

ESPACIO PÚBLICO
Y
DERECHO A LA CIUDAD

La política de espacio público físico
y la venta informal en Bogotá

ESPACIO PÚBLICO Y DERECHO A LA CIUDAD

La política de espacio público físico
y la venta informal en Bogotá



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría
Gobierno



UN HABITAT

ALCALDIA MAYOR de BOGOTA

Samuel Moreno Rojas
Alcalde Mayor de Bogota

Clara López Obregón
Secretaria Distrital de Gobierno

UN – HABITAT

Fabio Giraldo Isaza
Coordinador Nacional de Programas

PNUD

Bruno Moro
Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de
las Naciones Unidas
Representante Residente del PNUD

En COORDINACIÓN con:

Gabriel Amado Pardo
Analista de Programas PNUD

AUTORES

Pilar Delgado Jaramillo
Andrés Cárdenas Villamil
Jon García Bañales

EQUIPO DE TRABAJO ONU-Hábitat:

Andrés Alonso Díaz
Alfredo Bateman Serrano
Jon García Bañales
Patricia Guzmán

ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA

Wassily Kandisky, Acento en rosa, 1926.

FOTOGRAFÍAS

Jaime Duque

ISBN: 978-92-1-132042-8

HS: 1046/08S

IMPRESIÓN

Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas
– JAVEGRAF–

PRIMERA EDICIÓN

Diciembre de 2008

Las opiniones y planteamientos expresados por los autores son responsabilidad exclusiva de los mismos y no comprometen a UN-Habitat ni a ninguna de las instituciones editoras.

Todos los derechos quedan reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso por escrito de UN-Hábitat.

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

JORDI BORJA

“El objetivo de la política no es la felicidad, sino la libertad. La libertad efectiva (no discuto la libertad filosófica) es lo que yo llamo autonomía. La autonomía de la colectividad, que solo puede realizarse mediante la autoinstitución y el autogobierno explícitos, es inconcebible sin la autonomía efectiva de los individuos que la componen. La sociedad concreta, la que vive y funciona, no es más que los individuos concretos, efectivos y ‘reales’”. “(...) Pero lo contrario también es verdadero: la autonomía de los individuos es imposible e inconcebible sin la autonomía de la colectividad... solo puedo ser libre bajo la ley si puedo decir que esta ley es la mía –si he tenido la oportunidad efectiva de participar en su formación y establecimiento (aunque mis preferencias no hayan prevalecido). Mi propia libertad, en su realización efectiva, es función de la libertad de los demás... libertad bajo la ley –autonomía- significa participación en el establecimiento de la ley”.

CORNELIUS CASTORIADIS

Índice

ESPACIO PÚBLICO Y DERECHO A LA CIUDAD

La política de espacio público físico y la venta informal en Bogotá

Presentación	
Clara López Obregón	13
Capítulo 1. Hábitat y el derecho a la ciudad	15
1.1 Marco conceptual: qué es el hábitat	19
1.2 Hábitat y desarrollo humano	20
1.3 La importancia de la ciudad en el mundo contemporáneo	25
1.4 El derecho a la ciudad	30
CAPÍTULO 2. Ciudad, derecho a la ciudad y espacio público	35
2.1 Espacio público y derecho a la ciudad: entre el uso y la gestión	39
2.2 La gestión de los usos del espacio público físico desde el derecho a la ciudad	42
CAPÍTULO 3. La política de espacio público y las ventas informales en Bogotá	49
3.1 La política de las ventas informales en la política integral de espacio público físico de Bogotá.....	53
3.2 El reto político de las ventas informales en el espacio público físico de Bogotá	60

3.2.1 Factores de la informalidad económica en el espacio público físico de Bogotá	62
3.2.2 Número y perfil socio-económico de los vendedores en el espacio público físico de Bogotá	63
3.3 Nueva visión para la gestión del espacio público físico y las ventas informales en Bogotá	74
3.4 Los principios rectores en la política de espacio público físico y ventas informales en Bogotá	75
3.5 Las acciones de la política de espacio público y ventas informales en Bogotá	77
3.5.1 Plan Presencia	77
3.5.2 Reestructuración del Fondo de Ventas Populares	77
3.5.3 Ofensiva contra el contrabando y la ilegalidad	80
3.5.4 El Foro Internacional de Espacio Público y Ciudad	81
3.5.5 Los Bonos del Éxito.....	81
3.5.6 La Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público -REDEP	81
CAPÍTULO 4. Componente jurídico de la política de espacio público físico y ventas informales en Bogotá	85
4.1 La tensión entre derechos concurrentes ante la jurisprudencia	89
4.2 Normatividad y reglamentación.	92
CAPÍTULO 5. Componente democrático y participación ciudadana	101
5.1 Proceso de concertación y participación	106
5.2 Asambleas locales de vendedores informales y mesas de concertación	112
5.3 Pactos de Cumplimiento.	115
5.4 Pacto de Cumplimiento de Santa Fe – Candelaria	119

5.5	Proceso de concertación y pactos en otras localidades.....	121
5.6	El Foro Internacional de Espacio Público y Ciudad.....	129
CAPÍTULO 6. Componente socioeconómico y urbano		131
6.1	Desarrollo del Plan Maestro de Espacio Público.....	135
6.1.1	Acción política y gestión operativa.....	136
6.1.2	Acción coordinada entre entidades territoriales.....	149
6.1.3	Acción en localidades.....	150
6.1.4	Acciones demostrativas en localidades intervenidas.....	151
6.2	Asociatividad, capacitación y emprendimiento.....	153
6.2.1	Programa de acceso y apoyo a proyectos productivos integrales.....	154
6.2.2	Programa de generación de ingresos a través del Fondo Emprender del SENA.....	154
6.2.3	Programa de generación de ingresos a través de FONADE.....	157
6.2.4	Estrategia de transición a través del mecanismo Bono de Éxito.....	157
6.2.5	Programa de empleabilidad.....	169
6.2.6	Programa de fortalecimiento asociativo e institucional de los vendedores informales.....	170
6.2.7	Programa de relocalización comercial.....	170
6.2.8	Programa de relanzamiento de la Ciclovía.....	172
6.2.9	Convenio UESP – IPES –Alcaldías Locales.....	175
CAPÍTULO 7. Espacio público físico y derecho a la ciudad en Bogotá		177
BIBLIOGRAFÍA		191
GLOSARIO		197
ANEXOS.....		199

Presentación

La generación, administración, utilización, mantenimiento, recuperación, conservación y protección del espacio público físico es un aspecto clave en la calidad de vida de los habitantes de una ciudad y, por tanto, de la gobernabilidad de ésta. La regulación de su aprovechamiento económico es, en esa lógica, una cuestión nuclear, no solo de cara a lograr un espacio público físico accesible y cualificado, sino también en lo que hace referencia a la reducción de la pobreza y la desigualdad desde la perspectiva del desarrollo humano y el derecho a la ciudad.

La Administración del Alcalde Mayor Luis Eduardo Garzón abordó las distintas dimensiones del espacio público físico de manera consistente con estos principios y los del Estado Social de Derecho con la aprobación del Plan Maestro de Espacio Público. En ese marco general, la invasión del espacio público físico por parte de las ventas informales dio lugar a la puesta en marcha de una política pública que, cumpliendo el mandato de la sentencia T-772 de 2003 respecto de no expulsar a los vendedores sin ofrecerles alternativas económicas, generara confianza, participación y diálogo con el sector informal en la búsqueda del mejoramiento tanto del espacio público físico como de la población que lo invadía. Tal esfuerzo era imperativo en concordancia con el enfoque de la administración de la ciudad, que buscaba luchar contra la pobreza y la indiferencia a través de la concertación y la participación.

En esa perspectiva, el Comité Interinstitucional de Espacio Público, creado mediante el Decreto 098 de 2004, coordinado por la Secretaría de Gobierno, liderada entonces por Juan Manuel Ospina, e integrado, además, por 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, el Fondo de Ventas Populares, la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos y la Policía Metropolitana, había definido una política distrital denominada: *“Por una Ciudad Moderna y Humana, hacia la Formalización del Comercio Informal y la Regulación del Uso Ordenado del Espacio Público”*. Para garantizar su puesta en marcha, se diseñó la estrategia de los Pactos de Cumplimiento, entendidos como la suma de compromisos entre los diferentes actores que se relacionan localmente con el espacio público físico. Con la firma del Pacto de Cumplimiento para el Uso Regulado del Espacio Público, entre los vendedores de áreas específicas de la ciudad y el Alcalde Luis Eduardo Garzón y su gabinete, más la elección por parte de los vendedores informales de sus representantes en cada una de las localidades y de un comité distrital, se dio inicio a una gran tarea de

organización, concertación y participación. Este ejercicio fue acompañado de una estrategia socioeconómica dirigida a ofrecer un conjunto de soluciones económicas a los vendedores informales en el espacio público físico de la ciudad con la regulación de su aprovechamiento económico, la promoción del acceso a y el fortalecimiento de proyectos productivos integrales, y el apoyo a la empleabilidad por terceros, incluyendo módulos de capacitación.

La Administración del Alcalde Samuel Moreno Rojas continúa, con ciertos matices y énfasis particulares, la línea política de la Administración Garzón en lo relativo al uso ordenado y regulado del espacio público físico. En concordancia con los objetivos generales contenidos en el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012 *Bogotá positiva: para vivir mejor*, y el Plan Maestro de Espacio Público, la lucha contra la pobreza y la participación ciudadana son transversales en la gestión del espacio público, en general, y las ventas informales que lo ocupan, en particular.

