FORMAS SOCIALES Y RACIONALIDADES ALTERNAS EN LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO: EXPERIENCIAS URBANAS DE COMERCIO INFORMAL EN BOGOTÁ.

Trabajo de Tesis presentado en cumplimiento de los requisitos para optar al título de MAGÍSTER EN ESTUDIOS URBANO – REGIONALES

SONIA MARCELA GALEANO ROJAS
Socióloga

Directora:
ANÁLIDA RINCÓN PATIÑO
Dra. Planeación Urbano-Regional

ESCUELA DE PLANEACIÓN URBANO – REGIONAL
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MEDELLÍN

JUNIO DE 2010

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN..... 1

CAPÍTULO I. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES PARA UNA COMPRENSIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO. 6

1.1. Formas sociales de ordenación del espacio público. 8

1.1.1. Definición de la forma social: Acción e interacción social en la ordenación del espacio público. 8

1.1.2. Acción social y práctica social 10

1.1.3. Interacción y práctica social en el espacio público: El concepto de Acción Comunicativa formulado por Habermas. 14

1.2. Racionalidades alternas en la ordenación del espacio público. 18

1.2.1. El concepto de racionalidad: Relación Actor-Fundamentación de la acción. 20

1.2.2. Racionalidad comunicativa y ocupación del espacio público. 21

1.2.2.1. Ocupación *debida* y Ocupación de-vida del espacio público……...21

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LAS FORMAS SOCIALES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS. 23

2.1 Planteamiento central: enfoque y método de la investigación……23

2.2. Estructura del diseño metodológico: de la hipótesis a los objetivos de investigación. 26

2.3. Categorías de trabajo, fuentes y análisis de información. 28

2.4. Temporalidad y espacialidad. 30

CAPÍTULO III FORMAS ESTATALES DE ORDENACIÓN SOCIO-ESPACIAL: LÓGICAS Y PROCESOS APLICADOS AL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ. 34

3.1. Procesos de intervención sobre la ocupación *indebida* del espacio público en Bogotá (1995-2005) 40

3.2. La formalización de lo informal: alternativas laborales y procesos de reubicación como estrategias principales de la Administración Distrital. 70

3.3. El Plan Maestro de Espacio Público (PMEP) de Bogotá como instrumento de planificación. 77

3.4. Revisión crítica del modelo de inclusión socio-económica de los vendedores informales en los aprovechamientos económicos regulados. 86

CAPÍTULO IV. PRÁCTICAS SOCIALES Y ORDENACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO: EXPERIENCIAS URBANAS DE COMERCIO INFORMAL EN BOGOTÁ. 90

4.1. Localidad de Chapinero 91

4.2. Centro: Localidades Santa Fe y La Candelaria 106

4.3. Localidad de Kennedy 121

4.4. La ocupación *de-vida* del espacio público: acción y práctica social “informal” en Bogotá. 134

CAPITULO V. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES 156

5.1. Formas sociales y racionalidades alternas en la ordenación del espacio público. ... 156

5.1.1. Formas sociales en la ordenación del espacio público 157

5.1.2. Racionalidades alternas en la ordenación del espacio público. 167

5.1.3. A manera de conclusión: La construcción de consensos como alternativa y punto de partida para la consolidación de una acción comunicativa-ordenadora del espacio público……..170

Referencias Bibliográficas 175

ANEXOS 179

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 Localización de los casos de estudio en Bogotá. 33

Mapa 2 Unidades de Planeación Zonal Localidad de Chapinero 92

Mapa 3 Estratificación socioeconómica Localidad de Chapinero 93

Mapa 4 Índice de Condiciones de Vida en Bogotá 94

Mapa 5 Usos del suelo urbano Localidad de Chapinero 97

Mapa 6 Equipamientos Localidad de Chapinero 100

Mapa 7 Centralidades Localidad de Chapinero 101

Mapa 8 Localización del comercio formal Localidad de Chapinero. 102

Mapa 9 Localización Comercio informal Localidad de Chapinero 104

Mapa 10 Unidades de Planeación Zonal Localidades de Santa Fe y La Candelaria 108

Mapa 11 Estratificación socioeconómica Localidades de Santa Fe y La Candelaria. 110

Mapa 12 Hogares pobres por NBI (Izquierda) y Hogares en miseria por NBI (Derecha) en Bogotá. 111

Mapa 13 Usos del suelo Localidades de Santa Fe y La Candelaria 115

Mapa 14 Equipamientos Localidades de Santa Fe y La Candelaria 116

Mapa 15 Localización del comercio formal Localidades de Santa Fe (Izquierda) y 117

Mapa 16 Localización del Comercio Informal Localidades Santa Fe y La Candelaria 119

Mapa 17 Unidades de Planeación Zonal Localidad de Kennedy 122

Mapa 18 Estratificación socioeconómica Localidad de Kennedy 124

Mapa 19 Localización del comercio formal en Kennedy 127

Mapa 20 Usos del Suelo Localidad de Kennedy..... 129

Mapa 21 Equipamientos Localidad de Kennedy. 131

Mapa 22 Localización del comercio informal. Localidad de Kennedy. 132

ÍNDICE DE FOTOS

Foto 1 Publicidad Mobiliario Urbano – Paradero 80

Foto 2 Punto de encuentro Las Aguas - Localidad de La Candelaria 87

Foto 3 Panorama sobre la Avenida Chile en la Localidad de Chapinero 98

Foto 4 Ventas Informales sobre la Carrera 13, Localidad Chapinero 103

Foto 5 Operativos Policiales en la Carrera 15 con 85, Localidad de Chapinero. 106

Foto 6 Feria temporal en zona de transición Alameda Eje Ambiental. 121

Foto 7 Localización del comercio informal en centralidad cívica. Localidad de Kennedy 133

Foto 8 Feria temporal en Zona de Transición de Aprovechamientos Autorizados (ZTAA) Plazoleta de la Macarena. Localidad de Kennedy. 134

Foto 9 Aprovechamiento económico “virtual” del espacio público. Localidad de Santa Fe 138

Foto 10 Aprovechamiento económico “transparente” del espacio público. Localidad de Kennedy. 139

Foto 11 Aprovechamiento económico “transparente” del espacio público. Localidad de Chapinero. 140

Foto 12 Comercio informal en vehículos estacionados Localidad de Chapinero. 141

Foto 13 Concentración de vendedores informales en el espacio público. Localidad de Kennedy. 142

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Objetivos y preguntas de investigación 28

Cuadro 2 Categorías de trabajo, fuentes e instrumentos de recolección de información. . 31

Cuadro 3 Proyectos de reubicación comercial permanente generados por la Administración Distrital de Bogotá en el periodo 1998 – 2000 52

Cuadro 4 Proyectos de reubicación comercial permanente generados por la Administración Distrital de Bogotá en el periodo 2001 – 2003 54

Cuadro 5 Conductas positivas y negativas en el uso, disfrute y ocupación del espacio público, definidas en el Código de Policía de Bogotá D.C. Acuerdo 079 de 2003 60

Cuadro 6 Programas presentados en el Portafolio de Servicios del Fondo de Ventas Populares 2006 75

Cuadro 7 Fundamentaciones y momentos de la acción pública orientada a la ordenación del espacio público. 158

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Composición de las actividades económicas Localidad de Chapinero 95

Gráfico 2 Composición de las actividades económicas Localidad de Santa Fe 112

Gráfico 3 Composición de las actividades económicas Localidad de La Candelaria..... 113

Gráfico 4 Tamaño de las localidades de Bogotá Población al año 2005 123

Gráfico 5 Composición de las actividades económicas Localidad de Kennedy..... 125

RESUMEN

Esta investigación aborda diversas formas de orden en el espacio público, entre éstas, aquella que el Estado provee de manera imperativa y aquellas que construyen los actores sociales de manera espontánea, a partir de sus prácticas cotidianas. Dichas formas de orden se encuentran en interacción permanente, generando en algunos casos conflictos sociales entre los actores involucrados y el Estado y, en otros, una relación simbiótica expresada en la generación de beneficios públicos.

Lo anterior, da lugar a un análisis de la interacción entre formas sociales y racionalidades que inciden en la ordenación del espacio público, tomando como punto central cuatro categorías de investigación que constituyen acciones orientadas al establecimiento de un orden, estas son, uso, ocupación, regulación y apropiación. A partir de allí se describen las formas de organización social y espacial generadas en la interacción cotidiana de actores involucrados en el comercio informal y las formas estatales de ordenación del espacio público en relación con las acciones públicas y privadas dirigidas a la regulación y recuperación de este espacio. Así mismo se examina, a la luz de las categorías mencionadas, la fundamentación de cada una de estas acciones, tanto de aquellas orientadas a garantizar la “ocupación debida del espacio público”, como de aquellas que constituyen lo que hemos llamado “ocupación *de-vida* del espacio público”.

INTRODUCCIÓN

En el marco del ordenamiento territorial y, su relación con la gestión urbana, el espacio público emerge como escenario de intervención social y espacial de la ciudad, al representar desde su noción básica, el carácter colectivo de ésta. Su destinación al uso común y al disfrute colectivo de los ciudadanos, desde la perspectiva del ordenamiento territorial, lo convierten en sistema estructurante del conjunto de sistemas que componen la ciudad y, a su vez, en un espacio de integración e interacción social, donde tienen lugar los encuentros, intercambios, manifestaciones sociales y culturales, etc., de los habitantes de la ciudad.

En este sentido, el espacio público comporta la concentración de acciones políticas, urbanísticas, económicas y sociales que orientan la vida colectiva, instaurando distintas nociones de *orden* que van desde una organización de su aspecto físico y estético hasta la disposición de las relaciones sociales. Hablamos entonces de un espacio estratégico para el gobierno de la ciudad, en la medida que su intervención ya sea, física o social, tiene efectos importantes en el desarrollo tanto de actividades cotidianas de los habitantes de la ciudad, como en su condición de ciudadanos.

Nos referimos a *ordenación* del espacio público como una manera de abordar, en términos del proceso, las acciones que orientan el establecimiento de un orden, en todo caso, social, centrados en cuatro acciones fundamentalmente: el uso, la ocupación, la regulación y la apropiación del espacio público. En esta medida, tomamos distancia de la noción de *ordenamiento* territorial, enmarcada en el conjunto de acciones que orientan el desarrollo de un espacio urbano, rural, regional, etc., hacia un modelo de ocupación del suelo, por su asociación con un fin deseable o un escenario posible.

La ordenación del espacio público, asociada a unas prácticas sociales como el encuentro, el intercambio, el trabajo, la convivencia y la comunicación, entre otras, no se observa como propósito de la puesta en marcha de distintas acciones enmarcadas en planes, proyectos o programas, sino como un proceso en el cual, de manera permanente, se

redefinen las situaciones, los objetivos de acción, las posiciones de los actores y hasta los actores mismos.

Nos acercamos entonces a las formas sociales de ordenación del espacio publico, refiriéndonos fundamentalmente a las acciones que desarrolla, por un lado la Administración Distrital de Bogotá como encargada de preservar este espacio y garantizar su uso común y el disfrute colectivo y, por otro lado, a las acciones de unos actores específicos como son los vendedores informales que usan y ocupan para el desarrollo de su actividad económica el espacio público, contraviniendo la norma que destina este espacio para el uso común.

A partir de allí, observamos a la luz del concepto de racionalidad, la fundamentación que los actores presentan sobre sus emisiones o manifestaciones en el espacio público, entendiendo que éstas no obedecen solamente a una relación efectiva entre los objetivos de la acción que se propone el actor y los medios para alcanzarlos, también pueden obedecer a la manera en la que el actor comprende lo que es el espacio público, es decir, su entorno físico y, además, su entorno social y su propia subjetividad.

Los antecedentes que determinan el interés por las formas sociales de ordenación del espacio público son, por un lado, aquellos relacionados con los procesos de intervención adelantados por la Administración Distrital sobre el uso y la ocupación de este espacio que realizan los vendedores informales; la efectuación de desalojos y el levantamiento de casetas, son sin duda, los hechos que marcaron el inicio de un largo proceso de recuperación y preservación del espacio público de la ciudad, sin embargo, hasta ahora, los avances en esta materia son poco significativos, si tenemos en cuenta el estimativo de 120.000 vendedores informales en la ciudad para el año 2004, según cifras del antiguo Fondo de Ventas Populares citadas en el Plan Maestro de Espacio Público (PMEP) de Bogotá.

Por otro lado, se relaciona como antecedente la evidente disputa entre vendedores informales por ocupar el espacio público, sobre todo en aquellos sectores de la ciudad que atraen un volumen importante de transeúntes y posibles compradores, como el centro

urbano, enmarcada en el desarrollo de formas complejas de organización socio-espacial. Las demandas por el derecho al trabajo y las continuas protestas por los desalojos y los operativos de recuperación del espacio público, son a la vez, un reflejo del conflicto existente por el uso y la ocupación de este espacio, no sólo entre el grupo social que conforman los vendedores informales, sino también entre estos y la Alcaldía Distrital.

A partir de las consideraciones anteriores, se propone como objetivo general: Analizar la interacción entre las formas sociales de ordenación del espacio público y las racionalidades que fundamentan estas formas, a partir de la comprensión de acciones y prácticas sociales desarrolladas en el comercio informal y de las acciones públicas y privadas dirigidas a la regulación y recuperación de espacios públicos ocupados por este tipo de comercio informal, específicamente aquellas contenidas en el Plan Maestro de Espacio Público (PMEP) de Bogotá.

Para abordar el tema, se presentan en el primer capítulo los fundamentos conceptuales para la comprensión de la ordenación del espacio público, explorando desde una perspectiva sociológica la base de la interacción social en este espacio y centrados principalmente en cuatro acciones: uso, ocupación, regulación y apropiación del espacio público. Haciendo referencia a la racionalización y la rutinización de las acciones, desarrollamos también una perspectiva de las prácticas sociales que se desarrollan en el espacio público, poniendo un énfasis en aquellas prácticas en las que se inscribe el comercio informal, particularmente, e intercambio, el encuentro, la comunicación y el trabajo y que se consolidan en formas sociales de ordenación del espacio público.

Seguidamente, se explora desde el concepto de racionalidad, la fundamentación de las acciones y prácticas sociales relacionadas con la ordenación del espacio público, entre estas, la fundamentación de la acción pública orientada a garantizar la “ocupación debida del espacio público”, presentando en contraste, la fundamentación de lo que llamamos “ocupación *de-vida* del espacio público” y que se relaciona con una ordenación de este espacio desde las acciones y practicas que desarrollan los actores en su vida cotidiana.

Un segundo capítulo aborda el diseño metodológico de la investigación, con un enfoque hermenéutico, que permite abordar los objetivos y las preguntas tanto generales como específicas del trabajo, retomando tres casos de estudio en la ciudad de Bogotá, a saber: las Localidades de Chapinero y Kennedy y el Centro de la ciudad, que abarca las Localidades de Santa Fe y La Candelaria. Presenta una descripción de las categorías de trabajo y los instrumentos de recolección de información, atendiendo a una metodología cualitativa.

El tercer capítulo, presenta las formas estatales de ordenación del espacio público, explorando el proceso histórico de intervención sobre la ocupación "indebida" de éste entre los años 1995 y 2005 y las estrategias implementadas por la Administración Distrital enmarcadas en el modelo económico de "Formalización de lo informal", además de revisar el Plan Maestro de Espacio Público, como reglamentación vigente para efectuar acciones de aprovechamiento económico regulado de este espacio y como marco general del "Modelo de inclusión socioeconómica de los vendedores informales en el espacio público de Bogotá".

El cuarto capítulo aborda las acciones y prácticas sociales "informales" que se relacionan con la ordenación del espacio público de la ciudad y que se observan en relación con la dinámica socioespacial de los tres sectores de estudio (Localidad de Chapinero, Centro y Localidad de Kennedy), donde se identifican los actores sociales que realizan un aprovechamiento económico de este espacio, las prácticas sociales relacionadas con la ocupación, los argumentos de los actores frente a sus acciones en el espacio público en relación con la regulación y, finalmente, la apropiación espontánea y, al mismo tiempo, continua que realizan los actores en su relación con el contexto de interacción y con el contexto social en el que se encuentran.

El quinto capítulo presenta el análisis de las formas sociales y racionalidades alternas en la ordenación del espacio público, haciendo alusión al proceso histórico que muestra la trayectoria y redefinición continua de la acción pública, como uno de las derivaciones de la interacción entre el Estado y los actores sociales en mención. Retoma además, desde los fundamentos conceptuales, el tema de la racionalidad observando en las acciones

estatales como en las acciones y prácticas sociales de los vendedores informales, una fundamentación relacionada con el “deber ser” del espacio público desarrollada desde una perspectiva técnico-instrumental, por un lado, y con una fundamentación basada en el conocimiento práctico o “*Know-How*” que adquieren los vendedores informales en su práctica cotidiana.

Finalmente, a manera de conclusión se relacionan los avances que en materia de política pública se han realizado en Bogotá, resaltando los logros de los ejercicios comunicativos adelantados entre la Administración Pública y los vendedores informales, tomando específicamente el ejemplo de los “Pactos de Cumplimiento” desarrollados en algunas localidades de Bogotá donde se establecieron acuerdos entre los actores, basados fundamentalmente en el consenso.

CAPÍTULO I. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES PARA UNA COMPRENSIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.

La ordenación de la ciudad y, específicamente, del espacio público es el tema central a desarrollar en la presente investigación, dado el creciente interés de los gobiernos locales y nacionales por generar parámetros o derroteros de organización de distintos aspectos de la vida urbana, tanto aquellos que tienen relación con la consolidación de la estructura físico-espacial –sistemas viales, equipamientos, servicios, etc.- , como aquellos que se relacionan con la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes, la vivienda, la educación, el trabajo y la recreación, entre otras.

Uno de los puntos a tratar específicamente, es la participación de distintos actores sociales en el proceso de ordenación de la ciudad a través de acciones que comprenden desde la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial, en el caso de acciones específicas de los gobiernos locales, hasta el disfrute de los derechos ciudadanos por parte de la sociedad. En este sentido, se indaga por las formas sociales de ordenación del espacio público, haciendo alusión inicialmente a la interacción social como fundamento de la organización social y, luego, a las acciones y prácticas sociales que tienen lugar en este espacio y que determinan, desde la dinámica y el movimiento constante, pero también desde su concreción en un tiempo y espacio determinado, un *orden* específico.

Lo anterior, como una manera de acercarnos a la relación actor-acción, punto central en el presente trabajo, en tanto se indaga por los actores sociales que inciden en el proceso de ordenación del espacio público; luego, nos concentramos principalmente en cuatro acciones que estructuran este proceso, el uso, la ocupación, la regulación y la apropiación, asociando cada una de éstas a un forma de acercamiento e interrelación de un actor con su entorno –mundo objetivo, mundo subjetivo y mundo social-. Sin embargo, esta diferenciación analítica resulta apenas útil en la medida que retomamos la interacción social que suscita el intercambio entre distintos actores y, en una perspectiva algo más ajustada a la realidad social, el conjunto de practicas sociales que ocurren cotidianamente en el espacio.

Hacemos referencia entonces al encuentro, al intercambio, al trabajo y a la comunicación, entre otras, como prácticas sociales que orientan las formas de ordenación del espacio público, ligadas ya no solo a las acciones de los individuos que conviven a diario en este espacio, sino al proceso de entendimiento entre actores sociales. Así pues, la definición de una situación común entre éstos, la creación de un contexto normativo socialmente reconocido, la creación y re-creación continua de planes de acción, son procesos que concretan el entendimiento y, sin embargo, dadas las condiciones del contexto de interacción, no ocurren linealmente sino que se superponen entre sí y se recomponen de acuerdo a un trasfondo socio-cultural que es independiente a la interacción misma.

De este modo, las acciones comunicativas inscritas en el uso, la ocupación, la regulación y la apropiación y orientadas al entendimiento, son examinadas a partir de la argumentación propia de los actores en un contexto de interacción, pero también a partir del trasfondo al que hacemos relación cuando nos referimos a lo cotidiano y que de alguna manera determina tal interacción; en estos términos, el proceso de ordenamiento del espacio público no solo es producto de interacciones sociales concretas que tienen lugar allí, sino también de las condiciones sociales y culturales que determinan la vida urbana, podríamos mencionar entre estas, las condiciones de vida de la población, la organización sociopolítica y socioeconómica de una ciudad, etc.

Las formas de ordenación del espacio público, entonces, se asocian a las racionalidades que comprende el proceso de ordenación de este espacio, en algunos aspectos ligadas fuertemente al conocimiento técnico-científico, al saber urbanístico, económico, jurídico, etc., y, en otros aspectos, vinculadas como tal a las vivencias sociales y morales de los ciudadanos, al saber práctico que deriva de la vida en la ciudad. Nos referimos entonces a lo que llamaremos la “ocupación *debida*” y la “ocupación *de-vida*” del espacio público, como una manera de evidenciar las diversas fundamentaciones que tiene un proceso de ordenación de la ciudad, ya sea desde la construcción social de modelos o tipos ideales

de organización de la vida urbana –el deber ser- o desde el desenvolvimiento mismo de la vida social[1].

1.1. Formas sociales de ordenación del espacio público.

En este apartado nos centraremos en la comprensión de las formas sociales de ordenación del espacio público, haciendo referencia a la realidad social en la cual las acciones son la parte fundamental de los procesos de interacción orientados a fundar un orden socioespacial. Observamos en primer lugar, la definición del concepto de forma social, desde el carácter dinámico que le otorgan las acciones e interacciones e una comunidad de comunicación; posteriormente presentamos la relación de los conceptos de acción y práctica social, retomando distintas capacidades de los actores, ente éstas, la racionalización de la acción.

1.1.1. Definición de la forma social: Acción e interacción social en la ordenación del espacio público.

El concepto de forma es asociado comúnmente con las características externas de los objetos, espacios y cosas, con su apariencia, es decir, a partir de la relación entre los sentidos y la significación del objeto realizada por el pensamiento. Bajo esta perspectiva se señala su carácter abstracto, en tanto constituye una elaboración mental, a manera de concepto, a partir de las cualidades y propiedades identificadas en el objeto de conocimiento y no de otras, lo cual supone un nivel previo de abstracción determinado por asociaciones entre las palabras y las cosas que éstas connotan. Sin embargo, se pretende aquí controvertir el carácter abstracto que adopta el concepto de forma teniendo como idea central la relación con el contenido, de manera que la definición del concepto de forma social surge a partir del análisis de acciones e interacciones sociales ubicadas en un contexto espacial y temporal.

[1] Las categorías “ocupación *debida*” y “ocupación *de-vida*” son una construcción propia y constituyen, hasta el momento, una propuesta metodológica para el análisis socioespacial del proceso de ordenación de la ciudad.

Disciplinas como la geometría y la matemática han examinado el concepto de forma como uno de los principios constitutivos de la superficie, en el primer caso, y del orden y la medida, en el segundo; por tanto, las formas geométricas y los números son abstracciones de las cualidades y propiedades que determinan los objetos. En este mismo sentido, la filosofía a través de la lógica formal, relaciona la forma con el principio fundamental de identidad A=A, en el cual el enunciado adquiere un carácter de verdad absoluta al presentarse como una proposición que no da lugar a refutaciones. Las formas en estos casos son producto de procesos reflexivos que realiza el ser humano, ordenar, medir, delimitar, evaluar un contenido.

El nivel de abstracción de las formas desciende, sugiere Lefebvre, según su relación con el contenido y, podemos afirmar, con todo aquello que éste representa: el tiempo, el espacio, el movimiento, etc. Así, la forma lógica adquiere el mayor nivel de abstracción por cuanto la aproximación al objeto está dada por una elaboración racional, como lo es el concepto, y en una escala descendiente de abstracción sitúa la forma matemática, la forma del lenguaje, la forma del intercambio, la forma contractual, la forma práctico-sensible, la forma urbana y la forma de la escritura (Lefebvre 1968, 1972:213-215). Insiste además este autor en el movimiento dialéctico existente entre la forma y el contenido y sostiene:

> "No hay forma sin contenido y, recíprocamente, no hay contenido sin forma. La reflexión separa la forma del contenido. Apoya con eso la tendencia de las formas a la existencia como esencias puras. (…) La forma "pura" adquiere en la pureza la transparencia inteligible. Se vuelve operatoria: medio de clasificación y de acción. Y, sin embargo, no puede existir como tal. En tanto que forma no es más que una abstracción. Lo que se reconoce como existente es la unidad (conflictual, dialéctica) de la forma y del contenido" (Lefebvre 1968, 1972:218)

Retomamos la afirmación de Lefebvre con el propósito de definir el concepto de forma social asociado a la ordenación del espacio público, es decir, con relación al uso y la ocupación que diversos actores realizan de este espacio y que constituyen en sí el contenido. Decimos, entonces, que la forma social *existe* a partir del reconocimiento de todo aquello que contiene: acciones, relaciones e interacciones, vivencias y prácticas sociales, actores–sujetos, en una relación permanente con las variables *espacio* y *tiempo*.

Vista de este modo, la forma social contiene el movimiento y la dinámica, se reconoce su existencia en tanto representación concreta de una realidad social/en movimiento; de este modo, adopta el carácter dinámico de las relaciones tanto sociales como espaciales que contiene, las cuales no se reducen a un solo orden, a la verdad absoluta, a lo inmutable e irrefutable. Tales relaciones, constituidas históricamente, exponen condiciones de organización social, económica, política, etc., en transformación constante y conflictos sociales, que involucran variaciones y cambios estructurales. En este sentido,

> (…) las formas –espaciales, jurídicas, políticas, económicas, sociales- manifiestan determinantes de la realidad, cristalizando mecanismos de dominación y, contradictoriamente, los resultados alcanzados en las resistencias sociales y luchas de liberación. Las formas, por tanto, contienen energías colectivas y, al mismo tiempo, expresan los límites de su manifestación en un determinado contexto[2] (Da Silva et al, 2005:17).

Las formas sociales consideradas como la manifestación de una realidad, por tanto, aluden a la concreción espacial y temporal –o cristalización- de prácticas sociales, de ideas, de acciones colectivas, de fuerzas o, en términos de Da Silva, resistencias sociales, luchas de liberación y energías colectivas, en transformación continua. Se pretende aquí abordar las formas sociales en el contexto urbano, como expresión concreta de una realidad socio-espacial consolidada históricamente, la ordenación del espacio público; dicha realidad comprende conflictos sociales y luchas por el uso y la ocupación del espacio urbano.

1.1.2. Acción social y práctica social

La teoría de la estructuración elaborada por Anthony Giddens plantea un marco general para el análisis de la vida social a partir de la dualidad acción-estructura[3], presentando las prácticas sociales situadas en un tiempo y un espacio, como el fundamento de la constitución tanto del sujeto como del objeto social (Giddens 1984, 2003). En este sentido, el concepto de práctica social nos ubica en un punto intermedio entre el análisis

[2] Traducción propia.
[3] Si bien se menciona aquí la Teoría de la estructuración desarrollada por Giddens, ésta no pretende ser un elemento central en la construcción teórica siguiente, contribuye específicamente en la elaboración de un marco general de análisis, que delimita teóricamente las relaciones a desarrollar.

de la acción desde una perspectiva fenomenológica y el análisis del sistema social desde una perspectiva estructural, lo cual señala Giddens, permite un "*descentramiento del sujeto*, sin llegar a una *evaporación de la subjetividad*".

Se pretende entonces, tener como referencia en el análisis de las formas sociales de ordenación del espacio público, las prácticas sociales que se desarrollan en éste, en el sentido que tales prácticas expresan tanto las aptitudes reflexivas de los actores en la generación de conductas cotidianas que determinan y transforman la actividad social en dicho espacio, como la posibilidad de convertirse en principios estructurales/estructurantes de las sociedades a través de la rutinización de las acciones y su institucionalización. Esto es, las prácticas sociales como el intercambio, el trabajo, la comunicación, el encuentro, entre otras, expresan la capacidad reflexiva de los actores sobre sus acciones, al tiempo que tienen influencia en la formación y transformación de la sociedad.

En este sentido, señala Giddens, el interés de las ciencias sociales no es, entonces, "ni la vivencia del actor individual ni la existencia de alguna forma de totalidad societaria, sino prácticas sociales ordenadas a través del tiempo y en el espacio" (1984, 2003:40), de donde resulta su preocupación por la recurrencia de las prácticas sociales y su influjo sobre propiedades estructurales. Este análisis, en consecuencia, representa un diálogo permanente entre acción y estructura, entre aquello que determina la vida en sociedad y la sociedad misma, reconociendo la capacidad de influencia mutua entre éstas.

No obstante, acudimos a las acciones como la base analítica de las prácticas sociales, en tanto permiten un acercamiento más próximo a la realidad por parte de los investigadores. Hemos nombrado hasta aquí como prácticas sociales centrales para el desarrollo de esta investigación: la comunicación, el intercambio, el encuentro y el trabajo, desde donde podemos examinar los fundamentos de la integración social; sin embargo, la observación directa se realiza sobre acciones concretas –es decir, ubicadas en un espacio y determinadas por el tiempo- ordenadoras del espacio público: el uso y la ocupación, la regulación y la apropiación.

1.1.2.1. Capacidad reflexiva de los actores y el proceso de "racionalización de la acción"

El concepto de ordenación, en un contexto de interacción social como el espacio público, es desarrollado desde la perspectiva de la relación Actor-Acción, acudiendo a la existencia en el espacio público de múltiples actores, actuales e históricos, que se manifiestan en el *presente*, por tanto se generalizan. Nos referimos en el caso particular a dos actores centrales en la ordenación del espacio público; el Estado como un actor social representado principalmente por la Administración Distrital de Bogotá y los vendedores informales, como actores sociales que desarrollan una actividad en el espacio público y que, desde nuestra perspectiva, constituyen tanto sujetos individuales como sujetos colectivos en contextos de interacción. En palabras de Manuel A. Garretón tales actores corresponderían a *actores sujetos* entendidos como:

> (…) portadores, con base material o cultural, de acción individual o colectiva que apelan a principios de estructuración, conservación o cambio de la sociedad, que tienen una cierta densidad histórica, que se definen en términos de identidad, alteridad y contexto, que se involucran en los proyectos y contraproyectos, y en los que hay una tensión nunca resuelta entre el sujeto o principio constitutivo y trascendente de una determinada acción histórica y la particularidad y materialidad del actor que lo invoca" (2002:9).

Nos aproximamos a la relación actor-acción a partir del proceso de *racionalización de la acción* expresado por Giddens como "la "comprensión teórica" continua [que los actores tienen] sobre los fundamentos de su actividad" (1984, 2003:43). Lo anterior, con el fin de resaltar la capacidad comprensiva de los actores, expresada en el registro reflexivo que éstos realizan de sus actividades cotidianas. En un contexto de interacción, tal registro no sólo se fija en las actividades propias del actor sino en las actividades de los otros y en los contextos sociales y físicos en los que está inmerso, abarcando un proceso reflexivo complejo.

En este sentido tenemos la *racionalización de la acción* permite a un actor conocer el contexto en el que desarrolla sus actividades y en donde participan a su vez otros actores con igual capacidad reflexiva, generando de este modo una esfera social en la cual, si bien no todos los actores se conocen entre sí, actúan de manera coordinada de acuerdo a expectativas de comportamiento mutuas.

Entendemos que los actores, por tanto, no son sujetos carentes de conciencia, poseen al contrario capacidad de pensamiento sobre sus acciones y el contexto en el que actúan. Giddens afirma en este sentido que "los agentes humanos o actores tienen como un aspecto intrínseco de lo que hacen, la aptitud de comprender lo que hacen en tanto lo hacen (…) Una *conciencia práctica* [*que*] consiste en todas las cosas que los actores saben tácitamente sobre el modo de "ser con" en contextos de vida social sin ser capaces de darles una expresión discursiva directa". Según Giddens, la continuidad de prácticas sociales y la *rutinización* de actividades está sujeta a dicha forma de conciencia, en tanto los actores acuden a su capacidad reflexiva y a formas de recordación -éstas últimas entendidas como "el medio de recapitular experiencias pasadas para enfocarlas sobre la continuidad de una acción" (Giddens 1984, 2003:84)-, para producir y reproducir sus acciones.

Interesa en este punto, para la definición de la forma social, la capacidad de los sujetos de "determinar" sus acciones, de dar continuidad a sus prácticas cotidianas y, en consecuencia, de consolidar maneras de actuar, es decir, la capacidad reflexiva de los actores y el proceso de racionalización de la acción, tal como lo expone Giddens en su Teoría de la Estructuración.

Si bien, la mirada inicial sobre la relación Actor-Acción está dada por los aportes de Giddens en términos de la capacidad del actor de *racionalizar sus acciones*, el análisis de tal relación se realiza sobre los fundamentos que la acción representa para la interacción. Es decir, la ordenación del espacio público se aborda como hemos mencionado antes, como un proceso en el que intervienen múltiples actores y por tanto, en el que se desarrollan, diversas acciones tendientes a crear un orden o una orientación de la vida colectiva.

Teniendo como base la teoría de la estructuración, Giddens plantea la relación entre actores, en condiciones de copresencia, a partir del concepto de *integración social*, haciendo referencia explícitamente a la "reciprocidad de prácticas entre actores en circunstancias de copresencia, entendida como continuidades en encuentros y disjunciones de encuentros" (2003:397). Dado que esta investigación aborda la

ordenación del espacio público como un proceso de interacción social, limitando el alcance de tal interacción a la relación entre las acciones de usar, ocupar, regular y apropiar el espacio público efectuadas, particularmente por dos actores (Administración Distrital y Vendedores Informales), el concepto de integración social responde a un análisis sociológico más extenso, que aborda incluso el concepto de *integración sistémica.*

1.1.3. Interacción y práctica social en el espacio público: El concepto de Acción Comunicativa formulado por Habermas.

El concepto de Acción Comunicativa desarrollado por Habermas, amplía el análisis de la acción en tanto la aborda como una "interacción de a lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y acción que (ya sea con medios verbales o con medios extra-verbales) entablan una relación interpersonal" (2003:124). Entendiendo la ordenación como un proceso en el que interactúan varios actores, cada uno con una visión de una situación o "estado de cosas", con un plan de acción y con la capacidad de interactuar con otros actores, a partir de prácticas comunicativas.

A diferencia de los modelos de acción desarrollados en la teoría sociológica y definidos por este autor como "acción teleológica", "acción regulada por normas" y "acción dramatúrgica", en los cuales el científico social es quien define y, a partir de allí, clasifica las acciones de los actores a los que se refiere, la Teoría de la Acción Comunicativa presenta una comprensión de las acciones a partir de los criterios de validez señalados por los actores mismos, en sus actos de habla y en los procesos de entendimiento en los éste participa.

En este sentido, "el concepto de acción comunicativa presupone el lenguaje como un medio de entendimiento sin más abreviaturas, en que hablantes y oyentes se refieren (…) simultáneamente a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo, para negociar definiciones de la situación que puedan ser compartidas por todos" (Habemas, 2003:137-138). De este modo, las acciones están basadas en una argumentación dirigida al entendimiento entre los actores, determinado por criterios de

validez reconocidos intersubjetivamente por los miembros de una comunidad de comunicación, lo cual implica una movilización de la capacidad de los actores de fundamentar sus acciones en determinados contextos.

A. Relación Actor - Mundo Objetivo: El uso del espacio público.

La descripción de los procesos de ordenación del espacio público, entendidos desde la perspectiva de la acción comunicativa, presupone la existencia de una situación o un "mundo de estados de cosas existentes" que los actores a partir de sus emisiones o manifestaciones exponen en una esfera de comunicación; si hablamos del espacio público haciendo referencia a un "mundo objetivo", sobre el que los actores desde sus emisiones o manifestaciones expresan su visión sobre el estado o la situación de éste, el proceso de ordenación representaría las relaciones de los diferentes actores y sus intervenciones en la situación que reconocen.

No obstante, la relación Actor- Mundo objetivo desde la perspectiva teórica weberiana, a la cual Habermas hace referencia, está basada en la comprensión de la orientación de la acción, en donde el actor entra en relación tan solo con un mundo, el mundo objetivo. Si interpretamos la ordenación del espacio público únicamente desde la relación actor-mundo objetivo, es decir, desde la forma como un individuo orienta sus acciones para intervenir en una situación en la que observa el espacio público, estaríamos comprendiendo el proceso de ordenación desde la construcción de tipos ideales, de modelos de ordenación del espacio público y, específicamente, desde el acercamiento de una acción estudiada a la generación de una situación ideal.

En este caso, abordaríamos la ordenación del espacio público en los términos del ordenamiento territorial, el cual conocemos a partir de la Ley 388 de 1997 como "el conjunto de acciones que *orientan* el desarrollo urbano, rural, regional, etc., hacia un modelo de ocupación del suelo", o visto de otro modo, acciones ordenadoras orientadas a un fin, en este caso el equilibrio territorial, que representa una situación ideal, dadas las condiciones sociales de los territorios. No obstante, la ordenación del espacio público, como proceso analizado desde la interacción entre múltiples actores muestra el actor en

relación con otros mundos, no sólo el mundo objetivo, a saber, el mundo subjetivo y el mundo social.

Asociamos el Uso del espacio público a la relación Actor-Mundo objetivo, teniendo como referencia la perspectiva del actor sobre su propio mundo exterior y, en efecto, la orientación de sus acciones de acuerdo con tal perspectiva; en ese sentido, la definición de una situación de acción, en el caso particular, la naturaleza del espacio público, está ligada a una perspectiva de lo que es el espacio público determinada por el actor en un contexto de interacción y a las acciones mismas que éste desarrolle. Si el actor, por ejemplo, observa el espacio público como un espacio colectivo, sus acciones estarán ligadas a tal comprensión y el uso que de éste realiza el actor entrará en relación con su perspectiva de uso colectivo.

B. Relación Actor – Mundo Subjetivo: la Ocupación del espacio público.

En el caso de la relación Actor-Mundo subjetivo, abordada desde el enfoque de la fenomenología, el propio actor se pone a sí mismo en escena, es decir, ante unos espectadores, manifestando su subjetividad. La interacción está dada por un mundo en el que los actores hacen uso de sus cualidades para intervenir en el mundo, del "yo" para interactuar con un "otro". Sobre la acción en la cual el actor entra en relación solamente con un mundo subjetivo, Habermas afirma que "las cualidades dramatúrgicas de la acción son en cierto modo parasitarias; van montadas sobre una estructura de acción teleológica", es decir, la orientación de la acción hacia un fin o propósito.

En este caso, la ordenación del espacio público únicamente desde la perspectiva del sujeto, estaría determinada por unos propósitos que orientan sus acciones y que inciden, al tiempo que se representan, en su cotidianidad. Analizar la ordenación del espacio público desde las necesidades básicas del sujeto, en el caso de los vendedores informales, desde su vida cotidiana, conllevaría a una comprensión de la ordenación del espacio público desde los fundamentos del *individualismo metodológico.*

Al definir la acción como “las manifestaciones simbólicas en que el actor (…) entra en relación con un mundo (pero siempre también con el mundo objetivo)”, nos lleva al análisis de la ordenación como un proceso en el que los actores se relacionan con una situación e, incluso con otros actores. En este sentido, observamos la ocupación del espacio público como una acción en la cual el actor entra en relación con un contexto de interacción, enmarcado en una situación o “estado de cosas” definido por el mismo a través del uso (Relación actor - Mundo objetivo) del espacio público.

El contexto de interacción en el cual analizamos la acción, a partir de la relación Actor-Mundo objetivo y Mundo subjetivo, hace referencia a la espacialidad y a la temporalidad dada por el carácter subjetivo de la acción al Mundo objetivo, caracterizado por su naturaleza atemporal y aespacial. Si observamos la relación Actor-Mundo objetivo en el caso del proceso de ordenación del espacio público, estaríamos haciendo referencia a una situación en la que el actor, a partir de su relación con un mundo objetivo, expone un estado de cosas o una visión sobre el espacio público, sin referencia particular a un tiempo específico y a un espacio específico, orienta su acción de acuerdo a unos propósitos o fines.

En el caso del análisis del proceso de ordenación del espacio público, observamos la relación del actor con un contexto intersubjetivo, determinado por la consideración del espacio público como un espacio social y, a su vez, del tiempo como un producto social. La historicidad de la ocupación de un espacio público, considerado como espacio social, incide en el análisis del proceso de ordenación de éste.

C. Relación Actor-Mundo Social: La regulación del espacio público.

Sobre la relación Actor – Mundo social, Habermas examina los planteamientos acerca de la acción regulada por normas, en los cuales el sujeto es portador de un rol al igual que otros sujetos con los que entra en una interacción. Un contexto normativo regula los comportamientos de los actores y sus relaciones interpersonales, fijando roles y expectativas de comportamiento adecuadas a la interacción, es decir, que corresponden a las normas válidas para todos los actores que pertenecen a un Mundo social.

No obstante, Habermas se centra en la acción de un sujeto que entra en relación con el Mundo social, pero también y necesariamente con el Mundo objetivo; de tal forma aborda las normas "desde la perspectiva de si están justificadas o no, de si merecen o no merecen ser reconocidas como legítimas" (2003:129), a diferencia de la perspectiva estructuralista, en la cual las acciones se definen como adecuadas (son correctas) o patológicas (no son correctas) si concuerdan o no con un contexto normativo considerado legítimo.

El análisis del proceso de ordenación del espacio público, necesariamente vinculado a un contexto normativo, retoma la relación Actor - Mundo objetivo y Mundo Social, en la cual el actor al situarse frente a un "estado de cosas" o en el espacio público puede diferenciar entre las condiciones del espacio público como directamente lo observa, desde sus componentes fácticos, y los componentes normativos frente a los que puede adoptar una actitud de conformidad o inconformidad. En el caso particular del análisis de la ordenación del espacio público, existe un amplio conjunto de normas que regulan su uso y ocupación, frente al cual el actor define su situación de acción.

1.2. Racionalidades alternas en la ordenación del espacio público.

Nos referimos a racionalidad, en el sentido expuesto por Habermas, como la capacidad de los actores de fundamentar sus manifestaciones o emisiones en un contexto de comunicación. Tales emisiones o manifestaciones se sustentan en un saber proposicional que utiliza el hablante en sus afirmaciones, acompañado de "buenas razones", para convencer o entenderse con otros actores, por tanto, son susceptibles de un enjuiciamiento crítico.

En el caso de las acciones dirigidas a alcanzar un propósito o fin, la racionalidad puede observarse mediante criterios de verdad y eficiencia que llevan a un actor a tener éxito en el mundo objetivo; dado que sus intervenciones se efectúan para conseguir un propósito en un mundo de estados de cosas existentes, la racionalidad se expresa en el cumplimiento de unas condiciones en sus acciones para alcanzar su objetivo o en la capacidad del actor de seleccionar entre múltiples alternativas aquella opción que le

permita alcanzar un resultado óptimo para sus objetivos. En este sentido, la racionalidad es asociada a procedimientos empírico-analíticos, como la evaluación, la medición, el cálculo, etc., sujetos a una explicación causal por medio de leyes y, por consiguiente, a la demostración.

Esta forma de análisis de la racionalidad parte del presupuesto ontológico de un mundo objetivo. Sin embargo, a partir del concepto de racionalidad comunicativa, Habermas expone otra forma de análisis que se pregunta inicialmente por "las condiciones bajo las que se constituye para los miembros de una comunidad de comunicación, la unidad de un mundo objetivo" (2003:30) A la primera forma de análisis la denomina "realista" y a la segunda "fenomenológica". Con respecto a lo anterior, explica Quintanilla (2005):

> "(…) la racionalidad no es una propiedad monádica del comportamiento de un individuo, ni de su visión de mundo (…) la racionalidad es más bien una propiedad relacional que surge en la interacción comunicativa entre una agente y una intérprete" (23) *Relativismo y racionalidad*

En este sentido, bajo la perspectiva fenomenológica, la racionalidad se observa en el proceso de constitución de ese mundo común que representa el espacio público para los ciudadanos, por tanto hace referencia tanto a unas prácticas comunicativas desarrolladas históricamente, entre estas, intercambios sociales que han definido la naturaleza del espacio público en un tiempo diferente al actual, como al conjunto de acciones comunicativas efectuadas por unos ciudadanos en un espacio y tiempo determinados.

Nos acercamos, como mencionamos anteriormente, a la ordenación como proceso y no al ordenamiento como fin, para analizar la interacción de las formas como la Adminstración Pública ordena el espacio y la forma en que lo hacen los vendedores en su papel de ciudadanos, acudiendo a su vez, al concepto de racionalidad comunicativa expuesto por Habermas en la medida en que se observa la capacidad de cada uno de los actores mencionados para fundamentar sus acciones o manifestaciones en y sobre el espacio público de la ciudad.

1.2.1. El concepto de racionalidad: Relación Actor-Fundamentación de la acción.

La racionalidad de las acciones se determina por la capacidad de los sujetos de fundamentar sus propias acciones en un contexto de comunicación. En este sentido, Habermas muestra el lenguaje como el medio que tienen los sujetos para presentar las *buenas razones* que orientan sus acciones y que, asociadas a pretensiones de validez, constituyen su forma de argumentar; así, señala Habermas

> "Llamo *argumentación* al tipo de habla en que los participantes tematizan las pretensiones de validez que se han vuelto dudosas y tratan de desempeñarlas o recusarlas por medio de argumentos. Una *argumentación* contiene razones que están conectadas de forma sistemática con la *pretensión de validez* de la manifestación o emisión problematizadas"

De acuerdo con lo anterior, puede entenderse como acciones racionales o susceptibles de fundamentación a aquellas que estén vinculadas a pretensiones de verdad, desde un enunciado en el que el actor se refiere a algo en el mundo objetivo. Pero también llama racionales a las acciones que se asocian a pretensiones de rectitud normativa, en lugar de hacer referencia a los hechos se refieren a normas y vivencias, a algo en el mundo social, y a las acciones que se asocian a pretensiones de veracidad subjetiva y que resultan inteligibles en una comunidad de comunicación, al referirse a algo en el mundo subjetivo.

En el caso específico de la ordenación del espacio público, los argumentos que presentan los actores sobre sus acciones en el espacio público están vinculados a unas pretensiones de validez sobre su uso, ocupación, regulación y apropiación, a las que se refieren los diferentes actores, cada uno con una argumentación basada en 1) un contenido proposicional o enunciado, ya sea éste un saber científico que puede ser urbanístico, económico, ambiental, etc. que sustente determinada ordenación espacial o un saber "práctico" (*how know*), 2) un contexto normativo vigente –jurídico o vivencial- que determina las acciones de los sujetos en relación con unos acuerdos o expectativas de comportamiento en el espacio público construidos de manera colectiva y 3) unos objetivos de acción coherentes con aquello que se argumenta.

1.2.2. Racionalidad comunicativa y ocupación del espacio público.

Se desarrollarán los conceptos de *ocupación* ***debida*** *del espacio público* y *ocupación* ***de-vida*** *del espacio público,* los cuales expresan la constante disputa por el uso y la ocupación como proyecto, ideología, propuesta, como un "deber ser" en el primer caso y como uso y proceso de ocupación "de hecho", en el segundo. Se destaca la centralidad de estos conceptos a partir de la referencia a la "ocupación *indebida* del espacio público", recurrente en la argumentación de la Administración Distrital.

1.2.2.1. Ocupación *debida* y Ocupación de-vida del espacio público.

A partir de la Teoría de la Acción Comunicativa, se aborda el contenido proposicional que sustenta las acciones de la Administración Distrital y su participación en el proceso de ordenación del espacio público. Se observa entonces que, al ser la ordenación un proceso histórico, este contenido se expresa en diversos actos comunicativos efectuados entre el Estado y sus ciudadanos, ya sean estos actos de gobierno, fallos jurídicos o la implementación de instrumentos de planificación.

A su vez, los ciudadanos participan del proceso de ordenación del espacio público con acciones que van desde la elección de unos gobernantes hasta el uso y ocupación que hacen en su vida cotidiana del espacio público. Los ciudadanos, como la Administración Distrital, acuden a unas razones que fundamentan su acción vinculadas, a su vez, con un contenido proposicional sobre un mundo objetivo, compartido intersubjetivamente.

La argumentación en torno a las acciones de la Administración asociadas al proceso de ordenación supone, también, la referencia a un contenido normativo, que determina tanto unos acuerdos como unas expectativas de comportamiento sobre el uso y la ocupación del espacio público, en el caso de la actuación del Estado, explícitas en un constructo jurídico, encabezado por la Constitución Política.

A partir de sus prácticas comunicativas cotidianas, sustentadas en un contexto al que Habermas ha llamado "mundo de la vida", los ciudadanos se refieren a acuerdos y

expectativas de comportamiento que soportan sus acciones, esto es, contemplan las acciones propias y éstas en relación con las de otros actores, incluyendo las acciones de la Administración Pública, en su argumentación sobre el uso y la ocupación que realizan del espacio público.

Así, en la ocupación *debida* del espacio público y la ocupación de-vida del espacio público los actores manifiestan unos objetivos de acción coherentes con aquello que argumentan, ya sea expresados a través de planes de acción que comprendan acciones estratégicas o expresados a través de la apropiación misma del espacio público y de la disputa permanente por el uso y la ocupación de éste.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LAS FORMAS SOCIALES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.

2.1 Planteamiento central: enfoque y método de la investigación.

Esta investigación aborda los procesos de ordenación socio-espacial del espacio público entendiendo que la aproximación a los fenómenos sociales supone la comprensión de una realidad social en movimiento constante, un "conocimiento vivo" determinado por procesos históricos de producción social del espacio. Tales procesos se observan desde su incesante cambio, acudiendo a la creación y re-creación de formas sociales de ordenar el espacio público, que a simple vista podrían contemplarse como realidades contrarias y, sin embargo, en el desenvolvimiento cotidiano, en su representación concreta definida por un espacio y un tiempo determinado, constituyen la integración de distintas lógicas aplicadas a la ocupación, uso y regulación de este espacio en particular.

