Bogotá. 2005.

HURTADO JORDÁ, Jorge. *Lecciones de la informalidad*. Alternativas: Cuadernos de trabajo Social. Volumen (4) Pág. 223-246. 1996.

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE CHAPINERO. Comisión de estatutos económicos y ambientales y ordenamiento territorial. Acta No. 46. 2009. Consultado el 2 de Diciembre de 2010. Tomado de: [http://mail.segobdis.gov.co:81/intranet/intranet.nsf/ed7b0e4d91fc866c05257187005647e7/237526617970ca51052575e80060f5a9/\\$FILE/Acta%2031.04.02.09.pdf](http://mail.segobdis.gov.co:81/intranet/intranet.nsf/ed7b0e4d91fc866c05257187005647e7/237526617970ca51052575e80060f5a9/$FILE/Acta%2031.04.02.09.pdf)

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE CHAPINERO. Comisión de gobierno. Acta No. 056. 2009. Consultado el 6 de Diciembre de 2010. Tomado de: [http://mail.segobdis.gov.co:81/intranet/intranet.nsf/ed7b0e4d91fc866c05257187005647e7/92f94990e6894ad905257673006458ea/\\$FILE/Acta%2056.07.08.09.pdf](http://mail.segobdis.gov.co:81/intranet/intranet.nsf/ed7b0e4d91fc866c05257187005647e7/92f94990e6894ad905257673006458ea/$FILE/Acta%2056.07.08.09.pdf)

KALAMANOVITZ, Salomón. *Las Instituciones y el Desarrollo Económico en Colombia*. Bogotá: Norma. 2001.

LÓPEZ BORRÓN, Liliana. *Construir Ciudadanía desde la Cultura, Aproximaciones comunicativas al programa de Cultura Ciudadana*. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura Urbana. Consejo Iberoamericano de ciencias sociales. 2003.

MEDINA MUNOZ, Lina Rocío. Comercio callejero: sistema racional de distribución minorista en: *Universitas Humanística*. Volumen (XXXII) Pág. 39-59. 2005.

MOLANO JIMENO, Alfredo. (28 de Feb. 2010). La triste realidad sin aparente solución de los vendedores estacionarios, el drama de los quioscos. *El espectador*. Consultado el 11 Diciembre de 2010. Tomado de: <http://www.elespectador.com/impreso/bogota/articuloimpreso190354-el-drama-de-los-quiocscos>

NORTH, Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica. 2006.

NULLVALUE. (25 Abr. 1995). La política de Mockus frente a los ambulantes no es la reubicación. *El Tiempo*. Consultado el 4 de Enero de 2011. Tomado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-317955>

Plan de Desarrollo, titulado: “*Cultura Ciudadana: Formar Ciudad*”. 1995-1997.

Plan de Desarrollo, titulado: “*Por la Bogotá queremos*”. 1998-2000.

Plan de Desarrollo, titulado: “*Bogotá para vivir todos del mismo lado*”. 2001-2003.

Plan de Desarrollo, titulado: “*Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*”. 2004-2007

Plan de Desarrollo, titulado: “*Bogotá positiva: para vivir mejor*”. 2008-2011.

PEREZ, Ángela. Carrera por la reorganización de los vendedores informales. *Plaza Capital*. Consultado el 4 de Enero de 2011. Tomado de: <http://portal.urosario.edu.co/plazacapital/articulo.php?articulo=1155>

PÉREZ FERNÁNDEZ, Federico. Laboratorios de reconstrucción urbana: hacia una antropología de la política urbana en Colombia. En: *Antropoda*. Volumen (10) Pág. 53 - 84.2010.

RAMIREZ, Pedro Luis.(21 May. 2005) La ciudad es su espacio público. Foro internacional de espacio público y ciudad. *Voltairenet.org*. Consultado el 4 de Enero de 2011. Tomado de: <http://www.voltairenet.org/article125462.html>

RAMIREZ GUERRERO, Jaime. Capacitación laboral para el sector informal en Colombia. En: Boletín Centifor. No. 134.

ROCHA, Ricardo; SÁNCHEZ, Fabio y GARCÍA, Leonardo. *Ventas Callejeras y Espacio Público: Efectos sobre el comercio de Bogotá*. Bogotá: Desarrollo y Sociedad. 2009.

ROTH, Andre-Noel. *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora. 2007.

SAMUELELALCALDE. (30 Dic. 2008). Operativos contra vendedores de comidas calientes en Chapinero. Consultado el 19 de Octubre de 2010. Tomado de: http://www.samuelalcalde.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3223:ferico&Itemid=82

SECRETARIA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ. (28 Nov. 2007). Vendedores ambulantes. *Gobiernodebogota.gov*. Consultado el 5 de Enero de 2011. Tomado de: <http://www.gobiernobogota.gov.co/gobierno-local/subsecretar%C3%ADa-de-asuntos-locales/vendedores-ambulantes>

SECRETARIA DISTRITAL DEL MEDIOAMBIENTE. (12 Oct. 2010). Nace “Zona Habitat” en Bogotá; autoridades recuperarán paisaje en Chapinero. *Secretariadeambiente.gov*. consultado el 6 de Enero de 2011. Tomado de: <http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/php/noticias08.php?id=1385>

SECRETARIA DE HABITAT. Sostenibilidad de Zona hábitat depende del amor que le tengamos a Bogotá: Secretaria del Hábitat. Consultado el 28 de Noviembre de 2010. Tomado de: http://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_content&view=article&id=224:sostenibilidad-de-zona-habitat-depende-del-amor-que-le-tengamos-a-bogota-secretaria-del-habitat&catid=76:noticias-secundarias&Itemid=126

SECRETARIA DE HABITAT. (29 Jul. 2010). Nace “Zona hábitat”. Secretaria del Hábitat. Consultado el 2 de Diciembre de 2010. Tomado de: http://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_content&view=article&id=217&Itemid=239

UAPPEI CEDICE. Comerciantes informales en Caracas: La negociación del espacio público. Consultado el 29 de Diciembre de 2010. Tomado de: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Comerciantes%20informales%20y%20espacio%20publico.pdf>

WALDMANN, Peter. *El Estado Anómico, Derecho, Seguridad Pública y Vida Cotidiana en América Latina*. Madrid: Iberoamericana. 2006.

WEBER, Max. *En El político y el científico*. Madrid: Alianza. 1998.