El estudio que la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá y UN-HABITAT ahora publican recoge el esfuerzo institucional de sistematizar y divulgar la gestión del espacio público físico de Bogotá en el marco del derecho a la ciudad, bajo el propósito de que las futuras administraciones y las próximas generaciones conozcan y aprovechen el esfuerzo de la anterior y actual administraciones distritales “*Bogotá Sin Indiferencia*” y “*Bogotá Positiva: para vivir mejor*” en pro de la mejora de la calidad de vida, el ejercicio de las libertades y la realización de los derechos de los bogotanos en general y los vendedores informales en el espacio público físico específicamente, abordando con los recursos disponibles los problemas derivados del desempleo, el desplazamiento, la violencia y la difícil condición socio-económica actual del país en cuanto a su manifestación en la ocupación del espacio público físico.

Es preciso subrayar en ese sentido la necesidad de sostener, y no entorpecer, la viabilidad técnica, jurídica y política del esfuerzo contenido en la política pública en esta materia en Bogotá, de vincular democracia participativa y lucha contra la pobreza en el tratamiento de poblaciones vulnerables específicas como los vendedores informales en el espacio público físico. Estas consideraciones deben constituir un impulso y una base teórica y práctica para que, mediante el ejercicio democrático de la participación ciudadana y la concreción del Estado Social de Derecho, se diseñen, formulen e implementen instrumentos normativos de aplicación nacional.

I

Habitat y el derecho a la ciudad



Habitat y el derecho a la ciudad

1. 1. MARCO CONCEPTUAL: QUÉ ES EL HÁBITAT

Cualquier reflexión sobre el espacio público físico y el derecho a la ciudad debe comenzar perfilando el concepto de hábitat. Podemos distinguir a ese respecto el hábitat cósmico, el biológico y el humano, que es el que nos ocupará a lo largo de este documento. Más allá de la ocupación física de un territorio, éste último constituye, para ONU-Hábitat Colombia, el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional: política, económico-social y estético-ambiental, actuando complejamente en una cultura determinada. El hábitat significa así algo más que tener un techo bajo el cual protegerse, siendo el espacio físico e imaginario en el que tiene lugar la vida humana¹.

Esta aproximación al hábitat implica dos aperturas e integraciones. En lo que corresponde a la perspectiva físico-geográfica, el hábitat incluye tanto la vivienda como su entorno próximo y remoto. Siendo en efecto la vivienda un eje articulador capital del hábitat, éste no se agota en ella, al abarcar asimismo otros atributos, como el suelo, los servicios públicos, el equipamiento, el espacio público físico y la movilidad. Si esto es evidente en el caso de cualquier estudio urbano, lo es aún de manera más explícita en el análisis de uno de sus atributos, en este caso el espacio público físico, y particularmente de su generación, administración, utilización, aprovechamiento económico, mantenimiento, recuperación, conservación y protección.

En lo que corresponde a las dimensiones que considera, el hábitat significa tanto el espacio físico, esto es, la vivienda y el entorno, próximo y remoto, como la forma social y personal de producirlo, apreciarlo y apropiarlo. Lefebvre distingue, en ese sentido, entre el espacio percibido, que es aquel que constituye el entorno físico concreto y cotidiano de las personas, el espacio concebido, que hace referencia al espacio en cuanto objeto de pensamiento, fuente de creatividad y materia

1 Vid.: GIRALDO, F.: *Ciudad y crisis. ¿Hacia un nuevo paradigma?*, Tercer Mundo, Bogotá, 1999, y GIRALDO, F., GARCÍA, J., BATEMAN, A. y ALONSO, A.: *Hábitat y pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad*, ONU-Hábitat, Bogotá, 2006. Para el desarrollo de una noción de lo histórico – social e imaginario solidaria con nuestro marco, véase CASTORIADIS, C.: *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Buenos Aires, 2007.

de representación mental, y el espacio vivido, resultado de la combinación de los anteriores e integrado complejamente a la vida social y a la experiencia cotidiana de los individuos y los grupos². En la medida en que es el ser humano quien, complejamente, individual y socialmente, a través de sus significaciones e instituciones, construye diariamente el espacio –vivienda y entorno– no sólo física, sino social e imaginariamente en su multidimensionalidad, ambas aperturas e integraciones se articulan entre sí.

De acuerdo con lo anterior, el hábitat humano puede ser estudiado, desde la óptica de ONU-Hábitat Colombia, en dos ámbitos: el físico instrumental, o lógico científico, y el histórico social, o imaginario. Mientras el primero hace referencia a los procedimientos que se aplican para su análisis a través, entre otras, de la lógica matemática, la estadística y la geometría, el segundo está ligado a la perspectiva de los derechos y demás intangibles inmanentes como la seguridad, la confianza, la libertad, o la transformación histórica, social e imaginaria de la sociedad, y sus formas de localización, interrelación e institución en los territorios.

No existe, en esa línea, una verdad objetiva que refleje el hábitat en su totalidad. Aunque es imposible decir algo significativo de él sin echar mano del método científico de la simplificación, el hábitat no se agota efectivamente en él, siendo los instrumentos de cálculo y sus mecanismos de representación insuficientes frente al carácter histórico social del habitar. Tal como sucede cuando pensamos filosóficamente en categorías como el tiempo y el espacio, el cuerpo y el alma, o la psique y la sociedad, los ámbitos físico instrumental e histórico social son irreductibles e inseparables.

1. 2. HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO

1.2.1 LA DIMENSIÓN ESPACIAL DEL DESARROLLO HUMANO

En tanto lugar físico, social e imaginario en el que se localiza el ser humano, el hábitat da cuenta del grado de cercanía de las condiciones de vida de la población al paradigma del desarrollo humano³. Este no existe, en realidad, más que como concepto filosófico – político y analítico al que se aproximan más o menos, según el caso, las condiciones y los procesos de unos individuos y una sociedad específica, ubicada, en un momento determinado, en un espacio particular. No se trata, en esa línea, de que el desarrollo humano se concrete, sino más bien de que los estados y

2 LEFEBVRE, H.: *La production de l'espace*, Anthropos, Paris, 1974.

3 Para un desarrollo más extenso y profundo al respecto, vid.: GIRALDO, F. y TORRES, J. E.: *Hábitat y desarrollo humano*, PNUD, ONU-Hábitat, Bogotá, Colombia, 2004; y GIRALDO, F., GARCÍA, J., BATEMAN, A. y ALONSO, A.: *Hábitat y pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la Ciudad*; ONU-Hábitat, Bogotá, Colombia, 2006.

procesos de una sociedad concreta, es decir, de un hábitat físico, social e imaginario específico, son o no, y en qué grado, solidarios con los principios del desarrollo humano.

1.2.2 DESARROLLO HUMANO COMO LIBERTAD: CAPACIDADES, PROCESOS Y FUNCIONAMIENTOS

Señalado lo anterior, recordemos, sucintamente, que por desarrollo humano se entiende el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando sus funcionamientos (las cosas valiosas que las personas pueden hacer o ser) y capacidades (combinaciones de las capacidades que una persona puede lograr). En esa línea, el desarrollo humano incluye tanto la formación de capacidades como el uso que la gente hace de ellas, tratándose, en consecuencia, *tanto* de un *proceso* como de un *fin* al proponer el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente⁴.

El desarrollo humano hace referencia efectivamente no solo a un estado o una condición, sino que alude también al proceso a través del cual éste se va instituyendo y configurando con las acciones diversas, complejas y multidimensionales de los seres humanos. En la medida en que el ser humano se concibe como un fin, el desarrollo humano debe entenderse como un proceso en el que la ampliación de las capacidades de las personas se logra ampliando precisamente esas capacidades. No es posible, en esa línea, pretender alcanzar un estado de amplias capacidades si éstas se limitan en el proceso destinado a ampliarlas⁵.

El enfoque del desarrollo humano privilegia en efecto las capacidades frente a los funcionamientos, identificando los primeros como objetivo político. En un escenario de capacidades amplias, la elección del funcionamiento implica de hecho la ampliación misma de las capacidades. En el desarrollo humano las capacidades se asemejan así a la devolución de derechos, ya que su desarrollo no supone la obtención de un funcionamiento específico, sino simplemente el reconocimiento de la posibilidad de su ejecución efectiva.

Eso no significa, por supuesto, que en algunas etapas de la vida y para ciertos asuntos no sea necesario entrar en la esfera del funcionamiento, superando el de las capacidades, sino más bien al contrario. Esto es especialmente cierto, por ejemplo, en el caso de la educación, en el que la asistencia escolar es vital para que el niño

4 Para una discusión sobre la pertinencia de este enfoque frente a otros, como el utilitarismo, el de la utilidad total y el de los bienes primarios de Rawls, remitimos al lector al Anexo.

5 Vid.: SEN, A.: *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

pueda adoptar sus propias decisiones en la edad adulta, o para aquellos bienes y servicios, como la alimentación, la vivienda y la infraestructura urbana, entre otros, cuya provisión y acceso no puede depender de la capacidad de una determinada persona.

Lo anterior es evidente en la crítica de Sen y Nussbaum a la teoría rawlsiana de los bienes primarios, la consideración por parte de Naciones Unidas de las variables que expresan el desarrollo humano, y la concepción de la política en este paradigma. En efecto, aunque, con respecto a lo primero, las aproximaciones de Rawls y de Sen coinciden en su propósito general (comparten no solo el objetivo de estudiar y ampliar las opciones de la gente para alcanzar los fines que juzguen razonables, sino que coinciden también en que para que esto sea posible deben cumplirse ciertas condiciones, compartiendo asimismo que la renta o la riqueza son en sí mismas insuficientes), siendo además complementarias, como muestran los esfuerzos a la hora de cuantificar y operativizar el enfoque de las capacidades⁶, Sen acentúa que la teoría de los bienes primarios de Rawls no considera los gustos que tienen un costo excesivo, los casos especiales (como el de los discapacitados, las necesidades sanitarias especiales, o las disfunciones físicas o mentales), ni la diversidad. En opinión de Sen, la teoría de los bienes primarios no toma en cuenta además la relación entre las personas y los bienes, obviando la importancia de las tasas de conversión para el desarrollo de las capacidades, la libertad del proceso y los funcionamientos⁷. Si evocamos las capacidades, no es, en suma, suficiente con una dotación justa de bienes, sino que es preciso ponderar el valor y las condiciones de posibilidad concretas de la libertad.