Acudimos al enfoque hermenéutico, para interpretar y comprender tales procesos de ordenación del espacio público, siendo fundamental en el análisis siguiente las acciones y prácticas sociales de los actores que participan en el proceso y la racionalidad que inscriben tales acciones. En este sentido, observamos cuatro categorías de acción que guían la comprensión y la interpretación las formas sociales y las racionalidades alternas en la ordenación del espacio público, estas son: uso, ocupación, regulación y apropiación.

Partimos entonces de la construcción de una realidad social en la cual los procesos de ordenación de la ciudad están determinados por hechos históricos, asociados a perspectivas políticas, económicas y urbanísticas que constituyeron modelos urbanos, en los cuales se asocian diversas funciones al espacio público. Esta construcción supone un acercamiento a la relación ciudad, espacio público y vida urbana, encontrando las contradicciones que surgen en el crecimiento y desarrollo de Bogotá, relacionadas con el ordenamiento del territorio.

No obstante, la realidad social construida no puede verse como un hecho único e irreductible; en su interior ocurren procesos alternos y contradictorios que inciden en el devenir de la realidad. Así, aquello que percibimos como estático, la ciudad en sí que ocupa un espacio geográfico determinado, con un orden dado por la construcción de vías, la definición de áreas o zonas, la delimitación político-administrativa, la creación de sistemas de movilidad, equipamientos, espacio público, etc., es en realidad la síntesis de múltiples procesos de producción social del espacio-tiempo en movimiento constante.

En este sentido, proponemos la de-construcción de esta realidad social plasmada en el contexto, partiendo de una mirada particular al espacio público de Bogotá, esto es, haciendo énfasis en uno de los procesos de producción social de la ciudad y explorando las contradicciones presentes en el proceso de ordenación del espacio público. Bajo estas consideraciones, se propone como objetivo general:

> Analizar la interacción entre formas sociales y racionalidades alternas que inciden en la ordenación del espacio público, a partir de prácticas sociales desarrolladas en el comercio informal y de las acciones públicas y privadas dirigidas a la regulación y recuperación de espacios públicos ocupados por este tipo de comercio informal, específicamente aquellas contenidas en el Plan Maestro de Espacio Público (PMEP) en Bogotá.

Siguiendo el método analítico, se separan dos formas de ordenación de este espacio: la forma estatal, en la cual se describen los procesos de regulación de la Administración Distrital sobre el uso y la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, abordando tales procesos desde una mirada histórica y la forma social, propiamente dicha, de ordenación del espacio público, en donde los actores sociales desde sus prácticas cotidianas generan maneras de ordenar dicho espacio, es decir, establecen regulaciones propias.

En el primer caso, se abordan los procesos de regulación del uso y la ocupación del espacio público examinando la normativa expedida a nivel nacional y distrital que tiene relación con las ventas de carácter informal, esto es, acuerdos, sentencias, resoluciones expedidas por diversas entidades del Estado, ubicando dicha normativa

en un contexto histórico particular. Tal contexto se define por la concepción de espacio público que se tiene en cada periodo administrativo, los proyectos propuestos, las acciones adelantadas y las respuestas obtenidas por cada gobierno; en efecto, los procesos de intervención sobre la ocupación indebida del espacio público en Bogotá.

Se pretende describir las formas estatales de ordenación del espacio público a través del análisis del PMEP de Bogotá –como instrumento de planeación- y las racionalidades que integra en el manejo y gestión de los "elementos del Sistema de Espacio Público" de la ciudad, específicamente aquellos relacionados con el tema del comercio informal.

En el segundo caso, se examinan el uso y ocupación del espacio público que hacen vendedores informales, definiendo a su vez formas de regular y de ordenar este espacio. Se presentan tres casos de estudio, atendiendo a sus particularidades socio-económicas y socioespaciales: la Localidad de Chapinero, centro empresarial, comercial y financiero del Distrito Capital, la Localidad de Kennedy, sector de múltiples centralidades comerciales asociadas a su carácter principalmente residencial y el centro de la ciudad, en su condición de centro tradicional, administrativo y comercial.

Asociado a las dinámicas sociales, comerciales y espaciales de cada uno de los sectores, se localiza el comercio informal, ya sea a lo largo de importantes ejes viales que funcionan como lugares de tránsito o en puntos de concentración de la población como plazas, parques, centros comerciales y equipamientos. La ordenación del espacio público resulta entonces del proceso de ocupación de-vida que los vendedores informales generan desde el uso, las prácticas sociales y la apropiación de este espacio.

La reconstrucción de la realidad social es entonces la integración de las formas de ordenación del espacio público comprendidas como proceso histórico y social, en el que se integran perspectivas económicas, urbanísticas, jurídicas y culturales sobre la

producción social de la ciudad. En este sentido, se plantea examinar la relación entre las regulaciones del espacio público de orden estatal y las formas sociales de ordenación del espacio público, desde una perspectiva crítica, basada en el examen de las racionalidades que involucra cada una de estas formas de ordenación socio-espacial.

2.2. Estructura del diseño metodológico: de la hipótesis a los objetivos de investigación

La hipótesis de la cual parte esta investigación expone como idea principal que "existen diversas formas de orden en el espacio público, entre estas, aquella que el Estado provee de manera imperativa y aquellas que construyen los actores sociales de manera espontánea, a partir de sus prácticas cotidianas. Dichas formas de orden se encuentran en interacción permanente, generando en algunos casos conflictos sociales entre los actores involucrados y el Estado, expresados en diferentes formas de usar, ocupar, regular y apropiarse del espacio público.

Sin embargo, a pesar de la interacción permanente, existe un desconocimiento de estas formas sociales de ordenación del espacio público por parte del Estado, lo cual resta eficiencia a las políticas públicas dirigidas a intervenir sobre la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, ya que genera rupturas en el tejido social existente, desencadenando efectos no deseados para la ciudad, entre estos la ocupación de espacios públicos diferentes a los que inicialmente se encontraban ocupados".

Respecto a la hipótesis surgen entonces varias preguntas: ¿Cómo el Estado ordena el espacio público y que tipo de racionalidad integra esta forma de ordenación? ¿Cuáles son las formas sociales de ordenación del espacio público que desarrollan los actores involucrados en el comercio informal y la racionalidad que éstas inscriben? ¿Cuál es la relación entre las regulaciones del espacio público que realiza el Estado y las que realizan los actores sociales y las racionalidades que involucran cada una de estas formas de ordenación socio-espacial?

Convertimos estas preguntas en objetivos específicos de la investigación (Ver Cuadro 1), siendo importante:

1. Describir las formas estatales de ordenación del espacio público a través del análisis del PMEP de Bogotá –como instrumento de planeación- y las racionalidades que integra en el manejo y gestión de los "elementos del Sistema de Espacio Público" de la ciudad, específicamente aquellos relacionados con el tema del comercio informal.

2. Identificar las formas de organización social y espacial generadas en la interacción entre actores involucrados en el comercio informal, desarrolladas en el espacio público y consolidadas a través del tiempo en formas sociales.

3. Examinar la relación entre las regulaciones del espacio público de orden estatal y las formas sociales de ordenación del espacio público, basada en el examen de las racionalidades que involucra cada una de estas formas de ordenación socio-espacial.

Estos objetivos específicos conllevan al análisis de la interacción entre formas sociales y racionalidades alternas que inciden en la ordenación del espacio público, respondiendo a la pregunta central de investigación: ¿Cómo es la interacción entre la forma estatal de ordenación del espacio público y la forma social en la cual los actores, relacionados con el comercio informal, ordenan este espacio a partir de sus prácticas sociales? ¿Cuáles son las racionalidades que inscriben cada una de estas formas de ordenación del espacio público?

Cuadro 1 Objetivos y preguntas de investigación

	Objetivos	Preguntas
General	Analizar la interacción entre formas sociales y racionalidades alternas que inciden en la ordenación del espacio público, a partir de prácticas sociales desarrolladas en el comercio informal y de las acciones públicas y privadas dirigidas a la regulación y recuperación de espacios públicos ocupados por este tipo de comercio informal, específicamente aquellas contenidas en el Plan Maestro de Espacio Público (PMEP) en Bogotá.	¿Cómo es la interacción entre la forma estatal de ordenación del espacio público y la forma social en la cual los actores, relacionados con el comercio informal, ordenan este espacio a partir de sus prácticas sociales? ¿Cuáles son las racionalidades que inscriben cada una de estas formas de ordenación del espacio público?
Específicos	Describir las formas estatales de ordenación del espacio público a través del análisis del PMEP de Bogotá –como instrumento de planeación- y las racionalidades que integra en el manejo y gestión de los "elementos del Sistema de Espacio Público" de la ciudad, específicamente aquellos relacionados con el tema del comercio informal.	¿Cómo el Estado ordena el espacio público y qué tipo de racionalidad integra esta forma de ordenación?
	Identificar las formas de organización social y espacial generadas en la interacción entre actores involucrados en el comercio informal, desarrolladas en el espacio público y consolidadas a través del tiempo en formas sociales y las racionalidades que integra.	¿Cuáles son las formas sociales de ordenación del espacio público que desarrollan los actores involucrados en el comercio informal y la racionalidad que estas inscriben?
	Examinar la relación entre las regulaciones del espacio público de orden estatal y las formas sociales de ordenación del espacio público, basada en el examen de las racionalidades que involucra cada una de estas formas de ordenación socio-espacial.	¿Cuál es la relación entre las regulaciones del espacio público que realiza el Estado y las que realizan los actores sociales y las racionalidades que involucran cada una de estas formas de ordenación socio-espacial?

2.3. Categorías de trabajo, fuentes y análisis de información.

De acuerdo con los objetivos de la investigación, las categorías para realizar el trabajo de campo son: uso, ocupación, regulación y apropiación del espacio público, entendiendo que la acción de ordenar el espacio público surge con la definición misma de su naturaleza. ¿Qué es el espacio público? ¿Cómo define el Estado el espacio público? ¿Cómo lo definen otros actores sociales? La exploración sobre este punto se realiza a partir de una idea inicial en la que la definición de la naturaleza del espacio público guarda una relación estrecha con su destinación ¿Para qué es el espacio público?

La categoría Uso nos permite abordar la acción de ordenar el espacio público desde su fundamento, esto es, establecer la relación actor-acción, ya sea a partir de una construcción normativa o desde las prácticas cotidianas. En el caso de la ordenación del espacio público impulsada por el Estado, la descripción requiere recopilación y revisión documental de leyes a nivel nacional y local, de planes y proyectos, que inciden en la definición de la naturaleza del espacio público y su destinación; en el caso de la ordenación del espacio público por parte vendedores informales, el acercamiento al uso se realiza a partir de la observación directa de sus prácticas cotidianas relacionadas directamente con el intercambio.

La categoría Ocupación hace referencia a la acción de ordenar el espacio público desde un contexto espacial y temporal, para lo cual se recurre a la ubicación del actor en un contexto de interacción en el cual desarrolla su acción. Bajo esta perspectiva, se realiza una aproximación a las acciones y a los hechos históricos que tienen relación con el uso permanente y prolongado del espacio público, a través de la revisión de prensa y otros documentos de carácter institucional, de la observación y la recolección fotográfica, que evidencian procesos de ocupación del espacio público por vendedores informales y de intervención por parte del Estado.

La categoría Regulación establece una vinculación entre los diferentes actores y los argumentos que inciden en las acciones de ordenación del espacio público; la regulación tiene relación tanto con el tema de las reglas y las normas que crean parámetros de uso y

comportamiento, como con los argumentos implícitos en los conflictos a los que responde. Esta exploración supone la revisión de leyes, sentencias, acuerdos y resoluciones expedidas por diversas entidades del Estado y la observación en campo de acuerdos tácitos y explícitos entre los distintos actores, además de ser revisados mediante entrevistas semi-estructuradas.

La categoría Apropiación responde a la armonización de las tres categorías anteriores, por tanto, hace referencia a las acciones que arraigan un proceso de ordenación del espacio público. Si bien, la apropiación muchas veces se presenta como un resultado final, la categoría se aborda desde la creación y recreación continua de estados y situaciones de orden que, en consecuencia, resultan momentáneos y provisionales. Así, una aproximación a la realidad desde aquí supone la observación del estado actual de articulación entre el uso, la ocupación y la regulación del espacio público por distintos actores, acudiendo a su vez a la entrevista como instrumento de recolección de información.

Presentamos de este modo una investigación de tipo cualitativo, cuyas fuentes de información corresponden a entrevistas semi-estructuradas dirigidas a funcionarios públicos que puedan brindarnos información sobre las acciones, proyectos y programas que adelante la Alcaldía Distrital en la ciudad con miras a intervenir sobre la ocupación del espacio público que realizan los vendedores informales y a estos últimos, quienes desde su conocimiento práctico, describen las formas de instauración del orden socioespacial en el espacio público.

Igualmente se acude a fuentes secundarias para documentar los procesos históricos de intervención del Estado sobre la ocupación *indebida* del espacio público, entre estas, periódicos de diferentes épocas; además documentos que evidencien la normativa, los procesos jurídicos como tutelas, acciones populares y acciones administrativas, enfocadas en la recuperación y restitución de espacios públicos en la ciudad (Ver Cuadro No. 2).

Cuadro 2 Categorías de trabajo, fuentes e instrumentos de recolección de información.

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2"></th><th colspan="4">Categorías</th></tr>
<tr><th>Uso</th><th>Ocupación</th><th>Regulación</th><th>Apropiación</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Instrumentos para recolección de información</td><td rowspan="2">Acciones de ordenación del espacio público desarrolladas por el Estado</td><td rowspan="2">Revisión documental
· Contexto normativo
· Planes de Desarrollo
· PMEP
· Otros</td><td rowspan="2">Revisión documental
· Recolección de prensa.
· Informes de Gestión FVP e IPES.
· Informes de Auditoría de la Contraloría de Bogotá.
· Informes Cámara de Comercio de Bogotá</td><td>Revisión documental
· Sentencias
· Decretos
· Acuerdos
· Resoluciones
· Otros</td><td>Revisión documental
· PMEP
· Documentos IPES</td></tr>
<tr><td>Observación</td><td>Observación</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Acciones sociales de ordenación del espacio público.</td><td colspan="4">Casos de estudio Localidad de Chapinero Centro de Bogotá (Localidades Santa Fe y Candelaria) Localidad de Kennedy</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Observación</td><td>Observación</td><td rowspan="2">Entrevista semiestructurada</td><td>Observación</td></tr>
<tr><td>Recolección fotográfica</td><td>Entrevista semiestructurada</td></tr>
</table>

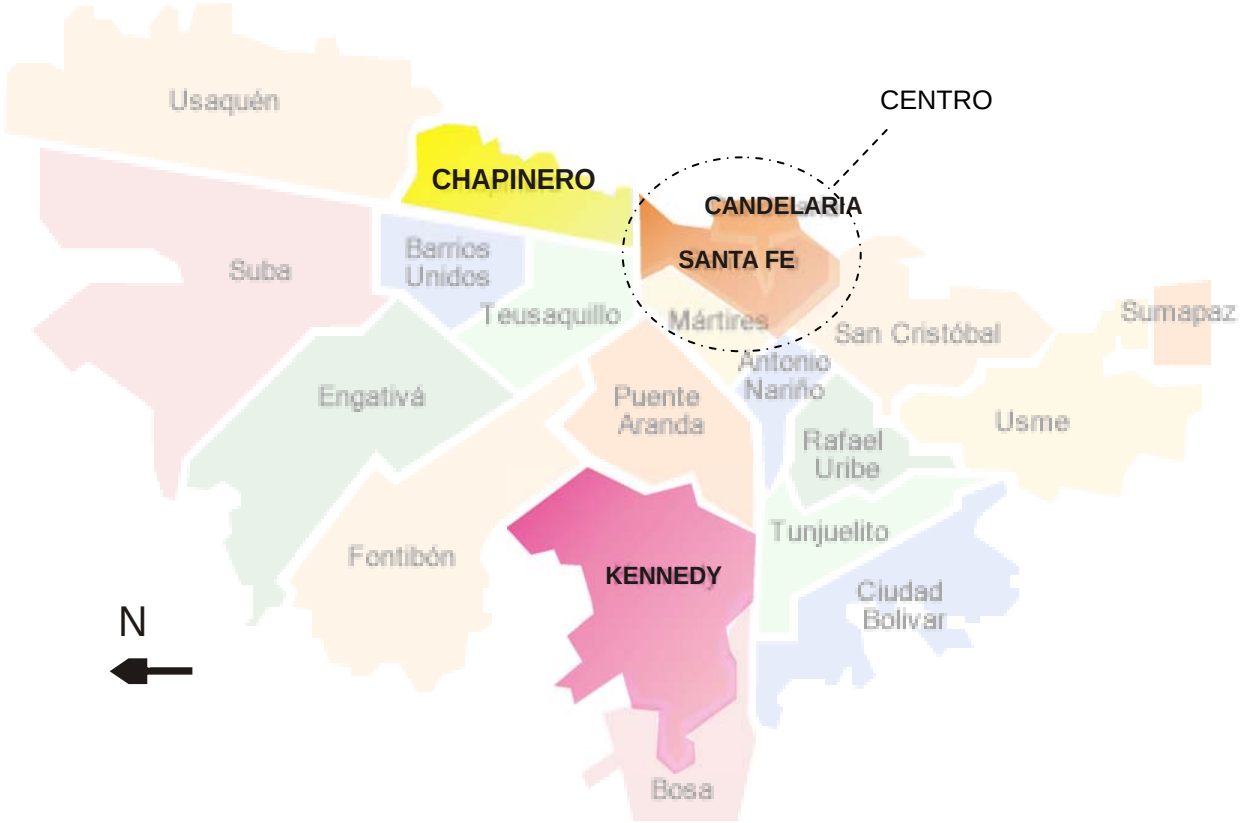
2.4. Temporalidad y espacialidad.

De acuerdo con el desarrollo reciente de los procesos de intervención sobre la ocupación del espacio público, esta investigación se centra en el periodo comprendido entre los años 1995 y 2009, tiempo en el cual desde un contexto normativo y desde las intervenciones directas sobre la ocupación del espacio público se logra consolidar una política de Gestión del espacio público actualmente en curso, consignada en el Plan Maestro de espacio público (PMEP), instrumento que regula el aprovechamiento económico de este espacio.

Se abordan este gran periodo a partir de los momentos históricos determinados por las acciones de las diferentes Administraciones Públicas, siendo entonces explorados con la siguiente periodización: 1995 - 1997, 1998 – 2000, 2001- 2003 y 2004 – 2007. Se realiza la recolección de información entre los años 2007 y 2009, tiempo en el cual se efectuaron varios recorridos de campo por la ciudad y por las zonas de estudio, identificando momentos de coyuntura en los cuales el conflicto por el uso y la apropiación del espacio público tiene mayor intensidad, específicamente, épocas de festividades o épocas en las que los operativos policiales sobre la ocupación del espacio público son más frecuentes, o ambas.

Los casos de estudio comprenden 4 Localidades de Bogotá: Chapinero, Kennedy, Santa Fe y Candelaria (Ver Mapa 1); sin embargo, en el caso de las dos últimas, por estar ubicadas en el Centro Histórico y Administrativo de la ciudad y tener dinámicas directamente interrelacionadas e inseparables en el análisis, se reúnen en un sólo contexto espacial al que llamamos “Centro”. La selección de estos casos de estudio, obedece a las particularidades de cada uno de los sectores, que los convierte en centralidades, ya sean de carácter financiero, empresarial y/o comercial, de la ciudad, por tanto poseen unas dinámicas de comercio informal con un fuerte impacto sobre sus entornos inmediatos.

Mapa 1 Localización de los casos de estudio en Bogotá.



CAPÍTULO III FORMAS ESTATALES DE ORDENACIÓN SOCIO-ESPACIAL: LÓGICAS Y PROCESOS APLICADOS AL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ.

Abordar el tema del comercio informal en Bogotá y la ocupación que éste hace del espacio público implica, desde el punto de vista académico, no sólo exponer un estado de cosas, una situación o perfil socio-económico de los vendedores informales, sino también profundizar en aspectos centrales de la ordenación socio-espacial, tales como los procesos de ocupación, regulación, intervención y control del espacio, las lógicas aplicadas en los distintos procesos y la racionalidad que fundamenta tal ordenación.

En este sentido, el presente capítulo presenta brevemente los procesos de intervención desarrollados en el transcurso de cuatro administraciones en la ciudad de Bogotá (1995-2005), referidos a la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales. Diferentes lecturas, relaciones empíricas y analíticas e interpretaciones relacionadas con la informalidad, así como contextos históricos y políticos en los cuales el espacio público adquiere importancia, determinaron las formas de comprender, explicar y operar el fenómeno e intervenir importantes zonas de la ciudad.

A mediados de la década del 90, el concepto de espacio público aparece en Bogotá como uno de los referentes en la formulación de políticas públicas, al ser tomado como eje estructurante de ciudad, no sólo desde su perspectiva material, sino también por su relevancia simbólica para la vida en comunidad y el bienestar colectivo. En ese sentido, el espacio público se tiene en cuenta como escenario de la cultura ciudadana, de la seguridad y la convivencia, de la igualdad y la participación política, económica y social, constituyendo uno de los puntos relevantes en la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial y en la formulación de los planes de desarrollo de las diferentes Administraciones de Bogotá.

La Ley 388 de 1997 marcaría entonces una relación importante entre el ordenamiento del territorio y los principios básicos de la Constitución Política, entre estos la prevalencia del interés general sobre el particular, el cual constituye uno de los fundamentos para la

intervención sobre las diferentes modalidades de invasión[4] del espacio público. El argumento del uso colectivo del espacio público respaldaría diferentes acciones de las Administraciones frente a la ocupación *indebida* de este espacio, entre estas, el desalojo de vendedores informales de casetas, andenes, parques y plazas, la generación de opciones laborales de carácter formal y la reubicación de algunos de ellos en ferias y casetas temporales y permanentes.

El proceso que precede las diferentes alternativas de acción, sin embargo, está marcado por las particularidades propias de cada Administración; la transformación física de los espacios públicos, la estimulación de los ciudadanos hacia la autorregulación y del sector privado hacia el cuidado y mantenimiento tanto de espacios públicos como del patrimonio histórico, urbanístico y arquitectónico, la concertación de espacios de discusión entre diferentes actores, marcarían estrategias para la ordenación socio-espacial del espacio público caracterizadas, no obstante, por su caducidad de acuerdo con el periodo de cada Alcaldía.

En el caso del comercio informal, si bien las acciones de las diferentes Administraciones contemplan procedimientos distintos, la formalización es la estrategia recurrente a lo largo de la última década; la generación de alternativas laborales, la capacitación en oficios distintos al comercio informal y la reubicación en espacios creados, reconocidos y reglamentados por la Administración Distrital, son las opciones mediante las cuales se ha pretendido direccionar a los vendedores informales hacia la formalidad.

En esta trayectoria histórica, la sentencia de la Corte Constitucional 772 de 2003 representa un punto crucial en los procesos y acciones que se desarrollan frente a la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, al determinar que el Estado colombiano al ser un Estado Social de Derecho, deberá promover las condiciones para una igualdad real y efectiva e implementar medidas positivas para la satisfacción de

[4] El término invasión alude una visión negativa de la ocupación del espacio público, por lo cual se utiliza específicamente en los casos en los que históricamente el fenómeno se observa desde esta perspectiva. En general, se utilizará la palabra ocupación con una perspectiva mas neutral que atiende al uso, sin embargo, más adelante aparecerá acompañada del adjetivo *indebida*, atendiendo también a razones simbólicas y restrictivas, incluidas en la normatividad y reglamentación distrital.

los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, dicha sentencia argumenta que el Estado colombiano está obligado a realizar "la corrección de las visibles desigualdades sociales de nuestro país, para así facilitar la inclusión y participación de los débiles, marginados y vulnerables en la vida económica y social de la nación, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad –que día a día se multiplican, y de hecho conforman, actualmente, la mayoría poblacional".

Así, la Corte Constitucional al tiempo que reconoce el deber constitucional y legal de preservar la integridad del espacio público, advierte la necesidad de respetar los demás mandatos constitucionales, en particular los derechos fundamentales de las personas, de manera que "cualquier política, programa o medida adelantados por las autoridades para dar cumplimiento a su deber constitucional y legal de preservar el espacio público, que conlleven el desalojo de quienes se encuentren ocupando tal espacio, o limitaciones similares de los derechos de las personas, deberán adelantarse con plena observancia de la totalidad de los imperativos constitucionales".

Lo anterior, obliga a las Administraciones Públicas a generar estrategias mediante las cuales se concilie la preservación del espacio público y su destinación al uso común con los derechos fundamentales de los individuos, entre estos, el derecho a la igualdad, al trabajo, al trato digno de los seres humanos. En respuesta a lo anterior, la Alcaldía de Bogotá emite el Decreto Distrital 098 de 2004, mediante el cual "*se dictan unas disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan*", determinando una clasificación de los vendedores informales, las instancias de coordinación y concertación, las medidas de preservación y recuperación del espacio público, además de las disposiciones relacionadas con las zonas especiales y los espacios públicos recuperados y/o preservados, las actuaciones de la policía en situaciones de ocupación indebida del espacio público y la reestructuración del Fondo de Ventas Populares (FVP)[5].

[5] El Fondo de Ventas Populares fue creado en el año 1972 mediante Acuerdo No. 25 del Concejo de Bogotá D.C., adscrito a la Secretaría de Gobierno, con el objeto de "*obtener recursos financieros para la atención de programas relacionados con los vendedores ambulantes y estacionarios y, preservar el uso colectivo del espacio público*". En el año 2006, la Alcaldía de

La citada sentencia de la Corte Constitucional señala además la obligatoriedad de las Administraciones de adelantar políticas, programas o medidas en las cuales se incluyan alternativas económicas para quienes dependen del comercio informal para su subsistencia, basadas en el estudio previo de las condiciones sociales y económicas reales de las ciudades. En este sentido, el Decreto 098 de 2004 creó el Comité de Coordinación Interinstitucional[6] -posteriormente reformado a través del Decreto 546 de 2007- el cual tenía como función discutir, manejar, diseñar y coordinar la ejecución de políticas referidas al espacio público ocupado por vendedores informales y a su uso regulado.

En el año 2004, ante la necesidad de caracterizar la población de vendedores informales tanto en la ciudad de Bogotá como en sus localidades, el Fondo de Ventas Populares FVP adelanta diversos estudios con el fin de construir una línea base de su población objetivo; en esta perspectiva, la Encuesta de Calidad de Vida para Bogotá ECV realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE en el año 2003, constituye un primer insumo para determinar el número de vendedores informales en la ciudad que, para la época, sería establecido en 79.290 personas. Posteriormente el FVP, mediante el levantamiento de una ficha socioeconómica de los vendedores informales adscritos a la Casa del Vendedor (32.000), construyó un perfil socioeconómico del vendedor informal de la ciudad y de cada una de sus localidades, que permitiría de alguna manera conocer las condiciones sociales y económicas de esta población.

La construcción del perfil socioeconómico del vendedor informal tiene como objetivo definir el modelo de intervención del FVP y generar los objetivos y las estrategias de los planes institucionales dirigidos a atender las necesidades de la población de vendedores

---

Bogotá mediante el Acuerdo 257 del mismo año crea la Secretaría de Desarrollo Económico, entidad encargada de la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, ordenando la transformación del FVP en el Instituto para la Economía Social IPES.

[6] Conformado por las Secretarías General y de Gobierno, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRD, los Departamentos Administrativos de Planeación Distrital y de Defensoría del Espacio Público DADEP, el Fondo de Ventas Populares FVP y la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos. Igualmente, un representante de la Policía Metropolitana

informales, además de monitorear y evaluar los resultados e impactos de tales planes. En este sentido el FVP propuso el diseño de una política social orientada a la creación de programas de acceso y apoyo a proyectos productivos integrales, de empleabilidad y de fortalecimiento asociativo e institucional de los vendedores informales[7].

La labor del FVP estaría centrada desde sus inicios, como ha sido mencionado, en la atención a los vendedores informales, específicamente desde el punto de vista de las condiciones socio-económicas y necesidades de esta población. Sin embargo, la relación del comercio informal con el espacio público se restringía a la normatividad existente ligada a la prevalencia del interés general sobre el particular, señalando la ocupación de este espacio por parte de los vendedores informales como *indebida*.

A partir del año 2005, con la formulación del Plan Maestro de Espacio Público PMEP como referente, se establece una relación directa entre el comercio informal como actividad económica, dadas las difíciles condiciones sociales y económicas reales de la ciudad en materia de acceso a oportunidades educativas, de empleo formal, de salud, etc., y el sistema de espacio público tanto en su expresión física como en su dimensión social y política. La relación planteada reconoce la problemática del desempleo y el subempleo en la ciudad y la imposibilidad de ésta para erradicar el comercio informal como alternativa económica; en este sentido, el Documento Técnico de Soporte del PMEP "El espacio público como patrimonio de la ciudad" afirma:

> Las ventas callejeras son un fenómeno propio de las ciudades, casi desde siempre, y su tamaño e impacto en cada ciudad contemporánea depende de la capacidad de la economía urbana para brindar alternativas al desempleo y el subempleo (…)
>
> Si las ventas callejeras, sean estas ambulantes o estacionarias, existen en mayor o menor grado en las distintas ciudades, el propósito no debe ser erradicarlas del todo, lo que es un imposible social, económico y cultural, sino organizarlas y hacerlas manejables al armonizar su existencia con el ejercicio de derechos ciudadanos como la recreación, la movilidad, la información y la cultura (Pág. 108).

En este sentido, el PMEP establece una diferenciación en las distintas ocupaciones del espacio público por parte del comercio informal, teniendo como referente la clase de

[7] Documento "Primer estudio técnico y la estructura organizacional". Secretaría de Desarrollo Social. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Instituto para la Economía Social. Diciembre 26 de 2006.

espacios que ocupa y las temporalidades de ocupación, ya que esto se relaciona directamente con la afectación tanto del espacio como de su uso por parte de los ciudadanos; afirma que la ocupación de plazas y parques por parte del comercio informal es, generalmente, complementaria con usos como la recreación, tanto activa como pasiva, lo cual no afecta de forma negativa las actividades cotidianas de quienes disfrutan estos espacios. En este caso, en el Plan se aclara que los problemas en materia de movilidad y aseo ocasionados por los vendedores, son manejables y, por tanto, no implican en todos los casos su prohibición.

En contraste, afirma el citado Documento Técnico de Soporte, la ocupación de andenes y plataformas peatonales "en sectores donde se concentran las actividades polarizantes", si genera conflicto entre el derecho al trabajo y el derecho a la movilidad, es decir, entre derechos individuales y derechos colectivos los cuales, por mandato constitucional, deben ser armonizados.

Esta diferenciación de los espacios públicos, determinada por la afectación tanto del espacio como de su uso por parte de las ventas informales, resulta importante en la formulación, diseño y ejecución de programas encaminados al aprovechamiento económico regulado del espacio público, puesto que desde allí es posible identificar aquellos espacios en los que las ventas informales no afectan negativamente aspectos como la movilidad, la comunicación, la recreación, etc. De este modo, la Administración de Bogotá ha logrado identificar y hacer inventarios tanto de espacios públicos recuperados y/o preservados y de "zonas especiales"[8] en las distintas localidades, como también un inventario de "zonas de transición de aprovechamientos autorizados", localizadas generalmente en parques, plazas, plazoletas, alamedas, zonas verdes y andenes, que reúnen condiciones específicas para alojar ventas informales sin una afectación negativa del espacio y de su uso por parte de todos los ciudadanos.

El aprovechamiento económico regulado del espacio público representa en la actualidad un marco general sobre el cual se pretende efectuar la regulación y ordenación socio-

[8] El Decreto 098 de 2004 denomina "zonas especiales" a aquellas zonas que "por cuestiones de seguridad, no puedan ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales".

espacial del comercio informal en la ciudad[9]; lo anterior, supone la participación de la Administración Pública en el aprovechamiento del espacio público, a través de una política de gestión económica y social de tal espacio que señala "estrategias sociales de apropiación del PMEP", "estrategias económicas de financiamiento", "estrategias administrativas de gestión y aprovechamiento", "programa de reglamentación y regularización urbanística" y "programa de renovación, recuperación y revalorización de espacios públicos", éste último relacionado con las "operaciones de reordenamiento puntual y reubicación de actividades informales".

El análisis de la ordenación del espacio público planeada y dirigida desde el Estado y, específicamente, desde la Administración de Bogotá, conlleva así al análisis de los instrumentos de planificación desarrollados para la regulación del comercio informal, exponiendo unas lógicas de intervención creadas y recreadas históricamente según la normatividad, los modelos de ciudad y las expectativas de los gobernantes y ciudadanos. Tales lógicas de intervención, como se planteó en el marco teórico, están sujetas a una racionalidad cognitivo-instrumental que se pretende explorar tanto histórica como operativamente, en los distintos procesos y propuestas –de carácter estatal- de ordenación socio-espacial del espacio público.

3.1. Procesos de intervención sobre la ocupación *indebida* del espacio público en Bogotá (1995-2005)

En el periodo 1995-1998, en la alcaldía de Antanas Mockus, el espacio público fue considerado como escenario de la cultura ciudadana, en el cual el respeto por los acuerdos y las normas y la resistencia al uso de la violencia promovían un espacio para la convivencia y la formación de ciudadanía. Es así como se intenta dar sentido al espacio público a partir de campañas lúdicas que pretenden fortalecer la capacidad de auto-regulación de los individuos y de auto-reconocimiento en la ciudad, basadas en la idea de

[9] Si bien nos centramos en el tema del comercio informal, este marco regulatorio incluye otras modalidades de aprovechamiento económico del espacio público, como los "aprovechamientos ilegales" y aquellos denominados "aprovechamientos altamente lucrativos", entre los cuales se asocian las rutas de transporte, los parques de diversiones, los estacionamientos y la publicidad que hacen uso sin retribución alguna de los espacios públicos de la ciudad.

la reinvención de la *cultura política de la convivencia* y de la *política cultural de lo cotidiano* (Martín-Barbero, 2006).

Lo anterior, representa una alternativa de ordenación socio-espacial centrada principalmente en aspectos políticos, es decir, en la toma de decisiones y la realización de acuerdos dirigidos a la consecución del bienestar colectivo. Bajo esta idea se pretendió entonces regular el proceso de urbanización de la ciudad, caracterizado por un alto déficit en materia de vivienda social, la precariedad de los servicios públicos y el caos del transporte público, controlar los altos índices de inseguridad y violencia presentes en los grupos familiares, vecinales y barriales y garantizar la existencia, acceso y disfrute del espacio público para todos los sectores de la población.

Así, el fortalecimiento de la cultura política en Bogotá impulsado en el Plan de Desarrollo "Formar Ciudad" se basó en la hipótesis que existía una "brecha o "divorcio" entre la ley, la moral y la cultura" en la ciudad, considerados estos como les tres sistemas que regulan el comportamiento humano (regulación jurídica (legal), regulación cultural (colectiva y variable según el contexto) y regulación moral (individual)). Tal "divorcio", según Mockus, se expresa en:

> (…) acciones muchas veces ilegales pero aprobadas moral y culturalmente, o desaprobadas culturalmente pero aceptadas moralmente, o moralmente inadmisibles pero toleradas o aceptadas en lo cultural. Asimismo, algunas obligaciones legales no son reconocidas como obligaciones morales, o carecen de aprobación cultural en ciertos medios sociales (Mockus, 2001:3).

Se propuso entonces la idea de una "interacción intensificada" como forma de armonizar la ley, la moral y la cultura, partiendo de la comunicación como la base para la aceptación y el entendimiento entre los miembros de la sociedad; la comunicación adquiere de esta forma un papel central en la noción de *cultura ciudadana*, entendida ésta como "la regulación propia del comportamiento entre personas", ya que facilita la búsqueda de acuerdos, impulsa la resolución pacífica de los conflictos, promueve un mayor cumplimiento de las normas y fortalece la capacidad de los individuos para influir sobre el comportamiento de los demás de manera pacífica.

En este contexto, el espacio público constituye el espacio de la interacción entre desconocidos, por tanto un espacio clave para el fortalecimiento de la cultura ciudadana; se promueve en este escenario el respeto por el otro, el respeto hacia las normas, ya sean de tránsito o de convivencia, y el respeto hacia lo público, formulando un conjunto de acciones, costumbres y reglas básicas que facilitaran la convivencia urbana, fortalecieran la protección del patrimonio común, promovieran el reconocimiento de los derechos y los deberes de los ciudadanos y generarán sentido de pertenencia[10].

En este sentido, se señalaron múltiples conductas que representaban una trasgresión a la norma o acciones enmarcadas en lo que se denominó *cultura del atajo*, entre estas, botar basura en las calles y aceras, no respetar los cruces peatonales o vehiculares, tomarse el espacio público con fines particulares instalando rejas, vallas, vehículos, puestos de venta informal, subir o bajar del transporte público en zonas prohibidas, etc.

Entender las ventas en el espacio público como una conducta que quebranta la norma, transgrediendo, de este modo, las formas de producción, circulación, reconocimiento, apropiación y recepción de reglas mínimas de convivencia, significó promover acciones de *defensa* del espacio público, encaminadas a reducir las tensiones sociales que se tornaban conflictivas en los lugares de carácter público. Respecto al tema, Méndez afirma: "la Administración señaló que sin la existencia de una cultura ciudadana mínima no habría reglas que se respetasen, ni capacidad para reconocer los lugares en los que éstas debían cumplirse. El espacio público tendía a reducirse a un invento bien intencionado que en la práctica se volvía tierra de nadie" (1999:10).

Bajo esta concepción, la Administración Distrital emprende acciones dirigidas a la recuperación del espacio público, apoyado en los mecanismos legales establecidos para la época y en las instituciones con alguna injerencia en el tema. Se resalta, en esta perspectiva, la modificación en el año 1995 de la Resolución 3 de 1977 donde se estableció como objeto del Fondo de Ventas Populares la obtención de "recursos

[10] Definición de la noción de *Cultura ciudadana.* Tomada del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1995-1998 "Formar Ciudad". Decreto No. 295 de Junio 1 de 1995. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D. C.

financieros para la atención de programas relacionados con los vendedores ambulantes y estacionarios", incorporando como otro de los objetivos la preservación del uso colectivo del espacio público[11]. Igualmente se modificó el Artículo 6 de dicha resolución donde se especificaban como programas del FVP:

a. Construcción, adecuación y remodelación de locales de ventas populares definitivos o provisionales.
b. Fomentar la venta popular y pequeña industria relacionada con ésta.
c. Organización de la asistencia mutual para los afiliados del Fondo en los aspectos de salud, capacitación, vivienda y recreación.

Así, la Resolución 001 de 1995 del Fondo de Ventas Populares aclara que dichos programas dirigidos a desarrollar el objeto no son tal, es decir, *programas* y en este sentido establece las siguientes *funciones*:

1. El Fondo de Ventas Populares desarrollará programas de capacitación a los vendedores informales con el propósito de facilitarles su proceso de reconversión.
2. El Fondo de Ventas Populares apoyará alternativas ocupacionales para la reconversión de los vendedores informales.
3. El Fondo de Ventas Populares promoverá y participará en la adecuación urbanística de áreas deprimidas por ventas informales en espacio público, que han sido restituidas, para dar continuidad al proceso de recuperación del espacio público.

Se observa que los cambios introducidos por esta resolución representarían, más allá de una cuestión de forma entre los términos *programas* y *funciones*, un cambio de enfoque en las acciones que el Fondo de Ventas Populares venía desarrollando desde hacía 20 años, época en la cual se promovió la construcción de mercados populares y se fijó, como una de las funciones de la Junta Directiva, la administración de las casetas dedicadas a la venta de comestibles que se localizaban en el Estadio Nemecio Camacho y en las Galerías Antonio Nariño de San Victorino.

Al contrario de estas actividades de promoción y mantenimiento de los mercados populares, las nuevas funciones del FVP estaban dirigidas a generar programas y alternativas que posibilitaran a los vendedores un "proceso de reconversión" y, de esta forma, dar continuidad a la "recuperación del espacio público", definiendo las ventas informales en éste como una actividad deteriorante.

[11] Resolución 001 de 1995 de la Junta Directiva del Fondo de Ventas Populares.

Durante esta administración, la ocupación y el uso de los andenes por vehículos y ventas informales fueron reconocidos como oportunismos sobre el espacio público que era necesario limitar, ya sea por vía pedagógica mediante campañas que buscan desestimular las compras en este espacio-como aquella denominada "A la Carrera 7ª no le falle, no compre nada en la calle"[12]- o por vía policiva, como lo evidencia un artículo del Periódico El Tiempo titulado "Vendedores del 7 de Agosto, para otra parte"[13], donde se describe un desalojo de vendedores en este barrio, respaldado en argumentos de la Secretaría de Gobierno de la Administración Mockus donde se afirma que no es posible "concertar con personas que estén en la ilegalidad" y que, además, "contravienen la ley al invadir el espacio público".

Se resalta para la época, la sentencia 115 de 1995 de la Corte Constitucional donde se reconoce la coexistencia del derecho al espacio público y el derecho al trabajo, exigiendo a las autoridades locales el diseño y la ejecución de planes de reubicación de comerciantes informales, que acompañen los procesos de recuperación del espacio público. Igualmente la sentencia 398 de 1997 de la Corte Constitucional donde se resalta nuevamente la obligación del Estado de recuperar el espacio público "ilegalmente ocupado", teniendo como argumento principal que el interés general prevalece sobre el interés particular, por tanto esta obligación no puede ser obstaculizada por la invocación del derecho al trabajo.

De esta manera, la ordenación del espacio público en Bogotá se hace con referencia exclusivamente a la prevalencia de los derechos colectivos en torno al uso y disfrute del espacio público sobre los intereses particulares, como establece la Constitución Política de Colombia[14], lo cual deja un campo muy amplio para la intervención de las distintas problemáticas de acuerdo con cada administración. Hasta el momento se habían explorado en Bogotá alternativas como la creación de centros comerciales para la reubicación de vendedores informales, la capacitación en cooperativismo dirigida a la

[12] Citado en el artículo del Periódico El Tiempo "Vendedores ambulantes de la Séptima no quieren irse", publicado el día 10 de Enero de 1995.
[13] Artículo publicado el día 21 de Abril de 1995.
[14] Constitución Política de Colombia 1991. Art. 82

formación de microempresas y la generación de convenios con el sector privado para la contratación de estas personas, sin embargo, los vendedores seguían en las calles y se negaban a abandonar sus puestos de trabajo mientras la Administración, junto con las Alcaldías locales, continuaba trabajando en el desalojo de casetas instaladas en el espacio público.

En el siguiente periodo (1998-2001), la administración del Alcalde Enrique Peñalosa propondría un esquema distinto para la intervención del espacio público basado en la necesidad de recuperarlo a partir del mejoramiento de la infraestructura, lo que representaría un mejor trato entre los individuos y el fortalecimiento de la relación ciudadano-urbe. En este sentido, se adelantaron importantes obras en materia de construcción y revalorización de espacios públicos en Bogotá, entre las que se encuentran el Macroproyecto del Parque Tercer Milenio, la remodelación de la Plaza de San Victorino y la intervención de la Avenida Jiménez conocida como Eje Ambiental, entre otras.

Con un énfasis claramente urbanístico, los proyectos adelantados por la Administración Distrital en esta época tuvieron un gran impacto sobre la dimensión física de la ciudad y del espacio público. La construcción del Sistema Masivo de Transporte Transmilenio y la puesta en marcha de ciclorrutas dirigidas a la reducción del uso de los automóviles y a la promoción del uso de bicicletas y del transporte público, además de las obras mencionadas, suscitaron en la ciudadanía en general un reconocimiento del cambio de la imagen física de la ciudad y, posiblemente, el fortalecimiento del sentido de pertenencia especialmente de zonas de la ciudad identificadas como caóticas e inseguras, entre estas, el centro.

Las acciones de la Alcaldía estaban basadas entonces en la afirmación que la cantidad y la calidad del espacio público determina el que los ciudadanos lo usen, lo disfruten y lo apropien; en este sentido, afirma Peñalosa, “para que la gente quiera salir y estar en el espacio público, es necesario que éste tenga buena calidad, que invite a detenerse, sentarse, leer, jugar, conversar, contemplar” (2005:63). El acceso y disfrute por parte de todos los ciudadanos a espacios públicos de calidad representa, en estos términos, una

forma de compensar las diferencias sociales y económicas existentes en la ciudad, entendiendo esto como generar igualdad y construir una ciudad democrática, por lo cual su mejoramiento y defensa se convierte en una acción crucial para la Administración Distrital.

Bajo esta argumentación se adelantaron y justificaron múltiples intervenciones de la Alcaldía sobre diferentes espacios y problemáticas, entre estas, la ocupación –señalada en este momento como invasión- del espacio público por parte de vendedores informales. Se afirmó, entonces, que el comercio informal era una de las causas de deterioro del espacio público al concentrarse en grandes cantidades, instalar casetas sobre los andenes y obstaculizar el flujo de los peatones, además de contribuir de manera indirecta con el problema de la delincuencia y la inseguridad[15].

A comienzos del año 1998 se presenta como propuesta de la Administración Distrital la formulación de un plan de recuperación del centro de la ciudad, donde la seguridad, el espacio público, el aseo y la iluminación son los ejes de la intervención. Sectores como "El Cartucho" y la Carrera Décima se mostraron como las "zonas más peligrosas" de Bogotá, resaltando el alto número de muertes violentas que se registraron en el sector y, por tanto, la necesidad de avanzar con un plan de seguridad que incluía la recuperación de espacio público en San Victorino.

El desalojo de vendedores informales, en este caso 60 libreros, se hizo efectivo el día 28 de febrero de 1998, con el levantamiento de las casetas construidas sobre la Carrera Décima y la Avenida Jiménez, siendo registrados por los medios de comunicación los enfrentamientos entre los vendedores y la policía. Este sería el comienzo de una serie de desalojos llevados a cabo por la Administración Distrital a través de las Alcaldías Locales,

[15] La misma concepción mantenía el ExAlcalde Peñalosa en el año 2005 cuando sostuvo en el Foro Internacional Espacio Público y Ciudad que "el vendedor que está en un semáforo, siempre y cuando no sea de una gran empresa organizada, no hace ningún daño. Con el vendedor que tiene tal vez unas frutas en un sitio aislado, tampoco hay mayor problema. El problema surge cuando se concentran en algunos sitios de alto tráfico, y generan inseguridad, deterioro del sector y desempleo". Memorias Foro Internacional Espacio Público y Ciudad. Cámara de Comercio de Bogotá, Secretaría de Gobierno Alcaldía Mayor de Bogotá. 10 y 11 de Mayo de 2005.

a las cuales se convocó a emprender acciones y operativos de recuperación y restitución de espacio público en separadores, puentes y andenes.

En Santa Fe, Kennedy, Chapinero, Tunjuelito, La Candelaria, Fontibón, Suba y Engativá, entre otras localidades de Bogotá, se ejecutaron desalojos de vendedores informales en el transcurso del año[16], los operativos de recuperación de espacios públicos se intensificaron, la policía circulaba permanentemente por las calles principales, sobre todo en aquellas donde las ventas informales eran más acentuadas, decomisando mercancía y llegando incluso a detenciones de los vendedores que se resistían a abandonar sus puestos de trabajo; las persecuciones eran constantes –en muchos casos, de carácter violento-, evidenciando un conflicto por el uso y la regulación del espacio público.

Frente al tema de los desalojos, instituciones como el Ministerio del trabajo y la Defensoría del Pueblo reclamaron a la Administración el uso de la fuerza en las acciones de recuperación y restitución del espacio público, a pesar de haberse propuesto por parte del Ministerio una salida concertada al problema y de la solicitud de la Defensoría de reubicar a los vendedores en unas condiciones laborales viables. Las reclamaciones presentaron argumentos como las condiciones de necesidad en las que se ubican los vendedores informales quienes se ven obligados a desarrollar actividades de subsistencia y la situación de angustia y desespero de las familias afectadas por los actos de restitución del espacio público[17].

La visión de la Administración Distrital presentaba, sin embargo, desacuerdos frente a esta forma de comprender el fenómeno del comercio informal y, en consecuencia, a la

[16] Entre los artículos del periódico El Tiempo publicados en el año 1998 y relacionados con el tema resaltamos los siguientes: “Desalojo de libreros” (2 de Marzo), “Seguirá el desalojo de ventas callejeras en Bogotá” (4 de Marzo), “Proyectan nueva cara para el Centro” (25 de Marzo), “Hay vendedores que quieren salir” (3 de Abril), “Administración retiró 25 casetas del centro” (10 de Mayo), “Vendedores protestaron por desalojo” (12 de Mayo), “Desalojan 19 casetas” (13 de Mayo), “Quemas por desalojo en Suba” (20 de Mayo), “Despejan los andenes del Quirigua” (12 de Junio), “Saldrán vendedores de la 10A” (3 de Julio), “No desalojar, pide Ministro de Trabajo” (4 de Julio), “Salen los vendedores de la Avenida Jiménez” (5 de Julio), “Maquillaje para el centro de Bogotá” (8 de Julio), “Desalojadas 85 casetas en Kennedy” (19 de Julio), “Protestaron los ambulantes” (17 de Septiembre), “Desalojaron 520 casetas de San Victorino” (16 de Noviembre).

[17] Artículo del Periódico El Tiempo titulado “No desalojar, pide Ministro de Trabajo”. Sección Bogotá. 4 de Julio de 1998.

insistencia de privilegiar alternativas de reubicación de los vendedores; Peñalosa afirmaba a finales de 1998 que "ellos no son necesariamente las personas más pobres de la sociedad y aunque hay un plan de financiarles alternativas no se le puede ir regalando plata a todas las personas que montan ventas ambulantes"[18]. Esta misma perspectiva fue revelada por el Secretario de Gobierno de esta Administración, Héctor Riveros Serrato, quien argumentaba que "la situación de los comerciantes no es dramática, porque ellos ganan más dinero del que uno se imagina", además que "los procesos de concertación solo sirven cuando los vendedores se van del espacio que ocupan, y la solución a sus problemas únicamente depende de ellos"[19].

Aún así, la Sentencia 360 de 1999 emitida por la Corte Constitucional resaltaría el *principio de Confianza Legítima*, como un "mecanismo para conciliar, de un lado el interés general que se concreta en el deber de la administración de conservar y preservar el espacio público y, de otro lado, los derechos al trabajo e igualdad de las personas que ejercen el comercio informal", señalando las graves condiciones de desempleo tanto en el país como en la Capital[20]; se reconoce por parte de la Corte Constitucional la incapacidad del sector formal de generar empleos para la población en aumento de las ciudades latinoamericanas y el crecimiento del sector informal manifestado en la expansión de la pobreza urbana, en el caso específico de Bogotá.

Respecto a la problemática de desempleo en el país, señala la Corte, que siendo Colombia un *Estado Social de Derecho* no puede haber distancia entre el derecho al trabajo y el derecho al empleo, de forma que "El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar", evitando aumentar la situación de desempleo al no generar alternativas laborales para la población de vendedores informales desalojada. Indica, entonces, que "el procedimiento policivo tiene que ir acompañado de algunas medidas en favor de ellos [trabajadores informales], si están

[18] Artículo del Periódico El Tiempo titulado "Peñalosa echa las cartas del 99". Sección Bogotá. 31 de Diciembre de 1998.
[19] Artículo del Periódico El Tiempo titulado "Salen los vendedores de la Avenida Jiménez". Sección Bogotá. 5 de Julio de 1998.
[20] Según la Sentencia en mención, las cifras proporcionadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE mostraban un aumento del desempleo en el mes de Marzo de 1999 con respecto al mismo mes del año inmediatamente anterior, pasando de 12,7% a 20%.

amparados por la confianza legítima", esto es, si han ocupado por un tiempo el espacio público actuando de buena fe y de acuerdo con una conducta jurídicamente aceptada.

De este modo, se reconoce que la actividad de los vendedores informales está cobijada por el principio de confianza legítima si su permanencia en el espacio público fue autorizada por la Administración o por cualquier otra autoridad estatal por medio de procesos de carnetización o reconocimiento de sus condiciones laborales, si existieron acuerdos o compromisos entre autoridades y vendedores o sus representantes gremiales sobre su estancia en el espacio público, si existen pronunciamientos de autoridades municipales o locales frente a la protección de las condiciones laborales de esta población o si se verifica la recepción, por parte de entidades municipales, de pagos o tarifas por el consumo de servicios públicos en los espacios ocupados.

Es así como la Corte Constitucional, a través de la Sentencia 360 de 1999, da respuesta a las acciones de tutela instauradas por 1016 vendedores estacionarios y ambulantes contra el Alcalde Mayor del Distrito Capital, Enrique Peñalosa y los Alcaldes de las Localidades de Fontibón, Chapinero, Engativá, Santa Fe, Kennedy, Tunjuelito, Ciudad Bolívar y Suba, determinando en cada uno de los casos la existencia del principio de confianza legítima y ordenando la inmediata reubicación o la generación de alternativas para los vendedores informales que fueron afectados por los desalojos efectuados y que, de acuerdo con las indagaciones de la Corte, estaban cobijados por tal principio.

Con este pronunciamiento frente a las medidas de recuperación de espacio público, comenzaron a ser resaltadas las alternativas de reubicación permanente y temporal ofrecidas por la Administración a vendedores informales de distintas localidades, así como las indemnizaciones otorgadas a 700 vendedores de San Victorino que se retiraron del lugar de forma voluntaria[21]. Frente a este hecho se acentuó, en los discursos de la Administración, la realización de reuniones de trabajo con sindicatos de comerciantes del sector y el alcance de unos acuerdos establecidos con estos.

[21] Ver artículo del periódico El Tiempo titulado "Comerciantes de San Victorino se despiden", publicado el día 18 de Noviembre de 1999.

Un punto a resaltar en el proceso de recuperación de espacio público desarrollado por la Administración Distrital en el periodo 1998 – 2000, posterior a la Sentencia de la Corte Constitucional, es la creación en el mes de Julio de 1999 del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP); previsto en el Plan de Desarrollo 1998-2000 "Por la Bogotá que queremos", bajo el programa "Ciudad a escala humana", el cual presentaba como objetivo "incrementar la cantidad y calidad del espacio público para los Bogotanos". Una de las funciones asignadas a esta entidad sería entonces adelantar acciones de "defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital"[22], considerando que:

> "(…) el control del uso y la recuperación del espacio público, junto con la cultura de su cuidado y mantenimiento por parte de los ciudadanos, conducirían a una mejor seguridad ciudadana y a una mejor calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad" (Castañeda y García, 2007a:171)

Las políticas, planes y programas distritales relacionadas con esta función, según lo dispuesto en el Acuerdo 18 de 1999, deberían ser formulados buscando la "conciliación proporcional y armónica del derecho al espacio público con el derecho al trabajo", definiendo como otra de las funciones de la Defensoría, la "identificación de espacios en la ciudad que permitan la ubicación de los vendedores en procesos de reubicación en zonas estratégicas que le permitan adelantar su actividad".

Con esta perspectiva de recuperación de espacio público, se privilegiaron alternativas de reubicación colectiva como la denominada "Caseta Feria Popular", impulsada por el FVP, entre otras alternativas dirigidas a la formalización de los vendedores, por ejemplo, la creación de líneas de crédito con tasa de interés preferencial, la capacitación y la asistencia comercial a proyectos empresariales colectivos, apoyados en inversiones y recursos del Instituto de Fomento Industrial (IFI).

[22] Acuerdo 18 de 1999 del Concejo del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, "por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público".

Al finalizar el periodo 1998 – 2000, la Administración Distrital había generado 13 alternativas de reubicación comercial permanente en Bogotá[23] (Ver cuadro No. 3), beneficiando a, según datos del Fondo de Ventas Populares, 1261 vendedores informales[24]. Hay que aclarar, sin embargo, que las cifras encontradas sobre el número de proyectos generados, el número de espacios ofrecidos por proyecto y la ocupación de éstos, varían -en algunos casos de forma significativa- de acuerdo a las fuentes consultadas; se encuentran, por ejemplo, distintos porcentajes totales de ocupación de los proyectos en el periodo 1998-2000, a saber: 34% según datos de Castañeda y García (2007a:174) y 62.24% tomando como referencia los datos del FVP[25].

Frente a la alternativa de reubicación temporal denominada "Ferias temporales"[26], al finalizar el mismo periodo se habían beneficiado 4.589 vendedores[27], según cifras de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, quienes además de obtener la reubicación física temporal, contaron con capacitación, asesorías y acompañamiento para el desarrollo empresarial y el acceso al crédito y otras opciones de financiación.

---

[23] Según Castañeda, Alberto y García, Jon (2007a:174), las alternativas de reubicación comercial permanente creadas en este mismo periodo, ascienden a 18. Sin embargo, los proyectos mencionados incluyen algunas alternativas generadas antes de 1998.

[24] Esta cifra inferida del Cuadro No. 1 es distinta a la cifra presentada en el documento "Caracterización de los proyectos o líneas de intervención priorizadas para la evaluación - IPES" de la Dirección de Estudios Socioeconómicos, Subdirección de seguimiento y evaluación, de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, donde la población beneficiada por los proyectos de reubicación comercial permanente fue de 811 vendedores. Este mismo número es citado por Castañeda, Alberto y García, Jon (2007a:174) en el Cuadro No. 24 denominado "Bogotá: Proyectos Reubicación Comercial Permanente Alternativas Generadas Por la Administración de Enrique Peñalosa", que presenta como fuente los informes de la Contraloría de Bogotá, Periodo 1998 – 2001.
http://www.desarrolloeconomico.gov.co/documentos/EvaluacionProyectosIPES.pdf

[25] Ver documento "Las ventas informales y estacionarias" preparado por el Fondo de Ventas Populares para la Tertulia del Alcalde Mayor Antanas Mockus con los periodistas de Bogotá, denominada: "Vendedores ambulantes y estacionarios y espacio público", realizada por la Veeduría Distrital el viernes 27 de Junio de 2003.
http://www.redbogota.com/univerciudad/bajar-pdf/013/docs-ambulantesyestacionarias.pdf

[26] Las Ferias Temporales se definen como "una estrategia dirigida a vendedores informales en razón de la especificidad de su actividad: artesanos, jugueteros, libreros. Son eventos que se realizan aprovechando fechas comerciales especiales como son el día de la madre o del padre, la promoción de la lectura o de las artesanías, y se realizan principalmente en alamedas, plazoletas o parques", según Documento de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico "Caracterización de los proyectos o líneas de intervención priorizadas para la evaluación - IPES".

[27] Ver documento "Caracterización de los proyectos o líneas de intervención priorizadas para la evaluación - IPES" de la Dirección de Estudios Socioeconómicos, Subdirección de seguimiento y evaluación, de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

Cuadro 3 Proyectos de reubicación comercial permanente generados por la Administración Distrital de Bogotá en el periodo 1998 – 2000

No.	Localidad	Proyectos en funcionamiento	Espacios ofrecidos	Número de Ocupantes
1	Santa Fe	Servilibros Tercer Milenio	100	100
2	Santa Fe	Centrolibros Siglo XXI	66	50
3	Candelaria	La Caseta Feria Popular Módulos Calle 12	74	46
4	Kennedy	La Caseta Feria Popular Av. 1º de Mayo	93	70
5	Candelaria	Caseta Feria Popular Rotonda Candelaria	18	15
6	Chapinero	Caseta Feria Popular Rotonda Chapinero	35	12
7	Engativá	Caseta Feria Popular del Quirigua	91	80
8	Chapinero	Locales Centro Comercial Minicentro	37	9
9	San Cristóbal	Locales San Andresito Veinte de Julio	15	15
10	Puente Aranda	Caseta Feria Popular de la Carrera 38	775	225
11	Fontibón	Caseta Feria Popular de Fontibón	92	32
12	Mártires	Caseta Feria Popular Parque España	423	400
13	Kennedy	Caseta Feria Popular de Kennedy	207	207
Total			**2026**	**1261**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presentados por el Fondo de Ventas Populares FVP http://www.redbogota.com/univerciudad/bajar-pdf/013/docs-ambulantesyestacionarias.pdf

Se resalta que las "Ferias temporales" son consideradas como una de las formas de "aprovechamiento económico del espacio público", tema incluido en el Decreto 619 de 2000 "por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital", específicamente en el artículo 268, y definido posteriormente por los Decretos 343 y 463 de 2003; este último, "reglamenta la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá, Distrito Capital".

La segunda Administración de Antanas Mockus (2001-2004), propuso mejorar el mantenimiento y el buen uso del espacio público para consolidar la transformación urbanística emprendida en la Administración del Alcalde Peñalosa. Se buscó, de este modo, recuperar, mejorar, ampliar y preservar el espacio público a través de la sensibilización de la ciudadanía frente al uso y la apropiación de éste e incluir a los vendedores, tanto ambulantes como estacionarios, en el mercado formal y en

capacitaciones dedicadas al tema de la convivencia, el cooperativismo, el trabajo en grupo y la administración de negocios.

En esta administración basada, entre otros, en los valores del respeto por las personas, la ley y lo público y en la búsqueda de armonía entre la ley, la moral y la cultura, como lo enuncia el Plan de Desarrollo Económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2001-2004 "BOGOTÁ, para VIVIR todos del mismo lado", la participación ciudadana sería el eje de la gestión, por tanto se pretendió propiciar una cultura democrática en la cual la ciudadanía tuviera un conocimiento suficiente de las opciones de participación en la gestión de los asuntos públicos y se fortalecieran los canales de discusión pública y las instancias de participación democrática.

Con esta idea, la Alcaldía propuso la realización de pactos sociales para lograr la formalización de los vendedores informales y, por esta vía, la recuperación del espacio público; contempló los casos en los que existieron antecedentes de carácter permisivo por parte del Estado hacia la actividad de los vendedores que tradicionalmente ocuparon el espacio público y reconoció la necesidad de generar acuerdos económicos o indemnizaciones para quienes fueron cobijados por el *principio de la confianza legítima*, sin embargo, la apuesta de la Administración frente al tema de recuperación del espacio público fue impulsar acuerdos en los que las restituciones fueran voluntarias.

Frente a lo anterior, resaltaba Mockus que "(…) la ciudad ha progresado mucho en restituciones voluntarias. Cerca del 30% de las restituciones entre el 2001 y el 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 ahorran y el Fondo de Ventas Populares agrega algún dinero a ese ahorro (normalmente 25%)" (Mockus,2005b:18). En este sentido, se planteó la participación económica de los vendedores en los proyectos de la Caseta Feria Popular, incentivando su formación y capacitación con un carácter empresarial.

Si bien, frente a los proyectos de reubicación comercial permanente presentados por esta Administración hasta el año 2003 para los vendedores informales, las cifras muestran un

nivel de ocupación de apenas el 50.4% de los locales comerciales (Ver Cuadro No. 4), lo que interesa señalar aquí son las distintas opciones presentadas para minimizar el impacto de las ventas informales sobre el espacio público; de esta forma, se resalta el proceso de concertación entre la Administración Distrital y los vendedores informales como una forma de ordenación socio-espacial.

Cuadro 4 Proyectos de reubicación comercial permanente generados por la Administración Distrital de Bogotá en el periodo 2001 – 2003

No	Localidad	Proyectos en funcionamiento	Espacios ofrecidos	Número de Ocupantes
1	Mártires	Caseta Feria Popular del Cachivache	60	40
2	Santa Fe	Caseta Feria Popular de La Capuchina	65	50
3	Tunjuelito	Caseta Feria Popular de Venecia	65	65
4	Santa Fe	Supermercado Veracruz – Vivanderos Sta.Inés	129	0
5	Barrios Unidos	Caseta Feria Popular Rotonda Barrios Unidos	12	12
6	Rafael Uribe	Supermercado Marco Fidel Suárez	40	0
7		Bodega Cooperativa Reciclar	40	40
Total			**411**	**207**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presentados por el Fondo de Ventas Populares FVP: http://www.redbogota.com/univerciudad/bajar-pdf/013/docs-ambulantesyestacionarias.pdf

El tema se plantearía entonces desde el punto de vista de los mecanismos de regulación en el espacio público, acudiendo a la cultura de la legalidad donde la obediencia a las leyes es uno de los mecanismos que determina el comportamiento de las personas. En estos términos, los acuerdos se relacionan con reglas, con normas, que complementan y fortalecen los procesos de reubicación al generar un mayor nivel de coherencia entre regulaciones legales, morales y culturales; con esto, se evita que se repitan procesos de reubicación en los que el Estado otorga una compensación o indemnización adquiriendo, según Mockus, una actitud paternalista frente a los actos de restitución en los que se invoca la confianza legítima.

En este sentido se regularon –reglamentaron- distintos temas esbozados en Administraciones anteriores, entre estos, la “administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público construido del Distrito Capital”, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 619

de 2000). El Decreto 343 de 2002 reglamentó por primera vez las acciones dirigidas a garantizar la sostenibilidad del espacio público, exponiendo los lineamientos aplicables a la administración, mantenimiento y aprovechamiento de éste, entre los cuales se encuentran:

1. Proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común.
2. Garantizar la movilidad general y el disfrute colectivo.
5. Aprovechar las potencialidades de algunos elementos del espacio público para facilitar su sostenibilidad.
9. Racionalizar el uso y disfrute del espacio público.
12. Apoyar el mantenimiento y recuperación del espacio público con los recursos provenientes de su aprovechamiento económico.
13. Permitir la utilización del espacio público con actividades comerciales y de servicios en el marco de una política de protección del espacio público.
15. Promover el desarrollo de usos compatibles en el espacio público, en parques plazas y plazoletas, autorizando su uso por parte de entidades privadas mediante contratos.

Igualmente se definieron las entidades y corporaciones administradoras del espacio público –once (11) en total-, con capacidad para "expedir actos o suscribir contratos" dirigidos a la organización, defensa, regulación, conservación, restitución, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público, entre otros fines, de acuerdo a la naturaleza de cada una de éstas[28].

Se resalta en este Decreto, la especificación de los componentes del sistema de espacio público construido susceptibles de aprovechamiento económico[29] y la reglamentación de este aprovechamiento "para el desarrollo de actos culturales, recreacionales o de mercados temporales", fijando como valor diario por utilización de metro cuadrado el equivalente al 8%[30] del Salario Mínimo Diario Legal Vigente; esto es, aproximadamente

---

28 Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD), Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, Jardín Botánico José Celestino Mutis, Corporación La Candelaria, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Juntas Administradoras Locales (JAL) y Unidad Ejecutiva Servicios Públicos (UESP).

29 Parques de escala metropolitana, urbana y zonal, los parques de escala vecinal y de bolsillo incluidas las zonas de estacionamientos y el equipamiento colectivo, el mobiliario urbano, las plazas, plazoletas, alamedas, las zonas viales, las zonas bajas de los puentes y túneles peatonales, el subsuelo del espacio público y el espacio aéreo.

30 Este porcentaje fue establecido en el Acuerdo 9 de 1997 del Concejo de Santa Fe de Bogotá - reglamenta el Numeral 6 del Artículo 69 del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto-ley 1421 de 1993)-, mediante el cual se determinan los sistemas y métodos con base en los cuales las Juntas

$824, si se tiene en cuenta que según datos del Ministerio de Protección Social, en el año 2003 el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente correspondía a $309.000, lo que equivale a $10.300 diarios[31].

La reglamentación de la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público, dirigida a organizar y regular el uso y la ocupación de éste, se complementó con el establecimiento de acciones de defensa, vigilancia y control. A comienzos del año 2003, el Concejo de Bogotá D.C. aprueba el "Código de Policía"[32] -presentado como proyecto por el Alcalde Mockus bajo el título "Reglas de convivencia ciudadana"-, el cual comprende unas "reglas mínimas" para "regular el ejercicio de los derechos y las libertades ciudadanas" y, de este modo, garantizar la "sana convivencia ciudadana".

Entre los principios fundamentales del Código de policía, determinantes en el tema de uso y ocupación del espacio público, se encuentran: la supremacía formal y material de la Constitución y, en este sentido, la prevalencia del interés general sobre el particular; sobre este último, se definirían las acciones que impiden su destinación al uso común y al disfrute colectivo y que, por tanto, afectan la integridad y el bienestar de las personas, denominando tales acciones como "*ocupación indebida del espacio público*".

Se entiende el Código de Policía como un mecanismo de regulación del comportamiento a través de medidas preventivas, pedagógicas y reparadoras, el cual especifica el "deber ser", entre otras cosas, de la ocupación del espacio público; lo anterior, reflejado de forma explícita en los "deberes ciudadanos" instituidos en el Código[33], donde se hace referencia al respeto por el espacio público y al uso *adecuado* de éste.

Administradoras Locales podrían establecer el cobro de derechos por concepto de uso del espacio público.

[31] Datos del Ministerio de Protección Social, tomados de http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/library/documents/DocNewsNo15584DocumentNo6125.PDF

[32] Acuerdo 73 de 2003 del Concejo de Bogotá D.C.

[33] Ver Artículo 4 "Los deberes ciudadanos". Acuerdo 79 de 2003.

Según esta perspectiva, la "ocupación indebida" se considera un "factor importante de degradación ambiental y paisajística, (sino) que entorpece la movilidad vehicular y peatonal y pone en peligro la vida, la integridad y el bienestar de las personas"[34]. Se identifican entre las *formas* de ocupación indebida: las ventas ambulantes o estacionarias, los cerramientos o controles viales sin permiso de la autoridad competente, la disposición de desechos, escombros o publicidad exterior en contraposición a la normatividad vigente sobre la materia o cualquier otra forma de ocupación que "obstruya la libre movilidad peatonal o vehicular, las zonas de alto flujo peatonal, las zonas con andenes estrechos o las esquinas o que ponga en peligro a las personas, sin el permiso correspondiente de la autoridad competente".

Al establecer los comportamientos que favorecen la protección del espacio público construido, el Código definía en contraposición los comportamientos que afectan de manera negativa el uso y disfrute colectivo de este espacio; así, se definieron la ocupación debida –el deber ser- y la ocupación indebida del espacio público, dando lugar a la codificación de conductas positivas y negativas (Ver Cuadro 5). Tal codificación representaría además la instauración de sanciones de tipo legal, especificadas en el mismo Código, que actúan como mecanismos de control sobre los "oportunismos" creados por actores que ocupan "indebidamente" el espacio público.

No obstante, según Mockus, las sanciones de tipo legal funcionan de forma paralela con sanciones de orden moral y social, de modo que la codificación de las conductas, contenida en el Código de Policía, puede relacionarse con otros mecanismos de regulación social; además de establecer un orden legal para identificar comportamientos lesivos, crea unas condiciones generales para la regulación moral y social de comportamientos individuales, definiendo parámetros de conducta que favorecen (lo debido) o afectan negativamente (lo indebido) la convivencia, sustentados en mecanismos de regulación como la autogratificación de la conciencia y el reconocimiento

[34] Ver Artículo 80 "Ocupación indebida del espacio público construido". Acuerdo 79 de 2003.

social, en el caso de conductas positivas, o el temor a la culpa y el temor al rechazo, en el caso contrario[35].

En este sentido, el Código de Policía como resalta Morales está diseñado de tal forma que "primero señala o enaltece los valores cívicos, las actividades que permiten el respeto de derechos; posteriormente señala aquellas conductas que atentan contra las normas de convivencia; y en último lugar menciona que de incumplirse es posible hacerse acreedor a una sanción" (2003:2). Sin embargo, el mismo autor, destaca el vacío normativo en los procesos de restitución del espacio público, ya que si bien el Código de policía define la ocupación indebida de este espacio por parte de vendedores ambulantes y estacionarios, es débil a la hora de señalar la forma de aplicar las sanciones procedentes.

Al respecto, Morales menciona entre las carencias del Código de Policía de Bogotá la referencia al procedimiento previo a la aprobación del carácter "bien de uso público" de los espacios ocupados, resaltando que frente a esta carencia los procesos de restitución deben remitirse al Código Contencioso Administrativo y al Código de Policía Nacional. Igualmente señala el desconocimiento de los procesos sancionatorios, lo cual abre el campo a múltiples interpretaciones, entre estas, la necesidad de la presencia permanente de agentes de policía en el espacio público.

La actuación de la policía fue contemplada en la Sentencia T-772 de 2003 proferida por la Corte Constitucional en respuesta a una acción de tutela de un vendedor informal que ocupaba el espacio público en la Localidad de Santa Fe; si bien esta sentencia condensa la revisión de un proceso iniciado a finales del año 2002, previo a la aprobación y entrada en vigencia del nuevo Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 79 de 2003), complementa la normatividad existente en el Distrito Capital en el año 2003 referente a los procesos de preservación y restitución del espacio público.

La citada sentencia resalta la facultad del Estado de recuperar el espacio público ocupado por vendedores informales, sin embargo se centra en establecer los principios que

[35] Ver Ponencia de Antanas Mockus en el Foro Internacional de Espacio Público y Ciudad, Bogotá, mayo de 2005. Cuadro No. 1 Mecanismos de regulación. Pg.20.

orientan sus acciones y su existencia misma, reconociendo el Estado colombiano como un Estado Social de Derecho. Siendo así, afirma la Sentencia, las autoridades públicas deben promover "condiciones de vida *dignas* para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo"[36], garantizando una búsqueda permanente del bienestar social de los ciudadanos desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad y marginalidad.

Dadas las altas cifras de pobreza y desempleo en Bogotá para el año 2003 (48% y 17.4%, respectivamente) y la incapacidad del sector formal por absorber la población económicamente activa, la Corte Constitucional reconoce las condiciones de vulnerabilidad de una parte de la población que no está en capacidad de adquirir los medios de subsistencia a través de un empleo formal (1.484.715 personas), recurriendo a actividades como el comercio informal en el espacio público (105.558 personas, según datos proporcionados por el FVP para el año 2003) como una alternativa de generación de ingresos para subsistir.

En esta medida, las acciones de recuperación del espacio público emprendidas por las autoridades distritales no pueden ir en detrimento de las condiciones de vida de los vendedores informales, que dependen de esta actividad para conseguir su sustento; si bien, las autoridades deben garantizar el derecho colectivo al espacio público, es imperante para el Estado proteger los derechos fundamentales básicos de los individuos, como son el derecho a la vida, la dignidad, el mínimo vital, la igualdad y el trabajo. De esta forma la sentencia descrita se contrapone al "proceso de invisibilización de los vendedores informales en pro de la estética urbana y del bienestar colectivo".

A la par, la Corte Constitucional resalta la necesidad de generar alternativas económicas viables para la población afectada por las acciones de recuperación del espacio público, teniendo en cuenta además el principio de *confianza legítima* que ampara a algunos de los vendedores y señala:

[36] Ver Sentencia 772 de 2003 Corte Constitucional.

Cuadro 5 Conductas positivas y negativas en el uso, disfrute y ocupación del espacio público, definidas en el Código de Policía de Bogotá D.C. Acuerdo 079 de 2003

	Conductas positivas (Deberes)	**Conductas negativas**
Uso y disfrute del espacio público	Respetar el espacio público y propender por su adecuado uso.	Actos que atenten contra la convivencia en el espacio público.
	Colaborar y facilitar el ejercicio de las actividades y funciones propias de cada espacio público.	Acciones que limiten u obstaculicen las actividades propias de cada espacio público.
	Respetar el ordenamiento espacial y las normas de uso particulares a cada espacio público.	Cambiar el uso o destinación de los elementos que constituyen el espacio público construido según las normas del Plan de Ordenamiento Territorial P.O.T.
	Cuidar y velar por la integridad física y funcional de los elementos constitutivos del espacio público (...) teniendo presente que se trata de bienes de uso común.	Acciones que deterioren las características paisajísticas del espacio público, su riqueza biótica o sus instalaciones y equipamientos.
	Cuidar y velar por la conservación y el mejoramiento permanente de las calidades ambientales del espacio público.	Acciones que tiendan a degradar la calidad ambiental del espacio público, tales como los ruidos innecesarios, la ocupación y la contaminación con propaganda visual, con residuos sólidos y desperdicios y con materiales de construcción en procesos de obra pública o privada.
Ocupación del espacio público	Garantizar la movilidad vehicular y peatonal.	Encerrar, ocupar u obstaculizar el espacio publico sin contar con el permiso para ello.
		Patrocinar, promover o facilitar directamente o a través de un tercero la ocupación indebida del espacio público mediante venta ambulante o estacionaria.
	Contribuir al cuidado y mejoramiento de las calidades estéticas, ambientales y espaciales de las áreas públicas.	Ocupación por vehículos de los andenes, zonas verdes y similares, plazas y plazoletas, áreas de recreación pública activa y pasiva, separadores y antejardines.
		Ubicación de personas con algún tipo de publicidad, ya sea por medio de uniformes, carteles o cualquier otro tipo de mecanismo que persiga tal propósito (excepto la institucional).
	Garantizar la vida, la integridad y el bienestar de las personas.	Ocupación por obras sin el respectivo permiso y contrariando el Plan de Ordenamiento Territorial POT y las disposiciones urbanísticas.
		Ocupación por disposición de residuos sólidos, desechos y escombros.

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas contenidas en el Código de policía de Bogotá D.C.

> (…) 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.

Las políticas de recuperación del espacio público, como queda mencionado en la Sentencia, previa evaluación de las condiciones sociales y económicas de los vendedores informales, deberán garantizar alternativas económicas viables para los afectados antes efectuar medidas como el desalojo y el decomiso de mercancía. Igualmente, deberán asegurar la participación efectiva de los vendedores, a través de sus representantes, en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de los cambios introducidos por tales políticas.

Con respecto a las medidas policivas adoptadas en actos de recuperación del espacio público, la Corte Constitucional estableció el procedimiento administrativo para oficiar tales actos, respetando el derecho al debido proceso de los vendedores informales. Resalta además que "el simple hecho de llevar a cabo actividades de comercio informal no constituye, en sí mismo, justificación válida para la aplicación de dichas medidas policivas", por tanto en los procesos de recuperación del espacio público debe garantizarse el respeto a la dignidad humana y demás derechos constitucionales de quienes ejercen actividades comerciales de carácter informal en este espacio.

Bajo estas consideraciones, a finales del mes de Diciembre del año 2003 la Administración Distrital expide los Decretos 462[37] y 463, en los cuales define los procedimientos para la preservación y recuperación del espacio público construido en el Distrito Capital y reglamenta la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá, respectivamente. Se observa que, si bien la fecha de aprobación de los Decretos es la misma (22 de Diciembre), la fundamentación de estos Decretos Distritales es distinta e

[37] Derogado por el Decreto Distrital 098 del 12 de Abril de 2004 "por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan".

incluso contraria en su finalidad, dado que el primero de ellos reafirma como deber del Estado velar por la destinación del espacio público al uso común y garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular (Art. 82 CP) y, el segundo, abre la posibilidad que un particular "haga un aprovechamiento económico de este espacio", retribuyendo a los ciudadanos los beneficios de utilizarlo temporalmente, sustentado en un "principio de equidad"[38].

El Decreto Distrital 462 de 2003, firmado por el entonces Alcalde Mayor Antanas Mockus, la Secretaría de Gobierno y el Defensor del Espacio Público, propone la coordinación de las medidas descritas en el Código de Policía y los preceptos expuestos por la Corte Constitucional en la Sentencia 772 de 2003 sobre la armonización de derechos individuales y colectivos en los programas, acciones y estrategias que se adelanten para recuperar y restituir el espacio público. En consecuencia, acogiendo la clasificación de los vendedores informales de acuerdo con el nivel de afectación del espacio público que realizó la Corte Constitucional (estacionarios, semiestacionarios y ambulantes), el mencionado Decreto define los procesos administrativos de preservación y recuperación del espacio público, previo a los procedimientos de policía, también reglamentados de forma breve.

Si bien, el Decreto Distrital en mención adopta la clasificación de los vendedores tal como lo dispone la Corte Constitucional, la diferenciación entre los distintos grupos está dirigida a llevar a cabo dos procedimientos administrativos para el mismo fin, recuperar y/o restituir el espacio público; en el caso de los vendedores informales estacionarios, el proceso inicia con la declaración del espacio ocupado como "bien de uso público" por parte de la Alcaldía Local, que posteriormente ordenará mediante resolución la restitución de éste en un plazo no mayor de 30 días, como lo dicta el Código de Policía en su artículo 225. En el caso de los vendedores informales semiestacionarios o ambulantes, la Alcaldía Local mediante acto administrativo dará a conocer las razones por las cuales "es necesario recuperar el espacio público indebidamente ocupado por vendedores informales" en determinado sector de la localidad, publicando dicha información en un medio de amplia difusión local y posteriormente ordenará su recuperación, informando

[38] Ver Decreto Distrital 463 de 2003, Consideraciones Numeral 6 literal a.

también las diferentes alternativas económicas que ofrece el Fondo de Ventas Populares, entre otras entidades distritales, para los tres grupos de vendedores informales.

No obstante, de acuerdo con la Sentencia 772 de 2003, la clasificación por grupos de vendedores informales, además del proceso administrativo, se realiza con base en la prioridad que debe darse a aquellos vendedores que con su labor ocasionan una afectación mayor a la destinación colectiva del espacio público, estos son vendedores estacionarios y semiestacionarios. Al respecto, la Corte Constitucional señala:

> En principio, estas tres categorías de trabajadores informales [vendedores ambulantes, estacionarios y semiestacionarios] deben ser cobijadas por igual por las medidas alternativas que tienen que acompañar a las políticas de recuperación del espacio público; sin embargo, dadas las dimensiones sociales y económicas del problema del comercio informal en la ciudad (…), considera la Sala que se debe dar prioridad, en cuanto a la aplicación de las referidas políticas, programas, medidas –y de sus alternativas económicas consustanciales- a los vendedores *semiestacionarios* o *estacionarios*, puesto que es la actividad de éstos la que representa una mayor afectación del interés de la colectividad en que el espacio público sea destinado al uso común (Sentencia 772 de 2003).

Lo anterior supone la disposición de las Administraciones Públicas frente a la identificación de los vendedores que ocupan los espacios públicos, objeto de recuperación, así como la disponibilidad de alternativas ocupacionales para quienes resulten afectados por las medidas de recuperación; se presenta entonces la necesidad de ajustar la oferta de alternativas económicas con la demanda de soluciones, requiriendo planes adecuados a las políticas de recuperación y restitución de espacios públicos.

Como se mencionó anteriormente, al tiempo que se definían los procedimientos de recuperación del espacio público en la Capital, se reglamentó la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de éste y sus usos temporales[39], teniendo como consideraciones principales el Artículo 269 del Plan de Ordenamiento

[39] Decreto 463 de 2003. No obstante, esta normativa tiene como base el Decreto Distrital 343 de 2002, citado anteriormente. Vale la pena mencionar que si bien el Acuerdo 9 de 1997 reglamenta los sistemas y métodos con base en los cuales las JAL podrán establecer el cobro de derechos por concepto de uso del espacio público para la realización de actos temporales, a nuestro criterio esta reglamentación no corresponde con los efectos de administración, mantenimiento y aprovechamiento del espacio público, dado que la retribución por el uso de éste se dirige a la adquisición de un “derecho” o permiso temporal, más que a garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

Territorial de Bogotá y el Acuerdo 9 de 1997, además de las disposiciones del Código de Policía.

Entre las reglamentaciones del Decreto se encuentra la definición de las entidades administradoras del espacio público (IDU, IDRD y DADEP), la cuales pueden suscribir contratos con personas naturales o jurídicas, a quienes se ha denominado "beneficiario del permiso" o "contratista" de uso temporal del espacio público. Igualmente se define qué se entiende como "uso temporal", resaltando el carácter transitorio y discontinuo de las actividades culturales, deportivas, recreativas o de comercialización de bienes y servicios, permitidas en calidad de "eventos".

Es importante mencionar este énfasis en la temporalidad y el carácter de los usos permitidos, dado que la permanencia de vendedores en el espacio público avalada en algún sentido por la Administración Distrital, por una lado, violaría su deber de preservar el espacio público y garantizar su destinación al uso común y, por otro, reanudaría las obligaciones con los vendedores, establecidas bajo el principio de *Confianza Legítima*.

Es así como se establecen el tipo de espacios públicos susceptibles de aprovechamiento económico, los usos permitidos de acuerdo a sus características, los requerimientos en términos de "Proyecto de manejo" y "Plan de ocupación" y el procedimiento para la celebración del contrato de uso temporal del espacio público. Llama la atención la caracterización del uso denominado "Evento de mercados temporales", siendo el comercio informal el punto central de esta investigación:

> Se entiende por eventos de mercados temporales, entre otros, los destinados a la comercialización de bienes y servicios que promuevan la competitividad ofrecidos por la comunidad, las organizaciones comunales, religiosas, campesinas, artesanales, de floricultores, fruticultores, artesanos, anticuarios, libreros, productores de objetos artísticos y literarios, siempre y cuando se hagan con fines lucrativos.

Bajo estas características, se identifica entonces el tipo de comercio que se promueve desde la visión de "aprovechamiento económico del espacio público", a partir de la definición de los actores, necesariamente organizados, a los cuales se dirige esta política

y de los parámetros de mercado, entendiendo la competitividad desde la relación entre calidad de un bien o servicio y los precios que se ofrecen al público.

Uno de los antecedentes del "uso temporal" del espacio público es el proyecto "Ferias Temporales", desarrollado durante la vigencia 2003, como estrategia para apoyar la formalización de vendedores informales "en razón de la especificidad de su actividad: artesanos, jugueteros, libreros, etc.", proyecto mediante el cual según datos del IPES se logró beneficiar un total de 3.878 personas durante la Administración del Alcalde Antanas Mockus[40]; a pesar de la similitud de la propuesta en cuanto a la temporalidad limitada de ciertos usos permitidos del espacio público, las "Ferias Temporales" estaban dirigidas específicamente a la población de vendedores informales, estableciendo una diferencia con respecto a la reglamentación del aprovechamiento económico del espacio público, plasmada en el Decreto 463 de 2003, donde se considera como población objeto el conjunto de los ciudadanos.

De este modo, los procesos de intervención sobre la ocupación *indebida* del espacio público hacia finales del año 2003 se centraban en dos ejes separados entre sí; las acciones de regulación con las que se intenta preservar el espacio público de la ocupación por parte de vendedores informales y las acciones de regulación mediante las cuales se promueve su "administración, mantenimiento y aprovechamiento económico", fomentando la participación de la ciudadanía.

Bajo la perspectiva de una intervención social integral, el Plan de Desarrollo 2004 – 2007 "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión" desarrollado por el Alcalde Luís Eduardo Garzón, presentó como objetivo la construcción *colectiva* de:

> (…) una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta

[40] Ver documento "Caracterización de los proyectos o líneas de intervención priorizadas para la evaluación - IPES" de la Dirección de Estudios Socioeconómicos, Subdirección de seguimiento y evaluación, de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.
http://www.desarrolloeconomico.gov.co/documentos/EvaluacionProyectosIPES.pdf

> que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva.

Dos ejes determinaron principalmente las actuaciones de la Administración Distrital en el tema de la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, el eje social y el eje urbano-regional; enmarcado en el primero, se planteó un tratamiento de inclusión social y económica para esta población que inició con la construcción de una línea base para realizar el diagnóstico socio-económico de los vendedores informales, el cual constituiría la base de las políticas siguientes del FVP, "orientadas a mejorar las condiciones de empleabilidad, el desarrollo de proyectos productivos y la relocalización comercial" (IPES, 2007:16).

Con relación al segundo eje, se propuso aumentar y consolidar el Sistema de Espacio Público del Distrito Capital, estrategia en la que se articula la reglamentación de un Plan Maestro de Espacio Público -como lo dispuso la Ley de Ordenamiento Territorial-, desarrollando una política de gestión que, además de garantizar sus condiciones de calidad, cubrimiento y accesibilidad, posibilitara su aprovechamiento económico.

Como parte del proceso de intervención sobre el espacio público ocupado por vendedores informales, tres meses después del inicio de esta Administración se firmó el Decreto Distrital 098 de 2004, el cual derogó las disposiciones del Decreto 462 de 2003 aprobado apenas 3 meses antes, redefiniendo las normas para realizar procedimientos de recuperación de espacios públicos y creando, como lo dispone la Sentencia 772 de 2003, las instancias de coordinación y concertación para la atención de la "*problemática social, económica y cultural*" que representan las ventas informales en el espacio público.

Se enuncia en este Decreto la creación de un *Comité de Coordinación Interinstitucional* integrado por la Secretaría General y la Secretaría de Gobierno, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRD, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y el Departamento Administrativo de la Defensoría

del Espacio Público DADEP, el Fondo de Ventas Populares FVP, la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos y un representante de la Policía Metropolitana[41].

Igualmente, se dio apertura a una *Mesa de Trabajo para la Concertación* desde donde el Comité descrito anteriormente y los representantes de las asociaciones de vendedores informales, examinarían la adopción de políticas y programas para generar recomendaciones sobre alternativas y soluciones económicas a esta población. Esta mesa extendería la invitación a participar a los Alcaldes Locales, a la Defensoría del Pueblo y a otros actores públicos y privados interesados en el tema, con el objetivo de generar entre todos unas recomendaciones al Gobierno Distrital, en el marco de una política de espacio público.

Esta modificación a la norma, significaría el comienzo de un proceso de concertación con los vendedores informales de Bogotá desarrollado en este mismo año, que iniciaría con un encuentro de representantes de asociaciones de vendedores y líderes independientes en el mes de Mayo, cuyos resultados se concretaron en el "*Documento de recomendaciones: consensos, disensos y acuerdos. Espacio Público y ventas ambulantes"*. Posteriormente, en Agosto, tendría lugar la Primera Jornada de Encuentros Locales Simultáneos de Vendedores Informales, que reunió según datos del Instituto para la Economía Social alrededor de 12.000 vendedores de forma simultánea en 19 Localidades de la ciudad, fundando un ejercicio de participación ciudadana acorde con los principios del Eje de Gestión Pública Humana, presentado por la administración Distrital.

Uno de los procesos a resaltar en materia de intervención sobre la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, desarrollado en el mes de noviembre del año 2004, fue la firma de un *Pacto de cumplimiento para el uso regulado del espacio público de la Localidad de Santa Fe*, en el que participaron la Alcaldía Mayor de Bogotá y 1310 vendedores de dicha Localidad, asumiendo compromisos entre las partes con respecto al uso y ocupación del espacio público[42]. En este pacto, que tenía una vigencia explícita de 6

[41] Ver Artículo No. 3 Comité de Coordinación Interinstitucional Decreto 98 de 2004.
[42] Este proceso se replicó en la Localidad de La Candelaria, con la participación de 825 vendedores informales de la Localidad, inscritos en el FVP, instituciones públicas y algunas

meses, la Administración Distrital abría la posibilidad de ocupar temporalmente el espacio público, tomando la responsabilidad de ofrecer de manera progresiva alternativas económicamente viables y sostenibles para los vendedores informales firmantes del Pacto; a su vez, éstos se comprometieron, a través de la *autorregulación*, a facilitar en este tiempo y dada la ocupación temporal del espacio público, "la movilidad de los peatones, proteger a los niños e impedir su explotación laboral, no permitir la venta de mercancías de contrabando, piratería, sustancias psicotrópicas y armas; organizar la venta de alimentos y garantizar que cumplieran las normas de sanidad" (IPES, 2007: 36).

Posteriormente, la Administración Distrital con un acompañamiento de entidades como el SENA y la Secretaría de Movilidad, ofreció alternativas laborales temporales a los vendedores firmantes del *Pacto de Cumplimiento*, entre estas, la vinculación al programa Misión Bogotá (guías ciudadanos) y la vinculación a dicha Secretaría por un periodo de tiempo entre 6 y 12 meses, apoyadas en procesos de capacitación en diferentes oficios como: panadería, confección, mecánica automotriz, mercadeo y logística, mantenimiento de instalaciones eléctricas, marroquinería, pintura, archivo y aseo, entre otros. Igualmente se generaron alternativas comerciales en proyectos de relocalización comercial, con opciones de capacitación para vendedores informales en los oficios mencionados y en algunos otros: enchape, bisutería, joyería, mantenimiento de computadores, artes gráficas, artes manuales, textiles, maderas, etc.

Lo anterior, enmarcado en las funciones del naciente Instituto para la Economía Social IPES[43], entidad con la misión de "diseñar y desarrollar alternativas productivas, acordes a las políticas públicas del sector de Desarrollo económico de Bogotá, para elevar la productividad y competitividad de la población económicamente vulnerable de la ciudad". Cabe resaltar que, a diferencia del Fondo de Ventas Populares, la población sujeto de atención del IPES ya no son únicamente los vendedores informales, sino también víctimas del desplazamiento forzado, personas en situación de discapacidad, madres cabeza de

---

fundaciones de carácter privado como Fundación Corona, Fundación Compartir, Fundación Santo Domingo, Artesanías de Colombia y Fundación Superior.

[43] El Instituto para la Economía Social es producto de la reforma administrativa adelantada por el Distrito; reemplazó en sus funciones al Fondo de Ventas Populares, mediante Acuerdo 257 de Noviembre de 2006, quedando adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

hogar, personas de la tercera edad, reinsertados, post-penados y jóvenes desempleados de los estratos 1 y 2, estos últimos considerados una población en riesgo por la violencia.
Los antecedentes administrativos, jurídicos, políticos, económicos y sociales, sobre procesos de intervención en el uso y la ocupación "informal" del espacio público presentados hasta aquí, fueron entonces el marco general para la formulación de una Política de Gestión del Espacio Público incluida en el PMEP de Bogotá. Como veremos más adelante, esta política incluye la participación de los vendedores informales en el aprovechamiento económico regulado del espacio público, a través de la reglamentación de programas y estrategias que abren la posibilidad de instalar puntos de venta y ferias temporales en espacios públicos con unas cualidades específicas para atender, en alguna medida, las demandas sociales de este sector de la población.

Se observa entonces una transformación en la forma de comprender e intervenir desde el Estado el fenómeno de la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, basada en un cambio en los paradigmas del "deber ser" del tal espacio y en las lógicas de intervención sobre los espacios públicos ocupados por esta población. Es así como se abre la posibilidad de **administrar** el espacio público, es decir, desarrollar políticas de gestión económica y social dirigidas a la obtención de beneficios tanto individuales como colectivos, donde el Estado se convierte en un agente promotor y regulador del aprovechamiento económico del espacio público.

Hablamos de un cambio de paradigma con respecto a la definición del uso y ocupación "debida" del espacio público donde los vendedores se reconocen como actores sociales que pueden llegar a representar beneficios para la ciudad si se insertan en la estructura socio-espacial en la que se fundamenta el aprovechamiento económico del espacio público. Sin embargo, incluso en la Política de Gestión del Espacio Público que en la actualidad se desarrolla, la informalidad sigue siendo definida en términos fundamentalmente económicos, sin que se entrevean opciones diferentes de intervención sobre el comercio informal que ocupa el espacio público, más allá de lo que expone el paradigma de la formalización de lo informal.

3.2. La formalización de lo informal: alternativas laborales y procesos de reubicación como estrategias principales de la Administración Distrital.

Como vimos en el apartado anterior, la recuperación del espacio público en Bogotá ocupado por vendedores informales ha sido un proceso continuo a lo largo de la última década, sujeto a interpretaciones a nivel mundial de fenómenos económicos, políticos y sociales, tales como la flexibilización laboral, la informalización de la economía, la precarización del trabajo, la segregación socio espacial, etc. Tales interpretaciones adaptadas al contexto nacional, en el cual estos fenómenos se acrecientan debido a dinámicas particulares como la aceleración del crecimiento urbano, los procesos de migración campo-ciudad, el desplazamiento forzado, generan lecturas propias de fenómenos como la informalidad urbana y, por tanto, políticas y estrategias adecuadas a los diversos escenarios constituidos.

Uno de estos escenarios es, precisamente, el crecimiento acelerado de actividades informales y con esto la ocupación des-regulada del espacio público, en donde revisiones tanto académicas como administrativas centradas en la informalidad económica han propiciado estrategias y políticas tendientes a formalizar las actividades comerciales informales en diferentes espacios, ya sean estos privados, como en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) o en espacios públicos, entre las que se ubican las ventas estacionarias y ambulantes, la publicidad exterior no regulada y el transporte publico no legal.

La formalización de las actividades informales, desde la perspectiva de la informalidad económica, sugiere en primer lugar la identificación de los sectores con posibilidades de inserción en circuitos económicos (modernización productiva, en el documento de la OIT), determinada por (1) las oportunidades de acceso a formas de financiación, (2) los niveles de calificación de los trabajadores y finalmente (3) el acceso a formas tecnológicas de producción o comercialización de bienes y servicios.

Bajo esta perspectiva, la Organización Internacional del Trabajo OIT ha desarrollado el análisis sobre los mecanismos de formalización de los sectores informales a partir de la

revisión de la regulación existente en los diversos países latinoamericanos, centrándose principalmente en los impedimentos existentes para la formalización de sectores informales y resaltando la necesidad de generar un sistema de regulación especial aplicable al sector informal. En este sentido, dicha organización afirma que "parece relevante profundizar (…) las opciones estratégicas para incorporar al sector informal al sistema regulatorio como vía para su participación más plena en la modernización" (Tokman, 2001:29).

Estrategias como la disminución de los costos de la legalidad, a través de mecanismos relacionados con la disminución de cargas tributarias y la preferencia por impuestos con menor incidencia en los sectores informales, así como la simplificación de los procedimientos administrativos, son examinados en la propuesta de la OIT como necesarios en la transformación de los sistemas de regulación de los países en los cuales se busca la incorporación del sector informal en el mercado formal. De la misma manera, la facilitación de acceso al crédito para este sector y el reconocimiento de diversas modalidades contractuales no regidas por leyes laborales como los acuerdos de carácter verbal, permitirían la consolidación en términos financieros y tecnológicos del sector (Tokman, 2001:32).

En el caso del comercio informal –"ambulante"- presente en las ciudades latinoamericanas, si bien no existen estrategias a nivel general para la formalización del sector que ocupa los centros urbanos y los espacios públicos, se plantean unos puntos básicos para la acción de las Administraciones municipales. De acuerdo con la OIT:

> "Un tratamiento aparte merece el comercio ambulante, cuya presencia caracteriza a todas las grandes urbes de los países de la región. En este caso, la estrategia a aplicar debería conciliar el derecho de los ciudadanos al uso del espacio público con el derecho de los vendedores a realizar un trabajo estable que les genere ingresos. Si bien esta actividad debe estar regida por el marco legal, tributario y laboral único, la estrategia de formalización y modernización a aplicar debe considerar también componentes específicos para el sector. En primer lugar, facilitar el acceso a la propiedad o al arrendamiento de terrenos en los que puedan instalarse estos vendedores y realizar su actividad comercial en el marco de las ordenanzas municipales. En segundo término, adecuar la oferta de terrenos disponibles para el ejercicio de esta actividad comercial a los planes de ordenamiento del transporte de pasajeros, con miras a favorecer el acceso de la población a estos centros comerciales. Por último, promover la organización de los vendedores al nivel de mercado, pero también en un escalón superior, con el propósito de lograr economías de escala que mejoren la rentabilidad de su inversión" (Tokman, 2001:34).