El énfasis en las capacidades como libertad se manifiesta asimismo de manera elocuente en las variables que el paradigma del desarrollo humano toma en consideración. Aunque, en principio éste incorpora todos los procesos y resultados que aumentan la libertad y el bienestar de las personas, variando éstos en el tiempo y en el espacio, por cuestiones de significancia y disponibilidad de información, en general, se suelen considerar, de hecho, varias dimensiones estratégicas básicas.

6 Sen distingue tres enfoques prácticos fundamentales: el directo, que estudia vectores de funciones y capacidades; el complementario, que completa la visión monetaria con éstas; y el indirecto, que calcula rentas ajustadas por la consideración de las capacidades

7 Los debates entre Sen y Rawls con respecto a la consideración de las capacidades básicas y los bienes primarios, y sus diferencias, han sido prolíficos. Sen la resume de este modo: "The focus on basic capabilities can be seen as a natural extension of Rawls's concern with primary goods, shifting attention from goods to what goods do to human beings. (...) The conversion of goods to capabilities varies from to person substantially, and the equality of the former may still be far from the equality of the latter". SEN, A.: "Equality of what", en: Mc MURRIN, S. (ed.): *Tanner lectures on Human Values*, Salt Lake City, University Press, 1980, pp. 218-9. Para Sen, vid., además: SEN, A.: *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona, 1997; y *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2003. Para Rawls, vid.: RAWLS, J.: *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007; y *Liberalismo político*, UNAM/FCE, 1996. Para Nussbaum: y *Las fronteras de la Justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007.

De acuerdo con Naciones Unidas y Amartya Sen, el desarrollo humano suele entenderse, en primera instancia, como la “construcción y disfrute” de una vida larga y saludable, con acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. A estas tres capacidades habría que agregar adicionalmente la libertad política, económica y social (que contempla, entre otras, tanto la participación como la oportunidad de tener una vida productiva y creativa), la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo. Las capacidades comprenden así las *libertades fundamentales* (poder atender las necesidades corporales, la capacidad de evitar la inanición y la malnutrición y/o protegerse de la morbilidad prevenible o de la mortalidad prematura, entre otras y las *oportunidades facilitadoras* (la educación, los medios económicos o las libertades políticas y civiles, entre otras)⁸. Como vemos, el desarrollo humano no se centra por tanto en Sen sólo en la satisfacción de las necesidades humanas, sino también en la forma o el modo cómo esto se alcanza.

La forma en que se concibe la política profundiza y completa estos argumentos⁹. De acuerdo con el paradigma del desarrollo humano, dos aproximaciones complementarias dan cuenta de ella. En la primera, que subraya que el verdadero fin de la política es proveer más opciones para que el ciudadano lleve su propia vida de manera más y más satisfactoria, se acentúa lo que podríamos identificar como el aspecto instrumental de la política. Para la segunda la política implica también la afirmación y la puesta en escena del desarrollo entendido como libertad: a través de la política, de la participación y la delegación, el individuo se convierte en ciudadano, transformándose de mero receptor de opciones a su actor, promotor, ejecutor y evaluador. Es lo que podríamos definir como la dimensión constitutiva de la política. De acuerdo con ésta, el abordaje de la autonomía debe dar cuenta de su complejidad. Si lo que define el desarrollo humano es la concepción de la libertad efectiva como justicia social, es preciso resaltar que la autonomía individual no es independiente de la colectiva¹⁰. La libertad, eje estructural y estímulo en Sen del desarrollo humano, es, desde esta óptica, y cómo hemos visto, tanto el resultado como el proceso a través del que éste se construye.

8 Frente a esta concretización de las capacidades, Nussbaum propone una lista de diez capacidades básicas, que incluye la vida; la salud corporal; la integridad corporal; los sentidos, la imaginación y el pensamiento; las emociones; la razón práctica; la afiliación; el respeto hacia otras especies; el juego; y el control político y material del propio entorno como las capacidades que han de apropiarse para que se pueda hablar de una sociedad solidaria con el paradigma del desarrollo humano, combinando tanto las categorías internas del individuo, es decir, los estados desarrollados de las personas, como la existencia de condiciones externas adecuadas para el ejercicio de la función concreta. Vid.: NUSSBAUM, M.: *Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la justicia social*, Estudios de Filosofía y Derecho, no. 9, Universidad Externado de Colombia, 2005, NUSSBAUM, M.: *Mujeres y desarrollo humano*, Herder, Barcelona, 2002 y NUSSBAUM, M.: *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007, pp. 55-59.

9 Vid.: PNUD: *Informe sobre la Democracia en América Latina*, PNUD, Nueva York, 2004.

10 Castoriadis señala, en ese sentido, que “el objetivo de la política no es la felicidad, sino la libertad. La libertad efectiva (no discuto la libertad filosófica) es lo que yo llamo autonomía. La autonomía de la colectividad, que

Es en este marco en el que la pobreza humana focaliza su atención no sólo en la situación empobrecida en la que la persona vive efectivamente, sino también en la carencia y/o privación de oportunidades reales para vivir, o, si se prefiere, crear la vivencia de, una vida creativa, valiosa y valorada. En este sentido, la característica fundamental de un pobre es que tiene posibilidades muy limitadas para tratar de lograr, construir y crear su bienestar, que incluye, como vimos, su participación política. Desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza supone en última instancia una dificultad extraordinaria para *ejercer el control sobre la propia vida*.

Esta aproximación tiene, en este marco, consecuencias notables. Primero, en lo relativo a la medición del desarrollo a partir de indicadores, porque el desarrollo y el crecimiento económico no van necesariamente juntos. En efecto, se puede dar una sin otra, tanto en un sentido como en el otro. En términos generales, el énfasis en los bienes primarios y los ingresos es confuso, siendo necesario acentuar la relevancia efectiva, política y vital de la libertad, no solo en la consecución de los funcionamientos que estos bienes primarios soportan y/o ayudan a financiar y/o lograr, sino también en la forma en la que éstos se obtienen.

Segundo, a nivel conceptual y analítico, porque, llamando la atención sobre sus causas y sus interacciones, el enfoque del desarrollo humano incorpora dimensiones y relaciones que tradicionalmente han sido omitidas o infravaloradas. En esta línea, esta aproximación no sólo acentúa las causas múltiples de los fenómenos, estados y procesos, sino que subraya, además, su complejidad e interrelación.

Tercero, en materia estratégica y política, en el sentido en que invita a considerar tanto todos los factores como los vínculos que los relacionan, proponiendo su movilización estratégica, en la búsqueda de la integralidad, la sinergia y la complementariedad. Así, la perspectiva del desarrollo humano muestra, por ejemplo, cómo los derechos y las libertades civiles, políticas, económicas, sociales y culturales se refuerzan mutuamente, creando concordancias que contribuyen a aumentar o no las capacidades de las personas, ayudándoles o no a crear, desde la libertad, una

solo puede realizarse mediante la autoinstitución y el autogobierno explícitos, es inconcebible sin la autonomía efectiva de los individuos que la componen. La sociedad concreta, la que vive y funciona, no es más que los individuos concretos, efectivos y 'reales'. "(...)Pero lo contrario también es verdadero: la autonomía de los individuos es imposible e inconcebible sin la autonomía de la colectividad... solo puedo ser libre bajo la ley si puedo decir que esta ley es la mía –si he tenido la oportunidad efectiva de participar en su formación y establecimiento (aunque mis preferencias no hayan prevalecido). Mi propia libertad, en su realización efectiva, es función de la libertad de los demás... libertad bajo la ley –autonomía- significa participación en el establecimiento de la ley". En otro pasaje: "¿Cuál será la identidad colectiva, el 'nosotros' de una sociedad autónoma? Nosotros somos quienes hacemos nuestras propias leyes, somos una colectividad autónoma formada por individuos autónomos. Y nosotros podemos mirarnos, reconocernos, ponernos en cuestión en y por nuestras obras". CASTORIADIS, C.: *El ascenso de la insignificancia*, Frónesis, Valencia, 1998, pp. 223 y 75, respectivamente.

vida creativa, valiosa y valorada. Si los estados y los procesos están íntimamente entretreídos, lo están en sus distintas dimensiones y aspectos, debiendo analizarse y abordarse todos ellos. La multidimensionalidad, la complementariedad y la complejidad son los rasgos esenciales del desarrollo humano.

1.2.3 HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO

La relación del hábitat con respecto al desarrollo humano se manifiesta, de acuerdo con lo anterior, en tres niveles. Primero, en la amplitud, en un momento dado, de las capacidades de los seres humanos que habitan un determinado territorio. Segundo, en la dignidad de sus resultados en términos de funcionamientos y condiciones materiales y físicas. Tercero, en el hecho de que la amplitud de las capacidades y la realización de los funcionamientos haya respondido a la ampliación y expresión de la libertad de las capacidades. En un hábitat concreto, se trata, en suma, de que se garanticen, efectivamente y como expresión de la libertad, los derechos humanos a través de la creación de oportunidades facilitadoras y la ampliación de las libertades fundamentales. Solo con la participación activa, individual y colectiva, en su aseguramiento se pondrán cumplir, cabalmente y desde el desarrollo humano, los derechos humanos.