Como se observa, además de la necesidad de regulación legal, tributaria y laboral, en términos de las ventas informales se incluye una "variable" espacial, determinante en el proceso de formalización de esta actividad. La localización de terrenos adecuados para este tipo de actividad comercial y la ubicación de estos centros de acuerdo con planes de ordenamiento territorial –específicamente, planes de movilidad, pero también podemos incluir planes de equipamientos, infraestructura, usos del suelo, etc.- que garanticen la viabilidad económica y social de estos proyectos comerciales, concretarían las estrategias de formalización de las ventas informales en espacios urbanos.

Bajo esta perspectiva, ciudades latinoamericanas como Bogotá, Ciudad de México, Santiago y Lima, entre otras, han desarrollado procesos de reubicación de mercados populares y de vendedores ambulantes y estacionarios, garantizando espacios de trabajo – denominados Caseta Feria Popular y Ferias Temporales (Bogotá), Campos Feriales y Centros de Comercio Popular (Lima)- con condiciones básicas de sanidad y seguridad. Si bien se encuentran particularidades en cada uno de los procesos llevados a cabo en los diferentes países en términos de financiación[44], organización y promoción, es posible encontrar similitudes en los mecanismos que dan viabilidad a las reubicaciones, entre estos, la elaboración de censos que caracterizan la población de vendedores informales, los procesos participativos, de negociación y concertación con asociaciones de vendedores y el otorgamiento de créditos.

De igual forma, es importante señalar la articulación de los distintos procesos de reubicación y formalización de las ventas informales a los marcos institucionales establecidos en cada país, dando lugar al surgimiento de competencias de los gobiernos locales frente a la regulación y control del comercio informal en el espacio público y, así mismo, la articulación de estos procesos a planes de ordenamiento territorial más amplios, como aquellos dedicados a la renovación de los centros urbanos, la conservación de los centros históricos y la consolidación de la estructura urbana.

[44] En el caso de la ciudad de Lima, la recuperación del Centro Histórico ocupado por 20.000 vendedores ambulantes empleó como estrategia principal el traslado y reubicación del 90% de estos vendedores en centros comerciales financiados por el sector privado, como lo enuncia el texto presentado por la Municipalidad Metropolitana de Lima al "Programa de Buenas Prácticas. Ciudades para un futuro más sostenible" en el año 2000.
http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp406.html

Con respecto a las particularidades, cabe resaltar por ejemplo la estrategia de relocalización del comercio ambulante según *tipologías* desarrollada en Lima, en la cual los grandes asentamientos comerciales informales se reubicaron en *Centros de Comercio Popular* y los "ambulantes de bajos ingresos" en *Ferias móviles,* la política de formación de cooperativas de comerciantes organizadas por áreas geográficas o tipo de actividad promovida en Bogotá (OIT, 2001:138) y la estrategia de hacer plazas comerciales especializadas por tipo de producto desarrollada en Ciudad de México (Encinas, 2005).

En Bogotá, los procesos de reubicación de mercados populares y vendedores informales se complementaron durante la década del 90 con el desarrollo de programas de capacitación y el apoyo a alternativas ocupacionales para los vendedores informales, así como el fortalecimiento de asociaciones. Luego de su reestructuración en el año 1995 las estrategias y programas descritos se fueron consolidando, "los esfuerzos del Fondo de Ventas Populares se dirigieron a promover e incorporar al vendedor informal y estacionario a la economía formal" (Castañeda, 2007b:11), presentando para el año 2006 diversas líneas programáticas (Ver Cuadro 6) dirigidas tanto a la población de vendedores interesados en cambiar de actividad (57%) como a aquellos que no mostraban motivación en obtener un empleo diferente (45%), según un diagnóstico realizado por la entidad.

La política del Fondo de Ventas populares se orientó entonces a "mejorar las condiciones productivas de este segmento de trabajadores informales", incrementando sus posibilidades de inserción en circuitos económicos de carácter formal, tal y como lo propone la OIT; así, los programas se encaminaron a calificar un segmento de la población con bajos niveles de estudio o con deficiencias frente a las necesidades del mercado formal, a crear oportunidades de acceso a formas de financiación de proyectos de carácter productivo y a apoyar la comercialización de bienes de una manera más sistemática y bajo los parámetros gubernamentales.

La incorporación del sector informal a la institucionalidad y a los circuitos de mercado formal es precisamente lo que la OIT denominó el paso de la "informalidad a la modernidad", entendiendo que la corrección de las restricciones que caracterizan las

actividades definidas como “informales” con posibilidades de expandirse[45], abrirá las puertas para ingresar a circuitos económicos más amplios y, de esta manera, “evolucionar” hacia una “ciudadanía empresarial” o, de manera general, hacia “una ciudadanía económica”.

En la Actualidad, el IPES desarrolla programas de inclusión de los vendedores informales y, en general, de la población en condición de vulnerabilidad, en escenarios económicos de carácter formal a través de la puesta en marcha de estrategias como la bancarización y la capacitación.

[45] En esta perspectiva, la OIT excluye de este sector informal las actividades de supervivencia definidas como aquellas actividades frente a las cuales no se identifican perspectivas de integración a circuitos económicos principales.

Cuadro 6 Programas presentados en el Portafolio de Servicios del Fondo de Ventas Populares 2006

	Objetivo	Población	Entidades participantes	Resultados[46]
Programa de empleabilidad	Formación y reinserción laboral para evitar el deterioro de las calificaciones adquiridas en el empleo.	Vendedores que estuvieron alguna vez empleados y soportan un desempleo de larga duración (57%).	SENA, Fundaciones Corona, Santo Domingo, Restrepo Barco y Artesanías de Colombia.	1638 convenios
	Obtención de las competencias básicas.	Vendedores que reportan no saber leer ni escribir (8%) y aquellos que tienen estudios de primaria incompletos (8%).	Secretaría de Educación Distrital.	Atención 50 personas
	Calificación mediante validación de primaria y bachillerato.	Vendedores con estudios de primaria completa y aquellos con estudios de secundaria incompleta.		Sin datos
	Inserción laboral: empleo temporal acompañado de formación y capacitación.	Vendedores sin experiencia en el mercado laboral.	Misión Bogotá, Secretaría de Tránsito y Transporte, Empresas privadas.	575 beneficiarios en 2005 y 646 beneficiarios en 2006
Programa de emprendimiento	Orientar al desarrollo de espíritu y habilidades empresariales en los vendedores informales.	Vendedores informales que se acogieron al Programa de Proyectos Productivos.	Fondo Emprender (SENA-FONADE) y Secretaría de Hacienda. PNUD. Fundación Corona. Corporación Banco de la Mujer.	22 proyectos productivos.
	Fomentar el autoempleo y la productividad empresarial.			
	Garantizar el acceso de los grupos de población vulnerable a los recursos de capital y crédito.			

[46] Los resultados son tomados de los documentos base para la elaboración del Cuadro, sin embargo en éstos no se especifica el periodo de tiempo en el cual fueron generados; por tanto, se presentan como una forma de ilustrar al lector sobre el desarrollo de los programas para el año 2006. Aclaramos que los documentos en mención fueron realizados durante la Administración del Alcalde Luís Eduardo Garzón, enmarcados en el Plan de Desarrollo 2004-2007 “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”.

	Objetivo	Población	Entidades participantes	Resultados[47]
Programa de relocalización comercial en áreas de negocios	Relocalización comercial en espacios comerciales aledaños a las vías comerciales y/o análogas en su forma y funcionamiento a los espacios públicos de gran flujo de peatones.	Vendedores que quieren continuar con su actividad comercial (45%), los cuales en promedio reportan más de diez años en el espacio público.	Corporación Banco de la Mujer, Fondo Nacional de Garantías FNG.	907 vendedores relocalizados en 12 proyectos comerciales a Noviembre de 2006.
Programa de inclusión social	Orientar su inclusión en programas distritales para atención de población vulnerable.	Vendedores pertenecientes a poblaciones de tercera edad, desplazados, discapacitados y jóvenes.	Sin datos	1152 Personas
Programa de fortalecimiento asociativo e institucional de los vendedores informales	Mejorar la capacidad de interlocución, representación y autogestión de los vendedores.	Asociaciones territoriales de vendedores informales ASOT.	Sin datos	Sin datos
	Fortalecer las formas asociativas de carácter territorial, ya sean éstas de naturaleza gremial o productiva.			

Fuente: Elaboración Propia con base en los documentos "Portafolio de Servicios Institucionales del Fondo de Ventas Populares" y "Los programas de inclusión económica dirigidos a vendedores informales. La política del FVP", presentados en el año 2006.

[47] Los resultados son tomados de los documentos base para la elaboración del Cuadro, sin embargo en éstos no se especifica el periodo de tiempo en el cual fueron generados; por tanto, se presentan como una forma de ilustrar al lector sobre el desarrollo de los programas para el año 2006. Aclaramos que los documentos en mención fueron realizados durante la Administración del Alcalde Luís Eduardo Garzón, enmarcados en el Plan de Desarrollo 2004-2007 "Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión".

3.3. El Plan Maestro de Espacio Público (PMEP) de Bogotá como instrumento de planificación.

De acuerdo con las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 469 de 2003), el instrumento de planificación denominado "Plan Maestro" permite "definir las necesidades de generación de suelo urbanizado de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica, para programar los proyectos de inversión sectorial en el corto, mediano y largo plazo". Cabe resaltar la perspectiva regional que fundamenta el ordenamiento territorial del Distrito Capital, el cual constituye el nodo principal de una red de ciudades pertenecientes a la región Bogotá-Cundinamarca, siendo los planes maestros una herramienta esencial para la sostenibilidad y articulación de la Ciudad-Región, al proyectar una visión integrada de los núcleos urbanos y asentamientos localizados en el área de influencia de la ciudad

En el marco del modelo de ordenamiento territorial propuesto para Bogotá, la Administración Distrital adopta entre los años 2003 y 2006 un total de 17 planes maestros, entre los cuales se encuentran aquellos relacionados con equipamientos -educativos, culturales, recreativos y deportivos, de seguridad, salud, culto, bienestar social-, servicios públicos –energía eléctrica, acueducto y alcantarillado, gas natural-, abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria, movilidad, telecomunicaciones, manejo integral de residuos sólidos, cementerios y servicios funerarios, recintos feriales y espacio público.

Este último regula las acciones de generación, mantenimiento, administración, manejo y financiamiento del espacio público; se adopta mediante el Decreto 215 de 2005 y tiene una vigencia de 15 años. Con este objetivo, el Plan Maestro de Espacio Público (PMEP) contiene políticas, estrategias y metas a corto, mediano y largo plazo, relacionadas con la ordenación del sistema de espacio público, entendido como dimensión estructurante y articuladora de los demás sistemas urbanos y territoriales.

3.3.1. El concepto de espacio público en el PMEP

Existen tres concepciones básicas sobre el espacio público en el PMEP; la primera presenta el espacio público como el “espacio de la expresión”, el continente físico donde las manifestaciones sociales y culturales tienen lugar, donde los ciudadanos exteriorizan conflictos y logran acuerdos con relación a su entorno. Desde esta mirada, el espacio público es el producto de la acumulación de hechos históricos, es la derivación de una vida comunal, el escenario de la vida política donde lo público y lo privado coexisten coherentemente.

La segunda concepción señala el espacio público como “espacio de la comunicación”, donde se “articula el intercambio comercial” y las comunidades en sí. Bajo una mirada sistémica de la comunicación, la movilidad se pone como eje de este espacio que permite interconectar “funciones ciudadanas, de gobierno, desarrollo social y, en especial, de comercio”. Entendido de este modo, el espacio público posibilitaría la conectividad o articulación entre distintas redes, ya sean estás, redes de transporte, comercio, servicios, comunitarias, etc.

La tercera noción hace referencia al espacio público como “soporte de la función urbana”, en esencia, la materialización física del proceso histórico de consolidación de la ciudad; en este sentido, el espacio público se observa como estructura y soporte material de la vida urbana, compuesta por un conjunto de elementos que satisfacen necesidades colectivas de la población, parques, plazas, andenes, puentes, etc., cada cual con una función determinada.

La descripción de estas concepciones en el Documento Técnico de Soporte del PMEP, apunta a la definición de la naturaleza del espacio público, entendiendo que cada una de ellas representa la materialización de las necesidades humanas creadas en un contexto social, cultural, espacial y político. Siendo la destinación del espacio público definida en la Ley 9 de 1989 la “satisfacción de las necesidades urbanas colectivas”, el PMEP se centra en el uso de este espacio desde tres miradas: las necesidades urbanas colectivas, los

satisfactores de esas necesidades y la función que cada elemento cumple dentro del sistema de espacio público.

En el campo de las necesidades urbanas colectivas se observa que el PMEP reconoce aquellas necesidades que tienen que ver con la naturaleza humana, centrándose principalmente en las que caracterizan el ser social: el encuentro, el intercambio, la convivencia, la información, la identidad cultural y territorial, el descanso y la contemplación, etc., ubicadas en un contexto urbano. Diferencia entre el *carácter generalizado de la necesidad* y el *carácter generalizado de consumo*, siendo este último el que determina la naturaleza colectiva de las necesidades y, por tanto, de las demandas sociales; en este sentido, redefine las necesidades urbanas colectivas, referidas en el concepto jurídico del espacio público, como "Necesidades de Consumo Colectivo (N.C.C.)"

Cabe anotar que el PMEP define lo colectivo desde su "naturaleza diferente a la de un agregado de preferencias individuales" (Documento Técnico de Soporte PMEP: 36), señalando además el "carácter impersonal" de las necesidades colectivas. En estos términos, los satisfactores de las Necesidades de Consumo Colectivo, que en el PMEP se han diferenciado entre físico-espaciales y socio-espaciales, apuntan a cubrir el conjunto de demandas sociales: transporte, desplazamiento, economía de movimientos, en el primer caso y encuentro, mensajes, eventos, reposo, expresión, identificación y preservación de elementos naturales.

De acuerdo con esta clasificación, que además asocia las necesidades de Consumo Colectivo y sus satisfactores con la infraestructura urbana o "espacios de soporte", asignándoles una función determinada a Vías, Terminales, Plazas, Plazoletas, Zonas verdes y parques, entre otros, el Plan Maestro hace referencia a una "taxonomía de los valores de uso", implícita en la consideración del sistema de espacio público como "materialización de espacios de expresión social, de comunicación o de derechos políticos" (DTS – PMEP, 2005:40)

Bajo esta concepción el Uso estaría ligado a la función que cumple en el sistema de espacio público un parque, una plaza, un andén, etc., o expresado de otro modo, a los satisfactores que representa un espacio físico o "espacio de soporte", frente a unas Necesidades de Consumo Colectivo. Lo anterior es evidente en la publicidad instalada en la actualidad en varios paraderos de la ciudad donde algunos elementos constitutivos del espacio público –andenes, cerros y parques- se asocian a una necesidad de consumo colectivo que satisfacen, estas son caminar, proteger y disfrutar, respectivamente (Ver Foto 1).

Foto 1 Publicidad Mobiliario Urbano – Paradero

Fuente: Archivo Personal.

3.3.2. Políticas del PMEP

De acuerdo con el diagnóstico realizado en la etapa de formulación del PMEP, la Administración determinó que, si bien las diferentes entidades públicas habían desarrollado un detallado y cada vez más calificado proceso de gestión del espacio público, éste mantinía la condición sectorial que caracteriza la organización estatal. En ese sentido, la gestión del espacio público presentaba problemas relacionados con la definición de un enfoque y una orientación territorial y con la definición de estrategias comunes de intervención, sobre todo en atención a temas que, según el PMEP,

desbordan la capacidad de actores como las Alcaldías Locales, citando como ejemplo, las ventas informales.

Frente a lo anterior, el PMEP fijó tres políticas que guían las acciones, estrategias, programas y operaciones para la ordenación del espacio público del Distrito Capital, enmarcadas principalmente en uno de los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial: "promover el equilibrio y la equidad territorial en la distribución y oferta de bienes y servicios a todos los ciudadanos". A través de una política de gestión, una política de cubrimiento y accesibilidad y una política de calidad, la Administración Distrital propone acciones que buscan garantizar el uso común y la ocupación colectiva del espacio público, posibilitando su uso y disfrute por personas con limitaciones físicas o discapacidad, además de generar mayores índices por habitante y de cualificar este espacio urbano.

En atención a tales objetivos, el PMEP describe las políticas de la siguiente forma:

- La Política de Gestión del espacio público comprende el "conjunto de acciones coordinadas por la Administración Distrital para asegurar la efectiva generación, administración, utilización, mantenimiento y protección del espacio público del territorio Distrital".

- La Política de Cubrimiento y Accesibilidad reúne las "acciones encaminadas a alcanzar estándares mínimos de espacio público por habitante y a orientar la consolidación de un *Sistema de Espacio Público Construido* y de la Estructura Ecológica Principal (…)". Así como acciones dirigidas a "garantizar el acceso apersonas con movilidad reducida, disminuciones sensoriales o mentales y generar estructuras adecuadas a las necesidades diferenciales de la población".

- La Política de Calidad comprende el "conjunto de acciones tendientes a garantizar que la construcción, el mantenimiento y la sostenibilidad del espacio público mejoren la calidad sensorial del ambiente urbano, y a que se reviertan los procesos y factores que obran en detrimento ambiental, estético y social del mismo".

Dado nuestro interés por el uso y la ocupación del espacio público, particularmente en su manejo con relación al comercio informal, se profundizará específicamente en la Política de Gestión, en donde se observa un alto grado de especificación de acciones, estrategias, programas y operaciones, dirigidas a regular el tema del comercio informal que ocupa el espacio público.

3.3.3. Política de Gestión del Espacio Público y su relación con el comercio informal.

A diferencia de los procesos de intervención sobre la ocupación *indebida* del espacio público, que calificaban las ventas informales como un aspecto negativo para la ciudad en términos de la seguridad, la convivencia, la estética, la recreación, la movilidad, etc., el PMEP presenta una mirada diferencial de las formas de uso y ocupación, considerando las características de los espacios públicos, el nivel de afectación que representan las ventas informales en éstos y la posibilidad de manejar algunas de esas afectaciones negativas sin tener que acudir a la prohibición de actividades económicas. Al respecto señala que:

> Si las ventas callejeras sean estas ambulantes o estacionarias, existen en mayor menor grado en las distintas ciudades, el propósito no debe ser erradicarlas del todo, lo que es un imposible social, económico y cultural, sino organizarlas y hacerlas manejables al armonizar su existencia con el ejercicio de derechos ciudadanos (PMEP Tomo 2:108)

En la política de gestión del espacio público, el PMEP plantea unas acciones de generación y administración del espacio público que se compara con las dinámicas de regulación de la producción y el aprovechamiento económico del espacio “público” (áreas de uso común) que realiza el sector privado, asumiendo la inversión y los gastos de mantenimiento de este espacio como costos indirectos con los cuales se busca el máximo aprovechamiento posible. Al poner a disposición unos satisfactores gratuitos, en este caso un espacio común, y combinarlos con una oferta de servicios complementarios a los consumidores, éstos contribuyen a “disminuir el impacto de los costes”.

La gestión del espacio público propone superar una “falla en el sector público”, presentada en el PMEP como la tendencia a invertir presupuesto en la producción de espacio público y ponerlo a disposición de los ciudadanos a manera de “valor de uso-no económico”, por tanto no se espera una “tasa interna de retorno” dado que “los servicios derivados de su utilización no tienen precio”. Bajo esta argumentación, la inversión en el espacio público realizada por la Administración pública, no garantiza e incluso puede llegar a poner en peligro la sostenibilidad de éste, ya que la asignación de recursos se realiza sin buscar la máxima eficiencia posible. En este caso, afirma el PMEP, “se ha caído en el peor de los mundos posibles en nombre de la función social del Estado”.

Se observa, al menos a nivel de la fundamentación de esta política de gestión del espacio público, un cambio en el papel del Estado o de la Administración Pública, en el cual este pasa de ser una institución que atiende necesidades colectivas, en cumplimiento de los derechos ciudadanos, bajo la figura de un “Estado de bienestar”, a ser un actor que invierte recursos buscando una mayor eficiencia, esto es, satisfacer unas demandas colectivas con el menor gasto posible.

Así pues, la gestión del espacio público se dirige a garantizar la sostenibilidad de éste, acudiendo a estrategias en las que participan, ya no sólo la Administración Pública, sino también otros actores como las organizaciones comunitarias y las entidades privadas. Frente a esto, la Estrategia de Gestión Social inscrita en la Política de Gestión del espacio público, tiene como objetivo “descentralizar la gestión social, y promover la creación y consolidación de redes de gestión social del espacio público”, en las que se contempla la integración de organizaciones comunitarias, entidades públicas y organismos privados.

Igualmente, bajo la Estrategia de Gestión Económica, la Política de Gestión busca “regular el aprovechamiento económico del espacio público”, “actuar conjuntamente con el sector privado en el desarrollo de operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de los inmuebles privados”, “promover la organización de los vendedores informales y profesionalizar sus actividades a través, de una red pública de prestación de servicios al usuario del espacio público” y “organizar y concentrar las fuentes de financiación para la generación y mantenimiento del espacio público”.

Junto con las estrategias de Gestión Social y Gestión Económica, se propone una Estrategia de Coordinación Insitucional, con la cual se propone "redefinir y articular competencias del sector institucional a cargo de los diversos componentes del espacio público, y poner en marcha el *Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público*".

Entendiendo la Estrategia de Gestión Económica como el eje de articulación de la Política de Gestión del Espacio Público y teniendo ésta una incidencia directa en el tema de la regulación de las ventas informales en el espacio público, a continuación abordaremos, de una manera más detallada, las acciones y programas propuestos en el marco de un objetivo general de aprovechamiento regulado del espacio público.

3.3.4. La Estrategia de Gestión Económica del Espacio Público y la regulación del aprovechamiento económico del espacio público.

De acuerdo con la revisión realizada hasta aquí con respecto a los procesos de intervención sobre la ocupación indebida del espacio público, se observa que si bien la Estrategia de Gestión Económica del espacio público se consolida en un instrumento de planificación como el PMEP, las bases de esta estrategia se encuentran en la "evolución" de la normativa sobre los procesos de intervención en el espacio público.

La Estrategia de Gestión Económica, a través del programa de creación de un marco regulatorio ("PROMAR") del aprovechamiento económico del espacio público, pretende evitar las modalidades de aprovechamiento que afectan el interés general o colectivo, en este caso, la utilización y ocupación indebida del espacio público por cuenta de la distribución y venta de contrabando, el expendio de drogas, los atracos, etc., entendidos como aprovechamientos ilegales.

Como se mencionó anteriormente, el PMEP reconoce las ventas informales como una modalidad de aprovechamiento de autoempleo o subsistencia, de acuerdo con los pronunciamientos de la Corte Constitucional en distintos tiempos sobre la necesidad de armonizar el derecho colectivo al uso y disfrute del espacio público y los derechos fundamentales al trabajo y a una vida digna. Lo anterior implica una atención sobre la

población que utiliza el espacio público con el fin de conseguir los medios para su subsistencia, ya sea en términos de la capacitación y calificación de los vendedores informales en ocupaciones laborales distintas, a través de la formalización de las actividades informales como se ha venido haciendo desde el programa iniciado por el FVP denominado "Caseta Feria Popular" o a través de un modelo de inclusión socio-económica de los vendedores informales en los aprovechamientos económicos regulados, que propone el PMEP.

Igualmente, la Estrategia de Gestión Económica reúne y consolida los planteamientos sobre la "Administración, mantenimiento y aprovechamiento económico" del espacio público, formulados antes del PMEP, identificando áreas de espacio público con capacidad para generar aprovechamientos, denominadas Zonas de Aprovechamiento Regulado ZAR y Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados ZTAA (Ver Cuadro Programa de Reglamentación Urbanística "PREURBA") y creando un sistema administrado y regulado integralmente por la Administración Distrital, denominado, Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario (REDEP).

No obstante, el tema de la reglamentación sobre las retribuciones por el aprovechamiento económico del espacio público sigue estando indefinido en el PMEP, constituyéndose en una falencia en la implementación de una estrategia de gestión económica del espacio público, más aun si se tiene en cuenta que el mismo PMEP reconoce una modalidad de aprovechamiento altamente lucrativo (parques de diversiones, publicidad, rutas de transporte y estacionamientos).

A través del Marco Regulatorio del aprovechamiento económico del espacio público establecido en el PMEP, se busca realizar una regulación diferenciada de los "*Usuarios Económicos*" del espacio público, entre los que se encuentran: 1. las empresas prestadoras de servicios públicos 2. las empresas de distribución de mercancías y promoción de servicios en mobiliario concesionado y 3. las Asociaciones Solidarias y Asociaciones Territoriales de Trabajadores Informales "ASOT".

Frente a estas últimas, el PMEP le apuesta a la promoción y fortalecimiento de la asociación gremial de los vendedores informales "porque a través de ella es posible regular y estructurar la interacción estado – vendedores. Lo contrario sería atender 120.000 casos particulares (…), y seguir el camino de soluciones individuales cuando se trata ante todo de un problema colectivo". La asociación de los vendedores es un requisito para participar en las alternativas económicas que provee la Administración Distrital y que están contempladas en el PMEP.

3.4. Revisión crítica del modelo de inclusión socio-económica de los vendedores informales en los aprovechamientos económicos regulados.

El modelo de inclusión socioeconómica de los vendedores informales en los aprovechamientos económicos regulados se define como "el conjunto de ***políticas*** y ***procesos*** por medio de los cuales se pretende garantizar el fortalecimiento y la vinculación de los vendedores informales a los espacios de aprovechamiento económico regulado del espacio público". Si bien constituyen acciones encaminadas a generar un proceso de formalización de los vendedores informales, se propone como una alternativa transitoria, en la que los vendedores "avanzan" hacia una situación económica más estable.

La participación de los vendedores informales en el aprovechamiento económico regulado del espacio público se muestra como una "democratización" de esta política, en tanto vincula sectores vulnerables de la población –prioriza la atención de mujeres cabeza de familia, personas con discapacidades y personas que han participado en los procesos de concertación con la Administración Distrital- a los espacios de aprovechamiento regulado, estos son, los Módulos de Venta en el espacio público y los Puntos de Encuentro (Ver Foto 2).

Foto 2 Punto de encuentro Las Aguas - Localidad de La Candelaria

Fuente: Archivo personal

El proceso tiene como base la capacitación de los vendedores en materias como mercadeo y ventas, contabilidad, economía solidaria y proyecto de vida, ésta última dirigida a cambiar la perspectiva sobre sus planes a futuro y la necesidad de generar un ahorro programado para, dos años después de iniciar el proceso, tener la posibilidad de acceder a una alternativa de negocio formalmente establecida. En el mismo sentido, la capacitación en economía solidaria apunta a la creación de competencias y principios para la conformación de organizaciones de carácter cooperativo.

En perspectiva, el modelo de inclusión socio-económica de los vendedores informales apoyado en procesos de cualificación de estos actores, busca formar "pequeños empresarios" que mediante la creación de pre-cooperativas, cooperativas, famiempresas o grupos asociativos, puedan "*cambiar de escala social, económica y política*". Entre los aspectos que introduce el cambio de perspectiva del vendedor informal planteado por este modelo se encuentran, por ejemplo, el acceso y los aportes al sistema de seguridad social, el pago de aportes de asociatividad y el ahorro programado.

Ahora bien, más allá de las alternativas socio-económicas que mediante este modelo se ofrecen a los vendedores como individuos, la inclusión propuesta presenta una perspectiva colectiva en la medida que posibilita un proceso de acumulación (formación humana y capacitación con enfoque empresarial) encaminado a no reproducir las

condiciones económicas de subsistencia que, en el caso de los vendedores informales y de las alternativas laborales de carácter subsidiario son recurrentes.

Se resalta en este modelo una diferenciación con las alternativas de formalización anteriores, enfocada específicamente a intervenir en lo que hemos llamado “mundo subjetivo”, dando lugar a un cambio de expectativas de vida de los sujetos, en un período de tiempo en el cual éste se involucra en un tipo de economía distinto a la economía de subsistencia.

A la par, el modelo de inclusión socio-económica de los vendedores informales crea unos vínculos de correspondencia entre el Estado y los vendedores, a partir del establecimiento de reglas y acuerdos que intervienen en el “mundo social”, consolidando un proceso de construcción colectiva de ciudad, que inicia con el reconocimiento de los vendedores como actores, en este caso, económicos.

No obstante, dadas las condiciones reales de la población, el modelo de inclusión socio-económica tiene una baja cobertura a nivel distrital (presencia de los módulos en sólo 4 de las 19 localidades urbanas), atendiendo a un número limitado de vendedores. Lo anterior se traduce en un bajo impacto a nivel de inclusión socio-económica de la población en general.

Otra de las falencias a destacar es la falta de certeza con la cual inicia el proceso de la REDEP, en cuanto a la ubicación de algunos de los módulos de venta en el caso urbanístico y a las inconsistencias entre los márgenes esperados de ganancia y los márgenes reales, lo que ocasionó que dos años después, tiempo esperado para la salida de los vendedores de los módulos, no se cumpliera lo pactado y se redefinieran los términos de los contratos, así como otras disposiciones iniciales del proceso, por ejemplo el ahorro programado, que con el tiempo, se convirtió en una acción voluntaria.

Con respecto a las falencias anteriores, puede observarse con relación a las acciones y prácticas de los vendedores informales, que este tipo de soluciones no atienden de forma rigurosa, las necesidades físicas, espaciales y sociales de los vendedores, así como

tampoco conocen detalladamente el ejercicio del intercambio comercial en el espacio público, lo cual queda evidenciado en las actuales adaptaciones que los vendedores realizan a los módulos para protegerse del sol y de la lluvia y en la necesidad por parte del Estado de relativizar los cálculos de ingresos esperados en esta modalidad de venta en el espacio público y, por tanto, los recursos que estarían garantizando la sostenibilidad del mismo espacio.

CAPÍTULO IV. PRÁCTICAS SOCIALES Y ORDENACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO: EXPERIENCIAS URBANAS DE COMERCIO INFORMAL EN BOGOTÁ.

Este capítulo identifica las formas de sociales de ordenación del espacio público a partir del reconocimiento de las dinámicas propias del comercio informal, generadas desde la interacción de distintos actores en tres sectores de Bogotá: la Localidad de Chapinero, la Localidad de Kennedy y el Centro tradicional de la ciudad. Estos tres sectores tienen como característica común, entre muchas otras zonas del Distrito Capital, la presencia constante de vendedores informales en el espacio público y la intervención permanente de la Administración Distrital y Local sobre tal ocupación; sin embargo, se toman en consideración teniendo en cuenta su configuración como centralidades urbanas.

Se aborda cada uno de los casos partiendo de la contextualización del sector para identificar las características particulares que lo constituyen como centralidad, indagando por los actores que atrae y las interacciones que suscita la dinámica comercial de cada espacio. Se pretende establecer la relación actor – acción a partir de la identificación de los usos del espacio público, centrándonos principalmente en los intercambios comerciales que acontecen en este espacio y en las prácticas sociales que se desarrollan. Luego, estableciendo una relación con el contexto, examinamos las ocupaciones por parte de vendedores informales de andenes, parques, esquinas, separadores, etc., ubicando los puntos de atracción que existen en cada sector.

Uno de los puntos a resaltar en la caracterización socioespacial del comercio informal en el espacio público, es la relación entre las dinámicas sociales y económicas de las diferentes localidades y el uso y ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, dado que detrás de un factor substancial como la afluencia de posibles compradores que determinaría la relación anteriormente presentada, se encuentran otras características fundamentales para dicha caracterización, entre éstas las condiciones socioeconómicas de las diferentes localidades, las centralidades de carácter local e incluso la configuración histórica de los sectores.

4.1. Localidad de Chapinero

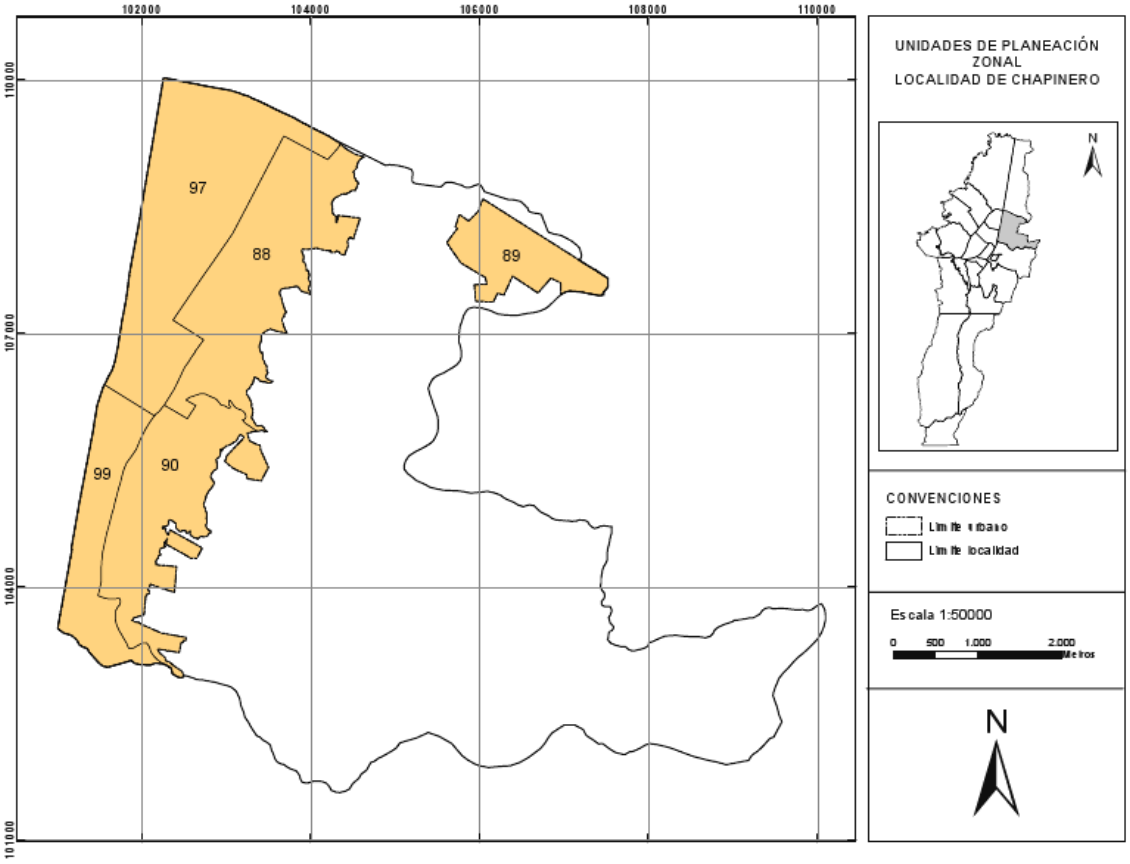
4.1.1. Localización geográfica

La localidad de Chapinero se encuentra ubicada en el centro-oriente de Bogotá D.C. Limita al norte con la Localidad de Usaquén, al sur con la Localidad de Santa fe, al Oriente con los Municipios de La Calera y Choachí y al Occidente con las localidades de Teusaquillo y Barrios Unidos. Tiene una extensión total de 3898,96 hectáreas, de las cuales el 68,3 % han sido clasificadas como área rural y el 31,6% como área urbana. Ocupa entre las 20 localidades del Distrito Capital, el puesto 8 en extensión, siendo menos extensa que las localidades de Sumapaz (78.096 ha.), Usme (21.566 ha), Ciudad Bolívar (12.998 ha.), Suba (10.055 ha.), Usaquén (6.531 ha.), San Cristóbal (4.816 ha.) y Santa Fe (4.488 ha.).

4.1.2. División político-administrativa

Chapinero está comprendida entre las Calle 39 (Río Arzobispo) al sur y la Calle 100 al norte y entre el eje vial Avenida Caracas - Autopista Norte al Occidente y los Cerros Orientales. Se divide en 5 Unidades de Planeación Zonal (UPZ) a saber: El Refugio (88), San Isidro-Patios (89), Pardo Rubio (90), Chico-Lago (97) y Chapinero (99), las cuales albergan un total de 50 barrios (Ver Mapa 2). Hasta el año 2002 sólo 9 de estos barrios estaban legalizados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, todos estos ubicados en la UPZ Pardo Rubio.

Mapa 2 Unidades de Planeación Zonal Localidad de Chapinero



Fuente: Adaptado del Plan de Ordenamiento Territorial

4.1.3. Caracterización demográfica

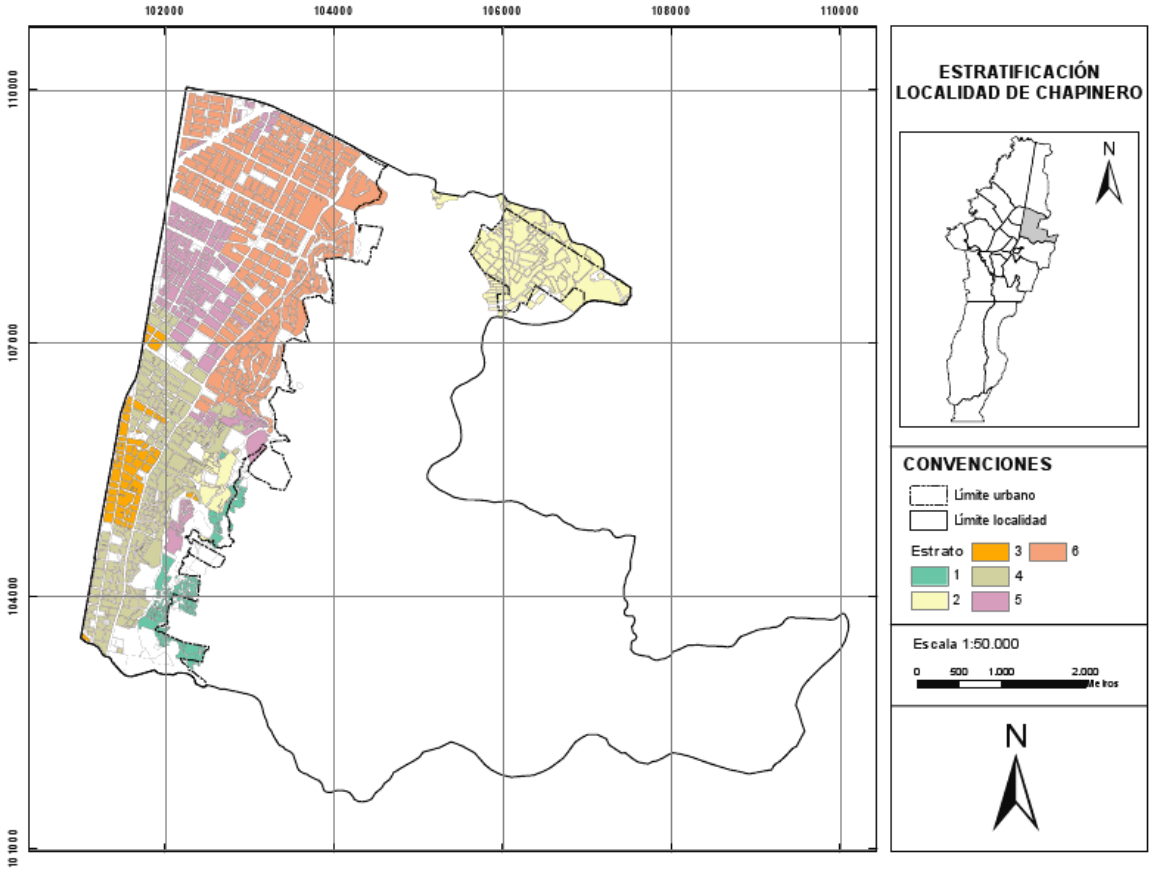
La localidad tiene una población de 122.827[48] habitantes según el censo de 2005 (ECV-2007 para Bogotá) que representa el 1.8% de la población total de la ciudad. Se destaca por ser una de las 20 localidades con menor numero de habitantes (Puesto 6) y, dada su extensión, con menor densidad de población (103 hab./ha) en el área urbanizada.

De la población que reside en la Localidad, según datos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el año 2002, el 1,3% se clasifica en el estrato 1 (5.680

[48] La cifra proporcionada por la Secretaría Distrital de Planeación con referencia al número de habitantes de la Localidad de Chapinero a comienzos del año 2010, corresponde a 131.740 personas.

personas) el 4,6% en el estrato 2 (10.638 personas), el 8% en el estrato 3 (9.898 personas), el 26,6% en el estrato 4 (32.759 personas), el 11,4% en el estrato 5 (14.007 personas) y el 39,4% en el estrato 6 (48.422 personas), siendo predominante la población clasificada en los estratos más altos de la ciudad (Ver Mapa 3).

Mapa 3 Estratificación socioeconómica Localidad de Chapinero

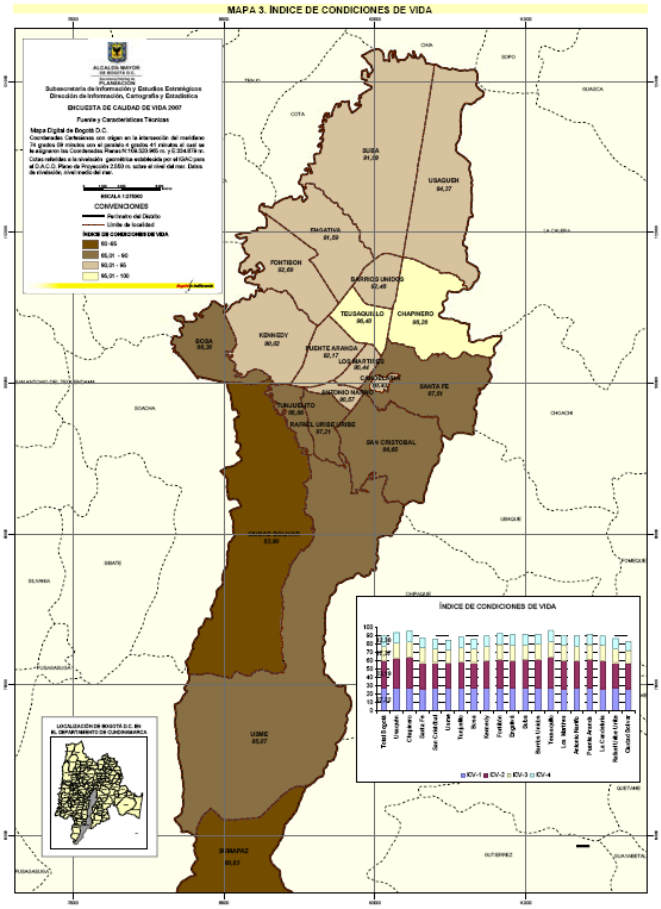


Fuente: Adaptado del Plan de Ordenamiento Territorial

Según la ECV-2007, Chapinero cuenta con un total de 50.351 hogares de los cuales el 1,6% se clasifican como Hogares pobres por NBI y el 0,1% como Hogares en miseria por NBI, ubicándose por debajo del promedio del Distrito Capital en los cuales los porcentajes corresponden a 5% y 0,5%, respectivamente. Con respecto al Índice de Condiciones de Vida (ICV), Chapinero se ubica en un segundo lugar con un valor de 96.26, por debajo de la Localidad de Teusaquillo (96.48) y por encima del valor total para Bogotá (90.09) (Ver

Mapa 4), siendo los factores *Educación y capital humano* y *Tamaño y composición del hogar* en los que Chapinero presenta la situación más favorable con respecto a la totalidad de las localidades.

Mapa 4 Índice de Condiciones de Vida en Bogotá



Fuente: SDP Encuesta de Calidad de Vida 2007 para Bogotá.
http://www.sdp.gov.co/www/resources/calidad_de_vida_07.pdf

4.1.4. Caracterización de las actividades económicas

La Localidad de Chapinero es considerada Centro Empresarial, Comercial y Financiero del Distrito Capital al reunir, según la Cámara de Comercio de Bogotá, el 12% de las empresas de la ciudad. Las actividades económicas se concentran en el sector servicios (84%), en el que participan con un alto porcentaje las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (30%) y las actividades de comercio y reparación de vehículos

(23%) y, con un porcentaje menor, las actividades de intermediación financiera, los hoteles y restaurantes y el transporte, almacenamiento y comunicaciones. Las actividades económicas relacionadas con los sectores Industria y Construcción, si bien se encuentran en la Localidad, tienen participación muy baja en comparación con el sector servicios (5,9% y 5,8%, respectivamente) (Ver Gráfico No. 1).

Gráfico 1 Composición de las actividades económicas Localidad de Chapinero

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Las actividades inmobiliarias se relacionan principalmente con arrendamiento, urbanización y venta de bienes; las actividades empresariales se refieren a oficinas de asesorías y servicios profesionales en informática, asuntos jurídicos, contabilidad, auditoría y gestión, seguido de agencias de publicidad, suministro de personal, investigación y seguridad, entre otras actividades empresariales. Las principales actividades de servicios particulares corresponden a hoteles, consultorios médicos y odontológicos, bancos y corporaciones y parqueaderos públicos.

Las actividades comerciales existentes en Chapinero son, en su orden, la venta de ropa, libros, calzado, flores, joyería y relojería, artículos médicos y quirúrgicos y antigüedades, además del comercio al por menor de muebles para oficina, maquinaria y equipo de oficina, computadores y programas de computadores. Las actividades industriales de producción final corresponden principalmente a fabricación de Software y hardware, publicaciones periódicas, fabricación de muebles y producción de cine y, como actividades de producción intermedia, se encuentran la litografía y tipografía, la industria química, la carpintería y la industria y venta de acero.

Las actividades que más ocuparon personas residentes en Chapinero fueron: servicios (39,4%), comercio (17,4%), actividades inmobiliarias (17,3%), industria manufacturera (10%).

4.1.5. Dinámicas socio-espaciales asociadas a centralidades urbanas

Teniendo en cuenta la caracterización demográfica y de actividades económicas presentada hasta aquí, se pretende a continuación abordar las dinámicas socioespaciales que se dan en la Localidad de Chapinero; como centro financiero, empresarial y comercial de Bogotá, esta localidad ha sufrido grandes transformaciones en las últimas décadas, visibles en la conversión de sectores anteriormente residenciales a sectores comerciales y educativos, que representan polos de atracción de población de otras zonas de la ciudad.

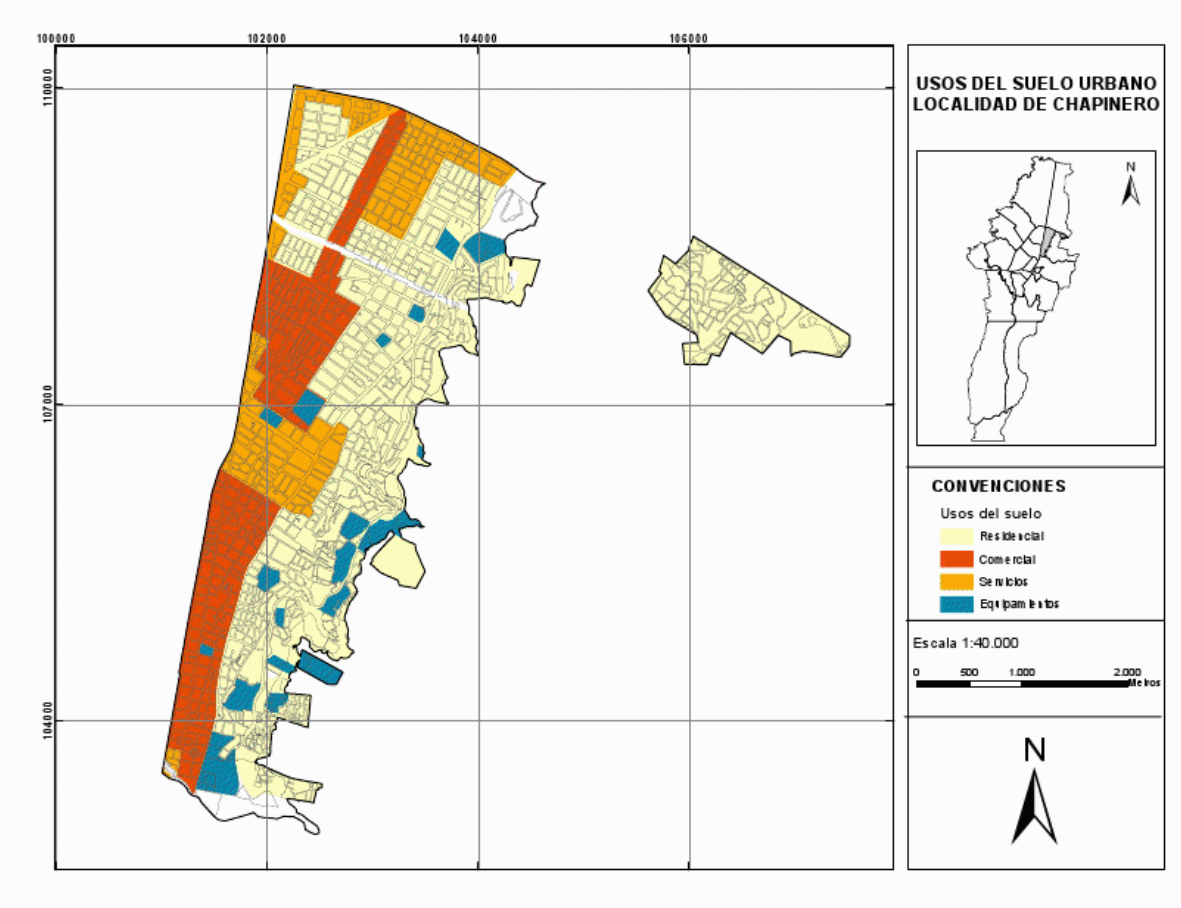
En la actualidad, el uso residencial se presenta en aproximadamente el 60% del suelo urbano de Chapinero, siendo representativo principalmente en los barrios de la parte norte y oriental de la localidad. No obstante, de las 670 manzanas definidas bajo el uso residencial, alrededor de 280 manzanas combinan actividades residenciales con actividades de comercio y servicios, siendo aproximadamente 390 manzanas, de las 1016 que comprende la localidad, de uso exclusivamente residencial.