1.3. LA IMPORTANCIA DE LA CIUDAD EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

En algún momento a lo largo de este año la mitad de la población mundial vivirá en ciudades. Esto es resultado de un proceso de urbanización intenso y acelerado, desde 1750 y, especialmente, 1950, experimentado con diverso grado en distintas áreas del mundo, que, según las últimas estimaciones, conducirá a que dos tercios de la población mundial estimada para 2050 sea urbana. Esto ha respondido históricamente y responde en la actualidad tanto al crecimiento vegetativo como a la migración rural-urbana y la redominación, variando su importancia según las etapas, regiones y países que se considere¹¹.

Desde el punto de vista económico, las causas del crecimiento urbano se hallan en las economías de aglomeración, o, lo que es lo mismo, en el incremento en productividad y eficiencia derivado del solo hecho de estar juntos¹². En tanto reduce

11 Vid.: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA): *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York, 2007.

12 La densidad de la red y la especialización de sus elementos son, en general, solidarias entre sí y con el aumento de la eficiencia y la productividad. En términos económicos el instrumento, o la vía, para pensar de manera más

los costos de transporte y de las comunicaciones, estimula la división del trabajo y favorece el desarrollo de economías de escala y rendimientos crecientes, la densidad demográfica aumenta la relación de suma no nula entre los agentes económicos. Krugman subraya que las economías de aglomeración no son, en cualquier caso, un supuesto, sino un resultado, constituyendo, como la mano invisible de Smith, una pura propiedad emergente, en el sentido de la cualidad que se presenta cuando grandes conjuntos en interacción manifiestan comportamientos colectivos muy distintos de los que cabría haber esperado de la simple agregación de los comportamientos individuales. La gente se localiza en las ciudades porque las empresas lo hacen, y éstas lo hacen porque la gente lo hace.

Desde esta misma perspectiva, históricamente la urbanización se asocia, como acentuó Currie, con un cambio significativo en la participación sectorial de la economía. En particular, el proceso de urbanización se vincula con el predominio del sector secundario (industria), en sus inicios, y el terciario (servicios), más tarde, en concordancia con el incremento de la productividad sectorial, históricamente del sector agrícola, primero, e industrial, después, y los cambios en la elasticidad ingreso de la demanda, en el sentido de que a medida que aumentan los ingresos, disminuye históricamente la participación de los bienes agrícolas e industriales tanto en los gastos familiares como en la economía¹³.

En la actualidad nos encontramos de manera creciente en un tercer proceso de cambio estructural vinculado con el desarrollo y aplicación de lo que hoy conocemos como las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). La conjunción e imbricación histórica de la revolución de la tecnología de la información, la crisis económica tanto del capitalismo como del estatismo y las políticas de los gobiernos y las empresas subsiguientes (globalización de las actividades económicas centrales, desregulación institucional, flexibilización organizativa e individualización de las relaciones, que aumentan conjuntamente el poder de la empresa frente a los trabajadores), y el florecimiento de movimientos sociales y culturales, en principio independientes, dieron lugar a la conformación de una nueva estructura social, económica y cultural.

fin a las ventajas intrínsecas de la aglomeración son, en todo caso, lo que en economía espacial se denominan fuerzas centrípetas y centrifugas, o, en términos más convencionales, aunque no es lo mismo, los costos-beneficios de la aglomeración. Nos ocupamos de este asunto con más profundidad en otra publicación. Vid.: KRUGMAN, P.: *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Antoni Bosch, y *Geografía y Comercio*, Antoni Bosch, Barcelona, 1992; *La organización espontánea de la economía*, Antoni Bosch, Barcelona, 1997, y CAMAGNI, R.: *Economía urbana*, Antoni Bosch, Barcelona, 2005.

13 Vid.: CURRIE, L.: *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano*, Camacol, Bogotá, 1998.

Gracias a las nuevas tecnologías, que permiten “la comunicación a distancia..., el almacenamiento/procesamiento de la información, la individualización coordinada del trabajo y la concentración y descentralización simultáneas de la toma de decisiones”¹⁴, la sociedad adquiere la morfología y las características de una red. En tanto conjunto de nodos interconectados donde la distancia varía entre cero e infinito, correspondiendo la primera al estar en la retícula y la segunda al no hacerlo, la lógica reticular de la sociedad de la información y la comunicación es selectiva. Geográficamente, supone la integración de diversos espacios, colectivos y personas y la exclusión de muchos otros. Lejos de generarse una absoluta dispersión, se configura de manera emergente una concentración descentralizada de la producción, las relaciones y el sentido.

La globalización ha venido y viene efectivamente acompañada no ya de una primacía de lo abstractamente global, sino de una interconexión de escalas socio-espaciales. El sistema mundial debe entenderse, en esa línea, como un conjunto de redes, espacios y actores que se articulan complejamente, y en el que se revalorizan y fortalecen las posibilidades y los alcances de las intervenciones de la esfera local. De manera creciente, las empresas necesitan y se basan no solo en bienes externos seleccionados y recursos específicos, sino, también y fundamentalmente, en externalidades y bienes públicos que dependen de la historia productiva del mercado y la política pública de la administración local. Las ciudades, configuradas a menudo como redes territoriales, son, en efecto, fundamentales en la globalización como lugares donde no sólo se asientan los flujos, sino también donde éstos se producen. No en vano las ciudades concentran hoy de manera sustancial no solo la población y las actividades de producción, distribución, comercialización y consumo económico, sino también la infraestructura más densa y especializada de servicios de educación y salud, de medios de comunicación y de instituciones administrativas, jurídicas y políticas, fundamentales para el desarrollo de los individuos y las empresas¹⁵.

14 CASTELLS, M.: *La era de la información. Economía, sociedad, cultura, Siglo XXI*, México, 2006.

15 Camagni muestra que económicamente es preciso subrayar la relación entre la hipermovilidad de algunos factores de producción y el anclaje territorial de aquellos que, en el actual marco institucional, constituyen los auténticos factores cruciales de localización para los procesos de producción de mayor creación de valor añadido. Ante la creciente relevancia del factor de conocimiento y de los elementos inmateriales y relacionales asociados con la cultura, la competencia y la capacidad innovadora, vinculados todos ellos no con una generación virtual y espontánea, sino con lentos procesos de aprendizaje localizados y acumulativos, que se alimentan de información, interacción e inversiones en investigación y educación, lo más probable es que se refuercen las fuerzas centrípetas por las que los mejor preparados mejorarán su ya privilegiada posición. Si “las nuevas tecnologías se pueden adquirir y utilizar en todas partes (o mejor: deben ser utilizados en todas partes, ya que imponen estándares compartidos de calidad de productos y de servicios) y las redes de telecomunicaciones son ya (más o menos) ubicuas,... las aptitudes profesionales y el ‘capital relacional’ que requieren –las empresas– para su mejor y más innovadora utilización no están en absoluto disponibles en todas partes”. CAMAGNI, R.: *Economía urbana*, Antoni Bosch, Barcelona, 2005, p. 236. Véase, además de Castells y Camagni: SASSEN, S.: *Las ciudades globales. Nueva York, Londres, Tokio*, Eudeba, Madrid, 1999; y *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

La centralidad de las ciudades para ciertas empresas, mayormente de gran tamaño y con una notable orientación exterior, no es, con todo, equivalente a la centralidad de éstas, de manera aún menos significativa de una sola de ellas o las que configuran un solo sector, para las ciudades, ni siquiera para las más grandes y más orientadas a la globalización. Es difícil ponderar con prudencia la estructural relevancia de la economía doméstica al interior de las ciudades, creciente además cuanto más extensa, densa y dinámica es ésta. La estructura productiva de la mayoría de las urbes está hoy constituida fundamentalmente por actividades orientadas al mercado interno, habitualmente servicios genéricos y básicos que son a menudo difícilmente comercializables, dado que su producción y comercialización es personal y simultánea y carece de alta tecnificación.

La globalización no supone, en concordancia con todo lo anterior, el fin, como algunos temen, del predominio de la aglomeración urbana, sobre todo en los lugares donde este proceso se encuentra consolidado, sino más bien lo contrario, no solo por el rol y el potencial de las economías externas y los rendimientos crecientes a escala en las ciudades, especialmente en las más grandes, y las dificultades para comercializar actividades de servicios generales y básicas, sino también por la necesidad, y no meramente el beneficio, de las grandes empresas en la red global de ubicarse y operar en ellas¹⁶.

Pero si, desde el desarrollo humano, el control de la propia vida, esto es, las capacidades, las libertades, los procesos y los funcionamientos, son capitales, no podemos dejar de lado las implicaciones sociales y políticas de la fortaleza intrínseca y actual fortalecimiento del ámbito local. Socialmente, en tanto autoridad pública más próxima y con efectos más directos e inmediatos en la gente, la descentralización hace posible avanzar localmente en la satisfacción de las necesidades, la ampliación de las libertades fundamentales y la provisión de las oportunidades a las que pueden acceder los ciudadanos, superando límites y/o falta de voluntades de las instituciones de orden nacional.

Políticamente, la ciudad facilita, por definición, la gestión política de la proximidad, la innovación política participativa, la reconstrucción de identidades colec-

16 El crecimiento económico de una economía nacional, regional y local depende, al contrario de una empresa particular, mayormente de factores internos, en particular de la tasa y la magnitud general de la productividad, que determina el crecimiento de la renta y los salarios, incidiendo la competencia internacional solo a través de la variación en los términos de intercambio. El fin de las relaciones comerciales consiste además no en las exportaciones sino en las importaciones, siendo las primeras el costo que la economía doméstica debe soportar para poder importar productos que valora y de los que carece. Vid.: KRUGMAN, P.: *El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*, Crítica, Barcelona, 2004, y VÁZQUEZ BARQUERO, A.: *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona, 2005, para el papel de la aglomeración urbana como fuerza de desarrollo en la actualidad.

tivas, la definición de estrategias territoriales y, en última instancia, la construcción de un proyecto colectivo de sociedad¹⁷. En la esfera política, el carácter urbano y descentralizador de la globalización permite ampliar además el control de las personas no solo sobre la integridad física de su hábitat (contemplando, además de la vivienda, el entorno próximo y remoto), sino sobre su mismo habitar, individual y social, al facilitar el abordaje de las personas de los distintos aspectos que conforman y articulan sus vidas. En el paradigma del desarrollo humano, este fenómeno contribuye a considerar, en efecto, tanto la dimensión instrumental como constitutiva de la política.