En la parte occidental de la Localidad se ubican principalmente el comercio y los servicios, siendo el Eje Avenida Caracas – Autopista Norte, la Carrera 13 (Zona Sur) y la Carrera 15 (Zona Norte), los ejes viales en los cuales se concentran las actividades de intercambio comercial. El sector servicios se localiza en la parte norte de la Localidad, principalmente sobre los ejes Avenida Chile o Calle 72 y sobre la Calle 100 (Ver Mapa 5).

Nuevos edificios de apartamentos y oficinas se levantan en sectores donde anteriormente se situaban amplias y majestuosas casas que caracterizaron esta localidad, imponiendo ritmos distintos al sector asociados al mayor flujo vehicular y peatonal que suponen las

construcciones multifamiliares y las actividades comerciales y empresariales. La multiplicación de predios dedicados al parqueo de vehículos, de hoteles, entidades bancarias, restaurantes, bares y centros comerciales, evidencian el proceso de transformación tanto de la localidad como de la ciudad hacia una economía de servicios, que supone así mismo una complementariedad entre las actividades económicas y entre los usos.

Mapa 5 Usos del suelo urbano Localidad de Chapinero



Fuente: Adaptado del Plan de Ordenamiento Territorial

La consolidación de zonas de esparcimiento como la llamada “Zona Rosa” ubicada entre las Calles 79 y 86 y las Carreras 11 y 15 y el Parque de la 93 hacia el norte y otros puntos de concentración de bares y tiendas hacia el sur, vistas como soporte de la intensa

actividad financiera, empresarial, comercial y educativa de la localidad, refleja la importancia que este sector de la ciudad adquiere en términos de promoción de servicios, generación de empleo, oferta cultural, intercambio comercial, etc.

Cabe resaltar de Chapinero la diferenciación entre las zonas norte y sur de la localidad; en la primera se observan núcleos afianzados de entidades aseguradoras, fiduciarias y de leasing empresarial, localizados sobre la Avenida Chile o Calle 72 (Ver Foto 3), el Centro de Negocios Andino en la Calle 82 con Carrera 11 y el World Trade Center, ubicado en la Calle 100 con 8ª. La concentración de firmas y/o empresas de gran valor en este sector otorga a la zona norte de la Localidad la condición de centralidad, dado que el movimiento de capital refleja la importancia de este punto en la estructura socioeconómica de la ciudad.

Se localizan además en este sector embajadas y consulados en los barrios El Retiro y Chicó, galerías, hoteles, clubes sociales, casinos, centros comerciales (Unilago, Atlantis Plaza, Andino, Granahorrar, entre otros) y colegios tradicionales como el Gimnasio Moderno, el Liceo Francés y el Nueva Granada.

Foto 3 Panorama sobre la Avenida Chile en la Localidad de Chapinero

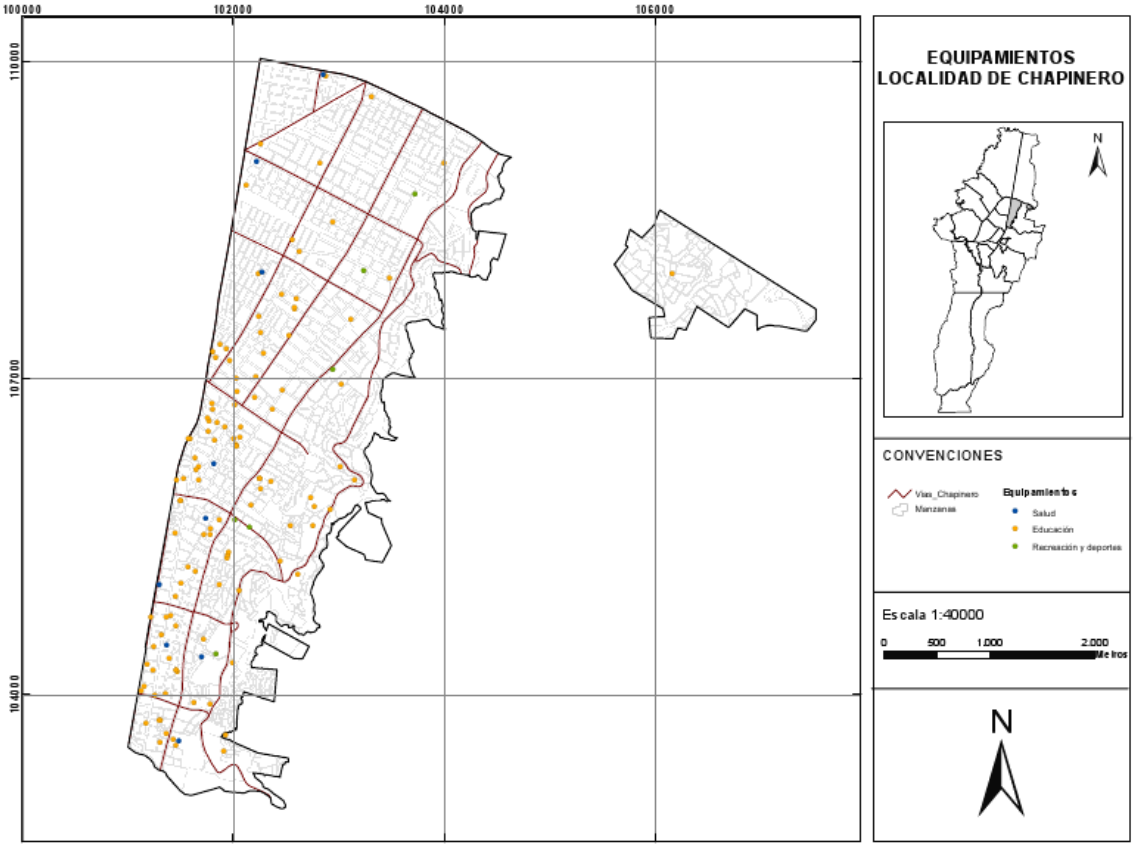
Fuente: Portal Web www.bogota.gov.co

En la parte sur se concentran una gran cantidad de locales comerciales y de equipamientos (Ver Mapa 6), entre los que se encuentran universidades como la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Santo Tomás, la Universidad Piloto y la Universidad Católica de Colombia, instituciones de educación no formal, centros de educación distrital, colegios privados, clínicas y hospitales, teatros y salas de cine, albergando una población más diversificada.

Se destaca la importancia que cobra la parte central de la localidad en la década del 90, al ser una de las mayores áreas de concentración de empleo de la ciudad, específicamente el área que rodea la Plaza de Lourdes en la Calle 63 y la creciente oferta de empleo en la zona norte, particularmente el núcleo Chicó – Lago, en la misma época. Así mismo, la importancia del Eje Caracas – Autopista Norte, límite occidental de la Localidad, el cual se constituye como uno de los 2 ejes principales de la Capital entre los que se distribuye el empleo, siendo el otro eje la Avenida El Dorado, desde el centro hasta el aeropuerto[49].

[49] Ver Decreto 469 de 2003 Revisión del POT de Bogotá, Anexo No. 1: Documento Técnico de Soporte.

Mapa 6 Equipamientos Localidad de Chapinero



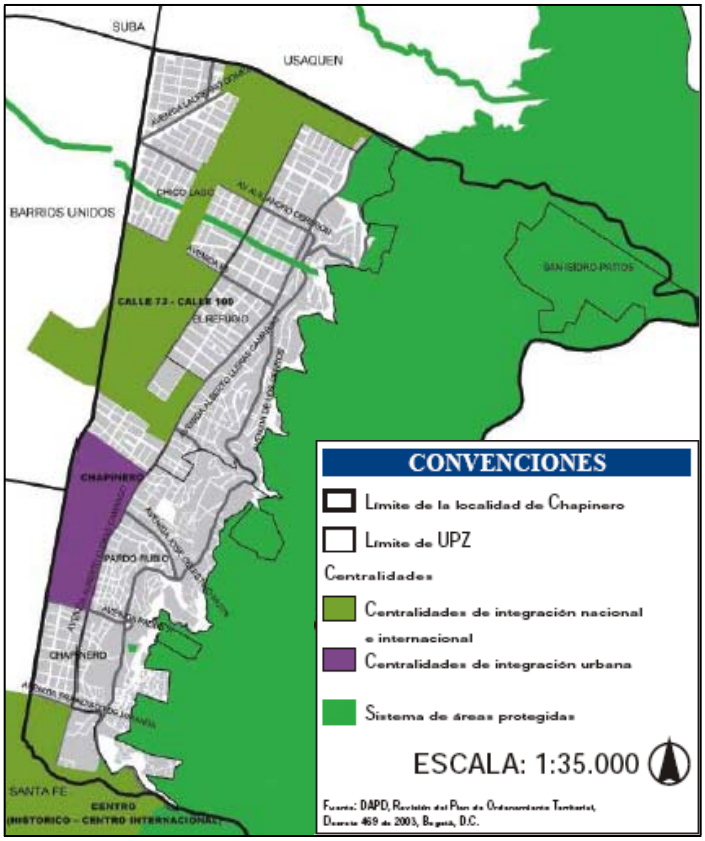
Fuente: Adaptado Plan de Ordenamiento Territorial

Encontramos en la Localidad dos de las 21 centralidades del Distrito Capital, al norte la Centralidad de Integración Nacional e Internacional “Calle 72 – Calle 100”, caracterizada por la concentración de usos institucionales, comerciales y de servicios empresariales, como se había mencionado, y al sur la Centralidad de Integración Urbana “Chapinero”, la cual presenta como uso principal actual el uso comercial (Ver Mapa 7). Resaltamos en cada una de estas centralidades la función que cumplen en la estrategia de ordenamiento de la ciudad a largo plazo (“Integración nacional e internacional” e “integración urbana”, respectivamente) y las directrices para su desarrollo, en el primer caso relacionadas con la consolidación de servicios globales, la integración virtual de la Ciudad Región con el mundo, la atracción de inversión extranjera y la cualificación del espacio urbano, y en el

segundo caso relacionadas con la generación de equilibrio entre la vivienda y las actividades económicas y el mejoramiento de la movilidad en la zona.

Tales centralidades resultan relevantes para la observación de las dinámicas socioespaciales del sector, al revelar desde una perspectiva estructural el carácter de las actividades económicas que allí se implantan y las funciones que éste cumple en un sistema local y regional; pero también, las actividades cotidianas que tienen lugar allí, intercambios, desplazamientos, encuentros, diálogos, etc.

Mapa 7 Centralidades Localidad de Chapinero



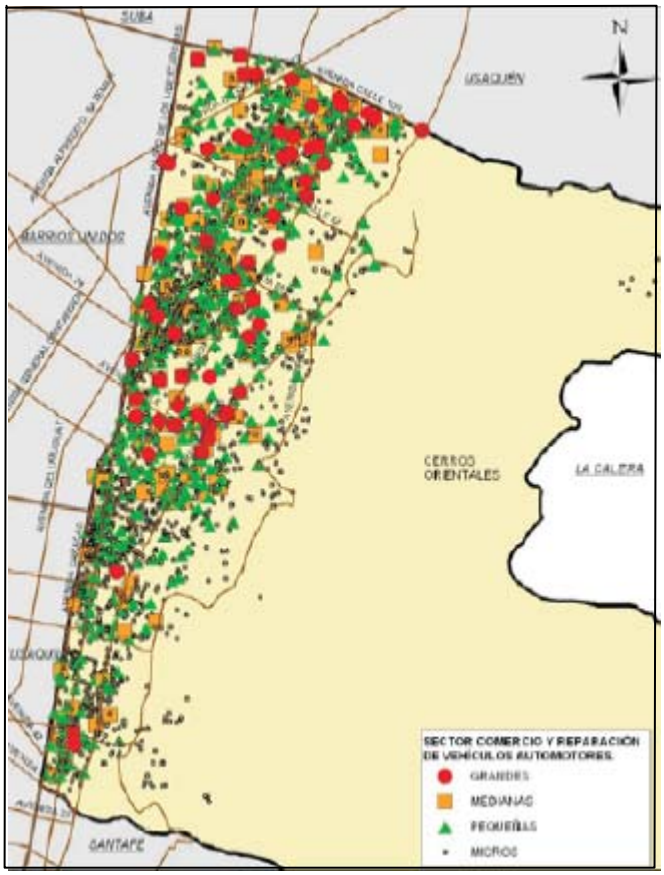
Fuente: DAPD "Recorriendo Chapinero. Diagnóstico físico y socioeconómico de las Localidades de Bogotá D.C." Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004.

De acuerdo con las observaciones, la localidad presenta diversos lugares de encuentro como la Plaza de Lourdes, la zona Rosa, el Parque de la 93 y el Paseo del Virrey, que invitan a los ciudadanos a recorrer los espacios públicos, a disfrutar de las zonas verdes

en algunos casos y de actos culturales en otros, promoviendo la recreación activa y pasiva, lo que convierte estos puntos en centros de actividad cultural y social a nivel local y distrital.

Igualmente, posee zonas con una fuerte dinámica comercial localizadas principalmente sobre los ejes viales que recorren la localidad en sentido sur-norte, estos son, la Carrera 13 y la Carrera 15, las cuales se presentan como rutas de desplazamiento de la ciudadanía. Estos ejes viales, puede observarse, articulan distintos puntos de la localidad con sus centralidades y, así mismo vincula las múltiples centralidades, en el caso particular de Chapinero, relacionadas estrechamente con áreas de concentración del comercio formal (Ver Mapa 8).

Mapa 8 Localización del comercio formal Localidad de Chapinero.



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. Perfil económico y empresarial de la Localidad de Chapinero.

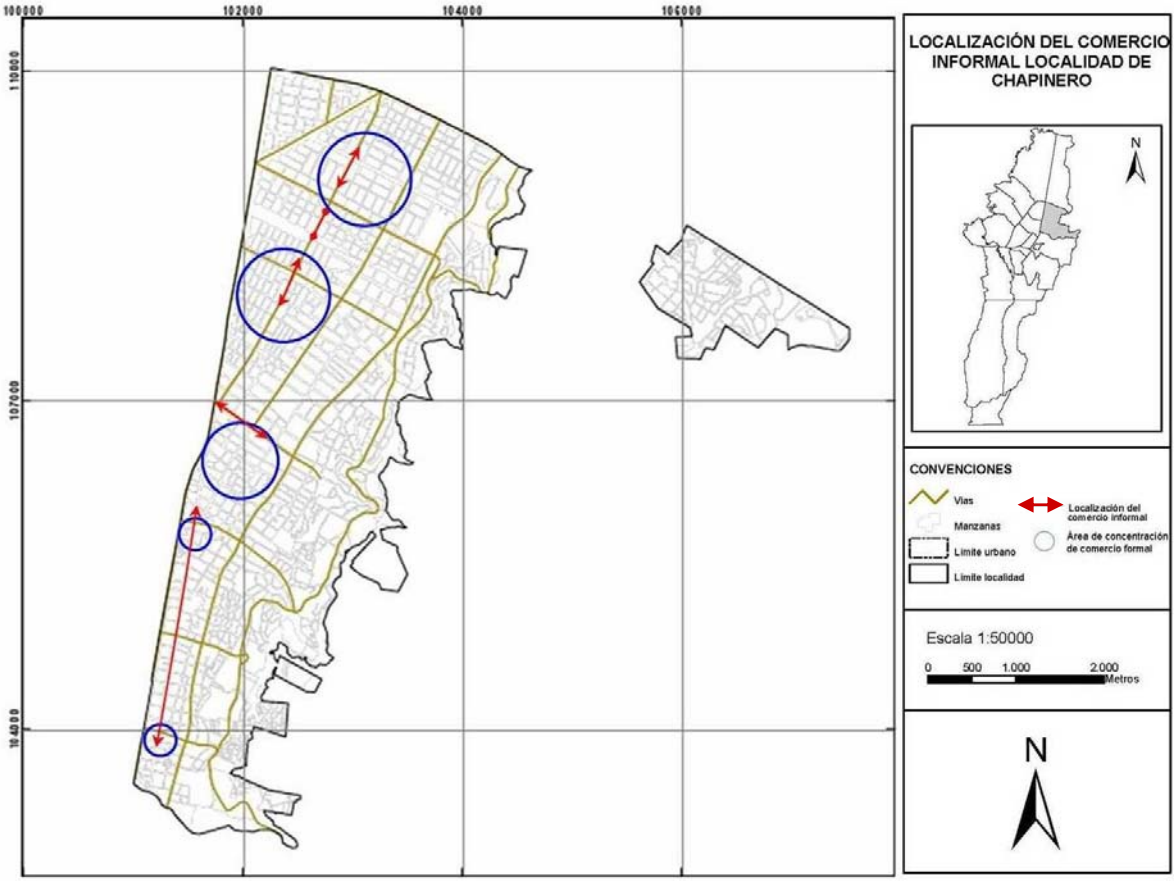
Lo anterior, determina también la localización del comercio informal en el espacio urbano (Ver Mapa 9), más aún si examinamos la relación entre las centralidades menores ubicadas en la parte sur de la Localidad, como explicamos anteriormente relacionadas con un tipo de comercio de pequeña escala, y el espacio de atracción entre éstas, constituido en el eje vial de la Carrera 13 (Ver Foto 4)

Foto 4 Ventas Informales sobre la Carrera 13, Localidad Chapinero

Fuente: Portal Web www.radiosantafe.com

En el caso de las centralidades de la parte norte de la Localidad, vinculadas con un comercio de gran escala (medianas y grandes empresas) y con actividades de tipo financiero, cada una corresponde a su dinámica propia; es decir, a pesar de estar articuladas por el eje de la Carrera 15, cada centralidad responde a la dinámica creada en el eje mencionado en intersección con distintos ejes transversales, en el primer caso, la dinámica de la Calle 72, en el segundo la de la Calle 85 y el tercero la de la Calle 92. Se observa, en la parte norte, una menor concentración o mayor distribución de ventas informales sobre los ejes principales y una concentración de vendedores en las esquinas, aunque en menor grado que las de la parte sur.

Mapa 9 Localización Comercio informal Localidad de Chapinero



Fuente: Adaptado del Plan de Ordenamiento Territorial

Así pues, los andenes y las esquinas se entienden como espacios de desplazamiento, pero también de intercambio y diálogo entre los diferentes actores, como veremos más adelante cuando hagamos referencia a la ocupación del espacio público.

4.1.6. Procesos de recuperación espacio público en Chapinero

Los procesos de recuperación del espacio público en la Localidad de Chapinero adelantados por la Administración Distrital se han concentrado principalmente en los ejes viales más importantes del sector la Avenida Caracas y las Carreras 7ª, 9ª, 11, 13 y 15,

así como las calles 45, 49, 53, 57, 60, 61, 63, 67, 72, 76, 85 y 90; desde el año 2000 han sido registrados por el Departamento administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP alrededor de 197 diligencias de recuperación y/o restitución de espacios públicos, ocupados por casetas, vendedores informales estacionarios, semiestacionarios y ambulantes (Ver anexo 1).

Durante los años 2000 y 2001, los procesos de intervención sobre ocupaciones *indebidas*, se centraron en la restitución de espacios públicos ocupados por casetas, sobre las cuales existían actuaciones administrativas (querellas) instauradas entre los años 1995 y 1999, principalmente. De igual forma, en el año 2000 el Tribunal Superior de Bogotá mediante la Acción Popular 00-0008 declaró la totalidad del área en el ámbito territorial de competencia de la Alcaldía Local de Chapinero como espacio público recuperado y/o preservado en cualquier tiempo. No obstante esta declaratoria, durante ese mismo año, se adelantaron más de 115 procesos de recuperación de espacios públicos, en distintos puntos de la localidad, haciendo operaciones puntuales sobre la Avenida Caracas, la Carrera 7ª, 9ª y 13 y entre calles 49 y 76, área que comprende la parte central de la Localidad.

En este mismo año, se registran el mayor número de diligencias de recuperación de espacios públicos de la localidad, alrededor del 60% de los procesos efectuados entre los años 2000 y 2007, de acuerdo con los datos contenidos en el inventario del DADEP. Durante los tres años siguientes -2001, 2002, y 2003- las diligencias de levantamiento de casetas continúan, siendo a partir del año 2004 más significativas las diligencias de recuperación de espacio público ocupado por vendedores semi-estacionarios y ambulantes.

Como en toda la ciudad, en la Localidad se refleja la continuidad del proceso de intervención sobre la ocupación *indebida* del espacio público desarrollado durante los últimos 10 años, dejando gran parte de los espacios públicos que se articulan a los principales ejes viales de Chapinero bajo la definición de “espacios públicos recuperados y/o preservados”, lo cual significa que en estos puntos de la localidad no es permitida la presencia de vendedores informales (Ver Anexo 6).

No obstante, es posible observar la fuerte dinámica en términos de comercio informal que presenta la localidad en la actualidad, a pesar de los continuos operativos (Ver Foto 5) y de las alternativas laborales y de reubicación ofrecidas. Sobre estas últimas, cabe resaltar que al hacer una observación en la "Caseta Feria popular" de Chapinero, gran parte de sus locales se encuentran subutilizados, sirviendo apenas de vitrinas para los pocos vendedores que permanecen allí y que en la actualidad dedican su tiempo a labores de confección de prendas y venta de pequeños artículos.

Foto 5 Operativos Policiales en la Carrera 15 con 85, Localidad de Chapinero.

Fuente: Periódico El Tiempo Enero 7 de 2009

4.2. Centro: Localidades Santa Fe y La Candelaria

4.2.1. Localización geográfica

Las Localidades de Santa Fe y La Candelaria se encuentran ubicadas en el centro de Bogotá D.C.; la primera de éstas limita al norte con la Localidad de Chapinero, al sur con las Localidades de San Cristóbal y Antonio Nariño, al Oriente con el Municipio de Choachí y al Occidente con las localidades de Mártires y Teusaquillo y la segunda se ubica en el interior de la Localidad de Santa Fe por lo cual limita en todos sus puntos cardinales con ésta. En total las localidades en mención tienen una extensión de

4671,81 hectáreas, siendo Santa Fe una de las localidades más grandes de la ciudad (4.488 hectáreas) con una proporción de suelo rural correspondiente al 84,7 % y de suelo urbano correspondiente al 15,2%.

En contraste, La Candelaria es la Localidad más pequeña de la Capital (183,81 hectáreas), siendo la totalidad de su territorio clasificado como suelo urbano; por su riqueza patrimonial se reconoce como “centro histórico cultural” de la ciudad.

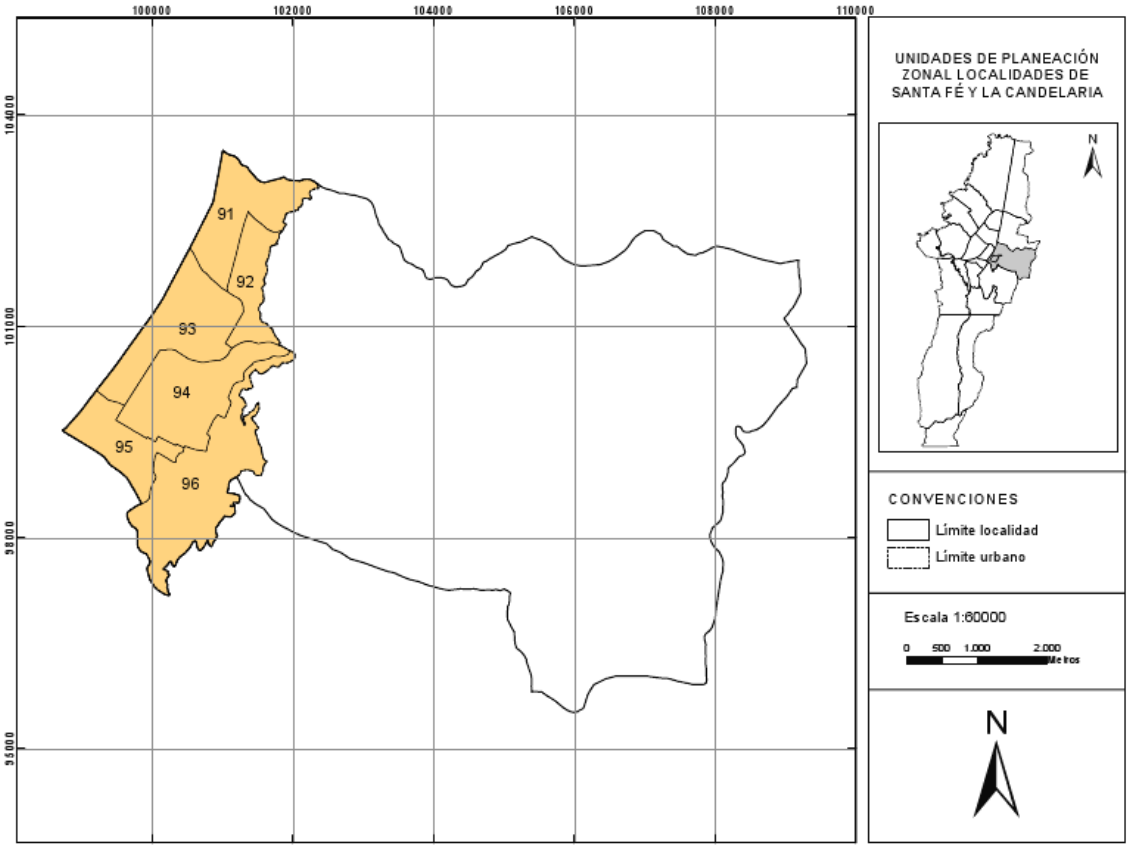
4.2.2. División político-administrativa

La Localidad de Santa Fe está comprendida entre la Calle 39 (Río Arzobispo) al Norte y la Av. Calle 1ª al sur y entre la Avenida Caracas al Occidente y los Cerros Orientales, hacia donde se extiende su área rural. Una parte en su interior, corresponde a la Localidad de La Candelaria, comprendida entre las Avenidas Jiménez de Quesada y Circunvalar al norte, las calles 4ª, 4b, 4a y la Carrera 5ª al sur, la Carrera 10ª o Avenida Fernando Mazuera al occidente y la Avenida Circunvalar, Calle 8ª y Carrera 4ªeste al oriente. El área urbana de la Localidad de Santa Fe, la Localidad de La Candelaria y parte de los territorios de las Localidades Teusaquillo y Los Mártires, representan la “Centralidad Centro”, constituida por el Centro Histórico y el Centro Internacional.

La Localidad de Santa Fe se divide en 5 Unidades de Planeación Zonal (UPZ): Sagrado Corazón (91), La Macarena (92), Las Nieves (93), Las Cruces (95) y Lourdes (96), que comprenden un total de 38 barrios, de los cuales hasta el año 2002, estaban legalizados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital un total de 23, entre los que se encontraban todos los barrios de la UPZ Lourdes y un barrio de la UPZ La Macarena. Con respecto a la Localidad de La Candelaria, se observa que está se compone de una sola Unidad de Planeación Zonal (UPZ) denominada La Candelaria (94), la cual contiene 8 barrios: Nueva Santa Fe de Bogotá, Santa Bárbara, Belén, Las Aguas, La Catedral, La

Concordia, el Centro Administrativo y Candelaria, de los cuales ninguno se ha legalizado (Ver Mapa 10)

Mapa 10 Unidades de Planeación Zonal Localidades de Santa Fe y La Candelaria.



Fuente: Adaptado del Plan de Ordenamiento Territorial

4.2.3. Caracterización demográfica

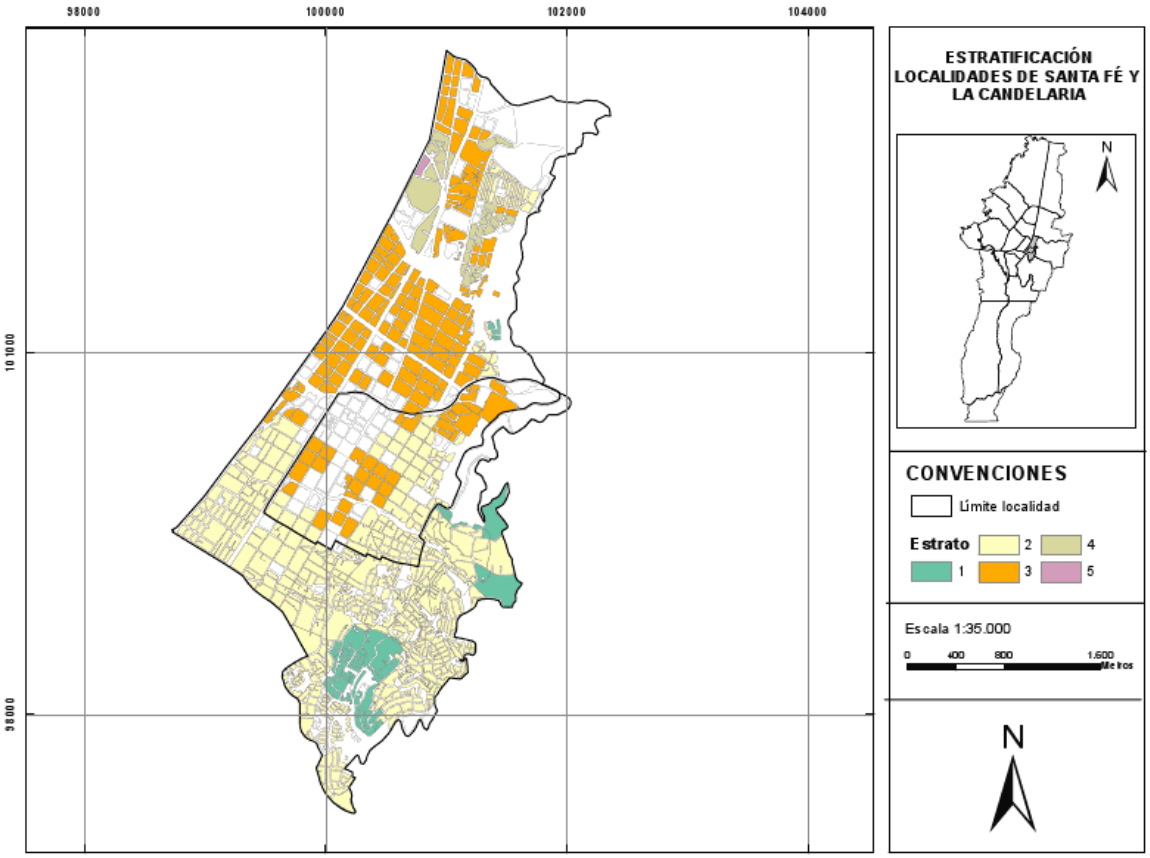
Según datos proporcionados por el censo de 2005 (ECV-2007 para Bogotá), el número de habitantes de las Localidades en mención asciende a 131.728[50], de los cuales 109.107 viven en la Localidad de Santa Fe representando el 1.6% de la población total de la ciudad y 22.621 viven en la Localidad de La Candelaria, esto es, el 0,3% de la población

[50] La cifra proporcionada por la Secretaría Distrital de Planeación con referencia al número de habitantes de las Localidades de Santa Fe y La candelaria a comienzos del año 2010, corresponde a 109.977 y 24.107 personas, respectivamente. De acuerdo con estas cifras, el total de habitantes del sector Centro es 134.084 personas.

total de Bogotá. De acuerdo con estos datos, Santa Fe y La Candelaria hacen parte de las localidades con menor número de habitantes de la ciudad, lo cual evidencia la baja vocación residencial que en la actualidad tiene el centro urbano, más aun si se considera la disminución constante de la población de La Candelaria que según datos del Censo realizado en el año 1973 ascendía a 35.047 habitantes, posteriormente en el año 1985 contaba con 30.948 habitantes y en el censo del año 2003 presentó 27.450 habitantes.

Con respecto a las condiciones de vida de las personas que habitan en estas localidades se resalta la predominancia de población con niveles socioeconómicos bajo y medio bajo, clasificándose según datos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el año 2002 para la Localidad de Santa Fe, el 2,2% en el estrato 1 (2.408 personas), el 67,9 en el estrato 2 (72.690 personas), el 24,5% en el estrato 3 (26.213 personas), el 3,2% en el estrato 4 (3.393 personas) y el 0,9% en el estrato 5 (992 personas). De acuerdo con la misma fuente, en la Localidad de La Candelaria el 66,3% de la población se clasifica en el estrato 2 (18.190 personas), el 30,2% en el estrato 3 (8.280 personas) y el 3,7% se encuentra sin clasificación, resaltando que en esta localidad no existe población perteneciente a los estratos 1, 4, 5 y 6 (Ver Mapa 11).

Mapa 11 Estratificación socioeconómica Localidades de Santa Fe y La Candelaria.



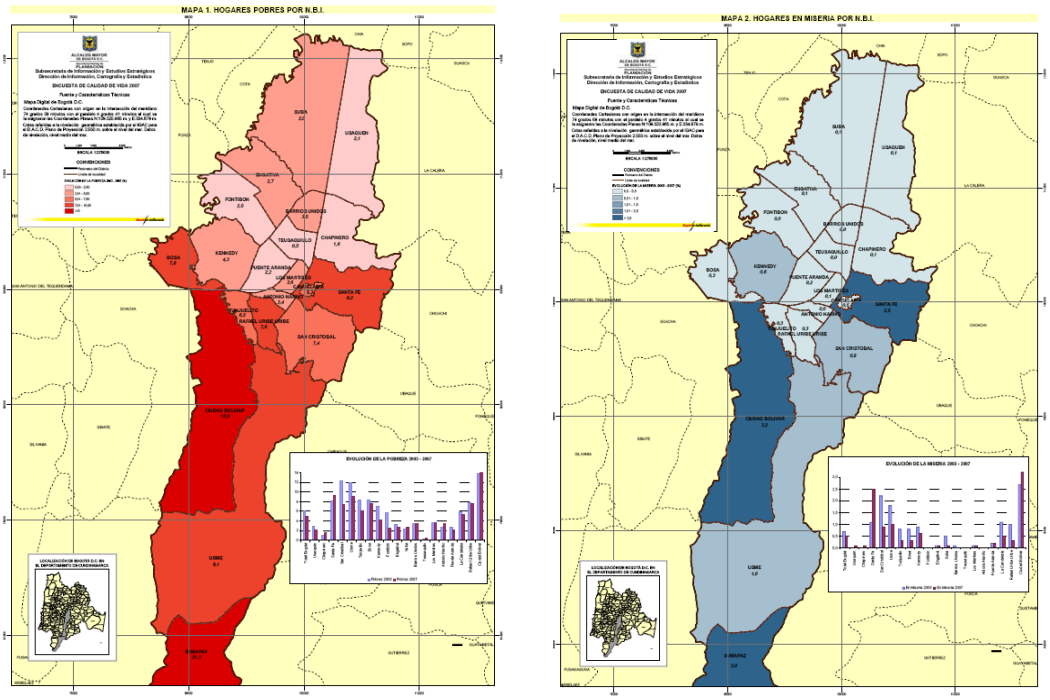
Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial

Otro dato a señalar, particularmente en la Localidad de Santa Fe, es la alta proporción de Hogares pobres por NBI (9,2%), esto es, un total de 30.274 hogares en condiciones de pobreza y 8.227 hogares en miseria por NBI (2,5%), si se compara con el promedio del Distrito Capital (Ver Mapa 12). Con respecto al Índice de Condiciones de Vida (ICV), Santa Fe presenta un valor de 87.51, por debajo del valor total para Bogotá (90.09), ubicándose entre las localidades con bajo nivel de condiciones de vida, entre las que también se encuentran: Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Bosa, Usme, Ciudad Bolívar y Sumapaz. Se observan en Santa Fe valores notoriamente bajos en los factores que se refieren a *Acceso y calidad de los servicios* y *Calidad de la vivienda*.

Según la ECV-2007, La Candelaria cuenta con un total de 7.820 hogares de los cuales el 5,3% se clasifican como Hogares pobres por NBI y el 0,5% como Hogares en miseria por

NBI, un número similar al promedio del Distrito Capital, donde los porcentajes corresponden a 5% y 0,5%, respectivamente. Con respecto al Índice de Condiciones de Vida (ICV), la localidad con un valor de 90.43 tiene un índice similar al promedio de la Capital (90.09), siendo el *Acceso y calidad de los servicios* y *Calidad de la vivienda* los factores que más afectan las condiciones de vida de la población.

Mapa 12 Hogares pobres por NBI (Izquierda) y Hogares en miseria por NBI (Derecha) en Bogotá.



Fuente: Encuesta Calidad de Vida 2007 para Bogotá.

4.2.4. Caracterización económica de las Localidades Santa Fe y La Candelaria

La Localidad de Santa Fe, ubicada en el centro histórico, administrativo y comercial de la ciudad, alberga según la Cámara de Comercio de Bogotá el 5 % de las empresas de la Capital, siendo representativas aquellas dedicadas a actividades económicas ligadas a los sectores servicios e industria (83% y 11%, respectivamente) (Ver Gráfico No. 2); cabe resaltar que de las empresas pertenecientes al sector servicios, el 45% corresponde a empresas consagradas a actividades de comercio, siendo éste el renglón que cobra mayor importancia en la economía local, seguida de empresas dedicadas a actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (13%).

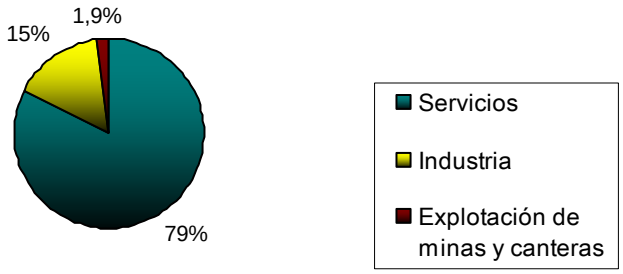
Gráfico 2 Composición de las actividades económicas Localidad de Santa Fe

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Observamos en el segmento de actividades de comercio, según la misma fuente, una alta participación del comercio de alimentos, bebidas y tabaco y del comercio al por mayor y al por menor de productos de consumo doméstico como bisutería, calzado, prendas de vestir, artículos para el hogar, artesanías y muebles. Igualmente, entre las actividades económicas que sobresalen en el sector servicios se encuentran actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones, actividades jurídicas y de contabilidad, teneduría de libros y auditoria, actividades empresariales de obtención y suministro de personal, actividades inmobiliarias realizadas con bienes propios o arrendados, expendio de alimentos preparados en el sitio de venta y alojamiento en hoteles y otros tipos de hospedaje no permanente (CCB, Perfil socioeconómico de Santa Fe, pag. 59)

La Localidad de La Candelaria, centro histórico y cultural de la ciudad, reúne según la Cámara de Comercio de Bogotá el 1,4% de las empresas de la Capital. Las actividades económicas se concentran en el sector servicios (79%), en el que participan con un alto porcentaje las actividades de comercio (41%), seguidas de actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (13%) (Ver Gráfico No. 3). En menor medida participan en este sector actividades relacionadas con los servicios de hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones e intermediación financiera.

Gráfico 3 Composición de las actividades económicas Localidad de La Candelaria



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Las actividades comerciales presentes en la localidad son la venta de artículos de metales preciosos, de relojería, de joyería, alfombras, prendas de vestir, alimentos, víveres en general, productos farmacéuticos, medicinales y odontológicos, artículos de perfumería, cosméticos y artículos de arreglo y aseo personal, artículos de ferretería, cacharrerías y misceláneas y actividades comerciales de las casas de empeño o compraventas[51].

Con respecto a las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler cabe resaltar la existencia en la Localidad de oficinas jurídicas, de trámites de documentos y de asesorías en diversas ramas de conocimiento, entre otras. Las actividades industriales, que representan el 15% de las actividades económicas de la localidad, se enfocan en la manufactura de joyas, instrumentos musicales, artículos deportivos, juguetes, prendas de vestir y servicios de impresión, arte, diseño y composición.

4.2.5. Dinámicas socio-espaciales asociadas al Centro de la ciudad.

Considerado el centro histórico y administrativo de la Capital, el sector al que hemos denominado “Centro” y que comprende las Localidades de Santa Fe y La Candelaria, se caracteriza por ser un espacio donde se desarrollan múltiples actividades algunas de estas asociadas al comercio y los servicios como se mostró anteriormente, otras

[51] Datos tomados de documento de la Cámara de Comercio de Bogotá, documento “Perfil económico y empresarial de la Localidad La Candelaria”.

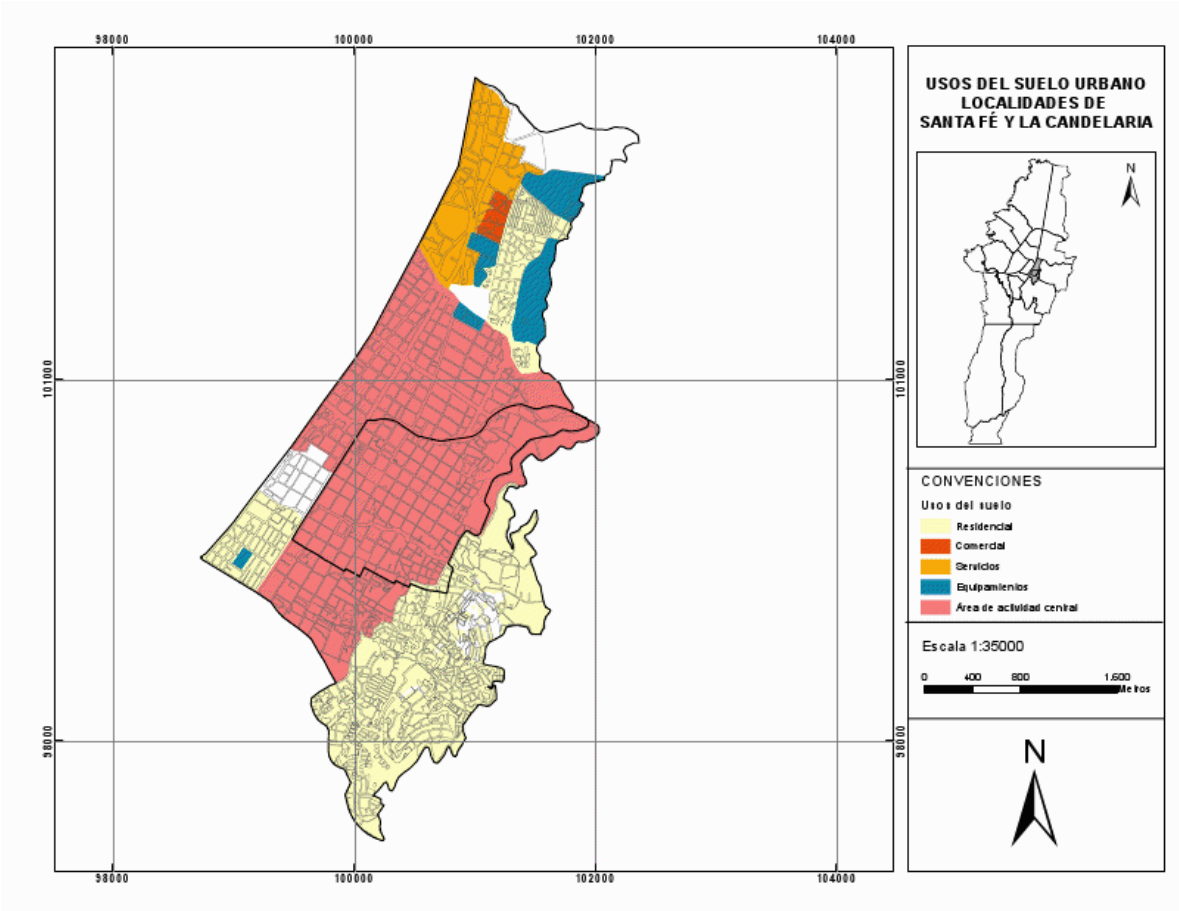
asociadas a la Administración pública tanto local como nacional, a la educación, al esparcimiento, a la recreación y al turismo, entre muchas otras.

Es por esto que el centro de la ciudad alberga diariamente una población flotante de aproximadamente 1.707.745 personas[52] según datos de la Secretaría Distrital de Planeación, en respuesta a la magnitud de la oferta cultural, comercial, educativa y de servicios existente en el sector. Encontramos en el centro, además del uso residencial localizado principalmente en la parte sur, una extensa área clasificada como "área de actividad central" donde conviven usos de vivienda, comercio, servicios y dotacionales, según definición del POT; esta área comprende la totalidad de la Localidad de La Candelaria y parte de las zonas sur y centro-occidental de la Localidad de Santa Fe, donde ubicamos el sector comercial de San Victorino. Hacia el norte, se localizan primordialmente los servicios empresariales y el comercio cualificado, en lo que conocemos como el Centro Internacional y sus alrededores (Ver Mapa 13).

Este sector Bogotá, según el POT, corresponde a la Centralidad "Centro" (Centro Internacional – Centro Histórico) donde se encuentran el núcleo fundacional de la ciudad y las sedes de entidades gubernamentales del orden nacional y Distrital, entre éstas la Casa de Nariño, el Palacio de justicia y la Casa Liévano alrededor de la representativa Plaza de Bolívar. Alberga además, barrios con un alto valor histórico como Egipto, Las Nieves, la Perseverancia y Las Cruces, en la actualidad objeto de programas de renovación urbana que tienen como propósito la recuperación del patrimonio urbano y el restablecimiento de las relaciones entre el centro tradicional y las áreas circundantes.

[52] Este dato corresponde al total de población flotante para cuatro localidades que hacen parte del Plan Zonal del Centro, estas son: La Candelaria, Santa Fe, Mártires y Teusaquillo.

Mapa 13 Usos del suelo Localidades de Santa Fe y La Candelaria



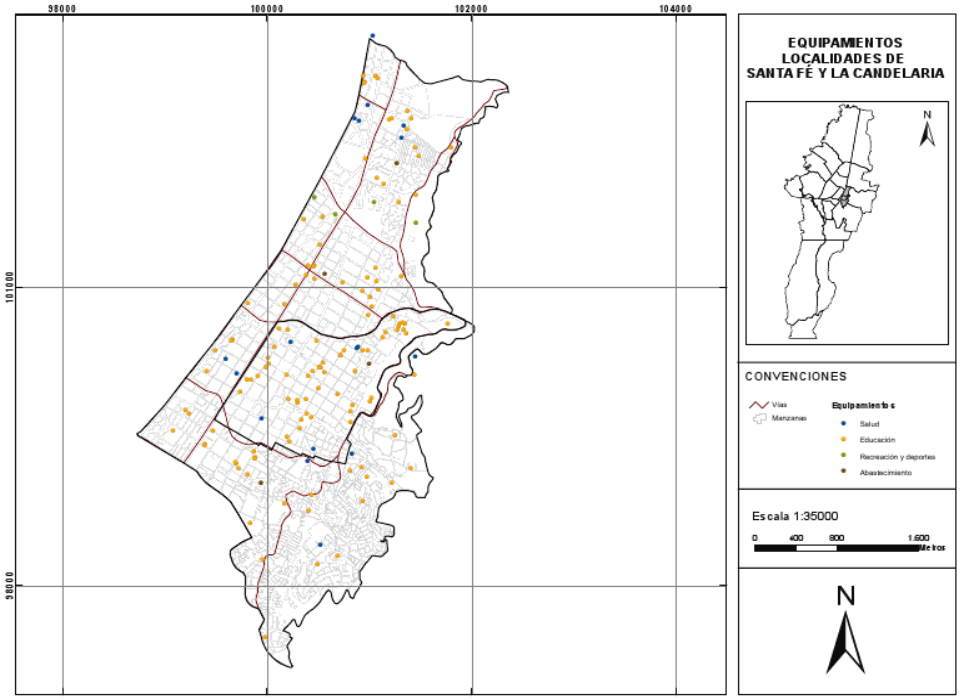
Fuente: Adaptado Plan de Ordenamiento Territorial

Dado el proceso de deterioro que vivió el centro de la ciudad durante la segunda mitad del siglo XX, en la cual perdió de manera paulatina gran parte de sus habitantes llegando a albergar en algunos sectores poblaciones vulnerables y en condiciones de marginalidad, el Plan de Ordenamiento Territorial proyecta la Operación Estratégica Centro, que busca consolidar al norte las actividades terciarias y de servicios complementarios, al sur una gran área residencial y al occidente una nueva zona de actividades comerciales de servicios, industria, logística y grandes equipamientos urbanos, además de una zona estratégica de investigación y prestación de servicios de salud, aprovechando la infraestructura hospitalaria existente. De esta manera, el POT busca fortalecer el centro tradicional para “incorporar actividades más dinámicas y apoyar la conservación de la

zona histórica, consolidándolo como zona con mayor valor patrimonial en la ciudad, con mejor accesibilidad y nuevos servicios”[53].

Otro punto a resaltar en la dinámica del centro es el alto número de equipamientos educativos (Ver Mapa 14), localizados principalmente en la Localidad de La Candelaria, además de contar con amplio inventario cultural, en el que se destacan importantes Museos de la ciudad, bibliotecas, centros culturales, academias y escuelas de arte, salas de teatro y cinemas. En este sentido, son características en el centro urbano las actividades culturales y turísticas, que atraen población de todas las localidades de Bogotá y de otras regiones del país; asimismo, las actividades comerciales desarrolladas históricamente en la parte centro-occidental, que con el tiempo han venido ganando importancia sobre la actividad residencial de la localidad, convirtiéndose en uno de los factores que atraen una alta cifra de población flotante.

Mapa 14 Equipamientos Localidades de Santa Fe y La Candelaria

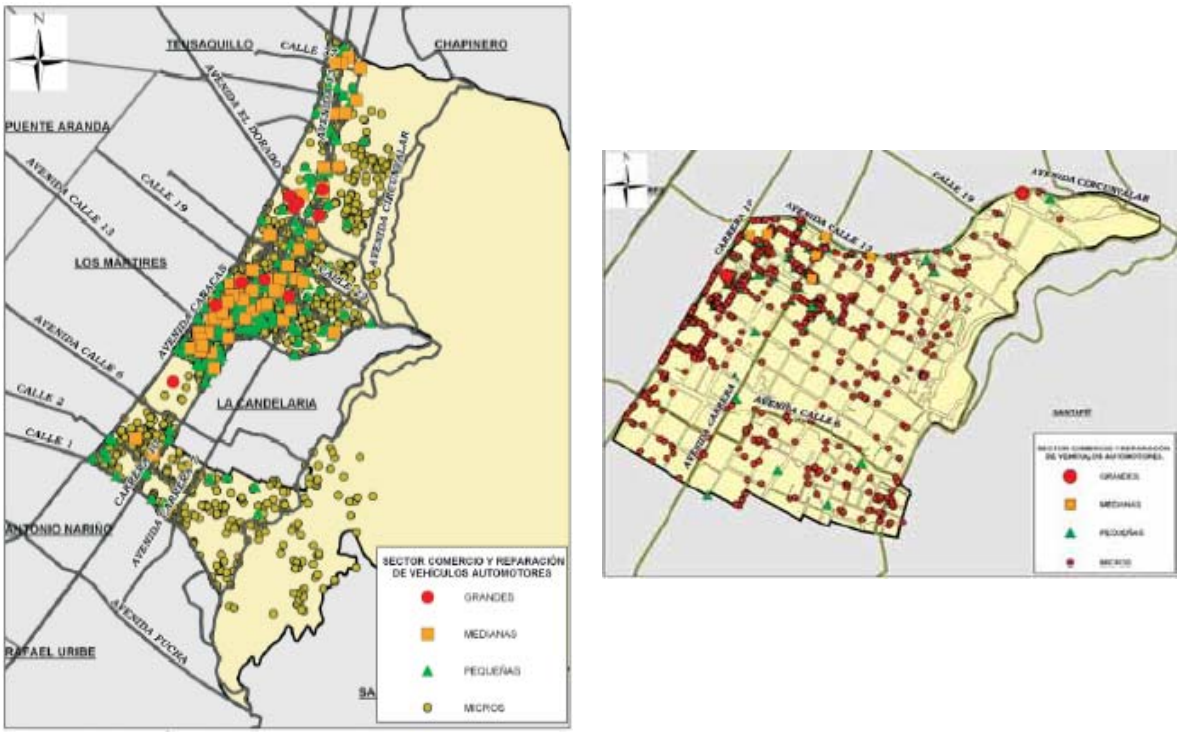


Fuente: Adaptado del Plan de Ordenamiento Territorial

[53] Decreto 469 de 2003. Revisión Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Anexo 1. Documento Técnico de Soporte. Pág. 133.

Es precisamente en este sector en donde se observa, según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, una alta concentración de micro, pequeñas y medianas empresas, localizadas fundamentalmente en los barrios Santa Inés, La Capuchina, La Veracruz y Las Nieves (Ver Mapa 15), generando una fuerte dinámica comercial en torno a importantes ejes viales como son la Avenida Caracas, las Carreras 10ª y 7ª, la Avenida Jiménez y las Calles 19 y 26.

Mapa 15 Localización del comercio formal Localidades de Santa Fe (Izquierda) y La Candelaria (Derecha)



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. Perfil económico y empresarial de la Localidad de Santa Fe y Perfil económico y empresarial de la Localidad de La Candelaria.

Estos ejes viales son fundamentales en la descripción de la dinámica socioespacial del centro de la ciudad, ya que concentran un alto flujo peatonal y vehicular, siendo vías tanto de acceso a las actividades del área central como ejes de conexión de diferentes sectores, entre estos el centro histórico, el centro administrativo, el área de comercio constituida en torno al sector de San Victorino y el Centro Internacional. Cabe resaltar el funcionamiento del Sistema Masivo de Transporte Transmilenio en el sector, ya que dos

de los ejes viales mencionados –la Avenida Caracas y la Avenida Jiménez- cuentan con este servicio, otros dos, específicamente la Carrera 10ª y la Calle 26, están actualmente en proceso de construcción y se proyecta su extensión sobre la Carrera 7ª.

Así pues, estos ejes de circulación constituyen la base de la dinámica socioespacial ya que es por allí por donde se movilizan los ciudadanos que acuden al centro a realizar distintas actividades, conformando rutas de desplazamiento y, por tanto, ejes y puntos de atracción de comercio informal. El punto más conocido por esta característica es San Victorino, el cual alberga una amplia población de vendedores informales sobre la cual no existe actualmente una cifra oficial consolidada; sin embargo, sobre los ejes viales mencionados también se observa una gran concentración de vendedores, a excepción de la Carrera 7ª, donde se llevó a cabo un proceso de recuperación del espacio público que en la actualidad se mantiene vigente, bajo el control de la Policía, y la Avenida Caracas sobre la cual la actividad peatonal es limitada.

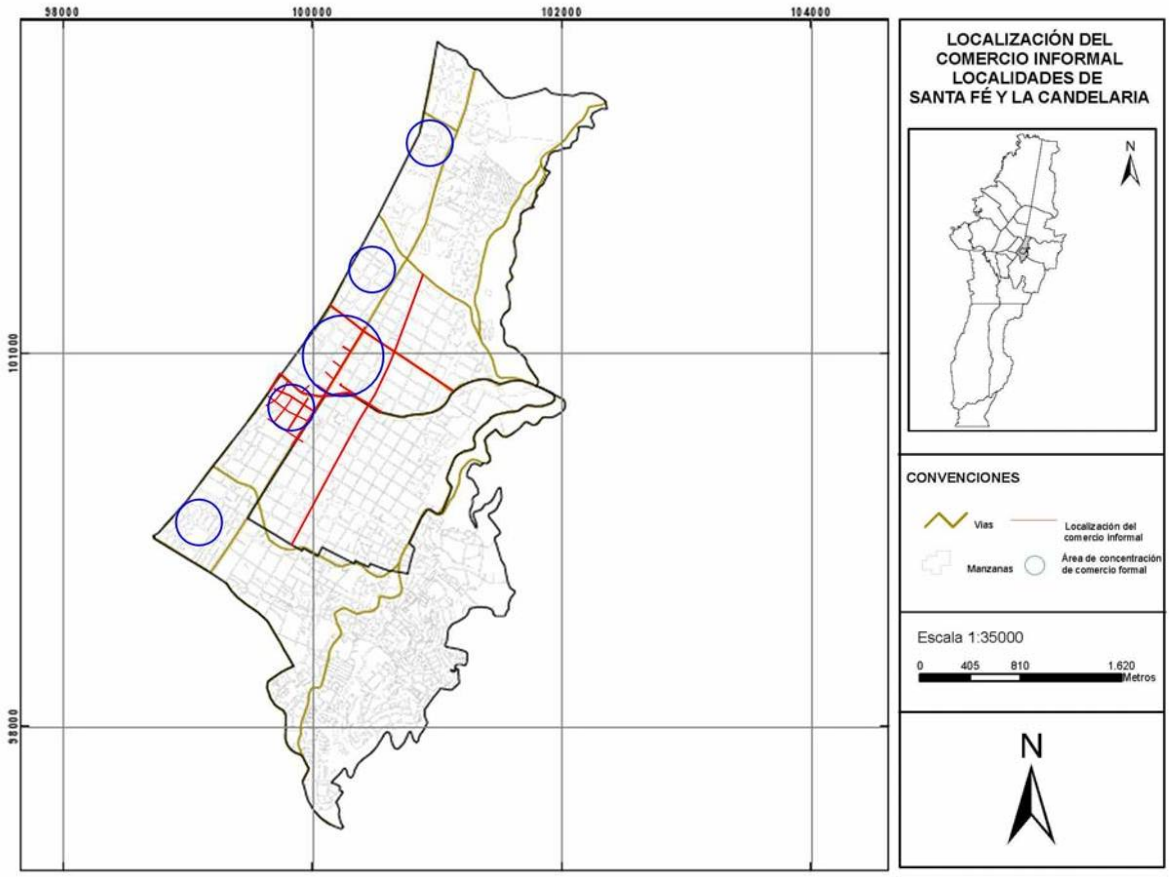
Otros puntos de concentración significativa de vendedores informales en el centro se ubican en las intersecciones de la Avenida Jiménez con Carrera 10ª, la Carrera 7 con la Calle 19, la Carrera 7 con la Avenida Jiménez, la Carrera 10 con Calle 19 y la Carrera 10ª con Calle 11 (Ver Mapa 16). Hay que resaltar que sobre algunos de los ejes mencionados, se han llevado a cabo procesos de concertación con los vendedores informales, sin embargo, en la actualidad la ocupación sigue siendo evidente, acentuándose en épocas como el fin de año.

4.2.6. Procesos de recuperación del espacio público en el Centro.

El centro de la ciudad es una de las zonas en las que el proceso de recuperación de espacios públicos fue particularmente visible, ya que es allí donde históricamente se concentra una gran cantidad de población que vive del comercio informal. El hecho más significativo de estas acciones emprendidas por la Administración Distrital es la desaparición de las casetas que ocupaban la hoy llamada “Plazoleta de la Mariposa” en San Victorino (Ver Anexo 2 y Anexo 3), dejando un espacio “despejado” para la ciudad

que, junto con los principales ejes viales del centro, ha sido catalogado como “espacio público recuperado”.

Mapa 16 Localización del Comercio Informal Localidades Santa Fe y La Candelaria



Fuente: Adaptado del Plan de Ordenamiento de Bogotá.

Este proceso de recuperación del espacio público está asociado a un Plan de Renovación del centro urbano propuesto para Bogotá desde los años 80, inicialmente presentado como el “Plan Centro de Bogotá” que comprendía, entre otros proyectos, la recuperación de andenes, parques y plazas del sector (Salazar, 2003); la idea de renovación del centro continuó vigente durante la década del 90, siendo evidente en las transformaciones físicas del sector iniciadas durante la Administración del Ex-alcalde Enrique Peñalosa (Ver Anexo 4) y se mantiene en la actualidad como base del “Plan Zonal Centro de Bogotá”.

El mapa “Espacios públicos recuperados y/o preservados en las Localidades de Santa Fe y La Candelaria” (Ver Anexo 7) muestra los espacios públicos donde, a partir del proceso de recuperación desarrollado en los últimos 12 años, no se permite la ocupación por vendedores informales; entre estos se encuentran ejes viales con un alto grado de importancia tanto a nivel local como distrital: la Carrera 10ª entre calles 1ª y 28, la Avenida Caracas entre Calle 1ª y Calle 39, la Carrera 7ª entre calle 9 y calle 39, la Avenida Jiménez y las calles 19, 26 y 39, así como el sector comprendido entre la Calle 10ª y la Avenida Jiménez o Calle 13 y las Carreras 10ª y 14 o Av. Caracas, sector de San Victorino.

En este mismo proceso, el sector comprendido en los límites de la Localidad de La Candelaria fue considerado en su totalidad zona especial, siendo prohibida la ocupación por parte de vendedores informales de espacios públicos, ejes viales y peatonales o alamedas, resaltando especialmente esta restricción en el Eje Ambiental y la Carrera 7ª entre Calles 4ª y 14.

Uno de los antecedentes más importantes para el Centro en materia de recuperación de espacio público fue la puesta en marcha del “*Pacto de cumplimiento para el uso regulado del espacio público de la Localidad de Santa Fe*”, firmado entre los vendedores informales de la Localidad y la Administración Distrital en el año 2004, donde se establecieron unos acuerdos de auto-regulación sobre el uso del espacio público por un período de 6 meses, como se explicó anteriormente. Este acuerdo, se replicaría posteriormente en la Localidad de La Candelaria y en otros sectores de la ciudad, fijando en el Centro un antecedente de concertación entre diversos actores sociales.

En la actualidad, como en otras localidades de la ciudad, se realizan “Ferias Temporales” en Parques, Plazas y Plazoletas, entre estas, la Plazoleta del Rosario, el Parque Santander, la Plazoleta de las Nieves, el Parque Metropolitano Tercer Milenio, la Plazoleta de San Diego, el Parque Nacional y en la Alameda del Eje Ambiental (Ver Foto 6). Igualmente, se desarrolló en las localidades de Santa Fe y La Candelaria la Fase I de la REDEP (Red de Prestación de Servicios al Usuario), instalando 154 módulos de venta en

el espacio público del Centro y el Punto de Encuentro de Las Aguas generando, según cifras de la Alcaldía, alrededor de 310 alternativas de empleo.

Foto 6 Feria temporal en zona de transición Alameda Eje Ambiental.

Fuente: Archivo personal

4.3. Localidad de Kennedy

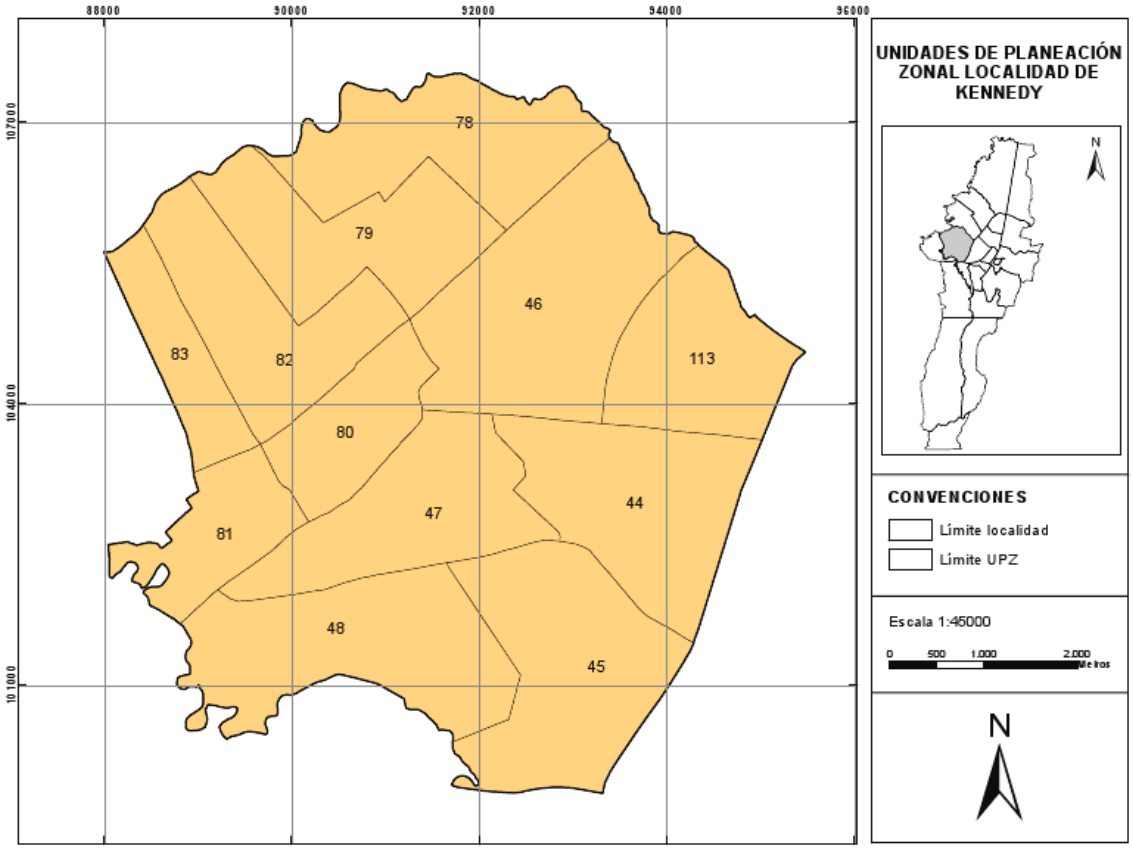
4.3.1. Localización geográfica

La localidad de Kennedy se encuentra ubicada en el sur-occidente de Bogotá D.C. Limita al norte con la Localidad de Fontibón, al sur con las Localidades de Bosa, Ciudad Bolívar y Tunjuelito, al oriente con la Localidad de Puente Aranda y al Occidente con el Municipio de Mosquera. Tiene una extensión total de 3.857 hectáreas, de las cuales el 93,4 % han sido clasificadas como área urbana y el 6,5% como área de expansión. Esta localidad no posee suelo rural.

4.3.2. División político-administrativa

Kennedy está comprendida entre la Autopista Sur y la margen del Río Tunjuelito al sur y los márgenes de los Ríos Fucha y Bogotá al norte y entre la Carrera 68 o Avenida del Congreso Eucarístico al oriente y la calle 48s y carrera 92a al occidente. Se divide en 12 Unidades de Planeación Zonal (UPZ): Américas (44), Carvajal (45), Castilla (46), Kennedy Central (47), Timiza (48), Tintal Norte (78), Calandaima (79), Corabastos (80), Gran Britalia (81), Patio Bonito (82), Las Margaritas (83) y Bavaria (113) (Ver Mapa 17), las cuales comprenden un total de 328 barrios. Hasta el año 2002, el número de barrios legalizados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital era 118.

Mapa 17 Unidades de Planeación Zonal Localidad de Kennedy

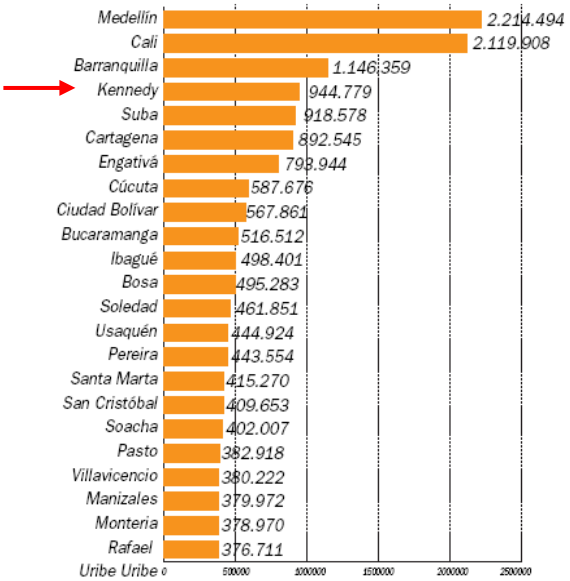


Fuente: Adaptado del Plan de Ordenamiento Territorial

4.3.3. Caracterización demográfica

La localidad tiene una población de 951.073 habitantes[54] según el censo de 2005 (ECV-2007 para Bogotá) que representa el 13.9% de la población total de la ciudad. Se destaca por ser la localidad con mayor número de habitantes de la ciudad, teniendo más población que las ciudades intermedias de Colombia y siendo superada solamente por Medellín, Cali y Barranquilla (Ver Gráfico No. 4). Presenta además una densidad de 302 hab/ha, señalada como una de las más altas de la ciudad.

Gráfico 4 Tamaño de las localidades de Bogotá Población al año 2005



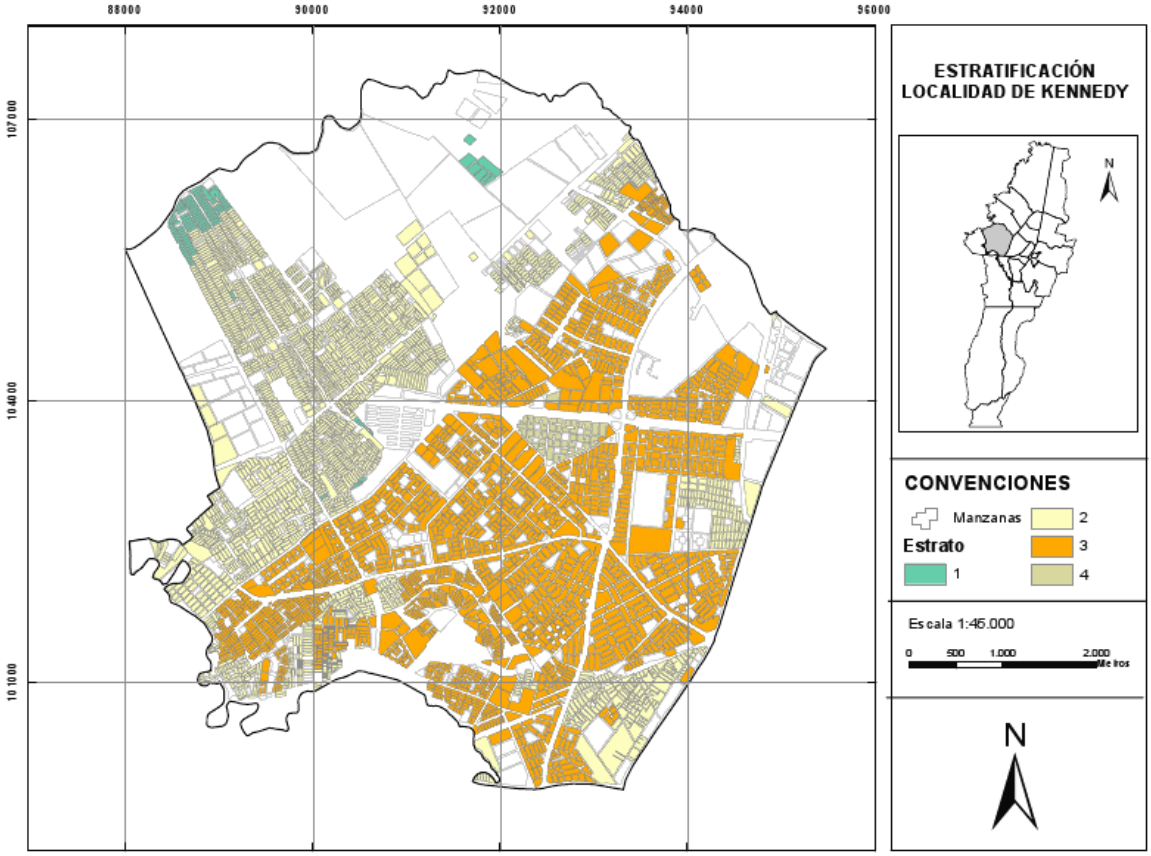
Fuente: SDP. Proyecciones de población e indicadores demográficos de Bogotá. Abril de 2009.

De la población que reside en la Localidad, según datos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el año 2002, el 1,53% se clasifica en el estrato 1 (14.615 personas), el 38,9% en el estrato 2 (370.717 personas), el 57,9% en el estrato 3 (550.456 personas) y el 0,92% en el estrato 4 (8.822 personas). Se observa que el 98,3% de la población de Kennedy pertenece a los estratos bajo y medio-bajo (Ver Mapa 18)

[54] La cifra proporcionada por la Secretaría Distrital de Planeación con referencia al número de habitantes de la Localidad de Kennedy a comienzos del año 2010, corresponde a 1.004.480 personas. Según la misma fuente, en la actualidad Kennedy ocupa el segundo lugar en número de habitantes entre las localidades de Bogotá, siendo superada por la Localidad de Suba que en los últimos años alcanzó una población de 1.033.144 habitantes.

Según la ECV-2007, Kennedy cuenta con un total de 263.661 hogares de los cuales el 4,3% se clasifican como Hogares pobres por NBI y el 0,6% como Hogares en miseria por NBI, cerca del promedio de la Capital en donde los porcentajes corresponden a 5% y 0,5%, respectivamente. Con respecto al Índice de Condiciones de Vida (ICV), Kennedy tiene un valor de 90.02, similar al valor total para Bogotá (90.09), entrando en el segmento de las localidades más pobres del Distrito Capital, según la misma encuesta.

Mapa 18 Estratificación socioeconómica Localidad de Kennedy

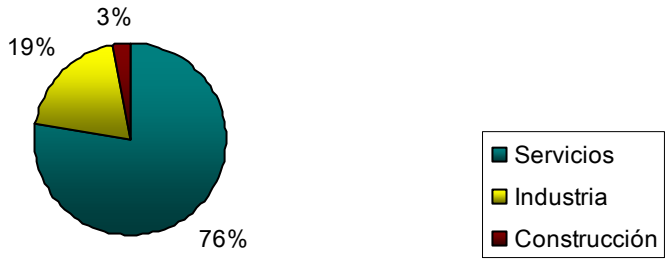


Fuente: Adaptado del Plan de Ordenamiento Territorial

4.3.4 Caracterización de las actividades económicas

En la Localidad de Kennedy las actividades económicas se concentran en el sector servicios (76%), seguido del sector industrial (19%) y del sector de la construcción (3%), según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá (Ver Gráfico No. 5). El primero presenta un porcentaje de participación de empresas dedicadas al comercio de 44%, a los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler de 8,1%, al transporte, almacenamiento y comunicaciones de 7% y otras empresas dedicadas a actividades de servicios comunitarios de 5%, siendo las actividades comerciales el eje de la economía de la localidad.

Gráfico 5 Composición de las actividades económicas Localidad de Kennedy



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Como lugar de localización del mayor centro de acopio y distribución de abastos "Corabastos" del Distrito Capital, Kennedy constituye un punto importante para las empresas dedicadas a la venta de alimentos, bebidas y tabaco y, en menor medida, en la venta de productos cárnicos, frutas y verduras. Igualmente, se localizan en Kennedy empresas dedicadas a actividades comerciales como venta al por menor de ropa y accesorios, venta de autopartes, repuestos y lubricantes, depósitos de materiales, venta de muebles, marquetería, ferreterías y vidrierías, venta al por menor de productos farmacéuticos, médicos y odontológicos y de libros, periódicos, materiales y artículos.

Las actividades empresariales más representativas en la localidad son el transporte terrestre, los servicios de impresión digital y el corte y doblaje de metal, además de las actividades centradas en servicios particulares como la reparación de electrodomésticos,

los servicios médicos y odontológicos y el alquiler de ropa. Las actividades industriales se centran en la confección de prendas de vestir, la elaboración de productos de panadería y productos farináceos, la fabricación de muebles para el hogar, oficinas y comercios y la fabricación de productos de plástico y espumado.

Las actividades que más ocuparon residentes de la localidad fueron: comercio (29%), servicios (25%), industria (19%).

4.3.5. Dinámicas socio-espaciales asociadas a centralidades locales.

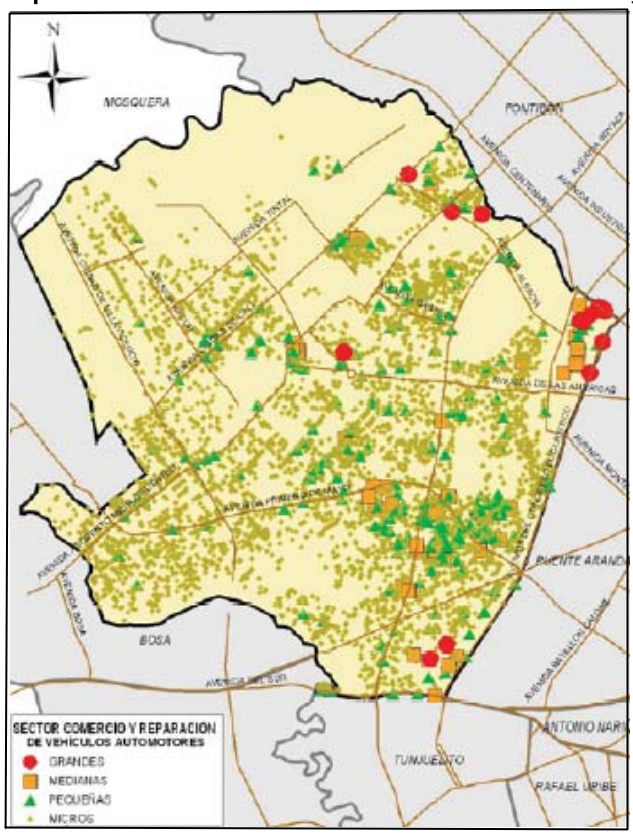
De acuerdo con la descripción anterior, se identifican en la Localidad de Kennedy actividades económicas y sociales con un fuerte carácter local, en la medida que responden a las necesidades de la población que habita este sector de la ciudad. Si bien es cierto que en esta localidad se encuentra ubicada la principal central de abastecimiento de alimentos de la Capital, considerada en el Plan de Ordenamiento Territorial como Centralidad de Integración Urbana "Corabastos", el comercio en general se caracteriza por atender las demandas de una población con un bajo poder adquisitivo.

Se observa la proliferación de microempresas distribuidas en toda la localidad, en contraste con un número menor de medianas y grandes empresas localizadas principalmente en la zona nororiental de Kennedy, en el límite con las localidades de Puente Aranda y Fontibón y en la zona sur, en los límites con las localidades de Puente Aranda y Tunjuelito. Resaltamos la cercanía de estas empresas a algunas de las vías que conforman el Subsistema de Integración Ciudad Región, principalmente la Autopista Sur y la Avenida Centenario o Calle 13, ejes de conexión nacional según el POT de Bogotá, que comunican a la ciudad con municipios cercanos como Soacha y Mosquera y regiones del Occidente y sur del país, además, la Avenida Boyacá, eje de integración regional.

Así, las grandes y medianas empresas localizadas en Kennedy se concentran en los sectores de uso industrial, que entran en relación más con las actividades económicas de localidades con una fuerte vocación industrial en el caso de Puente Aranda y Fontibón, que con la Localidad en sí. En contraste, destacamos un grado alto de dispersión de las

microempresas[55], las cuales se distribuyen heterogéneamente, presentando sólo algunos puntos o nodos pequeños de concentración asociados a la malla arterial complementaria (Ver Mapa 19).

Mapa 19 Localización del comercio formal en Kennedy



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. Perfil económico y empresarial de la Localidad de Kennedy

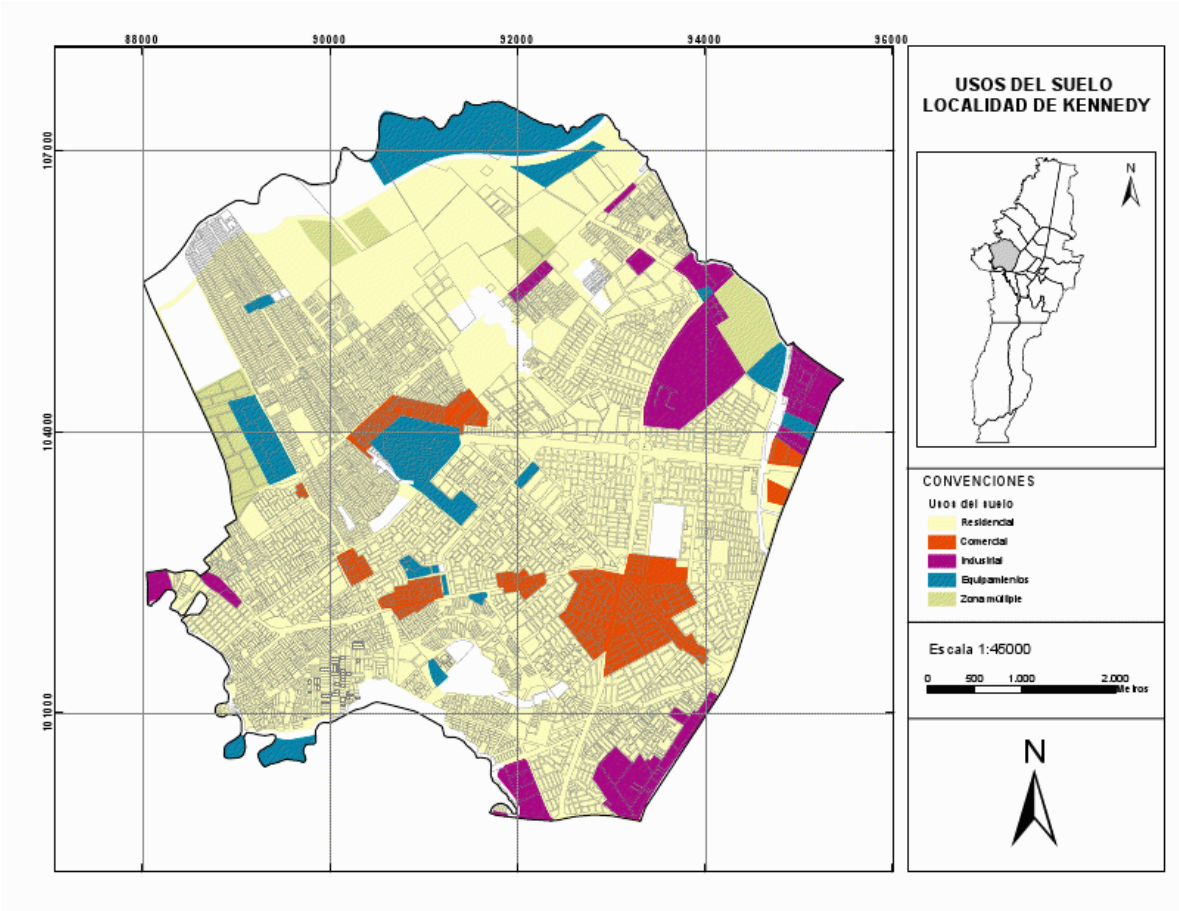
Existe en Kennedy otro punto de concentración de empresas de menor tamaño (medianas y pequeñas) ubicado en la parte sur-oriental de la localidad, en la intersección entre la Avenida Boyacá y la Avenida Primero de Mayo, ésta última considerada como una de las vías que consolidan la estructura urbana; el punto en mención hace parte de la

[55] Según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, el 92.7% de las empresas registradas en la Localidad son microempresas, el 7% son pymes y tan solo el 0.3% corresponden a grandes empresas; sin embargo, según la misma fuente, los mayores porcentajes de activos se concentran en las grandes empresas y las pymes, representando el 64% y 33%, respectivamente.

Centralidad de Integración Urbana “Américas”, la cual comprende áreas de actividad económica, ligadas al comercio básicamente, que entran en relación con áreas residenciales consolidadas como son las UPZ Américas, Carvajal, Kennedy Central y Timiza.

Con respecto a la clasificación de usos del suelo en la localidad encontramos una predominancia del uso residencial (55,9%), con actividad económica en la vivienda, observando un comercio de pequeña escala (tiendas, misceláneas, remates, almacenes de ropa y artículos para el hogar, entre otros) en áreas residenciales que tiende a suplir necesidades inmediatas de una población con un nivel socioeconómico medio-bajo y bajo, como se mencionó anteriormente. Se observan en menor proporción los usos área urbana integral (20,5%), suelo protegido (9,4%), dotacional (6,6%), comercio y servicios (4,5%) e industrial (3,1) (Ver Mapa 20)

Mapa 20 Usos del Suelo Localidad de Kennedy



Fuente: Adaptado del Plan de Ordenamiento Territorial

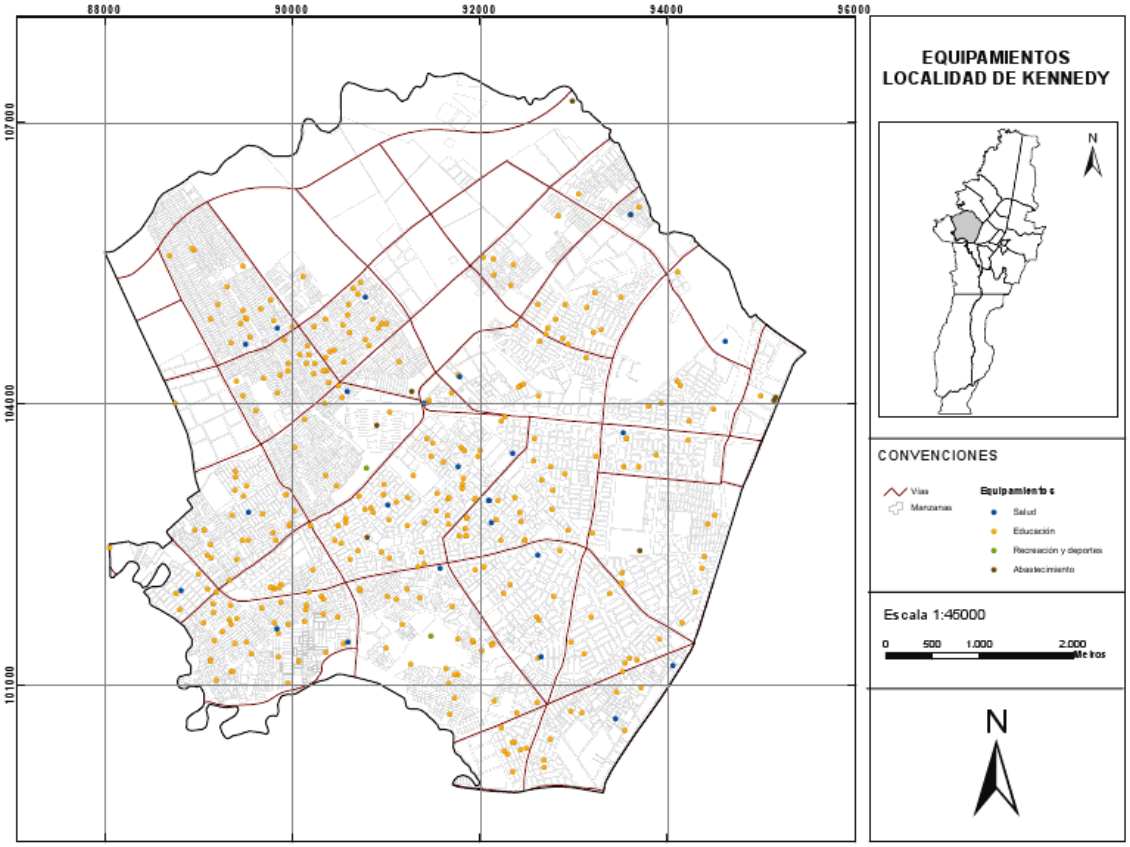
La relación entre el comercio que denominamos de pequeña escala y el carácter predominantemente residencial de Kennedy es uno de los rasgos que queremos resaltar, en tanto determina las relaciones sociales y de intercambio que se desarrollan en la localidad; es así como se encuentran puntos de concentración del comercio minorista en sectores céntricos a los cuales los residentes de la localidad acceden fácilmente, estableciéndose centralidades de carácter barrial y local que muchas veces sustituyen la función de los grandes centros de comercio, servicios, abastecimiento, esparcimiento, etc., existentes en la ciudad.

En este sentido, la localidad de Kennedy se muestra como una “ciudad dentro de la gran ciudad”, no sólo por el tamaño de su población como se subrayó anteriormente, sino también por la dinámica económica y social que allí tiene lugar. La existencia de diversos

mercados (abastecimiento de alimentos, comercio de pequeña, mediana y gran escala, comercio informal), de equipamientos como el Hospital de Kennedy, el Parque Timiza, la Biblioteca Pública El Tintal, el Polideportivo Cayetano Cañizares, el Colegio INEM, de centros de esparcimiento como el centro comercial Plaza de las Américas y su área circundante donde se encuentran el Parque Mundo Aventura y la llamada "Zona de Cuadra Picha", con una marcada importancia para la ciudad, convierten a la localidad de Kennedy en una centralidad en sí misma al tener la capacidad de proveer a sus habitantes múltiples servicios a los que, en el caso de otras localidades, los ciudadanos solamente acceden en lugares de la ciudad distantes de su residencia o en el centro urbano mismo.

Ahora bien, a diferencia de la Localidad de Chapinero, en Kennedy las dinámicas comerciales están ligadas más que a unas centralidades urbanas (en este caso, Corabastos y Américas), a unas centralidades que podríamos denominar cívicas, en tanto sus dinámicas están determinadas por su carácter local y definidas en torno a lugares de encuentro de la ciudadanía, ya sean estos equipamientos urbanos como hospitales, centros educativos, iglesias, etc. (Ver Mapa 21), o parques y plazoletas. En este sentido, la zona de Kennedy Central cobra una marcada importancia en la Localidad en términos del encuentro social y el intercambio comercial, ya que además de ubicarse entre las dos centralidades existentes a nivel local, comprende usos residenciales, dotacionales y comerciales, que la convierten en lugar de integración de sus habitantes.

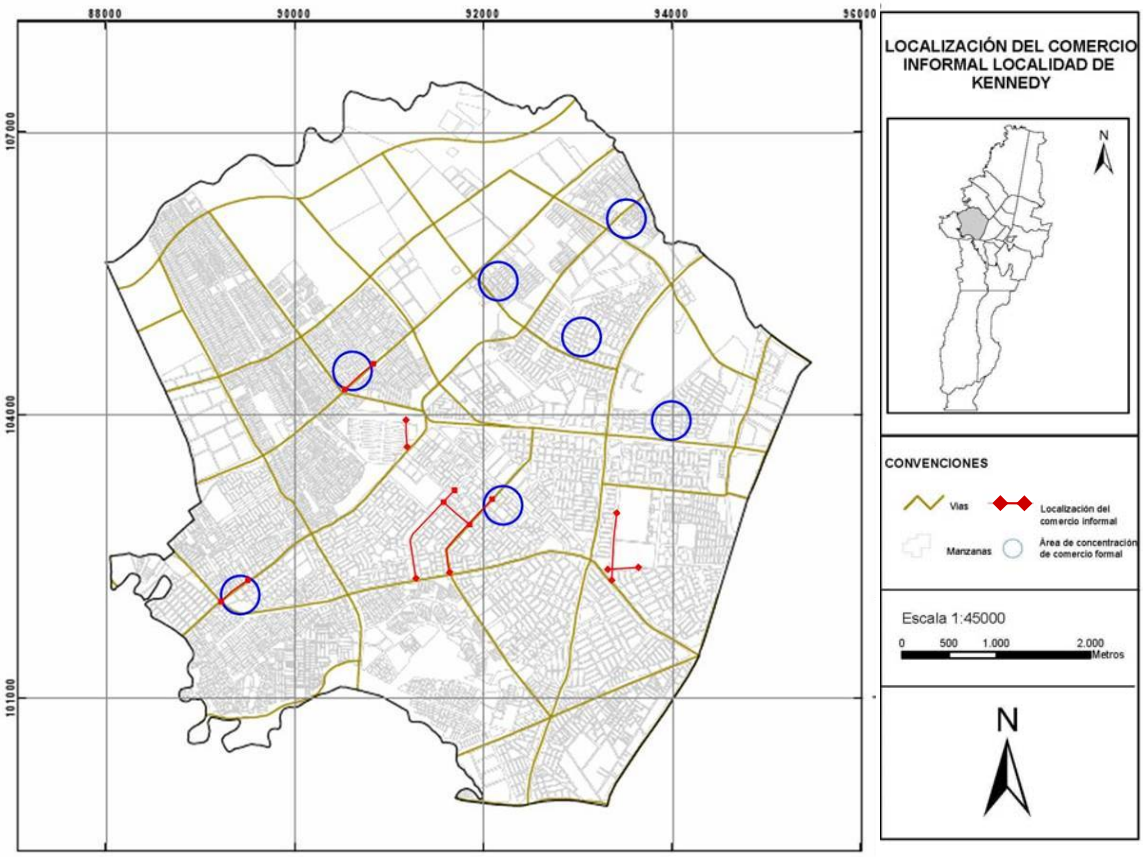
Mapa 21 Equipamientos Localidad de Kennedy.



Fuente: Adaptado del Plan de Ordenamiento Territorial

Si bien, en el sector se observa una alta concentración de vendedores informales en calles, andenes y plazoletas, en el caso general de la localidad se puede observar una dispersión de zonas de concentración en distintos sectores, entre estos, la zona aledaña al Centro Comercial Plaza de las Américas que también presenta una presencia constante y significativa de vendedores informales, la zona aledaña al Centro Comercia Tintal Plaza y a la Biblioteca Pública El Tintal, el sector cercano a la Estación de Transmilenio de El Tintal y el Punto de Encuentro ubicado allí, el sector de Corabastos, entre otros (Ver Mapa 22).

Mapa 22 Localización del comercio informal. Localidad de Kennedy.



Fuente: Elaboración propia

Como mencionábamos anteriormente, dadas las dinámicas socioeconómicas de la localidad, el comercio informal se localiza en centralidades cívicas o barriales donde convive con el comercio de grande, mediana y pequeña escala e incluso con las Ferias Temporales organizadas por la Alcaldía (Ver Foto 7), más que en ejes viales reconocidos como sucede en la Localidad de Chapinero y en el centro de la Ciudad.

Foto 7 Localización del comercio informal en centralidad cívica. Localidad de Kennedy.

Fuente: Archivo personal

4.3.6. Procesos de recuperación del espacio público en Kennedy.

Los procesos de recuperación del espacio público en Kennedy tuvieron lugar a partir del año 1998, cuando se intervino sobre el comercio informal localizado en la intersección de dos ejes importantes de la localidad, la Avenida Carrera 68 y la Calle 13 (zona noroccidental) y en Kennedy Central, punto en el cual se observaba la ocupación por casetas y vendedores semi-estacionarios y ambulantes (Ver Anexo 4). Este sería el inicio de un continuo proceso de recuperación de espacios públicos en la Localidad, siendo alrededor de 50 el número de diligencias realizadas entre los años 1998 y 2003.

Observamos, en este periodo, la recuperación de espacios públicos sobre las principales Avenidas, la Carrera 68, Primero de Mayo, Boyacá, Américas, Dagoberto Mejía y Ciudad de Cali. Igualmente sobre puntos específicos como separadores y zonas bajas de los puentes, sectores aledaños a la Central de abastecimiento de alimentos Corabastos y a otros centros de comercio, los cuales en la actualidad hacen parte del inventario de

“Espacios públicos recuperados y/o preservados en la Localidad de Kennedy” (Ver Anexo 8).

Actualmente en la Localidad de Kennedy existen alrededor de trece Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados ubicadas en plazoletas, parques, andenes, separadores y zonas verdes, en las que funcionan ferias temporales reguladas por la Alcaldía Local (Ver Foto 8); además, funcionan como opciones de relocalización comercial permanente, la Caseta Feria Popular de Kennedy, ubicada en la UPZ Kennedy Central y la Caseta Feria Popular de la Avenida Primero de Mayo.

Foto 8 Feria temporal en Zona de Transición de Aprovechamientos Autorizados (ZTAA) Plazoleta de la Macarena. Localidad de Kennedy.

Fuente: Archivo Personal.

4.4. La ocupación *de-vida* del espacio público: acción y práctica social “informal” en Bogotá.

Como hemos visto en los tres casos de estudio, el uso y la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales tienen una relación directa con la dinámica socio espacial y socioeconómica de las localidades, de modo que las acciones y prácticas sociales que comprende el comercio informal forman parte del conjunto de interacciones que suscitan las actividades residenciales, comerciales, administrativas, recreativas, etc., en las diferentes zonas estudiadas.

En este sentido, la aproximación a las acciones y prácticas sociales inscritas en el uso y ocupación del espacio público, considera las formas de interacción e intercambio social que se dan en este espacio, principalmente aquellas relacionadas con el comercio y, en particular, las que suscitan un tipo de uso y ocupación que se observa como "informal". Hablamos, en primer lugar, de una identificación de los actores sociales que realizan un aprovechamiento económico del espacio público, centrándonos en las acciones asociadas a este tipo de uso; de manera que la aproximación inicial a la ocupación *de-vida* del espacio público corresponde a una descripción de actores y acciones susceptibles de ser observados e interpretados por los diferentes miembros de una comunidad, en este caso por los ciudadanos.

Nos acercamos de este modo a lo que anteriormente llamamos "mundo objetivo", abordando la *situación* en la cual los actores sociales interactúan entre sí en el espacio público, es decir, la disposición de los actores respecto al lugar que ocupan tanto social como físicamente. La observación de la *situación* nos permite abordar las acciones, ya sean éstas acciones concretas u objetivos de acción, relacionadas con un uso específico al cual estamos haciendo referencia, es decir, el aprovechamiento económico "informal" del espacio público.

En un segundo momento nos aproximamos a la ocupación *de-vida* del espacio público abordando específicamente la interacción entre los diferentes actores, es decir, entendiendo las acciones y prácticas de los actores con relación a un contexto espacial y temporal, donde los sujetos a partir del rol que desempeñan se ponen a sí mismos en escena en un contexto de interacción. Encontramos en esta perspectiva una visión tanto de las acciones como de las reacciones de los sujetos que usan y ocupan el espacio público, teniendo en cuenta la ubicación temporal y espacial que tienen los vendedores informales de sí mismos y de quienes se encuentran a su alrededor, es decir, de aquellos con quienes entra en interacción.