Las ciudades enfrentan, sin embargo, límites notables en lo que tiene que ver con cuestiones macroeconómicas y macropolíticas. Ni la economía de la ciudad ni la de las empresas particulares que, en la lógica de lo que formulamos, se ubican en ella son, en efecto, ajenas a los precios básicos y los organismos que toman decisiones que los afectan, como las economías externas y los Bancos Centrales de los países, las políticas económicas y fiscales del gobierno nacional, las de los gobiernos regionales, y/o las de los gobiernos municipales que conforman la conurbación. De igual manera, y en relación con lo anterior, la política urbana de una ciudad determinada no puede realizarse por fuera del contexto jurídico del país, lo que es capital en relación con temas claves como la seguridad, la organización política, la representación institucional en ciertas esferas o los macroproyectos urbanos.

Todo lo anterior es capital para el paradigma del desarrollo humano. En la medida en que las ciudades se convierten demográfica, económica, social, política y ambientalmente, no a costa, sino en articulación con otros ámbitos, en el hábitat más nuclear del ser humano en la actualidad, ellas son y serán el escenario principal donde aparecen y aparecerán, y pueden y podrán resolverse la mayor parte de los problemas humanos. Si es posible construir un hábitat cuyas condiciones y procesos sean solidarios con el paradigma del desarrollo humano, lo más probable es que éste se funde de manera creciente en las ciudades.

El crecimiento vegetativo urbano y la migración rural – urbana son, a ese respecto, extraordinariamente elocuentes sobre las ventajas actuales de las ciudades en términos de calidad de vida. Si la gente emigra a las ciudades porque cree que en ellas dispondrá de más oportunidades para desarrollar una vida aceptable y digna que en el campo, esta percepción es, en general, correcta. De acuerdo con un estudio de UNFPA aplicado en 25 países, la movilidad de la población desde zonas rurales a

17 Vid.: BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona, 2004.

zonas urbanas habría contribuido, en promedio, en un 10% a la reducción de los niveles nacionales de pobreza¹⁸.

1.4. EL DERECHO A LA CIUDAD

El concepto de derecho a la ciudad hace referencia, en este marco, a i.) la dimensión espacial de la vivencia, experiencia y habitar humanos; ii.) el proceso de urbanización, glocalización y descentralización; iii.) las dificultades que un porcentaje notable de población urbana enfrenta; y iv.) el deseo de una sociedad urbana más justa socialmente, democrática y participativa políticamente, y sostenible económica y ambientalmente, es decir, más cercana al paradigma del desarrollo humano.

En este sentido, el concepto de derecho a la ciudad es, sobre todo, de carácter político, y esto en dos niveles. Primero, y debido al hecho de estar en construcción, en la medida en que es objeto de posicionamiento y movilización conscientemente estratégica de actores en el espacio público - público (político) de discusión, argumentación y deliberación. En realidad, como derecho complejo, "síntesis", espacial y de solidaridad, no podría ser de otro modo. Estos derechos universales e integrales, que tienen que ver con todas las dimensiones de la vida de manera interdependiente e indivisible, no están en general reconocidos jurídicamente como tales en documentos nacionales e internacionales, dada la dificultad que entrañan a la hora de especificar los deudores de los derechos y la exigibilidad de los mismos, ya que necesitan una mayor intervención del Estado como Estado Social de Derecho. Como la mayor parte de derechos de segunda y tercera generación, el Derecho a la ciudad constituye, en realidad, más un principio y una exigencia política que un derecho exigible jurídicamente.

Segundo, en tanto su contenido apunta también en esa dirección. El Derecho a la Ciudad es, en efecto, notablemente solidario con lo que podría ser el paradigma del desarrollo humano aplicado al habitar urbano. La mayoría de los autores identifican, en ese sentido, dos condiciones, premisas o presupuestos. La primera hace referencia a la garantía (respeto, protección y promoción) del cumplimiento efectivo de los derechos humanos de todos los ciudadanos. La segunda alude al ejercicio de la autonomía y la libertad individual y colectiva en el logro del primero. Ambas remiten así a la calidad de vida en sentido amplio. Al igual que en el paradigma del desarrollo humano, no se trata sólo de comprobar la realización efectiva de un cierto resultado o funcionamiento, sino de ampliar capacidades y fortalecer libertades en los proce-

18 UNFPA: *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York, 2007, p. 36. Es capital distinguir la participación de la pobreza urbana en el total de la pobreza y la contribución de la urbanización a la pobreza. El crecimiento de la pobreza urbana en términos absolutos responde al crecimiento demográfico urbano, siendo la urbanización, de manera general, un instrumento sustancial para la reducción de la pobreza.

sos que lo llevan a cabo¹⁹. El derecho a la ciudad no evoca, de este modo, un momento fundacional, ni uno de clausura, sino que emerge en el cotidiano habitar la ciudad de las personas. Se trata de que el habitar como creación diaria florezca como extensión y profundización de capacidades individuales y colectivas, convirtiendo la ciudad no ya en una obra de arte, sino en la interacción entre la obra y el obrar propia del arte.

El concepto de derecho a la ciudad supone, así, en lo que nos corresponde, y para los efectos de lo que aquí tratamos, una ampliación del derecho a la vivienda en dos niveles. En primer lugar, en el sentido físico y geográfico, al considerar ya no solo la vivienda, ni el entorno próximo, sino el conjunto de la ciudad, es decir, considerando también el entorno más remoto a la vivienda, en relación con los distintos atributos de ésta (suelo, servicios públicos, equipamientos, espacio público físico y movilidad además de la vivienda). Con la tendencia contemporánea a la ampliación y crecimiento del perímetro urbano y la ubicación polarizada de equipamientos en su interior, esto es cada vez más sustancial. En segundo lugar, el concepto de derecho a la ciudad conlleva una ampliación temática, al considerar no solo la dimensión física, sino el conjunto de las que son capitales en y hacen parte de la vida humana, acentuando con una intensidad particular la dimensión política.

El énfasis del derecho a la ciudad no consiste en ese sentido en separar analítica ni propositivamente la ciudad física, la urbs, entendida como el conjunto no coherente de prácticas individuales y sociales irreductiblemente irreverentes, inestables, conflictuales y creativas, y la polis, concebida como poder externo que intenta dominar infructuosamente, sino en darle más bien su verdadero sentido. Lejos de eludir la primera y la última variable, el concepto político de derecho a la ciudad se define como una invitación a articular la ciudad física, la urbs y la polis. El derecho a la ciudad es, en esa línea, el derecho a la producción física, social, política y simbólica del espacio, esto es, a la producción del espacio físico donde tienen lugar las prácticas sociales a través del autogobierno y de la autogestión. Aquellos que ejecutan las prácticas discuten y diseñan las políticas, incluidas, entre ellas, las referidas al ordenamiento y la planificación del territorio en su condición espacial. Como emergencia, lo urbano como realización existencial de prácticas incoherentes, inestables y creativas no está desconectado de la polis ni de la política, formas de creación consustanciales de hecho a los individuos. Esta creación tanto individual como colectiva es precisamente lo cotidiano²⁰.

19 Vid.: SEN, A.: *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

20 A ese respecto, véanse las diferencias con, entre otros: DELGADO, M.: *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*, Anagrama, Barcelona, 2007. Arendt y Castoriadis son, en sus diferencias, absolutamente claros sobre las limitaciones de este enfoque. Vid.: ARENDT, H.: *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2006; y CASTORIADIS, C.: *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Barcelona, 2007.

Lo que el derecho a la ciudad demanda no es, de este modo, una sustitución de la política por la espontánea formación social, sino una transformación de la forma democrática de la política actual, en el sentido de que la necesaria democracia representativa impone límites notables a la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que les afectan tanto individual como colectivamente en el espacio que habitan. De acuerdo con Velásquez, la crisis en las formas de mediación política, con el aumento de la presencia de poderes oligárquicos y el clientelismo; el déficit en la rendición de cuentas, reducida a las elecciones; la módica representatividad de los candidatos y electos; los exiguos niveles de participación, dado el escaso carácter vinculante de sus decisiones; y la creciente influencia de la burocracia, reclaman ya no sólo una resolución de dichos problemas, sino también un fortalecimiento de otros instrumentos de movilización y participación política²¹. Si, de acuerdo con Manin, la democracia representativa es un sistema equilibrado de elementos democráticos y no democráticos, en su reclamo por la autonomía como libertad efectiva, es decir, como ejercicio individual y colectivo sobre la propia vida, el derecho a la ciudad requiere la introducción de formas novedosas de democracia incluyente y participativa²². En el actual mundo globalizado, descentralizado y urbanizado, la realización efectiva del derecho a la ciudad exige, además, que la presencia de la ciudad en la esfera económica mundial, nacional y regional se traslade, como acontecían Borja y Castells, asimismo al plano de la representación y la acción política²³.