Nos referimos así a un "contexto de interacción" específicamente desde la perspectiva del sujeto, donde cada actor se reconoce así mismo a partir de su interrelación con otros

actores, en términos teóricos, lo que describimos anteriormente como la construcción de un “mundo subjetivo” y, en términos prácticos, como la ubicación socioespacial de los vendedores en un contexto de interacción social, ya sea con comerciantes formales u otros vendedores informales, con los compradores o la autoridad pública, donde el reconocimiento de su espacio de trabajo, de comunicación, de acción, hace parte de un proceso de uso y ocupación del espacio que se extiende en un periodo de tiempo determinado.

Una indagación más profunda en la interacción da paso al tercer momento, en el cual se examina la posición que asumen los actores frente al contexto normativo creado por una comunidad de comunicación, esto es, el conjunto de normas que regulan el uso y ocupación del espacio público, ya sean estas definidas en ámbitos de legalidad/ilegalidad o de formalidad/informalidad. En este sentido abordamos los argumentos de actores públicos, privados y, de una manera particular, de los vendedores informales, frente a la regulación sobre el uso y la ocupación del espacio público realizada por el Estado, observando su posición con respecto a la legitimidad tanto del contexto normativo vigente, como de sus acciones y prácticas sociales asociadas a una ocupación de carácter informal.

Otro punto a examinar aquí es la posición de los actores, en particular, de los vendedores informales frente al contexto normativo creado entre los mismos ocupantes del espacio público, teniendo como eje principal las regulaciones originadas en una comunidad de comunicación y en la interacción misma que suscita el comercio informal.

4.4.1. Uso del espacio público (Actor-acción): la construcción de un “mundo objetivo”

El acercamiento a los casos de estudio, permite identificar distintas formas de usar y ocupar el espacio público determinadas por el carácter de las actividades que desarrollan los actores, ya sean estas como una forma de aprovechamiento económico no autorizada del espacio público asociada a una actividad de tipo formal o como una forma de auto-empleo y auto-generación de los medios de subsistencia.

Observamos, en el primer caso, un tipo de aprovechamiento “informal” del espacio público realizado por empresas legalmente constituidas que extienden su dominio publicitario o su campo comercial al espacio público o por comerciantes formales que explayan sus locales usando además del espacio privado, el espacio público como parte de su negocio. En el segundo caso, advertimos un aprovechamiento económico de este espacio por parte de vendedores estacionarios, semiestacionarios y ambulantes, quienes hacen uso de andenes, parques, plazas, calles y esquinas, buscando un sustento diario para sus familias.

Empresas – Aprovechamiento económico “virtual” del espacio público.

Centrándonos en la relación actor-acción, a continuación describimos el uso que las grandes empresas hacen del espacio público enfatizando en las acciones publicitarias, de comercialización y de distribución de productos, observables en los diferentes casos de estudio y reseñadas, además, en la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en respuesta a la Acción Popular AP 03-2530 por la cual se solicita “la protección de los derechos colectivos al uso, goce y disfrute del espacio público invadido por vendedores ambulantes”.

El aprovechamiento económico del espacio público por parte de compañías y empresas de gran tamaño e importancia en la ciudad, puede observarse en actividades dirigidas tanto a la venta de bienes y/o servicios por parte de terceros o lo que llamaríamos un uso indirecto del espacio público o por una ocupación directa mediante estrategias como carpas con publicidad, carros pequeños, triciclos, pasacalles y vallas. A este tipo de aprovechamiento económico que realizan las empresas hemos dado el calificativo de *virtual* en la medida que, si bien no es el cuerpo de la empresa el que ocupa un lugar en el espacio público, las estrategias o acciones publicitarias, de distribución y de comercialización desplegadas en este espacio, tienen algún efecto sobre las dinámicas sociales propias del espacio público.

En términos del aprovechamiento económico del espacio público se observa que éste se convierte en una gran vitrina para empresas de carácter formal que realizan campañas publicitarias a través de los mismos elementos que componen el paisaje urbano, el

mobiliario urbano, los puestos de venta instalados por la administración, incluso los puestos de venta de los mismos vendedores informales, ya sea desde las sombrillas que les proporcionan con el logotipo de una empresa (Ver Foto 9) o en los carros que reparten los productos a distintos sectores.

Foto 9 Aprovechamiento económico "virtual" del espacio público. Localidad de Santa Fe.

Fuente: Archivo personal.

En el caso de los tres sectores de estudio, se observó el uso del espacio público con fines comerciales por parte de empresas dedicadas a la venta bienes inmuebles, comestibles, cigarrillos e impresos, particularmente periódicos, o a la venta de servicios como la telefonía fija, móvil e internet y la lotería. No obstante, alrededor de la venta de bienes y servicios por parte de terceros, en particular en lo referente a productos comestibles y cigarrillos comercializados por vendedores informales, existe una discusión sobre si las empresas realmente pueden asumir una responsabilidad directa sobre este tipo de aprovechamiento económico no regulado del espacio público o si, por el contrario, están exentas de tal responsabilidad; lo cierto es que según datos del Fondo de Ventas Populares, la cuantificación de las ventas mensuales de productos de consumo inmediato (helados, periódicos, tarjetas de telefonía, cigarrillos, alimentos pre-elaborados, flores y otros productos) en el espacio público de Bogotá ascendió en el año 2007 a 20.000 millones de pesos (Castañeda y García, 2007:115).

Comerciantes formales - Aprovechamiento económico "transparente" del espacio público.

Otra acción asociada al aprovechamiento económico no regulado del espacio público, es la extensión de los espacios de uso privado hacia los espacios de uso colectivo, específicamente a través de la ocupación de andenes con elementos como mobiliario, carteles y mercancía o a través de la adecuación de espacios públicos como espacios de parqueo, de circulación de vehículos para el ingreso a los parqueaderos de centros comerciales o por medio del cerramiento real o simbólico de áreas públicas que se anexan para su aprovechamiento privado.

En el caso del Centro y Kennedy, se observa la instalación de mercancía fuera del límite de los locales comerciales usando el espacio público como espacio de exhibición y, en algunas oportunidades, como espacio de comercialización de los productos, de tal forma que se restringe o interrumpe el paso peatonal de los ciudadanos (Ver Foto 10). Esto se puede observar claramente sobre todo en aquellos andenes que tienen unas mejores condiciones en cuanto a su calidad y extensión, es decir, andenes con adecuaciones adelantadas por la Administración Pública.

Foto 10 Aprovechamiento económico "transparente" del espacio público. Localidad de Kennedy.

Fuente: Archivo personal

En Chapinero, este mismo aprovechamiento económico se observa principalmente en la parte sur de la Localidad, aunque en la parte norte asociada a un tipo de dinámica distinta como fue explicado anteriormente, se advierte un uso del espacio público relacionado con la instalación de mobiliario urbano, específicamente en sectores donde se localizan restaurantes y cafeterías (Ver Foto 11)

Este tipo de aprovechamiento económico no regulado del espacio público, si bien es controlado por las Alcaldías Locales y por la Autoridad Pública, en la actualidad tiene un impacto real sobre el espacio público de los tres sectores de estudio. No obstante, el tema denominado “invasión” u “ocupación indebida” de este espacio, no se ha enfocado en este tipo de ocupaciones, a pesar de convertirse en usos que limitan los derechos de los ciudadanos al goce y disfrute colectivo del espacio público, tal vez por la condición de “transparencia” de este tipo de ocupación que, a partir de un sobrepaso disimulado del límite entre lo privado y lo público, a la vista de los ciudadanos se convierte en una condición natural o propia del espacio público.

Foto 11 Aprovechamiento económico “transparente” del espacio público. Localidad de Chapinero.

Fuente: Archivo personal.

Vendedores informales – Uso comercial en vehículos estacionados

En la actualidad se observa la ocupación del espacio público por vehículos que ofrecen diferentes productos como: Alimentos preparados directamente en la vía pública o alimentos que traen desde otras regiones del país, bocadillos, arequipes, quesos, etc., además prendas de vestir como camisetas, chaquetas y busos, cinturones y artículos en cuero, entre otros (Ver Foto 12). Este uso representa una ocupación de vías vehiculares, espacio en el que se estacionan por largos períodos de tiempo, exhibiendo la mercancía en la parte trasera del vehículo, ya sea platón o portaequipaje, dando una mayor movilidad a los comerciantes que utilizan este tipo de estrategia cuando se realizan operativos policiales.

Este tipo de ocupación es común en los tres sectores de estudio, sin embargo, se encuentran particularidades como las características de los vehículos y los productos que se ofrecen. En la localidad de Chapinero se encuentran vehículos pequeños (uso doméstico), en muy buenas condiciones, mientras que en las otras dos localidades se observan camionetas viejas y visiblemente desgastadas, además de pequeños vehículos de modelos antiguos. Con respecto a los productos, se observa que las promociones de camisetas (3 unidades por un valor de $10.000) son comunes para las localidades, siendo recurrente también la venta de comidas rápidas preparadas en el interior de los vehículos.

Foto 12 Comercio informal en vehículos estacionados Localidad de Chapinero.

Fuente: Archivo personal

Vendedores semiestacionarios y ambulantes en el espacio público

Los vendedores informales se concentran principalmente en puntos de atracción de grandes cantidades de población o centralidades de las localidades con un alto flujo (Ver Foto 13). En los distintos casos encontramos hospitales, universidades, centros comerciales, plazoletas o andenes de vías principales, pasajes peatonales y esquinas concurridas, especialmente relacionados con usos comerciales.

Los productos comercializados son de todo tipo, alimentos, prendas de vestir, artículos varios para el hogar, juguetes, artesanías, cargados en carros de distinta variedad, bolsas o costales que permiten el desplazamiento cuando se generan operativos policiales.

El uso que hacen del espacio público es transitorio, pero constante, acudiendo a la ocupación diaria del mismo espacio o de espacios cercanos donde ya tienen un nivel de interacción con los demás actores del sector. A partir del uso constante del espacio público establecen diálogos con comerciantes formales, residentes de los barrios, compradores y otros comerciantes informales, semi-estacionarios y ambulantes, con estos últimos muchas veces en calidad de compradores de productos como tintos, cigarrillos y alimentos preparados.

Foto 13 Concentración de vendedores informales en el espacio público. Localidad de Kennedy.

Fuente: Archivo personal

Con relación al uso, puede decirse también que existen diferencias tanto en los actores como en las mercancías que se comercializan durante las diferentes temporadas festivas del año, presentándose un mayor flujo de vendedores en la época de diciembre y una mayor competencia no sólo en la actividad de comercializar productos sino también en el uso del espacio público.

El uso del espacio público que realizan los vendedores ambulantes tiene que ver principalmente con el desplazamiento, generando rutas de comercialización en cada uno de los sectores. Su conocimiento de calles, locales y personas, les permite detallar un recorrido fijo y captar clientes para su actividad, generando un uso constante pero no "invasivo". En su carácter dinámico, los vendedores ambulantes reflejan el movimiento de la ciudad y de cada uno de los sectores, evidencian el tipo de consumo que la gente hace en las localidades, los clientes a los que se dirigen, los sectores más concurridos y la conexión entre puntos de atracción de población.

4.4.2. Ocupación de-vida del espacio público (Actor-contexto): Construcción de un "mundo subjetivo"

La ocupación tiene que ver con la relación que establecen los actores con su contexto social y espacial, es decir el establecimiento de relaciones a partir de sus prácticas sociales. Hablamos de Ocupación *de-vida* del espacio público refiriéndonos a la creación de un contexto espacio-temporal desde las acciones y prácticas sociales que los vendedores informales realizan en su vida cotidiana, entendiendo que esta actividad comercial tiene más allá de un carácter económico un trasfondo subjetivo, inscrito en la naturaleza del espacio público.

El acceso a las "plazas"

Las formas de acceder a un espacio están relacionadas con la naturaleza de los actores sociales, con lo que podríamos llamar la "historia de vida", el proceso de construcción del

sujeto, pero también con sus “condiciones de vida”, más aún si se consideran las condiciones de marginalidad de grupos significativos de población colombiana, que no acceden a un “empleo formal” y acuden a la informalidad para garantizar su subsistencia.

El bienestar de los vendedores informales, que “en su mayoría no cuentan con otros medios de subsistencia que les permita solventarse en su mínimo vital”[56], depende de la actividad laboral que desempeñan en el espacio público. De allí también, en muchos casos, el bienestar de su familia. Es en este contexto que observamos el acceso al espacio público en términos de las relaciones familiares que inciden en la decisión de desempeñar un oficio en determinadas condiciones, o de continuar con una actividad con la cual existen nexos previamente.

> Yo trabajo aquí desde hace mucho tiempo, prácticamente desde pequeño… mi mamá trabajaba en la calle y yo venía y le ayudaba. A la edad de 17 años, más o menos, monté mi propio negocio, me acuerdo mucho que en lo primero que trabajé fue vendiendo ropa, en un carrito de mercado aquí en la calle (Entrevista Chapinero)

Encontramos en las entrevistas una referencia permanente a los vínculos familiares y la obligación de solventar necesidades básicas como la alimentación, el vestuario y la educación, ya sea de padres a hijos o de hijos a padres, o entre hermanos, primos y familia cercana. Así, el acceso al uso y ocupación del espacio público, sobre todo en aquellos sectores de la ciudad con mayor concentración de vendedores, implica el acceso a redes sociales construidas en torno a la subsistencia.

> Ella es una familiar, la dejé ahí porque no me tapa, pero si no hubiera sido ella… ella tiene hijos, tiene que pagar arriendo igual que yo, toca colaborarle (Entrevista Kennedy)

La ocupación del espacio público, ligada a la subsistencia de los individuos, crea un contexto de necesidad al cual se refieren los entrevistados frente a los lugares o “plazas” que ocupan y a los conflictos existentes, tanto con un actor como la Administración Distrital, como con otros vendedores en igualdad de condiciones. Las *plazas* son los lugares que, por ser concurridos, permiten conseguir un sustento diario -podríamos

[56] Pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en respuesta a la Acción Popular No. 03-2530. Bogotá, 7 de noviembre de 2008. Pag.105

mencionar según las entrevistas realizadas la existencia de *Plazas en* diversos puntos de la Localidad de Chapinero, en el Centro y en el Restrepo (Localidad de Antonio Nariño)-, sin embargo, dadas las condiciones de marginalidad de la población, la competencia por vender, por garantizar el acceso a un espacio y por mantenerse allí, es la competencia por subsistir.

> El espacio público es un espacio donde cualquier ciudadano puede andar libremente ¿cierto? Como tal, uno sabe que está invadiendo ese espacio público, pero como yo siempre he dicho, no hay otro método de trabajo para uno; conseguir trabajo es muy verraco, por lo menos en mi caso yo no soy bachiller, yo tengo hasta noveno, es más complicado, entonces le toca a uno exponerse a perder mercancía, exponerse a pagar 24 horas en la estación (Entrevista Chapinero)

La permanencia

Permanecer en el mismo espacio, por un tiempo prolongado, posibilita la consolidación de redes de intercambio en el espacio público, en las que participan no sólo los vendedores sino también los compradores –consumidores-. Esta consolidación se basa fundamentalmente en el reconocimiento del *otro*, de su ubicación, de sus recorridos, de sus horarios, de sus prácticas sociales, pero también de su carácter, de sus cualidades y condiciones sociales.

El reconocimiento mutuo hace posible, en el caso de los vendedores, la acreditación de un lugar y un producto frente a otros actores sociales, entre los que se encuentran vendedores informales que representan su competencia, comerciantes formales, consumidores o “clientes” e, incluso, la autoridad pública; lo anterior, conlleva a la creación de vínculos y relaciones sociales entre sujetos, que facilitan al vendedor la adquisición de autorizaciones para permanecer en un lugar por parte de los comerciantes formales, la conformación de grupos en el caso de los vendedores informales o asegurar ingreso para su sustento, en el caso de su relación con los “clientes”.

El reconocimiento que hacen los vendedores de los demás actores les permite hacer una exploración del mercado y de los productos demandados por sus clientes,

satisfacer las necesidades de éstos e, incluso en algunas oportunidades, dar a crédito mercancía a los más cercanos, aun siendo un intercambio comercial en el espacio público. Así, los vínculos generados por los vendedores con otros actores, basados en vínculos de reconocimiento del *otro* y de su entorno, posibilitan y promueven su permanencia en un espacio público determinado.

Uno de los vínculos a resaltar es aquel que se establece entre el comercio informal y el comercio formal en términos tanto de la ocupación como de la permanencia; en el primer caso, vimos como la consolidación de uno o varios centros de comercio en la ciudad genera espacios análogos para el comercio informal, impulsando la ocupación de centralidades o de los espacios de conexión entre estas. En el segundo caso, la permanencia de vendedores informales en espacios públicos en algunos casos está determinada por la aceptación o no, por parte de propietarios o administradores de locales comerciales de carácter formal, de la presencia de vendedores en los espacios contiguos a los establecimientos.

En los tres casos de estudio, se observaron prácticas de negociación sobre la ocupación del espacio público entre vendedores informales y propietarios o administradores de locales comerciales, entre estas, la demarcación de los accesos y por tanto la definición de límites visibles en el piso o acuerdos tácitos entre los actores en mención, en los que se establece el número de individuos que pueden ocupar un espacio y se otorga a los vendedores aceptados la responsabilidad de no permitir la ocupación por un número mayor de personas.

Otro aspecto relacionado con la permanencia de los vendedores en el espacio público es, de acuerdo a las entrevistas, la autonomía que tiene el vendedor frente a su labor misma, en cuanto a horarios, opciones de movilidad, relaciones interpersonales, a las cuales se refieren en la descripción de sus acciones en el espacio público. Así, el comercio informal representa para los actores la posibilidad de atender asuntos distintos al trabajo, de determinar sus propios horarios y espacios siguiendo sus necesidades, de definir su trayectoria y de tener sus propias reglas y rutinas. La característica de instantaneidad, que mencionan los vendedores sobre sus prácticas

sociales, se encuentra a su vez en las condiciones de vida que imprime la informalidad en sujetos y poblaciones vulnerables, que viven con prontitud, angustia y constante afán en su lucha por la sobrevivencia diaria.

La defensa del lugar

Nos referimos en el apartado anterior a la creación de redes sociales en el espacio público que hacen posible la permanencia de los vendedores informales. Resaltamos en esta creación, la importancia de la comunicación y de los aspectos que guían las acciones de los individuos, al encontrarse en un contexto de comunicación con otros actores a los que reconoce en su interactuar cotidiano.

El establecimiento de redes sociales, dado por la permanencia o prolongación de la estadía en un lugar de los vendedores informales, constituye la base para crear mecanismos y estrategias de control sobre el uso y la ocupación del espacio público. En primer lugar, el reconocimiento mutuo entre los actores como parte de una comunidad, visible además en la creación de organizaciones de vendedores informales en las diferentes localidades, representa la base sobre la cual se crean argumentos comunes para fundamentar su actividad y permanencia en el espacio público.

A partir del reconocimiento mutuo y, como parte del sentido mismo de sobrevivencia, los vendedores crean formas, tanto individuales como colectivas, de esquivar los operativos policiales. El aviso voz a voz de la presencia del “camión de policía” resulta una estrategia efectiva de los vendedores informales a la hora de evadir las sanciones que representa la ocupación *indebida* del espacio público, sobre todo, de aquellos espacios que han sido declarados “zonas especiales” o “espacios públicos recuperados”.

La relación que establecen con comerciantes formales les permite también una defensa del lugar, en la medida que en algunos casos son ellos mismos los que prestan sus locales para guardar mercancía; los vendedores informales

4.4.3. Regulación del espacio público (Actor-Argumentos): Construcción del "mundo social"

Como habíamos mencionado anteriormente, en el proceso de ordenación del espacio público existe un amplio conjunto de normas que regulan su uso y ocupación, frente al que los actores definen su situación de acción; en el caso de la ocupación del espacio público y del aprovechamiento económico que de éste hacen diversos actores sociales, identificamos a continuación los argumentos que presentan tales actores con respecto al espacio del cual hacen uso, a las acciones que desarrollan allí y la posición que asumen, en conformidad o discordancia con el contexto normativo vigente.

En primera instancia se abordan los argumentos de los actores públicos, en los procesos de ordenación del espacio público que adelanta la Administración Distrital atendiendo un contexto normativo de carácter nacional y local, inicialmente en términos de la prohibición de usos y ocupaciones que significaran la negación del disfrute colectivo y, posteriormente, en términos del reconocimiento y de la regulación de diversas formas de aprovechamiento económico, como vimos en un capítulo anterior.

Se revisan también los argumentos de actores privados, representados por grandes empresas con alguna participación en el tema del aprovechamiento del espacio público, específicamente a través de acciones de distribución y comercialización de sus productos y marcas teniendo como medio el trabajo que realizan vendedores informales en el espacio público. Asimismo se describen los argumentos principales expuestos por los mismos actores, en los que se rechaza este tipo de actividad económica.

En tercer lugar, se examinan los argumentos de vendedores informales que fundamentan sus acciones y practicas sociales en razones propias, tanto individuales como colectivas, atendiendo a su vez a un contexto normativo existente. De este modo, en su rol de ciudadanos, los vendedores informales acuden al establecimiento de buenas razones para presentar una posición contraria frente a la norma que restringe el uso y la ocupación del espacio público en el desarrollo de su actividad.

Actores públicos

En su deber de preservar el espacio público y garantizar el uso y disfrute común, la Administración Distrital y sus diversas dependencias han llevado a cabo acciones de recuperación y regulación de este espacio en todas las localidades de Bogotá, como se mostró anteriormente; no obstante, tales acciones están fundamentadas en las razones que, en su calidad de actor, la Administración Pública presenta para entrar en interacción en un mundo social.

Entre las entidades que hemos nombrado hasta ahora se encuentran la Secretaría de Gobierno, las Alcaldías Locales, el DADEP, la Policía Metropolitana de Bogotá y el Instituto para la Economía Social –antiguo Fondo de Ventas Populares-; además, la Corte Constitucional y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Emergen, en los actos de regulación otros actores menos visibles como la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, entidad creada por el Gobierno Nacional en atención a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia.

La situación actual del espacio público en relación con el comercio informal -o lo que llamaríamos mundo objetivo- evidencia la presencia permanente y continua de vendedores en andenes, calles y lugares con alta afluencia de público, en las diferentes localidades. Frente a esta situación, algunos ciudadanos han interpuesto reclamaciones señalando las limitaciones que comportan el uso y la ocupación del espacio público por parte de vendedores, al derecho colectivo de usar y disfrutar de este espacio; señalan además que tal ocupación trae consigo problemas de índole sanitario y de seguridad[57] y que la Administración Pública ha omitido el cumplimiento de sus funciones al permitir actividades comerciales sin los permisos adecuados en el espacio público.

[57] Ver Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B. Magistrado Ponente Dra. Nelly Yolanda Villamizar, en respuesta a la Acción Popular No. 03-2530. Bogotá, noviembre 7 de 2008.

Observamos en el proceso de intervención sobre la ocupación indebida del espacio público tres ejes de fundamentación de las acciones públicas desarrolladas en diferentes momentos históricos. El primero señala el uso y la ocupación del espacio público que hacen vendedores informales como invasión, sustentado en un contexto normativo de carácter taxativo, que conlleva a formular como objetivos de acción de la Administración Distrital la restitución de los espacios ocupados a través de desalojos.

El segundo caracteriza la ocupación indebida del espacio público, diferenciando entre usos permitidos y no permitidos, en donde se aproxima un saber proposicional basado principalmente en el conocimiento técnico (urbanístico) a las prácticas sociales que los actores desarrollan cotidianamente. Se reconocen entonces particularidades, temporales y espaciales, en la forma como los actores realizan sus actividades en el espacio público, generando una clasificación de los vendedores de acuerdo al grado de afectación que suponen. Igualmente, se reconocen los derechos fundamentales de quienes derivan su sustento del comercio informal en el espacio público.

La situación de ocupación de este espacio que se deriva del contenido proposicional expuesto, expresa el carácter connivente del contexto normativo resultante y, por tanto de las acciones de la Autoridad Pública, como se observa a continuación en el pronunciamiento de la Policía Metropolitana de Bogotá, a propósito de las acciones del Grupo de Espacio Público:

> "(…) con ocasión de la Sentencia T-772 de 2003, el personal de ese grupo de policía, solamente adelanta actividades preventivas y educativas con los vendedores informales que han invadido las calles *"al saber que no les pueden desalojar ni incautar sus mercancías, actuando por las vías de hecho, ya que la tutela determinó que el desalojo y las incautaciones solamente proceden después de adelantarse unos procedimientos administrativos respetándole el "Derecho al debido proceso""*[58].

De este modo, los objetivos de acción de la Administración Pública y sus diferentes entidades se enfocaron en posibilitar un uso regulado, ordenado y controlado, pero sobre todo, temporal del espacio público, ante la incapacidad estatal de proveer soluciones o alternativas de empleo a la población de vendedores informales, para garantizar la

[58] Aparte tomado de la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, *Op. cit.* Pag. 18.

protección de sus derechos fundamentales; asimismo se impulsaron alternativas laborales y opciones de reubicación dirigidas a la formalización de los vendedores, como vimos anteriormente.

El tercer eje de fundamentación de las acciones públicas enmarca diversas actividades comerciales que se desarrollan en el espacio público en una política de gestión, a la cual hicimos referencia en un capítulo anterior. Tenemos entonces un contenido proposicional ligado a un saber económico, que deviene en un contexto normativo de carácter connivente, expresado en el Plan Maestro de Espacio Público y, específicamente, en sus estrategias de gestión enfocadas en el aprovechamiento económico del espacio público, como veremos más adelante.

Actores privados

En el caso de los actores privados, los diagnósticos realizados por la Administración Distrital sobre ventas informales en el espacio público, evidencian la influencia de diversas empresas, a través de acciones de distribución y comercialización de sus productos y marcas, en la situación actual del espacio público descrita; en este caso, en los pronunciamientos realizados por las empresas de periódicos, empresas productoras de cigarrillos, dulces y otras mercancías, empresas de telefonía móvil y empresas de Lotería sobre sus acciones y responsabilidad en el aprovechamiento económico no regulado del espacio público, pueden identificarse argumentos comunes que resaltamos a continuación.

El pronunciamiento de las empresas de periódico frente a la actividad desarrollada por el voceador de prensa indica que no existe una afectación del espacio público por parte de estos actores, dado que al realizarse en un horario restringido (entre las 5 a.m. y las 10 a.m.) puede ser considerada una venta ambulante que no genera una obstrucción significativa del espacio público. Acudiendo al contexto normativo, estas empresas resaltan que:

> mediante Sentencia T-722 de 2003 se señaló que quienes desarrollan su actividad como vendedores ambulantes, en la forma como lo hacen los voceadores de prensa, no afecta el espacio público (24).

Igualmente resaltan que la actividad de los voceadores de prensa no representa en ninguna medida una apropiación del espacio público, en tanto "no implica de ninguna manera la *inembargabilidad, imprescriptibilidad o inenagenabilidad* de los bienes de uso público". Resaltamos en este caso el argumento que "los voceadores de prensa no afectan el espacio público".

En relación con lo anterior, surge un segundo pronunciamiento de las empresas de periódicos en el que se explica que "el uso que los voceadores de prensa le dan al espacio público cumple la característica de beneficio común, más allá de la utilidad que le reporta a cada uno de ellos", en tanto que con su actividad satisfacen el derecho fundamental de los ciudadanos a la información. Bajo esta mirada, se entendería que los voceadores de prensa prestan un servicio necesario para la sociedad.

Un tercer punto estaría relacionado con el bienestar en sí de estos trabajadores en la medida que, señalan las empresas, al estar organizados obtienen un descuento en la compra de los periódicos, consiguiendo un margen de ganancia que se traduce en el sustento para sus familias. Se resalta en los pronunciamientos de estas empresas la mención de la vulnerabilidad de este grupo de trabajadores, al ser presentados como "personas de muy bajos recursos económicos".

En el caso de las empresas productoras de cigarrillos, dulces y otras mercancías, al igual que las empresas de telefonía móvil, los pronunciamientos frente a la distribución y comercialización de sus productos y marcas en el espacio público indican que en sus operaciones comerciales no "utilizan vendedores ambulantes como distribuidores" y que, en consecuencia, sus empresas no patrocinan, facilitan o promueven la ocupación indebida del espacio público. En este sentido sostienen que:

> (…) sus productos los comercializan directamente las empresas que los fabrican, o por conducto de intermediarios que tienen a su disposición establecimientos de comercio que, anotan, cumplen con todas las normas de orden distrital y nacional para su funcionamiento y no utilizan vendedores ambulantes como distribuidores, ni distribuyen a establecimientos

de comercio que no estén debidamente constituidos y registrados en la Cámara de Comercio (28).

Señalan además que frente a la comercialización de sus productos en el espacio público no pueden controlar la “reventa” de éstos por terceras personas y, sin embargo, algunas empresas han buscado la implementación de mecanismos, en el caso de la telefonía móvil, para evitar la comercialización de minutos y de tarjetas prepago en el mercado informal.

Por su parte, la Lotería de Bogotá frente al uso y ocupación del espacio público por parte de vendedores informales exige el reconocimiento de las condiciones reales del país y, por tanto, en sus pronunciamientos reclama el derecho fundamental al trabajo para estas personas. A su vez, la Lotería de Cundinamarca argumenta que “los vendedores de lotería han utilizado la venta ambulante a través de canales legales”

Actores sociales - ciudadanos

En el caso de los actores sociales, observamos a los propios vendedores informales en ejercicios de argumentación sobre sus acciones y prácticas cotidianas en el espacio público, partiendo desde sus situaciones individuales y, por tanto, subjetivas (la lucha diaria por la subsistencia) al examen de las condiciones de trabajo de un segmento de la población. En este sentido, hablamos de la creación de un mundo social, en tanto que en su quehacer e intercambio cotidiano, el vendedor recrea el espacio público como un mundo colectivo, en el que identifica actores, acciones y fundamentaciones que determinan su actuar.

Para reivindicar su actividad en el espacio público, los vendedores informales acuden inicialmente a su necesidad de trabajar para suplir sus necesidades básicas y las de su familia, como lo mencionamos anteriormente, exteriorizando su capacidad de racionalizar sus acciones en el sentido en que lo exponía Giddens. Ahora bien, al encontrarse en interacción con otros actores o, podríamos decir, al ingresar en el mundo social, encuentra un contexto normativo de carácter estatal y, al mismo tiempo, un contexto normativo de carácter social, que define roles, expectativas de comportamiento e, incluso,

jerarquías, basados en un conocimiento técnico o práctico sobre el uso y la ocupación del espacio público.

De acuerdo con las observaciones, identificamos un contexto normativo fundamentado en acuerdos y negociaciones entre actores que regulan el uso y la ocupación del espacio público; la demarcación de los puestos, de las entradas a los locales comerciales y la utilización de prendas que acreditan su membresía a una organización de vendedores, entendidas como acciones reguladoras, adquieren significado en una comunidad de comunicación, en tanto son reconocidas por ésta.

La identificación de lugares fijos que ocupan los vendedores en el espacio público, mediante la impresión de líneas en andenes y calles o simplemente desde la colonización de un espacio, representan la necesidad de estos actores por obtener un puesto o localidad en el espacio público, sobre todo en puntos de concentración de la población, donde los conflictos por el espacio se acrecientan.

4.4.4. Apropiación del espacio público: Articulación mundo objetivo, mundo subjetivo y mundo social

Como se había mencionado, la apropiación responde a la armonización de los tres mundos relacionados, por tanto, hace referencia a las acciones que arraigan un proceso de ordenación del espacio público. Si bien, la apropiación muchas veces se presenta como un resultado final, esta se aborda desde la creación y recreación continua de estados y situaciones de orden que, en consecuencia, resultan momentáneos y provisionales.

Con referencia a este punto, podemos afirmar que no son ya las acciones las que determinan la apropiación del espacio público, sino las prácticas sociales las que posibilitan en los actores la creación de un vínculo con otros actores y con el espacio, de modo que la comunicación, el intercambio, el encuentro, el trabajo, etc., adquieren un lugar central en la ordenación del espacio público. Podemos decir, con respecto a lo

anterior, que las acciones forman parte de la relación del actor con una forma de acercarse al mundo, en el caso de la apropiación desde las prácticas sociales nos referimos a una intervención directa sobre la realidad social, no sólo aquella que está ligada a un espacio físico sino también aquella que se observa en contextos de interacción.

Observamos en los casos de estudio, apropiaciones del espacio público que podemos llamar “instantáneas” pero no por eso inconstantes, esto es, apropiaciones de andenes y calles evidenciadas como ordenaciones arraigadas del espacio público que, sin embargo, resultan ligeras en comparación con otras formas de ocupación. En esta ordenación no sólo participan los vendedores informales como actores sociales, sino también los mismos transeúntes convertidos instantáneamente en compradores; observamos entonces el papel del intercambio, el encuentro, el trabajo, etc., como prácticas sociales, en el arraigamiento de unas formas de ordenación del espacio público.

Así pues, en la búsqueda de lugares fijos, la atracción de la clientela, la instalación de marcas propias sobre los espacios, la adecuación de la calle como puesto de trabajo al que el vendedor accede diariamente, supone una referencia constante e intercambiable del actor frente al mundo objetivo, social y/o subjetivo, adecuándose a los contextos sociales y de interacción en el que éste participa. La apropiación del espacio público, por tanto, no es una forma en la que el actor entra en interacción con otros actores, sino que representa la interacción en sí, una manera en la cual la forma social de ordenación del espacio público se manifiesta y, en un espacio y tiempo determinado, se vuelve concreta, observable.

CAPITULO V. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

5.1. Formas sociales y racionalidades alternas en la ordenación del espacio público.

Al centrarnos en la acción como el punto de análisis del proceso de ordenación del espacio público y, a partir de ésta, en la interacción social que incide en este mismo proceso, tomamos como referente cuatro categorías de investigación que suponen la relación del actor con el mundo objetivo, el mundo subjetivo y el mundo social, estas son, uso, ocupación, regulación y apropiación. En este sentido, describimos los procesos de intervención del Estado, en el caso particular de la Administración de Bogotá, sobre la ocupación *indebida* del espacio público, entendiendo que ésta interviene como uno más de los actores en la ordenación de este espacio y, en consecuencia, entra en interacción con otros actores sociales.

Dicha interacción está mediada por el concepto de espacio público que predomina en las políticas del Estado, por el contexto normativo asociado a tal concepción y por unos objetivos de acción que concuerdan con proyectos de orden político, económico y social vigentes, de tal modo que la ordenación del espacio público efectuada desde el Estado se observa como un proceso en transformación constante. Intervienen, a su vez, actores sociales quienes a partir de sus prácticas cotidianas definen usos, ocupaciones y regulaciones, dando continuidad a sus acciones, como lo hemos mencionado, en un proceso de rutinización y racionalización de éstas, configurando un saber práctico o *know How* que determina una forma particular de ordenación el espacio público.

De la conjunción entre estas formas de ordenación del espacio público daremos cuenta a continuación, teniendo como referente las acciones orientadas al entendimiento, en el sentido en el que exponía Habermas, a través del reconocimiento intersubjetivo sobre unas pretensiones de validez que los actores presentan frente a otros. Mas allá del lenguaje y de la forma de argumentación, también revisadas por este autor en la Teoría de la Acción Comunicativa, nos interesa la integración de los tres conceptos de mundo que realizan los actores en la interacción social, dado que los estudios anteriores sobre la ordenación del espacio público se centran específicamente en la relación entre los actores y solamente uno de los mundos en mención, generalmente lo que observaríamos como

mundo objetivo. Igualmente, a la luz de los conceptos de Habermas, se observó la fundamentación que dan los actores mismos a sus acciones en y sobre el espacio público, dando lugar a argumentaciones diversas sobre el uso, la ocupación, la regulación y la apropiación de este espacio. En este sentido, en el análisis nos referimos a la existencia de múltiples racionalidades en la ordenación del espacio público, tomando como base la multiplicidad de fundamentaciones en torno a la noción de orden.

Así, nos referimos a racionalidades alternas como una manera de aproximarnos a una realidad social en la que algunas veces priman las acciones estratégicas desarrolladas por el Estado para alcanzar un modelo de ordenación del espacio público o por los individuos en busca de la subsistencia, en una relación medios-fines o, en otras ocasiones, cuando predominan las acciones comunicativas, de reconocimiento intersubjetivo, que conllevan una ordenación del espacio público a partir del entendimiento cotidiano entre actores.

5.1.1. Formas sociales en la ordenación del espacio público

En la descripción sobre las formas estatales de ordenación del espacio público desarrollada anteriormente, se observan para el análisis siguiente, tres momentos distintos o etapas de la acción pública, cada uno asociado a una argumentación basada en un contenido proposicional, un contexto normativo y unos objetivos de acción coherentes con aquello que se argumenta (Ver Cuadro 7).

El primero de estos momentos, se ubica temporalmente en los inicios de la década del 90, con la definición de la naturaleza del espacio público (Ley 9 de 1989); al establecer que el espacio público es el “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que transcienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes”, se enuncia su carácter colectivo y, en consecuencia, se restringen las actuaciones individuales que afecten la destinación al uso común y disfrute colectivo de éste.

Cuadro 7 Fundamentaciones y momentos de la acción pública orientada a la ordenación del espacio público.

	Contenido de la argumentación	Inicios de la Década del 90 (Primer momento)	Segunda mitad Década del 90 –se concreta en el año 2003- (Segundo momento)	Año 2005 - Actualidad (Tercer momento)
Acción Pública	**Saber Proposicional** 1. Naturaleza del espacio público.	1. El espacio público es espacio físico, destinado a la satisfacción de *Necesidades urbanas colectivas* (N.U.C.)	1. El espacio público es espacio físico, destinado a la satisfacción de *Necesidades urbanas colectivas* (N.U.C.). A su vez, es escenario de reivindicación de derechos individuales para un segmento de la población.	1. El espacio público es un bien, destinado a la satisfacción de *Necesidades de* ***Consumo*** *Colectivo* (N.C.C.), por tanto es susceptible de *Aprovechamiento Económico*.
	2. Denominación del uso y la ocupación "informal"	2. Invasión	2. Ocupación indebida	2. Ocupación indebida en la modalidad de Free-Riders.
	Contexto Normativo 3. Carácter de la reglamentación, frente al uso y la ocupación del espacio público por vendedores informales.	3. Taxativo (No admite discusión)	3. Connivente (Tolerante)	3. Coercitivo
	Objetivos de acción 4. Estrategias relacionadas con el comercio informal.	4. Garantizar la destinación al uso común que tiene espacio público, la cual prevalece sobre el interés particular, a través de desalojos y Restituciones de espacios públicos invadidos.	5. Armonizar los derechos individuales con los derechos colectivos, a través de reubicaciones y del ofrecimiento de alternativas laborales como medidas previas a la recuperación del espacio público.	4. Administrar el espacio público y regular los intereses de los actores privados sobre éste, garantizando a su vez la inclusión socioeconómica de los vendedores en un modelo de aprovechamiento regulado del espacio público.

El Estado, entonces, asume la obligación de garantizar dicha destinación para satisfacer el conjunto de los ciudadanos (Constitución Política Art. 82) y a partir de allí, crea un contexto normativo en el que es recurrente la prevalencia del interés general sobre el particular, expresado en múltiples sentencias, decretos, fallos, acuerdos, etc. Como vimos, esta fundamentación llevó a denominar como "invasión" las ocupaciones del espacio público por parte de vendedores informales, tanto estacionarios como ambulantes, dando paso a actos de desalojo y restitución, constituidos entonces como objetivos de acción de la Administración Pública.

Frente a los conflictos por el uso del espacio público, visibles en múltiples manifestaciones de vendedores informales en las que expresaban su necesidad de trabajar en el espacio público para subsistir, dada la difícil situación económica que enfrentaban, y en la persistencia de estos actores por mantenerse en andenes, parques, plazoletas, etc., a través de medios más ágiles que les permitieran evadir los operativos de la policía, se observa luego una *redefinición* del saber proposicional basado, inicialmente, en la prevalencia del interés general sobre el particular.

Identificamos así un segundo momento que está relacionado con un concepto de espacio público desde el cual se pretende armonizar los derechos colectivos y los derechos individuales de los ciudadanos en este espacio. Si bien esta discusión se desarrolla a lo largo de la segunda mitad de la década del 90, es a partir del año 2003 cuando se reglamenta en el Distrito la armonización entre derechos colectivos como la recreación, la movilidad y la seguridad y derechos fundamentales del individuo, entre estos, el derecho al trabajo, a la vida digna y al mínimo vital.

Si bien es cierto, con la expedición del Código de Policía en el año 2003 se definen usos y ocupaciones *indebidas* del espacio público, lo permitido y lo no permitido, la Sentencia T-772/03 de la Corte Constitucional delimitaba los procedimientos a seguir en aras a recuperar espacios públicos garantizando, previo a los actos de recuperación del espacio público de carácter coactivo, el ofrecimiento de alternativas laborales y de reubicación a los vendedores informales. Con esto, se observa en el planteamiento sobre ordenación del espacio público, un contenido proposicional algo más ligado a aspectos de la vida

cotidiana, que retoma las condiciones de pobreza y marginalidad de un segmento amplio de la población, al tiempo que determina la magnitud del fenómeno de la informalidad económica y laboral en el país y en la ciudad.

Esta labor, desarrollada en gran parte por el Fondo de Ventas Populares, mediante una caracterización de las ventas informales en el espacio público y la construcción de un perfil socioeconómico de los vendedores, presenta una aproximación a la constitución de los sujetos y de sus actividades cotidianas, en tanto indaga por la edad de las personas dedicadas al comercio informal en el espacio público, su lugar de procedencia y residencia, su nivel educativo, el tiempo que lleva en esta actividad comercial, su historia laboral, sus condiciones de trabajo en términos de ingreso y bienestar social, entre otros aspectos que caracterizan una actividad.

Observamos en el caso del contexto normativo una *adaptación*, de un tipo de regulación taxativa que define en un primer momento las acciones estatales dirigidas a la ordenación del espacio público, a las condiciones críticas de vida de una porción amplia de la población que demanda opciones laborales y de subsistencia, dando lugar a una reglamentación de carácter connivente; esto es, a pesar de encontrarse definidas las conductas “debidas” e “indebidas” en el espacio público, la Administración Pública, al no tener los medios para ofrecer alternativas al conjunto de los vendedores informales que ocupan este espacio, es permisiva o tolerante con las acciones de estos actores que, vistas en los términos planteados en el Código de Policía, resultarían transgresiones a la norma.

En su misma lógica, es decir, en la lógica de las acciones públicas, la Administración Distrital realiza una *redefinición* de la naturaleza del espacio público y una *adaptación* del contexto normativo, visible entre los años 90 y los primeros años de la década actual, dando lugar además a una *negociación* sobre los objetivos de acción, inicialmente enfocados en la recuperación del espacio público por medio del desalojo de los vendedores informales, para luego centrarse en la recuperación de este espacio a través del ofrecimiento de alternativas como las reubicaciones.

Uno de los temas fundamentales en los objetivos de acción de la Administración Pública en estos dos momentos fue, entonces, la creación de estrategias ligadas a la idea de "formalización de lo informal" que, como vimos anteriormente, tiene un vasto sustento en el desarrollo de la teoría económica neoliberal y un carácter determinante en las políticas públicas que en la actualidad orientan la intervención sobre mercados que han sido denominados "informales". No obstante, dadas las críticas condiciones de pobreza, desempleo, desigualdad social y marginalidad de amplios segmentos de población de la ciudad, las estrategias de acción encaminadas a formalizar las actividades comerciales informales que se llevan a cabo en el espacio público, muestran una eficiencia visiblemente limitada que, aun hoy, se refleja en la magnitud de los intercambios "informales" económicos y sociales que se observan en calles, plazas, paseos peatonales y esquinas en las diferentes localidades.

Como vimos en los diferentes casos de estudio, las ventas informales en lugares públicos constituyen en la actualidad una forma de uso y ocupación del espacio urbano, no sólo en Bogotá sino en distintas ciudades de Latinoamérica, que al ser examinada desde las acciones y prácticas cotidianas de los actores evidencian formas complejas y dinámicas de organización socioespacial. En el caso de las localidades estudiadas, las acciones tanto de actores públicos como de actores privados tendientes a la consolidación de unos espacios como centralidades urbanas –en el caso de la Localidad de Chapinero y de la zona Centro- crea unas condiciones específicas para la concentración de distintos tipos de actividades económicas y, por ende, el desarrollo de fuertes dinámicas sociales que inciden, a su vez, en la ubicación espacio temporal del comercio informal.

Las decisiones y los cambios que introduce el Gobierno local en materia de administración, mantenimiento, defensa, regulación, restitución y aprovechamiento económico del espacio público en las diferentes localidades, son rápidamente adoptados por las dinámicas del comercio informal, ligadas a ámbitos cotidianos de acción, lo que permite una pronta *adaptación* a cualquier cambio introducido. De esta manera, observamos que frente a las acciones de vigilancia y defensa de los "espacios públicos recuperados", emprendidas por la Alcaldía Mayor y las Alcaldías Locales, surgen en las calles, esquinas y plazoletas, estrategias y acciones de permanencia y defensa re-

creadas por los vendedores informales; igualmente, estrategias de ocupación y apropiación de los espacios ofrecidos como alternativas por la Alcaldía Distrital, relacionadas con aspectos propios del comercio informal, anteriormente descritos.

Las formas estatales de ordenación del espacio público, podemos afirmar, se ven permeadas por el carácter dinámico de la informalidad y, en sí, por el movimiento constante que presenta la vida cotidiana. Diríamos entonces que la continua *redefinición de las situaciones*, característica propia del comercio informal ya sea en términos de las formas de usar y ocupar el espacio público o de interactuar con otros actores sociales en éste, se ve reflejada en la transformación de lo que, desde las acciones públicas, se definía como la naturaleza del espacio público.

El tercer momento de la acción pública se relaciona con la comprensión del espacio público como un bien, desde un punto de vista económico, que satisface necesidades de consumo colectivo (N.C.C), especificadas en el Plan Maestro de Espacio Público, como mencionamos anteriormente. Desde esta perspectiva, presenta unas externalidades tanto negativas (congestión, contaminación, inseguridad, etc.) como positivas (aglomeración, complementariedad, consumo), estas últimas potencialmente aprovechables para garantizar la eficiencia y eficacia de las decisiones de inversión en el espacio público.

Se introduce entonces, en el contenido proposicional sobre la naturaleza del espacio público, la posibilidad del aprovechamiento económico de éste basada en, por un lado, la necesidad de corregir lo que se ha llamado desde el Plan en mención, la "falla del sector público"[59] y, por otro, en las lecciones aprendidas del aprovechamiento de externalidades

[59] Acerca de la "falla del sector público", el Plan Maestro de Espacio Público señala: "La inadecuada asignación de recursos a la cual conduce el proceso de toma de decisiones por parte del sector público desemboca, en primera instancia, en dos fallas protuberantes en el proceso de generación o producción del espacio público: A la producción insuficiente en determinadas áreas que a la postre padecen efectos indeseables de congestión, contaminación, deterioro e inseguridad. O bien, a la generación de espacios que resultan periódica o permanentemente subutilizados y, como consecuencia de ello, también se ven sujetos posteriormente y en muchos casos a los efectos del abandono y la criminalidad" (PMEP – Documento Técnico de Soporte. Pág. 51)

que realiza el sector privado, sobre todo aquellas que tienen que ver con las formas de producción, diseño y aprovechamiento económico de espacios "públicos"[60].

Observamos entonces una nueva *redefinición*, planteada desde el año 2002 y consolidada en el año 2005 con la expedición del PMEP, del saber proposicional presentado en torno a la naturaleza del espacio público, que involucra nuevas concepciones sobre el uso, la ocupación, la regulación y la apropiación de este espacio. Con referencia a tal *redefinición* sobre el uso del espacio público, podemos afirmar que la idea de su aprovechamiento económico introduce una nueva perspectiva relacionada, más allá de su valor de uso, con lo que llamaríamos su valor de cambio; esto es, al ser entendido como bien o recurso del cual distintos actores obtienen ganancias dentro de una tipología del "*free-rider*", como se expone en el PMEP, el espacio público adquiere el carácter de una mercancía en tanto su intercambio se considera como posibilidad.

Entre los puntos a considerar entonces en lo que respecta a los usos es, en primer lugar, el reconocimiento realizado por la Administración Distrital de los diversos actores privados que se apropian de las externalidades positivas generadas por el sector público, entre estos, empresarios, propietarios de inmuebles, anunciantes, vendedores informales e, incluso, grupos criminales. Igualmente, la clasificación o diferenciación por modalidades de los aprovechamientos del espacio público según el nivel de ganancia o rendimientos que obtienen los distintos actores, identificando "aprovechamientos altamente lucrativos", "aprovechamientos de autoempleo y subsistencia" y "aprovechamientos ilegales".

Esta identificación de actores sociales y de sus actividades de aprovechamiento económico del espacio público, junto con los planteamientos economicistas en cuanto a las fallas del sector público, conlleva la creación de un marco regulatorio que tiene como

[60] De acuerdo con las afirmaciones realizadas en el PMEP, "también la empresa privada produce espacios públicos". No obstante, las características y más aún las finalidades de los espacios a los que se refiere tal documento y que se presentan como "espacios públicos" generados por productores privados, corresponden a intereses manifiestamente distintos al carácter colectivo que expresa el concepto de espacio público tal como aquí lo hemos presentado. Por esta razón, ponemos la palabra público entre comillas -refiriéndonos específicamente a esta palabra en el contexto de productores privados como administradores o propietarios de centros comerciales, hipermercados o grandes superficies comerciales- entendiendo dichos espacios más como **espacios comunes** generados, que resultan complementarios a los espacios privados aledaños.

fundamento la necesidad de establecer unas “tarifas o contribuciones proporcionales a la magnitud de los beneficios” que obtienen los actores privados en ejercicio de sus actividades económicas; en este sentido, el uso del espacio público obtiene un valor fijado por las mismas dinámicas de mercado, como lo tendría un bien de carácter privado, lo cual expresamos como *redefinición* de la naturaleza del espacio público en lo que tiene que ver con su destinación al uso común y con la prevalencia de los intereses colectivos sobre los individuales.