Es importante precisar acá dos puntos en relación con la apertura e integración física y temática del hábitat y, en concordancia, del derecho a la ciudad. Primero, la complementariedad e integralidad de los distintos atributos y las diversas dimensiones que hacen parte del derecho a la ciudad. Así, si el sentido de pertenencia alimenta la participación en las decisiones públicas, promoviendo políticas que favorecen a la población, éstas estimulan, a su vez, el sentido de pertenencia y la participación, dibujando un círculo virtuoso.

21 VELÁSQUEZ, F.: "La participación y el derecho a la ciudad", en: VELÁSQUEZ, F. (ed.): *Conversaciones sobre el Derecho a la Ciudad*, Fundación Foro Nacional por Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos, Bogotá, 2007, pp. 59-66, p. 62.

22 Para Manin, las grandes transformaciones políticas y sociales hacen que pasemos de una forma histórica de gobierno representativo a otro, a saber, de la democracia de partidos a la de audiencia, sin que haya una pérdida en la representación. La democracia de partidos sería en esta línea la manifestación del gobierno representativo en los tiempos actuales. Como el parlamentarismo y la democracia de partidos, es un sistema equilibrado de elementos democráticos y no democráticos. Siendo distinto el equilibrio, y distintas las formas que éste adopta, de acuerdo con Manin, no es correcto señalar que la democracia de audiencia es menos democrática que el parlamentarismo o la democracia de partidos. Es simplemente la encarnación del gobierno representativo en el mundo actual, como el parlamentarismo lo era de la sociedad inglesa del siglo XVIII y la democracia de partidos de la etapa industrial, a partir de la segunda mitad del siglo XIX con la extensión del voto y el auge de los partidos de masa. MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1997.

23 BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona, 2004.

Segundo, la condición singular de la política (las discusiones, los valores, las instituciones y las políticas públicas) relativa(s) al derecho a la ciudad. Nada más lejano del desarrollo humano y el derecho a la ciudad que una fórmula única o un patrón generalizable y/o universal. El acento del concepto de derecho a la ciudad en la integralidad es solidario, y no contrario, con el redoble de esfuerzos en determinados aspectos, de acuerdo no solo con las restricciones presupuestarias, sino también y sobre todo con las necesidades urgentes específicas, la historia de las políticas públicas y los acentos políticos particulares de cada ciudad, esto es, de cada colectivo anónimo de ciudadanos en cada momento dado²⁴. Si la ciudad es creación autónoma, y el derecho a la ciudad, libertad real, es decir, posibilidad efectiva de creación autónoma de significaciones e instituciones para todos los ciudadanos de la ciudad, éste va de la mano de la historia y la singularidad, y de espaldas a la heteronomía y la universalidad. Solo en este contexto de amplitud e integralidad física y temática se podrá, como invita Lefebvre, superar la separación y las disociaciones entre la obra artística, única, creativa y no repetible, y el producto diario, reproducible automáticamente. Solo así será efectivamente posible “producir el espacio –físico e imaginario- de la especie humana como obra colectiva... conducirlo a eso que nombramos y se nombra todavía arte”²⁵. Ejercer la autonomía implica, en esa línea, crear cotidianamente lo urbano que, como emergencia y conflicto, se opone a lo sistémico.

24 Vid.: CASTORIADIS, C.: “Complejidad, magma, historia”, en: GIRALDO, F. y MALAVER, J. (compiladores): *Ontología de la creación*, Ensayo y error, Bogotá, 1997.

25 LEFEBVRE, H.: *La production de l'espace*, Anthropos, Paris, 1974, p. 485.

II

Ciudad, derecho a la ciudad y espacio público



Ciudad, derecho a la ciudad y espacio público

2.1. ESPACIO PÚBLICO Y DERECHO A LA CIUDAD: ENTRE EL USO Y LA GESTIÓN

El espacio público puede considerarse desde distintas ópticas complementarias: como espacio físico funcional (que ordena las relaciones entre los elementos construidos y las múltiples formas de movilidad y permanencia de las personas), como espacio social (instrumento de redistribución, de cohesión comunitaria, de autoestima colectiva, de visibilidad y de construcción de identidades colectivas), como espacio cultural (como referente simbólico signifiante) y como espacio político o espacio público - público (de formación y expresión de voluntades colectivas, de representación del conflicto y del acuerdo).

El Derecho a la Ciudad se refiere al fortalecimiento y democratización del espacio público en sus distintas dimensiones. Como señala Velásquez, “la participación está asociada a cada una de estas dimensiones, en tanto el sujeto contribuye como actor en la construcción del espacio público funcional, cultural, social y político”²⁶.

El espacio público – público o político es, en cualquier caso, en concordancia con lo señalado arriba con respecto al hábitat, el desarrollo humano y el derecho a la ciudad, el espacio público principal, en la medida en que es el espacio donde se toman y discuten las decisiones que regulan y hacen referencia a los distintos ámbitos de la vida de la ciudad y sus ciudadanos, incluyendo, como veremos, las relacionadas con el espacio público físico en sus dimensiones funcional, social y cultural²⁷.

El espacio público físico es, con todo, y en otro nivel y grado, asimismo sustancial. Éste es vital en el equilibrio social, da vitalidad a la actividad económica, y hace parte de la valorización cultural y la apropiación colectiva²⁸.

26 VELÁSQUEZ, F.: “La participación y el derecho a la ciudad”, en: VELÁSQUEZ, F. (ed.): *Conversaciones sobre el Derecho a la Ciudad*, Fundación Foro Nacional por Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos, Bogotá, 2007, pp. 59-66, p. 60.

27 Vid., en sus diferencias: ARENDT, H.: *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2006; y CASTORIADIS, C.: *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Buenos Aires, 2007.

28 Vid., a ese respecto, CASTAÑEDA, A. y GARCÍA, J.: *Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico en Bogotá*, en particular capítulo 1, pp. 37-44.

Su caracterización jurídica es elocuente al respecto. En Colombia, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, la definición de espacio público físico alude, en efecto, a criterios diferentes de los de la naturaleza del propietario del inmueble. En particular, lo que caracteriza el espacio público físico no es la coexistencia de la propiedad pública y el uso público en los bienes que lo conforman, sino su destinación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas bien sea por su naturaleza, uso o afectación. El concepto de espacio público físico comprende a estos efectos no solo el conjunto de la totalidad de los bienes de uso público del Estado, excluyendo así los bienes fiscales, que, siendo bienes públicos, no son de uso común, sino también algunos de los elementos arquitectónicos y naturales de los bienes privados. En concreto, el artículo 5 define el espacio público físico como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los bienes privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”²⁹.

La distinción, desde un punto de vista económico, entre bienes públicos y recursos de propiedad común permite precisar con mayor profundidad la naturaleza del espacio público físico. Si, como señala el estudio sobre los efectos de las ventas informales en el espacio público sobre los establecimientos de comercio formal en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá del CEDE³⁰, para el derecho el carácter público de los bienes está dado por la naturaleza jurídica del titular de propiedad o dominio, para la economía éste viene dado por la utilización de los mismos, independientemente de la titularidad jurídica con respecto a su propiedad o su dominio³¹.

Señalado lo anterior, un bien público se caracteriza por i.) la no rivalidad en el consumo, en tanto el costo marginal de suministrar el bien a un consumidor adicional es nulo, independientemente del nivel de producción, y ii.) la imposibilidad de exclusión, en la medida en que es supremamente difícil, notablemente costoso o jurídicamente inviable en muchas sociedades cobrar por su utilización, aspectos que se asocian íntimamente con su indivisibilidad³². Como consecuencia de ello, los bienes públicos no pueden producirse a pequeña escala, generan externalidades, es decir, efectos de consumo sobre más de un individuo, y carecen de barreras de entrada directas o inmediatas.

29 Ley 9 de 1989, artículo 5, capítulo III.

30 CEDE: *Efectos de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá*, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 2005.

31 El CEDE presenta este marco económico de manera muy clara y oportuna. Para un análisis más profundo, vid.: STIGLITZ, J.: *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona, 2002.

32 Estamos argumentando en términos económicos, por lo que excluimos por ahora, y solo por ahora, el hecho de que su inviolabilidad jurídica responde a cuestiones culturales y políticas.

Los recursos de propiedad común comparten algunas de las características de los bienes públicos, como la no exclusión, viéndose sin embargo la no rivalidad en el uso limitada por el fenómeno de la incompatibilidad y/o la congestión. En este caso, el consumo de un individuo adicional implica un coste marginal en el consumo de los demás usuarios una vez alcanzado el nivel óptimo de usuarios. Esto invita a considerar no solo el número de consumidores, sino también el nivel de producción y la naturaleza del consumo, cuestiones ambas que remiten a la noción del “free rider”. Este hace referencia a los individuos que obtienen beneficio de un proyecto sin contribuir a él, ya sea en forma de esfuerzo físico o financiación en su producción, o disciplina y contención en su consumo.

Con respecto a su provisión, tanto los bienes públicos como los recursos de propiedad común presentan dificultades. Los agentes privados no tienen interés en producirlos si no pueden cobrar alguna tarifa por su uso, lo cual es, como indicamos, difícil efectivamente, costoso financieramente o inviable jurídicamente en copiosas y disímiles sociedades. Con respecto a la naturaleza de su consumo, la elección óptima para un individuo es maximizarlo sin preocuparse por el mantenimiento del recurso o el consumo del resto de usuarios, lo que podría llevar no sólo a una sobreutilización de éste, sino a prácticas consumistas no coordinadas y mutuamente lesivas.

Ambos fenómenos exigen, en consecuencia, una regulación individual y colectiva que toma la forma de, pero no se limita efectivamente a, la acción ética y la intervención del Estado. Para proveer en el primer caso un nivel adecuado de bienes públicos y recursos de propiedad común, y regular en el segundo su utilización. Se trata de no llegar ni a la producción insuficiente con sobre-utilización y no complementariedad en el consumo, por no exclusión en el acceso y no regulación de usos, ni a la provisión de los bienes públicos y/o recursos de propiedad común por privados con subutilización y regulación heterónoma o externa de los usos.

Lo anterior, válido de manera general para los bienes públicos y los recursos de propiedad común, nos invita a analizar más atentamente el uso y la regulación de, en nuestro caso específico, el espacio público físico. La relevancia que le otorgan a éste su naturaleza y su composición hacen, en efecto, de su generación, administración, mantenimiento, protección y aprovechamiento económico y cultural un elemento capital en la gobernabilidad local. En realidad, esto compete no solo a las administraciones locales, sino también, en su diversidad y amplitud, a los individuos y la sociedad civil.

Al contrario de lo que la versión económica neoclásica sugiere, ni la producción ni el uso del espacio público físico son ajenos a la regulación de los individuos y la colectividad. Como anotamos arriba, el espacio público físico remite, en efecto, y de

manera explícita, al espacio público - público o político, que no solo lo regula, sino que lo dotan de contenido y lo animan . El término consumo es, en realidad, soberbiamente limitado con respecto a la utilización del espacio público físico, ya que no se trata meramente de la satisfacción de una necesidad individual ni colectiva, sino también del espacio donde se crea y se produce activamente una expresión social, una apropiación cultural y una manifestación de los contenidos reguladores y las formas de regulación de un carácter ético de una comunidad política.

Si Lefebvre define lo urbano, en ese sentido, como una creación y una emergencia, y Delgado identifica, a un nivel más módico, el espacio público físico, en general, y la calle, en particular, con una forma radical de espacio social, no con un lugar, sino con un tener lugar no meramente productivo, sino productor de ciudadanía y producido por ésta³³, su regulación no remite meramente a la eventual y parcial coordinación social del conjunto de usos específicos, sino, de manera más profunda, a la configuración de un carácter ético y la constitución, deliberación y expresión de un determinado cuerpo político.

Desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad, el espacio público físico puede convertirse, así, no solo en un espacio físico que facilita el encuentro y el intercambio, sino también la participación y el control sobre los aspectos y dimensiones que en él convergen. La gestión del espacio público físico expresa y forma de hecho parte sustantiva del Derecho a la Ciudad.

2.2. LA GESTIÓN DE LOS USOS DEL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DESDE EL DERECHO A LA CIUDAD

Desde la óptica del Derecho a la Ciudad, la gestión política del espacio público físico incluye tres grandes líneas de actuación, relacionadas mayormente con i.) su provisión, y en concreto con el cubrimiento y capilaridad en el territorio; ii.) su gestión económica, social, institucional y cultural; y iii.) su calidad, vinculada, entre otras, con su estética, mobiliario, contenido cultural o seguridad.

La gestión política, institucional y social de los diversos usos económicos, sociales, culturales y políticos de los que, como recurso de propiedad común, el espacio público físico puede ser objeto es enormemente sustancial. En su carácter político, ésta contempla no solo la consideración de ciertos usos como legítimos y otros como ilícitos, sino su revisión en relación con los procesos específicos con los que se asocian. Es capital precisar a ese respecto que la exigencia de ponderar derechos y

33 DELGADO, M.: *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*, Anagrama, Barcelona, 2007.

libertades propia de esta gestión no responde tanto a las demandas derivadas de la eventual congestión que los diversos usos producen, sino, como señalamos, y de acuerdo explícitamente incluso con la ley colombiana, al carácter público – público, o político, de su naturaleza, uso o afectación.

Es en este contexto en el que además de considerar algunos usos como ocupaciones indebidas, el Derecho a la Ciudad exige estudiar sus fundamentos y ponderar los derechos y libertades que entran específicamente en conflicto en el caso considerado. Si los cerramientos privados, y la ocupación de las vías peatonales por vehículos y actividades económicas tanto formales como informales forman parte, en este sentido, de las ocupaciones del espacio público físico consideradas como ilícitas, lo cierto, en cualquier caso, es que ninguno de estos fenómenos puede analizarse simplemente, debiendo analizarse desde el Derecho a la Ciudad las circunstancias concretas que lo animan y fundan.

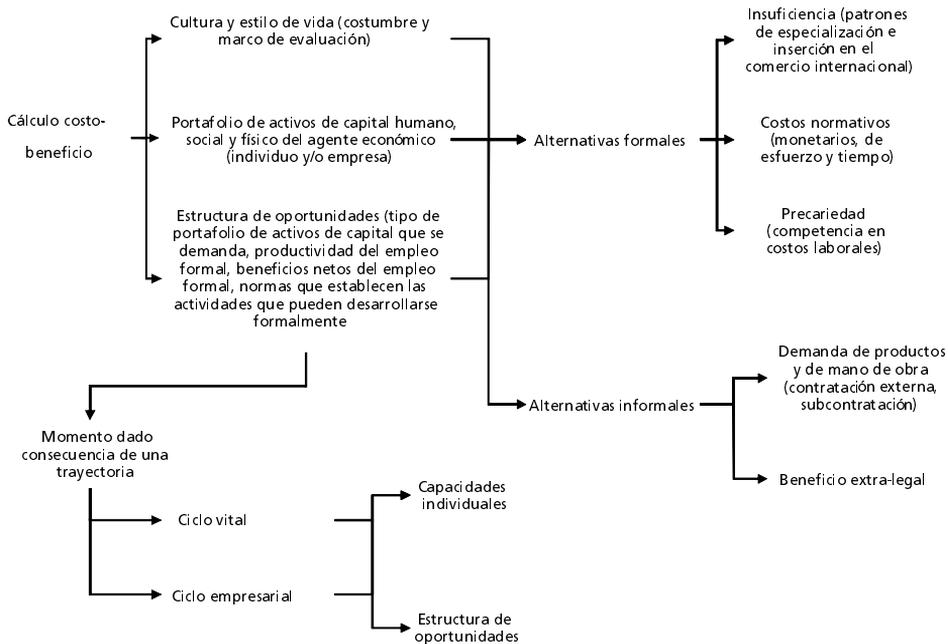
Si los cerramientos privados se asocian, efectivamente, a menudo con la imprecisión y la falta de claridad con respecto a la titularidad de los lotes, las ventas informales en el espacio público físico están conectadas con fenómenos y tendencias capitales en el mercado de trabajo. Éstas se vinculan en efecto de manera estructural con las transformaciones en el modelo de desarrollo y las nuevas formas de trabajo y organización que afectan a numerosos países, especialmente a los que se encuentran fase de desarrollo, como Colombia. Éstos experimentan tendencias vigorosas no solo al estrechamiento del mercado laboral formal, relacionado en parte con la informalización de muchos procesos de producción, distribución y comercialización, sino también a su polarización y precarización³⁴.

En lo que respecta al espacio público, los usos no responden, de hecho, simplemente a principios morales, sino también a las condiciones particulares de poblaciones específicas. Como se señala en el libro *Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*, aunque el uso del espacio público físico carece de barreras de entradas, su utilización recreativa presenta cos-

34 El análisis del comercio en el espacio público físico no puede obviar, efectivamente, el proceso de informalización de muchos procesos de producción, distribución y comercialización. Las ventas informales en el espacio público están estructuralmente vinculadas con la economía formal. Grandes empresas legalmente constituidas compiten por la explotación informal del espacio público de las ciudades. Este proceso no es tampoco ajeno a la polarización del mercado de trabajo formal. Asistimos, por un parte, a la creación de nuevos tipos de empleo de alta remuneración, que requieren elevados conocimientos e información, y la multiplicación, por otra, de la participación y el refuerzo de la precariedad de los empleos de baja remuneración y formación, a menudo de carácter informal, tanto al interior de empresas formales como informales. Ante la baja calidad de muchos de los trabajos existentes en el sector formal de la economía, las ventas informales en el espacio público físico son a menudo una opción “voluntaria” para muchos informales. Sobre la complementariedad de la aproximación estructuralista y voluntarista, vid.: BANCO MUNDIAL: *Informalidad: escape y exclusión*, Banco Mundial, Bogotá, 2008.

tos de oportunidad elevados para muchas familias³⁵. Las ventas informales en el espacio público físico acogen en la actualidad ya no solo los individuos excluidos del acceso a un empleo formal, sino también a aquellos excluidos del acceso a un empleo formal no precario, que, en el mercado laboral actual, representan un porcentaje muy elevado de la fuerza de trabajo³⁶. En este contexto, lo que genera pobreza hoy no es ya la tenencia o no de trabajo, ni siquiera su condición formal o informal, sino su calidad, determinada fundamentalmente por su productividad e innovación. Se presenta a continuación de manera esquemática la racionalidad de la informalidad económica, en general, y la que ocupa el espacio público físico, en particular, desde la perspectiva tanto individual como colectiva.