En relación con lo anterior, el PMEP permite la ocupación y aprovechamiento económico del espacio público a la manera de una “explotación” de un bien de carácter privado, lo cual se muestra de manera explícita en el contenido de las reglamentaciones sobre aprovechamiento lucrativo:

> **Los estándares de ocupación del espacio lucrativo, los márgenes de operación y los volúmenes de ventas o de ingresos esperados** deben permitir la explotación del espacio público hasta un punto compatible con el “margen normal de beneficios” y con los usos comunes. Si alcanzado este punto de equilibrio los estándares de ocupación todavía resisten mayor aprovechamiento sin detrimento de los usos comunes, el inversionista privado debe estar sujeto a cargas crecientes (o sea, a ingresos marginales decrecientes) a fin de evitar que pueda incurrir en usos lucrativos excesivos o deteriorables (PMEP-DTS. Pág. 54)

Se observa, a su vez, un cambio de perspectiva en la forma como la Administración Pública interviene sobre las ocupaciones del espacio público que realizan diversos actores sociales, muchas de estas consideradas anteriormente ocupaciones “indebidas”. En el caso del comercio informal, el PMEP implementó los “módulos” de venta en el espacio público que reflejan, de algún modo aunque en pequeña escala, la forma en la que el Estado participa a través de la regulación en unas formas particulares de ocupación y ordenación del espacio público; las concesiones, en el sentido jurídico del término[61], se convierten en uno de los medios que introduce la Administración Distrital para ordenar el espacio público, actuando en conjunto con actores sociales de carácter

61 De acuerdo con la definición jurídica del término contenida en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una concesión expresa un “negocio jurídico por el cual la Administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones”.

privado y buscando, de acuerdo a lo expuesto en el PMEP, una mayor eficiencia y eficacia de la inversión pública.

Sobre la figura de "concesión" en el caso de la ordenación del espacio público, podemos decir que se introduce como una forma de reconocer unas actividades de aprovechamiento económico de este espacio, que ya venían realizando actores privados, como vimos anteriormente, mediante la privatización de áreas públicas, la propaganda visual, la promoción de las ventas informales, etc. A su vez, sobre las expectativas de la Administración Distrital frente a la actuación de dichos agentes privados en el espacio público, resaltamos la consideración, en el marco regulador del aprovechamiento económico, del establecimiento de un equilibrio entre las tasas, las contribuciones, las imposiciones o derechos de aprovechamiento[62] y, como lo enuncia el mismo PMEP, los "riesgos asumidos por el inversionista privado", los aportes asumidos por el Distrito Capital y la obtención de unos "márgenes normales" de beneficio esperable.

Así, la Alcaldía presenta, bajo un uso denominado aprovechamiento económico regulado del espacio público, la posibilidad -a manera de objetivos de acción- de **administrar** este espacio de carácter colectivo, es decir, conducir racionalmente los recursos tanto físicos como humanos que representa este *bien*, para obtener beneficios que pueden ser económicos o sociales. A través de la instrumentalización del espacio público se busca garantizar su sostenibilidad, en una lógica en la cual los actores privados usufructúan el espacio público y retribuyen económicamente al Estado por el uso de un bien de carácter colectivo.

Hablamos, en consecuencia, de una *negociación* sobre los objetivos de acción de la Administración Pública, que ocurre de forma simultánea a la redefinición de la naturaleza del espacio público, ya que si en momentos anteriores eran garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular y/o armonizar los derechos individuales y colectivos que confluyen en el espacio público, acciones en las cuales el Estado tiene una fuerte injerencia, en la actualidad los objetivos de acción se centran en administrar el espacio

[62] Bajo estas cuatro figuras tributarias se enmarca lo que sería el valor de cambio que la Administración Distrital otorga al espacio público.

público como un bien que explotan económicamente los actores privados. Estos últimos, podemos afirmar, han venido ganando terreno a través de una participación más efectiva en el proceso de *redefinición* de lo que es la naturaleza del espacio público y de *adaptación* de un contexto normativo, cada vez más determinado por la dinámica del mercado.

Profundizando en este último punto, la *adaptación* del contexto normativo, nos referimos ahora a la preponderancia de una reglamentación de carácter coercitivo en la medida en que se involucra a los distintos actores sociales en un **modelo** de aprovechamiento económico regulado del espacio público. Lo anterior, es particularmente visible en la creación de un "modelo de inclusión socio-económica de los vendedores informales en los aprovechamientos económicos regulados" del espacio público, como marco regulatorio de las ventas informales en Bogotá, mediante el cual la Administración Distrital, a través de la determinación de voluntades individuales y de conductas, suscitó una forma "diferente" de ocupación del espacio público por parte de los vendedores informales.

Concretamente, los vendedores adscritos a este modelo de formalización de las ventas en el espacio público adquirieron el "derecho" a permanecer en un lugar fijo, un aspecto importante en términos del comercio informal como lo habíamos planteado, al adjudicárseles un módulo de venta por un periodo de tiempo determinado; se habló entonces de una "**democratización** de las oportunidades de **participación** e **inclusión económica** y **social** de los sectores más vulnerables, en el aprovechamiento económico del espacio público"[63]. Sin embargo, más allá de obtener una certeza sobre el espacio físico a ocupar, la inclusión en el modelo representó una modificación sustancial sobre las prácticas sociales de los vendedores, quienes recibieron capacitación en temas como mercadeo y ventas, contabilidad, economía solidaria y "proyecto de vida".

Siendo así, los ahora vendedores "formales" cumplen unas rutinas diarias en las que existe una delimitación de horarios, una identificación de las personas que ejercen dicha

[63] Comité Interinstitucional de Espacio Público. Presentación en Power Point del "Modelo de inclusión socioeconómica de los vendedores informales en los aprovechamientos económicos regulados" Red de prestación de servicios al usuario REDEP (Sin Fecha).

actividad y de los turnos que realizan para atender el módulo, además de un control sobre las prácticas comunicativas si se considera la distancia existente entre los diferentes módulos de venta, en el caso de la Carrera 7ª en las Localidades de Santa Fe y La Candelaria y en la Carrera 13 en la Localidad de Chapinero ubicados, por ejemplo, en ambas aceras de las avenidas formando un zig-zag.

Igualmente, esta forma de ocupación del espacio público restringe la instalación de módulos en las esquinas, en contraposición a uno de los aspectos más importantes en la ordenación propia del comercio informal, esto es, la ubicación en los puntos de intersección de calles buscando la optimización de la localización dada por una mayor afluencia de público. Otro aspecto a resaltar en el modelo de ocupación del espacio público promovido por la Administración Distrital es el fomento de la creación de "proyectos de vida" alternativos a la informalidad, enmarcados en la idea de formalización, que conlleva la creación de una visión a futuro distinta de los mismos vendedores sobre sus actividades económicas; en este sentido, la Administración Distrital se involucra en aspectos subjetivos de la vida de los individuos, como una forma de abordar el fenómeno de la informalidad ya no sólo desde su perspectiva material sino también desde una perspectiva psicológica y social, interviniendo a su vez en lo que Habermas ha denominado "mundo de la vida".

5.1.2. Racionalidades alternas en la ordenación del espacio público.

A partir del análisis anterior sobre las formas sociales de ordenación del espacio público, en términos del proceso que ha desarrollado la ciudad de Bogotá y la fundamentación que han realizado los diferentes actores sociales de sus acciones en y sobre este espacio, presentamos a continuación un análisis centrado en la racionalidad que evidencia cada una de las actuaciones examinadas, tanto aquella relacionada con la acción pública como aquella relacionada con unos actores específicos en su vida cotidiana.

Uno de los puntos de partida de esta investigación, fue la relación que se establecía entre las acciones de la Administración Pública y la racionalidad cognitivo-instrumental y entre las acciones de unos actores sociales específicos, como los vendedores informales, y la

racionalidad comunicativa. En estos términos, se introducía una diferencia entre las formas estatales y las formas sociales de ordenación del espacio público, mostrando el carácter fundamentalmente técnico de las intervenciones de la Administración sobre el espacio público y el carácter eminentemente relacional existente en las acciones de los vendedores informales.

Ahora bien, este es un camino posible para abordar la racionalidad inscrita en la intervención del Estado ya que nos permite evidenciar unos cambios en el proceso de ordenación del espacio público, vinculados a la evolución del conocimiento y al desarrollo de instrumentos o técnicas para efectuar la intervención como veremos a continuación. Sin embargo, este camino nos lleva fundamentalmente a observar la capacidad del Estado y de la Administración Pública de fundamentar sus emisiones o manifestaciones en un contexto de comunicación, es decir, a abordar sus acciones en el marco de una racionalidad comunicativa.

Identificamos inicialmente un tipo de ordenamiento territorial centrado en la creación de los medios para obtener unos fines deseados o escenarios posibles, planteado en la Ley de Ordenamiento Territorial como el logro de un equilibrio territorial; en el caso del espacio público, este equilibrio estaba relacionado con su destinación al uso común y al disfrute colectivo, a su vez, un fin deseado. El Estado define entonces un modelo de ocupación del suelo ligado, básicamente, al saber urbanístico y, en este sentido, a un enfoque estructuralista de la ciudad, de la sociedad y de la vida urbana.

Con el avance en materia de formulación de Planes de Ordenamiento Territorial, impulsado por el cada vez mayor grado de especialización de los instrumentos de planificación y la creciente influencia de actores privados en el ordenamiento territorial, otro planteamiento se suma al anterior, a manera de un fin deseado, este es, la efectividad de las acciones adelantadas y la eficiencia de los recursos invertidos. Así, la gestión urbana incorpora en el ordenamiento territorial nuevos planteamientos relacionados con la capacidad obtener un fin con el mínimo gasto o resistencia posible, esto es, una administración de los recursos de tal forma que se garantice la sostenibilidad de éstos, como se ha planteado en los fundamentos de las ciencias económicas.

Nos referimos entonces a un ordenamiento territorial fundamentado en acciones teleológicas susceptibles de fundamentación y legitimadas dentro de una comunidad científica; en este sentido, se habla de una racionalidad cognitivo-instrumental que caracteriza las acciones y los propios actores asociados al desarrollo de Planes de Ordenamiento Territorial. Pero también, hacemos referencia a acciones teleológicas en el caso de la ocupación "*de-vida*" del espacio público, en la medida que los actores a los que hacemos referencia usan y ocupan un espacio evaluando los medios para obtener el máximo beneficio posible, en este caso, la disputa por las esquinas que conforman los cruces de ejes viales y peatonales evidencia las acciones racionales con arreglo a fines que efectúan los vendedores informales en su lucha diaria por obtener los medios para su subsistencia.

La racionalidad asociada al "Know-How" o saber práctico que obtienen los vendedores informales de la rutinización y racionalización de sus acciones y de sus propias prácticas sociales, también puede enmarcarse en un tipo de racionalidad cognitivo-instrumental en la medida que, teniendo un conocimiento de una *situación* de acción y de los medios para conseguir un fin, el individuo actúa estratégicamente para llevar a cabo su razonamiento. Este es el caso de la adaptación de sus medios de trabajo (bolsas, coches, telas, sombrillas, etc.) para evadir el control de la autoridad pública cuando se realizan los operativos de recuperación y preservación del espacio público; el vendedor conoce la situación, esto es, entiende las restricciones existentes sobre el uso y ocupación del espacio público, visualiza las acciones de los demás actores, en el caso particular la Policía, tiene conocimiento de los procedimientos legales y jurídicos en caso de ser sorprendido ejerciendo esta actividad en determinados espacios, frente a lo cual plantea estrategias de desplazamiento, de ocultamiento, de argumentación, etc., que le permitan permanecer en el espacio público y dar continuidad a sus acciones.

La situación de acción que se relaciona en este último ejemplo, sin embargo, podría abordarse desde los elementos expuestos sobre racionalidad comunicativa, en la medida que las acciones estratégicas hacen parte de los contextos de interacción y, en este sentido, están mediados por el lenguaje ya sea verbal o no verbal y por el entendimiento

entre actores. Las acciones teleológicas que, por su orientación, involucren la participación de otros actores, pueden entenderse desde la interacción misma y a partir de allí como acciones estratégicas asociadas a prácticas comunicativas.

Nos referimos entonces a racionalidades alternas en la ordenación del espacio público, entendiendo que este proceso comprende acciones desarrolladas por múltiples actores, en distintos momentos históricos en los cuales resultan más o menos relevantes, sustentadas en el logro de un propósito o fin desde donde se observa como racional o, por ejemplo, en la fuerza de los vínculos sociales, siendo igualmente reconocido su carácter racional por una comunidad de comunicación. Cada una de estas acciones, como quedó evidenciado en el acercamiento a los casos de estudio, tiene una derivación en el proceso de ordenación del espacio público, ya sea desde la redefinición de su naturaleza, la adaptación del contexto normativo o la negociación sobre los objetivos de acción de otros actores.

5.1.3. A manera de conclusión: La construcción de consensos como alternativa y punto de partida para la consolidación de una acción comunicativa-ordenadora del espacio público.

Observamos a lo largo del texto la interacción entre formas sociales de ordenación del espacio público, retomando por un lado los distintos momentos históricos en que se desarrolló la acción pública dirigida a la intervención sobre la ocupación del espacio público y, por otro lado, la ocupación de-vida que determina dicho cambio desde su carácter transitorio y su movimiento constante.

A partir de las características mismas de las formas sociales de ordenación del espacio público por parte de unos actores sociales como los vendedores informales, en el caso particular, la *redefinición*, la *adaptación* y la *negociación*, pudimos establecer la manera

cómo desde sus acciones y prácticas sociales los vendedores logran incidir sobre las formas estatales de ordenación de este espacio. Esto es particularmente importante, si tenemos en cuenta que desde la acción misma y la cotidianidad de los actores emergen los mecanismos para la transformación de la realidad social. Resaltamos en este punto, las aseveraciones de Giddens y Habermas sobre la capacidad de las prácticas sociales, en el primer caso, y de de las acciones comunicativas en el segundo, de incidir en la sociedad misma a través de la función de *integración social* que cumplen dentro de ésta.

Sin embargo, esta perspectiva ha sido poco trabajada en los estudios realizados sobre ocupación del espacio público, varios de estos centrados en los cambios que desde el Estado pueden ser introducidos en las dinámicas sociales, en los actores sociales y en sus contextos de interacción. Este punto es particularmente importante en las investigaciones realizadas por la Cámara de Comercio de Bogotá, uno de los actores menos visibles a lo largo del proceso pero más influyentes en materia de intervención sobre espacios públicos ocupados en la Ciudad, los cuales muestran un bajo reconocimiento de la capacidad organizativa de los grupos o colectivos sociales.

En concordancia, los estudios adelantados por esta entidad obedecen a caracterizaciones del comercio informal en Localidades como Chapinero, Kennedy, Santa Fe y La Candelaria, además de El Restrepo, donde se realizó un conteo de los vendedores por cuadra, época, productos, etc., y una evaluación de la percepción que tienen los ciudadanos sobre el “Aprovechamiento económico del espacio público”.

Sin embargo, de acuerdo con el análisis presentado aquí, los avances conseguidos en materia de participación de los actores sociales en los procesos de ordenación del espacio público en Bogotá, tienen que ver más con el logro de consensos entre los distintos actores que con las cifras de alternativas laborales y de reubicación de vendedores presentadas por la Administración Distrital. Si se observa, el alcance de tales logros, éste resulta más significativo que la cobertura de programas como la “Caseta Feria Popular” o aquellos inscritos en el “Modelo de inclusión de vendedores informales en el aprovechamiento económico del espacio público”.

En este sentido, resaltamos el proceso de interacción llevado a cabo en el año 2004 en algunas localidades de Bogotá denominado “Pacto de cumplimiento”, siendo éste un ejercicio comunicativo entre distintos actores necesario para la intervención sobre el uso y la ocupación del espacio público. Identificamos como punto de partida de este proceso la creación y puesta en marcha de la *Mesa de Trabajo para la Concertación*, contemplada en el Decreto 098 de 2004, donde se adelantó un proceso inicial de *entendimiento* entre los participantes sustentado en lo que hemos presentado antes como la construcción de un “mundo objetivo”, es decir, un mundo compartido por una comunidad de comunicación.

A partir de actos de habla orientados al entendimiento y de la imbricación de definiciones de una situación específica como lo es el uso y la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, en el trabajo de esta *Mesa de Concertación* fueron establecidos consensos en torno a las acciones que afectan la preservación al uso común del espacio público y a su carácter colectivo, a la necesidad de generar alternativas económicas viables para una población en situación de vulnerabilidad, basadas en un diagnóstico previo que evidencie las dimensiones de la venta ambulante en el espacio público de Bogotá, entre otros puntos. Igualmente, se establecieron disensos relacionados principalmente con los procesos de recuperación de espacios públicos anteriores al proceso de concertación, con la posibilidad de vender alimentos preparados en la calle y con la potencialidad que tienen todos los espacios públicos para ser utilizados por el comercio informal.
Observamos, que en este proceso de definición conjunta de la situación o construcción del mundo objetivo “subyacen presuposiciones formales de comunidad e intersubjetividad” (Habermas, 1981b:174), al presentarse temas de discusión relacionados con la naturaleza misma del vendedor informal y con los vínculos sociales que estos establecen en el espacio público. Este constituye un punto importante para el consenso en la medida que cada una de las presuposiciones, ya sean estas referidas al mundo objetivo, al mundo subjetivo o al mundo social, tiene la posibilidad de trascender hacia la celebración de los *acuerdos* entre actores.

En los avances observados en términos de generación del consenso a través de los pactos de cumplimiento, se exaltan: 1. el reconocimiento de los vendedores como

ciudadanos, 2. la apertura de canales de comunicación entre la Alcaldía, las diferentes entidades encargadas del espacio público, los vendedores formales, la policía, los gobiernos locales, las empresas privadas y los vendedores informales y 3. la creación de unos acuerdos básicos que garantizan tanto el bienestar de los individuos como la preservación del uso común del espacio público; estos logros resultan fundamentales para el proceso de formulación de una política pública que logre tener efectos sobre las condiciones laborales y de vida de esta población.

Ahora bien, según las observaciones sobre el PMEP presentadas anteriormente, el proceso de concertación iniciado en el año 2004 no se incluyó a manera de un consenso en torno al uso y ocupación de este espacio, sino como una forma de dar continuidad a los planteamientos sobre alternativas de reubicación y procesos de formalización de lo informal. Si bien, reconoce a los vendedores como actores y posibles participantes en un aprovechamiento regulado del espacio público, su referencia a la construcción social de un mundo objetivo es nula, ya que en lugar de promover procesos participativos, define sin más, las condiciones para el aprovechamiento económico de este espacio colectivo.

Podemos afirmar entonces que si bien, observamos la puesta en marcha de un ejercicio comunicativo para establecer acuerdos para el uso "autoregulado" del espacio público desde hace unos años en Bogotá, aun no hemos logrado establecer consensos que nos permitan involucrar a los actores en un proceso de ordenación conjunta del espacio público, aun no hemos llegado a los fundamentos de la acción comunicativa, esto es en términos de Habermas, a la experiencia central de la capacidad de aunar sin coacciones y de fundar consenso, a partir de la superación de la subjetividad inicial de concepciones y al aseguramiento de la unidad del mundo objetivo.

Lo anterior, también es válido en la perspectiva que los vendedores informales tienen sobre su participación en este tipo de procesos comunicativos, según la información recogida en las entrevistas realizadas, ya que no existe en la actualidad una confianza en las actuaciones estatales referidas al comercio informal y tampoco en la posibilidad de interactuar y "negociar" con la Administración Pública sobre las ocupaciones del espacio público, evidenciando una falta de legitimidad del Estado frente a estos actores sociales.

Cabe resaltar, sin embargo, los procesos de organización social promovidos desde la Alcaldía en el mismo Pacto de Cumplimiento y los actuales procesos de conformación de los Comités Locales de Vendedores Informales en todas las Localidades de la Ciudad, así como el Encuentro a nivel distrital de éstos mismos, el cual se ha convertido en un espacio de interlocución, entre los mismos vendedores y entre los vendedores y el Gobierno Distrital.

Sobre la interacción entre formas sociales de ordenación del espacio público, podemos afirmar que no existe una separación real entre lo que aquí se ha presentado como formas estatales y como formas sociales de ordenación del espacio público. Sin embargo, metodológicamente, ésta constituye una manera de encontrar puntos de convergencia entre la acción pública y las acciones y prácticas cotidianas, dado que se observa de forma más clara la fundamentación que los actores presentan con respecto a sus acciones y la manera en que la coordinación de la acción podría servir a la integración social y a los procesos de ordenación de la ciudad.

Con respecto a la racionalidad, nos referimos al carácter fundamentalmente técnico e instrumental que en la actualidad revisten las regulaciones del Estado frente a la intervención sobre la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales; sin embargo, a partir de las prácticas comunicativas identificadas en los sectores de estudio se pueden evidenciar otras racionalidades asociadas a la interacción cotidiana de los actores involucrados y a un saber práctico, construido socialmente, mediante el cual los vendedores fundamentan formas propias de ordenación socio-espacial, que entran en relación, de manera alterna, con los procesos de ordenación del espacio público dirigidos por la Administración Distrital.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá 1995 – 1998 Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras públicas "Formar ciudad". Decreto No. 295 de Junio 1 de 1995. Alcalde Antanas Mockus.

Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá 1998 – 2001 Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras públicas "Por la Bogotá que queremos". Acuerdo No. 06 de Junio 8 de 1998. Alcalde Enrique Peñalosa.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2001 – 2004 Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras públicas "BOGOTÁ, para VIVIR todos del mismo lado". Decreto No. 440 de 2001. Alcalde Antanas Mockus.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2004 – 2008 Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras públicas "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión". Acuerdo No. 119 de Junio 3 de 2004. Alcalde Luis Eduardo Garzón.

Cámara de Comercio de Bogotá (2009) Balance de la economía bogotana 2007 – 2008 y primer trimestre de 2009. Bogotá, Colombia: Cámara de Comercio de Bogotá.

_____ (2006) Perfil económico y empresarial de la localidad de Chapinero. Bogotá, Colombia: Cámara de Comercio de bogota.

_____ (2006) Perfil económico y empresarial de la localidad de Kennedy. Bogotá, Colombia: Cámara de Comercio de bogota.

_____ (2006) Perfil económico y empresarial de la localidad de Santa Fe. Bogotá, Colombia: Cámara de Comercio de bogota.

Castañeda, Alberto y García, Jon (2007) Hábitat y espacio público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Instituto para la Economía Social, PNUD, ONU-Hábitat. http://www.ipes.gov.co/descargas/Habitat_y_Espacio_Publico_II.pdf Consulta: 25 de Febrero de 2009.

Castañeda, Alberto *ed.* (2007) Intervención política pública Distrital hacia el sector informal 2004 – 2007. Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto para la Economía Social IPES. http://www.ipes.gov.co/descargas/MEMORIAS%20IPES%202004-2007.pdf Consulta: 25 de Febrero de 2009.

Encinas, Alejandro (2005) Política de espacio público en Ciudad de México, D.F. en: Memorias "Foro Internacional de espacio público y ciudad". Alcaldía Mayor de Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá. Mayo 10 – 11 de 2005. http://camara.ccb.org.co/documentos/2974_Documento._Memorias_Foro_espacio_publico_y_ciudad.pdf Consulta: 27 de Febrero de 2009.

Fundación Foro Nacional por Colombia; Asociación de Trabajo Interdisciplinario - A.T.I., Fedevivienda (2005), «Pobreza y exclusión social en Bogotá, Medellín y Cali» Foro Debates No. 5. Campaña del Milenio Colombia “Sin Exclusas 2015 "Por una Colombia sin pobreza". Barranquilla, Colombia: Fundación Foro Nacional por Colombia.

Garretón M., Manuel Antonio (2002) “La transformación de la acción colectiva en América Latina”. En: *Revista de la CEPAL* No. 76. pp. 7-24. Abril de 2002.

Giddens, Anthony (1984) La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración (1ra ed. 2da reimp. 2003) Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.

Habermas, Jürgen (1981a) Teoría de la acción comunicativa. Tomo I (4ta ed. 1987) Madrid, España: Taurus Ediciones.

Habermas, Jürgen (1981b) Teoría de la acción comunicativa. Tomo 2 (4ta ed. 1987) Madrid, España: Taurus Ediciones.

Heller, Ágnes (1970) Sociología de la vida cotidiana. Barcelona, España: Ediciones Península.

Instituto para la Economía Social IPES (2007) Intervención política pública Distrital hacia el sector informal 2004 – 2007. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Lefebvre, Henri (1967) Lenguaje y sociedad (1ra ed. en castellano, 1967) Buenos Aires, Argentina: Editorial Proteo.

---------- (1968) La vida cotidiana en el mundo moderno (1972) Madrid, España: Alianza Editorial.

---------- (1968) El derecho a la ciudad (4ta ed. 1978) Barcelona, España: Ediciones Península.

---------- (1972) Espacio y Política. El derecho a la ciudad II. (1ra ed. 1976) Barcelona, España: Ediciones península.

Martín-Barbero Jesús (2006) “Nuevas visibilidades políticas de la ciudad y visualidades narrativas de la violencia” en: *Revista de Crítica Cultural, No. 33* Santiago de chile. Junio de 2006. Consulta: 11 de Octubre de 2008. http://d.scribd.com/docs/21chqf9blqdt7dg0ju3s.pdf

Mejía Pavony, Germán (2000) Los años del cambio: historia urbana de Bogotá, 1820 – 1910. Bogotá, colombia: CEJA. 2da Edición.

Méndez, Pablo (1999) “Cultura ciudadana: la experiencia de Santa Fe de Bogotá 1995-1997” Estudio de caso No. 37. Universidad de Chile Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas Departamento de Ingeniería Industrial. Consulta: 30 de Julio de 2009. http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO37.pdf

Mockus S., Antanas (2001) Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997. Estudio técnico. Washintong, D.C. Julio de 2001. Consulta: 11 de Octubre de 2008. http://www.scribd.com/doc/63048/Colombia-Cultura-Ciudadana-Experiencia-Bogota?page=11

_____ (2005a) "Políticas de redefinición del espacio público: construcción del sentido de lo público e innovación urbana" en: Murillo, G. y Gómez, V. *Comp* (2005) Redefinición del espacio público: eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.

_____ (2005b) "Balance pedagógico en la recuperación del espacio público" en: Memorias "Foro Internacional de espacio público y ciudad". Alcaldía Mayor de Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá. Mayo 10 – 11 de 2005. http://camara.ccb.org.co/documentos/2974_Documento._Memorias_Foro_espacio_publico_y_ciudad.pdf Consulta: 27 de Febrero de 2009.

Morales B., Héctor (2003) "Los procesos policivos en el nuevo Código de Policía de Bogotá" En: Revista Univerciudad Edición No. 13 Código de Policía. http://www.redbogota.com/univerciudad/ediciones/indice013.htm Consulta: 18 de Agosto de 2009.

Novoa, Edgar (2003) Globalización, especialidad y neoliberalismo: entre falacias y potencialidades. En: Restrepo B., Darío (2003) La falacia neoliberal: crítica y alternativas. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Páramo, Pablo (2007) El significado de los lugares públicos para la gente de Bogotá. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional. Colección tesis doctorales.

Peñalosa, Enrique (2005) "Espacio público, igualdad y civilización" en: Murillo, G. y Gómez, V. *Comp* (2005) Redefinición del espacio público: eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.

Quintanilla, Pablo (2005) Interpretando al otro: comunicación, racionalidad y relativismo En: Hoyos, Luis Eduardo (2005) Relativismo y racionalidad. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Unibiblos.

Ribeiro, Ana Clara Torres *et al* (2005) Formas em crise: utopias necessárias. Rio de Janeiro, Brasil: Arquímedes Edições.

Ritzer, George (2002) Teoría sociológica moderna. *5ta ed.* Madrid, España: McGraw-Hill.

Salazar F., José (2003) ¿Qué hemos aprendido del espacio público? En: Bogotá y lo público. Editores Salazar Ferro, Camilo y Ruiz Cendales, Diana. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Arquitectura, 2003. Colección Construcción de lo público: 01.

Saldarriaga, Alberto (2006) Bogotá Siglo XX. Arquitectura, urbanismo y vida urbana. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Sautu, Ruth *et al* (2005) Manual de Metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Tokman, Víctor (2001) De la informalidad a la modernidad. Santiago de Chile. Organización Internacional del Trabajo. http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/emp/emp005.pdf Consulta: 30 de enero de 2009.

Uricoechea, Fernando (2002) División del trabajo y organización social: una perspectiva sociológica. Bogotá, Colombia: Editorial Norma – Universidad Nacional de Colombia.

Weber, Max (1922) Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica.

Reubicación de la venta ambulante, experiencias con éxito para la recuperación del espacio público en Lima (Perú). *Municipalidad Metropolitana de Lima.* http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/bp406.html Consulta: 24 de Febrero de 2009.

ANEXOS

Anexo 1 Noticia publicada en el Periódico El Tiempo "Seguirá el desalojo de las ventas Callejeras en Bogotá". Marzo 4 de 1998.

Retirarán unas 800 casetas en Kennedy y Chapinero

Seguirá el desalojo de las ventas callejeras en Bogotá

El 28 de agosto de 1997 el entonces candidato a la alcaldía de Bogotá, Enrique Peñalosa Londoño, señaló que "los andenes... no deben tener vehículos estacionados encima; ni talleres, ni casetas de ventas".

Seis meses después, esta frase, perdida entre las 186 páginas del Registro Distrital de programas de gobierno, empezó a levantar ampollas en las calles de Bogotá.

La mañana del 28 de febrero la administración de la ciudad erradicó 70 casetas dedicadas a la venta de libros en la plazoleta colonial de San Victorino. Hubo gases lacrimógenos, piedra, vidrios rotos y algunos heridos leves.

El mismo sábado, hacia las ocho de la noche, el agente Raigoza, de la Policía de Tunjuelito, trataba de explicar a varias personas enfurecidas los motivos por los cuales él y sus compañeros se iban a llevar el carro de perros calientes que un joven instala desde hace varios años en la esquina de la carrera 25 con calle 51 sur.

"Si estuviera robando no se lo llevaban", gritaba un ama de casa. "Tenemos orden de recuperar el espacio público", replicaba el agente y explicaba que en los días anteriores habían decomisado un centenar de carretas de vendedores callejeros.

Es probable que situaciones como estas se repitan en diferentes sitios de la ciudad durante las próximas semanas, debido a que la Administración Distrital instruyó a los alcaldes locales para que "emprendan las acciones pertinentes encaminadas al cumplimiento de los operativos de recuperación y restitución del espacio público en separadores, andenes, puentes".

En Chapinero, el asesor jurídico encargado (e), Ricardo Leguizamón, dijo que en las próximas semanas serán retiradas unas 200 casetas en toda la localidad, incluida la vía a La Calera.

> Proponen que el gobierno construya locales comerciales en el sector de San Victorino y en el antiguo terminal de Expreso Bolivariano para ubicar a los vendedores del centro.

Algo similar ocurre en Kennedy, donde, según el alcalde local, Jairo Enrique Suárez, desaparecerán unas 600 casetas.

Diego Espitia, Luis Cascante y Ana Elisa Artunduaga, directivos de tres asociaciones de vendedores de la calle dijeron que durante varios años han intentado concertar una solución con los gobiernos distritales pero esto no ha sido posible.

Proponen que el gobierno construya locales comerciales en el sector de San Victorino y en el antiguo terminal de Expreso Bolivariano para ubicar a los vendedores del centro. Según ellos, casi todos los vendedores callejeros son desplazados de la violencia que no tienen alternativas laborales debido a su bajo nivel de escolaridad.

Sobre la carrera décima, donde laboran unos diez mil vendedores, se menciona la muerte de varias personas debido a que los peatones tienen que utilizar la calle por la ocupación de los andenes.

Por la esquina de la Jiménez con carrera décima -dice el secretario de Gobierno del Distrito, Héctor Riveros-, transitan unas 400 mil personas todos los días y no tienen aceras para caminar.

La resolución que ordenaba el retiro de las casetas de los libreros estaba lista desde octubre de 1993 y no se había ejecutado, dijo la alcaldesa menor de Santa Fe, Claudia López. La funcionaria anunció que dentro de dos semanas serán retiradas las 40 o 50 casetas que quedan en el mismo sector, en cumplimiento del plan para recuperar el centro de la ciudad.

El secretario de Gobierno, Héctor Riveros, afirmó que en el caso de los libreros no hay programa de reubicación porque todos tienen posibilidades económicas. Unos 80 de los 120 libreros que existen en este sector son dueños de un lote que desde hace unos seis años es explotado como parqueadero, indicó el funcionario.

Riveros aseguró que se va a mirar caso por caso y que la administración está dispuesta a apoyar las propuestas de los vendedores de las casetas.

Estos sin embargo, afirman que los están retirando de las calles sin brindarles un alternativa de trabajo.

Anexo 2 Noticia publicada en el Periódico El Tiempo "Salen los vendedores de la Avenida Jiménez". Julio 5 de 1998.

ANUNCIAN FONDO MIXTO PARA FACILITAR CRÉDITOS

Salen los vendedores de la avenida Jiménez

Unos 1.300 policías y 40 empleados del Distrito participaron en el operativo para sacar 262 casetas y cajones de los alrededores de San Victorino.

Felisa Ramírez, de 38 años, nacida en Samacá, Boyacá, y madre de tres hijos, fue la última vendedora desalojada ayer por la administración del alcalde Enrique Peñalosa de las calles de San Victorino.

Una retroexcavadora arrancó, hacia la una y media de la tarde, su caseta de la acera de la avenida Caracas, donde Felisa Ramírez vendió dulces, gaseosas y galletas durante 17 años.

Ella y sus hijos, entre los 8 y 17 años, pasaron la noche en la calle, y a la madrugada sacaron una nevera de cinco pies, una caja de cartón con golosinas y varias bolsas plásticas con envases de vidrio.

Felisa Ramírez se sentó entonces en taburete a esperar la llegada de la máquinas de la Administración Distrital que, hacia las siete de la mañana comenzaron a destruir las casetas de los libreros, en la avenida Jiménez con 13.

A esa hora todo el sector había sido acordonado por piquetes antimotines.

El sector era recorrido por policías a caballo y motorizados, con escopetas de gases lacrimógenos; carabineros con perros malineses y pastores alemanes; tanquetas antimotines, y comandos del Goes con subametralladoras y chalecos negros. En total, llegaron 1.300 uniformados.

Hacia las 10 de la mañana ya había sido recuperado el espacio público ocupado desde hace más de 25 años por los vendedores ilegales de libros.

Algunos vendedores amanecieron a la interperie e intentaron impedir el desalojo, pero a las seis de la mañana los chorros de agua lanzados por las tanquetas los hicieron retroceder hasta la carrera 18 con 13.

Varios se embiorracharon, y jugaron un 'picadito' de fútbol en la avenida Jiménez para espantar el frío de las dos de madrugada. Hacia las 3:00, apareció un borracho sin pantalones, ni zapatos, y calzoncillos. Llevaba una camisa azul oscura y unas medias cafés. Acababa de ser víctima de un atraco, en plena décima con décima.

A medida que avanzaba la mañana los 40 hombres de la Secretaría de Obras Públicas cargaban las 31 volquetas con la chatarra en que quedaron convertidas la mayor parte de las casetas.

En medio de este ajetreo un par de ojos observaban atentamente. Era el secretario de Gobierno, Héctor Riveros Serrato, que pasó inadvertido para muchos vendedores, pero que de todas formas no pudo escapar a las preguntas de algunos comerciantes que lo reconocieron.

William Fernando Martínez/EL TIEMPO

Lágrimas, gritos y protestas hubo al amanecer de ayer, cuando la administración distrital inició la operación.

Para Riveros Serrato "el operativo salió bien". Sin embargo, aunque trató de explicar a la prensa que la situación de los comerciantes "no es dramática, porque ellos ganan más dinero del que uno se imagina", no tuvo respuesta al interrogante: ¿De qué vivirán los vendedores mientras se reubican en puntos legales de venta?.

Para el funcionario "los procesos de concertación solo sirven cuando los vendedores se van del espacio que ocupan, y la solución a sus problemas únicamente depende de ellos".

Cerca del medio día, sin embargo, el funcionario explicó que el Distrito creará un fondo mixto, con el IFI, por tres mil millones de pesos para garantizar el acceso a créditos para los vendedores estacionarios de la ciudad.

A pesar de los operativos realizados este año contra vendedores ambulantes, algunos de estos no creyeron y trataban de conseguir un permiso, a última hora, para llevarse su caseta. 142 casetas y 120 cajones de cachivaches fueron retirados ayer de la avenida Jiménez, entre carrera décima y avenida Caracas, y de la avenida Caracas entre calles 13 y 10.

El Defensor del Pueblo, Carlos Perdomo, y varios funcionarios de su oficina insistían en que la administración debía haber gestionado una reubicación antes de iniciar el desalojo y que debía haberse hecho un proceso de concertación con los vendedores.

"No se puede confundir el sentimiento con lo jurídico", le dijo un asesor de la alcaldía menor de Santa Fe, a una funcionaria de la Defensoría del Pueblo que trató de interceder por los vendedores.

Javier Galeano/EL TIEMPO

No se trataba solo de desalojarlos, sus casetas fueron hechas pedazos con retroexcavadoras.

Hacia la una de la tarde, el defensor del pueblo, Carlos Perdomo, logró que la policía le permitiera el ingreso al sector de los hijos de Felisa Ramírez, que habían sido retirados horas antes por los uniformados.

También logró que un coronel le prestara un camión a la vendedora para que llevara sus cosas al barrio La Victoria, en el suroriente, donde paga 70 mil pesos de arriendo por una pieza.

La principal preocupación de Felisa Ramírez son sus hijos. Sólo al mayor, Luis Alberto, le puede pagar estudio en el colegio Suroriental Panamericano. Con él y con el menor, José Eduardo, de 8 años, Felisa Ramírez miró sollozante como la retroexcavadora puso su caseta en el lomo de un 'piachón'.

William Fernando Martínez/EL TIEMPO

Al hombro tuvieron que ser evacuadas las mercancías de los vendedores estacionarios de la carrera 10 entre calles 14 y 13.

ALCALDIA MAYOR SANTA FE DE BOGOTA D.C.

CORPORACIÓN LA CANDELARIA
18 AÑOS

CONSERVANDO EL PASADO, FORTALECEMOS EL FUTURO

Anexo 3 Noticia publicada en el Periódico El Tiempo "Saldrán vendedores de la 10ª". Julio 3 de 1998.

La Secretaría de Gobierno informó que en la operación de desalojo no se tocarán a los vendedores de la plazoleta Antonio Nariño de San Victorino. El retiro de casetas empezará mañana en la madrugada.

El desalojo de mañana involucra a 200 ambulantes

Saldrán vendedores de la 10a.

Cerca de 200 vendedores ambulantes que están ocupando el espacio público sobre la calle décima con carrera décima y sus alrededores serán desalojados mañana.

Según el secretario de Gobierno, Héctor Riveros, la medida obedece a un fallo del Consejo de Justicia que ordena la restitución del espacio público en la zona.

El funcionario informó que esta operación no cobija a los vendedores estacionarios de la plazoleta Antonio Nariño de San Victorino, pues la situación jurídica de ellos es diferente.

Riveros aseguró que los 150 vendedores de la plazoleta Antonio Nariño no pueden ser desalojados, pues fue la misma Administración Distrital la que los ubicó allí hace varios años.

Además, dijo que estos vendedores le pagan un arriendo al Fondo de Venta Populares, por tanto, ellos serán los únicos que harán parte de un programa de reubicación.

En ese mismo sentido se pronunció el alcalde Enrique Peñalosa quien dijo que la Administración Distrital no tiene contemplada una política de reubicación de vendedores ambulantes, sino que las diferentes operaciones que se han realizado en la ciudad obedecen a fallos administrativos y judiciales que se han proferido en los últimos meses.

EN LA AVENIDA JIMÉNEZ, entre carrera 10a. y avenida Caracas, están algunos de los vendedores que serán desalojados.

El mandatario distrital dijo que solo habrá reubicación para los 150 vendedores de la plazoleta Antonio Nariño de San Victorino, que serán trasladados a la antigua sede del matadero distrital (Calle 13 con carrera 32).

El Secretario de Gobierno dijo que en estos momentos se están alistando los pliegos para abrir la licitación con el fin de adecuar el terreno y realizar después esta reubicación.

En cuanto al desalojo de mañana, Riveros dijo que será la segunda parte de los libreros (la primera se realizó a principios del año). El funcionario señaló que estos se trasladarán a la calle 15 con carrera 9 en donde tienen un lote.

Operación

El Comandante de la Policía, general Argemiro Serna, indicó que en la operación de restitución de espacio público participarán 2.000 agentes de la institución.

Según el general Argemiro Serna, los agentes de la Policía les darán apoyo a las autoridades distritales que darán cumplimiento al fallo del Consejo de Justicia.

El general Serna aseguró que algunos de ellos han expresado su colaboración para retirar las mercancías. Sin embargo, otro grupo no ha querido. "No obstante, el desalojo se cumplirá", dijo.

El presidente del Comité Intersindical de la Economía Informal, Enrique Alfonso Rodríguez, dijo que hoy a partir de las 3:00 de la tarde habrá una marcha de vendedores que saldrá de San Victorino e irá hasta la plazoleta de Las Nieves.

Esta marcha cuenta con el permiso de la Secretaría de Gobierno.

Anexo 4 Noticia publicada en el Periódico El Tiempo "El Centro, en remodelación". Julio 13 de 1998

Las obras irán de la 10a. a la Caracas, entre la 1a. y la Jiménez

El centro, en remodelación

El plan consiste en convertir, en 9 años, las partes deterioradas del centro en modernos centros de vivienda y comercio. La reconstrucción de ese sector podría costar unos $130 mil millones.

Por JOSÉ NAVIA
Redactor de EL TIEMPO

El velo que cubre el mayor proyecto de renovación urbana anunciado para Bogotá comienza a despejarse.

Grandes bloques de vivienda de estratos tres al cinco, un inmenso centro comercial inspirado en el Quincy Market de Boston, una gran zona verde, áreas peatonales y de comercio y una estación del metro es lo que la administración de la ciudad tiene previsto para los próximos nueve años, dentro del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad.

Nora Aristizábal, directora del Planeación Distrital, afirma que la idea es que exista un macroproyecto urbanístico pero que el sector privado intervenga en la construcción de proyectos comerciales y de vivienda.

El área escogida para este tipo de intervención es un rectángulo que va de la calle primera a la avenida Jiménez y de la carrera décima a la Caracas. Aquí estará ubicado el parque del Tercer Milenio.

La intención, según Nora Aristizábal y Elsa Patricia Bohórquez, gerente del Proyecto de Renovación Urbana, es que los proyectos que se hagan en este sector generen un cambio en el comportamiento de todos los barrios ubicados en los alrededores.

Nora Aristizábal dice que, dependiendo de las características arquitectónicas y urbanísticas, el mismo mercado llevará a que haya sectores que se tumben y se vuelva a construir o sectores en los cuales sencillamente se mejoren las condiciones de vida de los habitantes actuales.

En todo caso, según Elsa Patricia Bohórquez, en el sitio donde se determine la necesidad de construir bloques de apartamentos, a los propietarios de las casas se les va a dar la oportunidad de participar en los proyectos, asociándose con sus vecinos y con constructores inmobiliarios.

Esto, debido a que las nuevas normas para el centro no permitirán construir edificaciones pequeñas. "Pero –dice Elsa Bohórquez– si alguien no quiere hacerlo, puede vender y puede vender al valor comercial".

LA ZONA DE QUINCY MARKET, en Boston, fue construida en 1823 y remodelada en 1974. Estuvo a punto de ser demolida.

Fotos: Archivo particular

HOY, BOGOTÁ tiene como ejemplo el proyecto de Boston para cambiarle la cara al centro de la ciudad.

En opinión de la funcionaria: "No hay ninguna razón para que (un habitante) se afecte, o sea, sentimentalmente puede ser que sí, que yo diga: mi casa está en una zona deteriorada, insegura, desvalorizada pero yo la quiero así, pero el interés general está sobre el particular en esos casos y si la ciudad para su ordenamiento y tener mejor calidad de vida requiere que en esa zona se haga un proyecto nuevo, a esa persona se le va a comprar a su valor comercial".

Aunque el estudio aún no termina, los prediseños indican que, además de lo mencionado, habrá un área cultural, posiblemente un museo, y que se aprovechará el desnivel del terreno que existe en la carrera décima y la avenida Caracas para construir gigantescos parqueaderos subterráneos.

"Lo que pasa –dice Nora Aristizábal– es que en una zona central, los edificios de vivienda están concebidos para que los primeros pisos puedan tener comercio, actividades de promoción y turismo, pero dependiendo del mercado".

La directora de Planeación, agrega que se pretende que haya actividad de centro y no de un barrio residencial de las afueras. "La idea –explica– es que los frentes a las calles principales tengan ese uso comercial, cultural, pero básicamente este proyecto tiene su analogía internacional o varias, pero una que es muy importante es el Quincy Market (ver recuadro) en Boston, en Estados Unidos".

Otra cosa que tiene clara la administración es la de mantener el uso comercial que históricamente ha tenido la zona. "Lo que queremos es que las zonas que se destinen para comercio en ese gran proyecto las desarrollen ellos (los comerciantes), no queremos participar, ni hay necesidad de que participemos", dice Elsa Patricia Bohórquez.

La gerente de Renovación Urbana afirma que, además, se están estudiando planes de carácter social para atender a los indigentes y recicladores de la calle del Cartucho y de los sectores aledaños.

Hasta ahora se habla de una inversión del Estado por cien millones de dólares (unos 130 mil millones de pesos), los cuales se invertirían en compra de edificaciones y en parte de la infraestructura urbanística.

Uno de los objetivos de la actual administración -según Elsa Bohórquez- es dejar todos los predios comprados y por lo menos el 40 por ciento del obras de urbanismo ejecutadas.

Anexo 5 Noticia publicada en el Periódico El Tiempo "Desalojadas 85 casetas en Kennedy". Julio 19 de 1998.

'NO HABRÁ CONVERSACIONES NI CONCILIACIÓN', ALCALDÍA

Desalojadas 85 casetas en Kennedy

Atendiendo al plan de restitución del espacio público, ayer fueron retirados los vendedores de una de las principales vías de Kennedy.

Para Carmen Julia Licht, una vendedora ambulante de la carrera 86 con calle 50 sur, en Kennedy, cuyo cajón con camisetas y aretes le permitía obtener mensualmente los 40 mil pesos del arriendo que paga en Patio Bonito, y alimentar a sus tres hijos, la "época de vacas gordas se acabó".

Ayer, en una acción organizada por la Alcaldía de esa localidad y apoyado por la estación de Policía, fueron retiradas cerca de 25 casetas de las 85 que invadían el espacio público de la carrera 86, entre calles 47 y 53 Sur desde hace 14 años.

Allí, desde la noche del viernes, los propietarios de cerca de 60 establecimientos comerciales invasores de la vía sacaron las mercancías de las casetas y desbarataron algunas de ellas.

Otros 25, tal vez con la esperanza de dar reversa a la disposición legal que obligaba su retiro, las desocuparon pero no las desarmaron. Sin embargo, desde las 4:00 de la mañana de ayer sábado la Policía hizo presencia en el sitio, para luego, hacia las 7:00, comenzar a levantarlas.

Según varios vendedores "la única que quedó bien es Cecilia Reyes", una vendedora ambulante que logró tomar en arriendo un local por el que, con servicios, pagará 80.000 pesos mensuales.

Reyes, propietaria de dos casetas que estaban sobre la carrera 86 señaló: "mis compañeros quedaron en la nada. Además entre 280 personas íbamos a comprar un lote sobre la carrera 80 Sur, cada una puso 300 mil pesos a Credifenalco y como quebró, pues perdimos esa plata".

Entre tanto, la alcaldesa de Kennedy, Helda Carrillo, dijo que la operación había sido un éxito, "la gente colaboró y la comunidad se ha mostrado complacida al ver las calles despejadas".

La funcionaria puntualizó en que no habrá conversaciones ni ningún tipo de conciliación con los vendedores para reubicarlos.

Por su parte, la asesora jurídica de la Alcaldía, Sandra Niño, manifestó que "es injusto que para invadir los andenes la gente se escude en que es pobre, porque en la carrera 86 ya han usado el espacio público durante 14 años.

"Además, si hay gente que los quiera apoyar, con mucho gusto les prestamos carros de la Alcaldía para que lleven las casetas y se las instalen frente a sus casas".

Los coroneles de la Policía, Óscar Gamboa y César augusto Patiño, que comandaron el desalojo, coincidieron en que la restitución del espacio público beneficiará a toda la comunidad del sector porque para hacerla primaron los intereses colectivos de los habitantes.

Ariana Cubillos / EL TIEMPO

En el desalojo estuvieron presentes miembros de la Defensoría del Pueblo, Bienestar Familiar, Personería, y de Derechos Humanos.