DIAGRAMA 1: Racionalidad de la informalidad económica desde la perspectiva del individuo

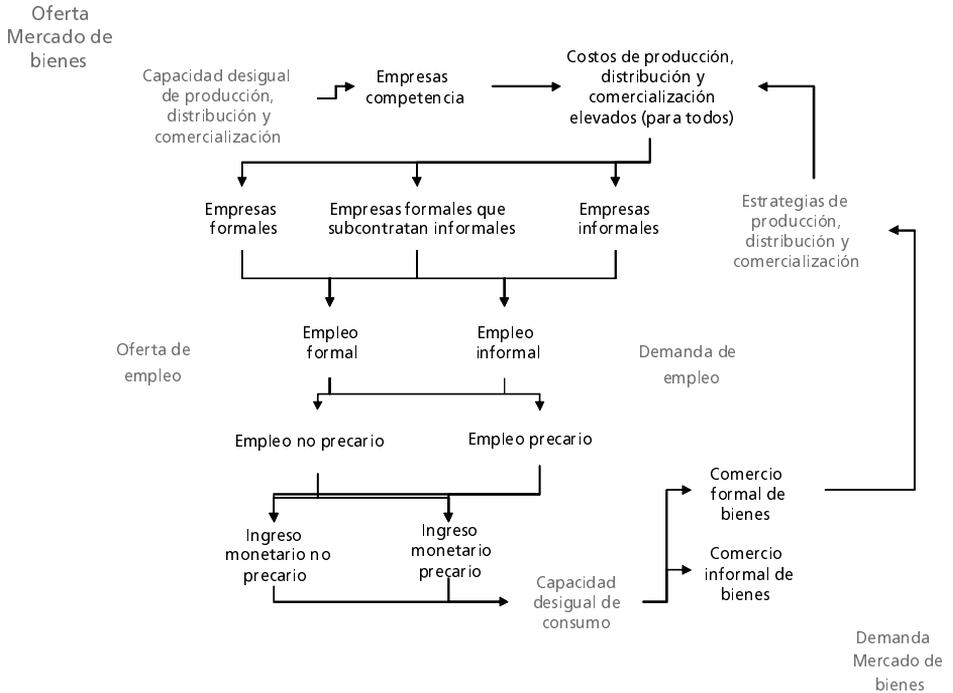


Fuente: CASTAÑEDA, A. y GARCÍA, J.: *Hábitat y Espacio Público*. El caso de los vendedores en el espacio público físico de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Hábitat, 2007.

35 Vid.: CASTAÑEDA, A. y GARCÍA, J.: *Hábitat y Espacio Público*. El caso de los vendedores en el espacio público físico de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Hábitat, 2007, especialmente el capítulo 2, pp. 45-81, donde se estudia la definición, magnitud, naturaleza y tipología de la informalidad económica, en general, y las ventas informales en el espacio público físico, en particular.

36 Todas estas transformaciones en el modelo de desarrollo y el mercado de trabajo han venido agravando las dificultades no solo de los que tradicionalmente han estado excluidos, sino también de aquellos que, ocupando

DIAGRAMA 2: Racionalidad de la informalidad económica en el contexto de la reestructuración económica global (globalización, terciarización, desregulación, y privatización)



Fuente: CASTAÑEDA, A. y GARCÍA, J.: *Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores en el espacio público físico de Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Hábitat, 2007.

Hacer referencia al espacio público físico no significa, en síntesis, resolver meramente el problema de su provisión, mantenimiento y protección, ni siquiera el de la gestión de sus diversos usos, promoviendo su complementariedad, sino también la ponderación de derechos y el abordaje de estados y procesos que, expresándose en él, remiten más allá de su presencia física en el espacio público físico. En la medida en que esta ponderación es una cuestión política, debe realizarse, en el marco del Derecho a la Ciudad, a través de la autorregulación, tanto formal y normativamente como informalmente, en la cultura ciudadana de los habitantes. Desde esta perspec-

antes puestos bajos y medios en el mercado laboral formal no precario, quedaron ahora fuera de él. Los jóvenes y los adultos mayores son los grupos etéreos con mayores dificultades a ese respecto. Vid.: *Ibidem*, particularmente a este respecto pp. 233-237. Bauman y Sennett se ocupan, de manera más general, de los efectos del nuevo modelo de desarrollo. Vid.: BAUMAN, Z.: *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona, 2005 y SENNETT, R.: *La nueva cultura del capitalismo*, Anagrama, Barcelona, 2007.

tiva, y en concordancia con lo que subrayamos más arriba, la relación de los habitantes de la ciudad con el espacio público físico que la configura no es solo de consumidores o usuarios, sino de ciudadanos activos y sujetos de derecho que discuten valores y ponderan derechos que aplican en el diseño, formulación, implementación y ser objeto, en el caso de pertenecer a colectivos vulnerables, de las políticas públicas de regulación y restitución a su respecto.

El debate con respecto al espacio público físico, en general, y los vendedores informales en el espacio público físico, en particular, es, en efecto de valores éticos y sobre todo de política y de políticas públicas. Pero no, o al menos no solo, como señala el CEDE, “entre quienes por una parte, ven en la utilización económica del espacio público una forma de incrementar la oferta de empleo y una fuente potencial de recursos para el Gobierno, y por otra, quienes ven en las ventas callejeras una fuente de pérdida de bienestar a través de los problemas asociados con la congestión, como la inseguridad y el desplazamiento de establecimientos de comercio”³⁷. En realidad, el debate remite a la política en tres sentidos. En primer lugar, en el sentido de discutir los valores y realizar la ponderación de los derechos que deben guiar la regulación y la gestión general del espacio público físico. En segundo lugar, y de acuerdo con ello, en el sentido tanto de definir colectivos vulnerables específicos, entre ellos los vendedores informales en el espacio público físico, como otras poblaciones objetivo de una política particular, como de precisar el marco general de las políticas públicas específicas para ellos, señalando, por ejemplo, como realiza la Sentencia T-772 de la Corte Constitucional colombiana, que no se podrá desalojar a los vendedores sin ofrecerles al tiempo o previamente alternativas económicas.

El debate remite a la política en tercer lugar en el sentido de definir concretamente las políticas públicas particulares. No basta con investigar, en esa línea, los efectos de las ventas informales en el espacio público físico subrayando que generan congestión y lesionan las ventas de los establecimientos de comercio formales, sino que es preciso discutir los valores, ponderar los derechos y definir el contenido y las formas de las políticas públicas generales y específicos que deben abordar la problemática. Se trata, en suma, de analizar los fenómenos en su integralidad, para poder proponer políticas integrales concretas, y no de estudiarlos parcialmente sin abordar claramente sus implicaciones éticas y políticas³⁸. No puede ser de otra forma si lo que postu-

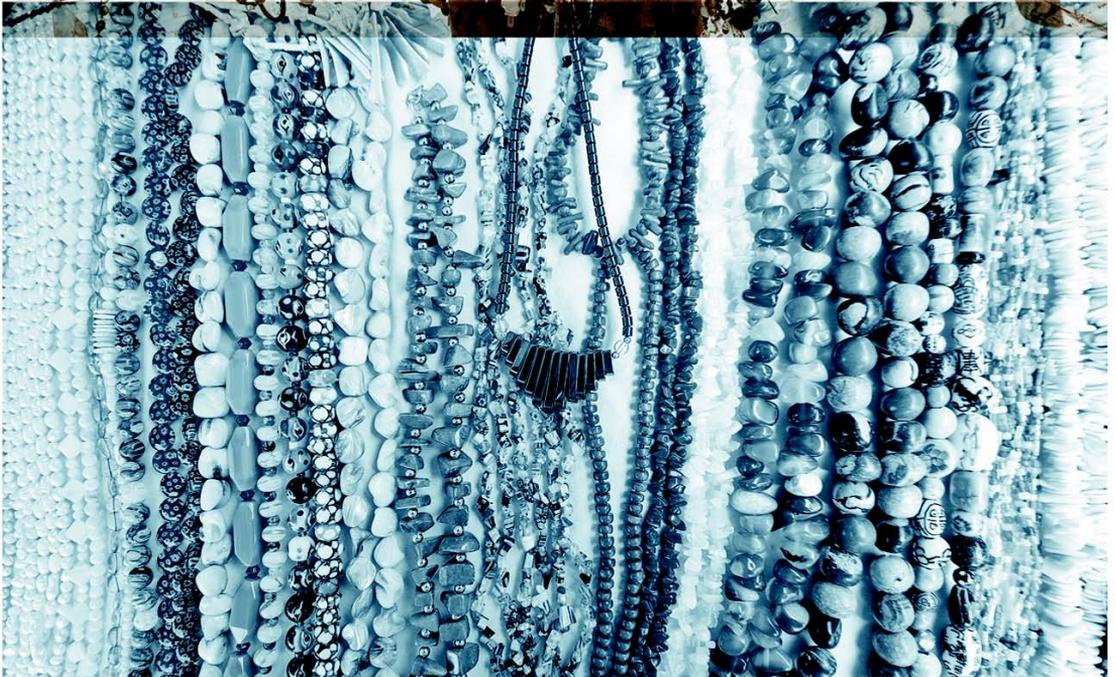
37 CEDE: *Efectos de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá*, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 2005, p. 5.

38 Con respecto a los vendedores informales en el espacio público físico, la política pública debe mejorar su inserción en el espacio público económico al tiempo que en el espacio público – público o político. Vid., a ese respecto: CASTAÑEDA, A. y GARCÍA, J.: *Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores en el espacio público físico de Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Hábitat, 2007.

lamos, defendemos y buscamos es ejercer el control individual y colectivo sobre la propia vida, es decir, en el ámbito urbano, el derecho a la ciudad. Desde esta óptica, estudiaremos a continuación el caso de la gestión del espacio público físico y el abordaje de las ventas informales que lo ocupan en la ciudad de Bogotá.

III

La política de espacio público y las ventas informales en Bogotá



La política de espacio público y las ventas informales en Bogotá

La filosofía política y las políticas públicas adoptadas y desarrolladas en los últimos años en Bogotá no son ajenas a los argumentos que hemos venido esbozando más arriba. Esto se expresa tanto en el marco normativo con respecto al espacio público físico como en los planes de desarrollo generales y las políticas públicas específicas formuladas e implementadas en este período.

El análisis de la gestión del espacio público físico de Bogotá manifiesta, en ese sentido, no solo la necesidad de un abordaje integral, sino también participativo, corresponsable y plural. Con y desde el derecho a la ciudad, la gestión del espacio público físico hace en efecto referencia al espacio público económico, político, estético, cultural y social. El Plan Maestro de Espacio Público, los Planes de Desarrollo de la antigua Administración Garzón 2004-2008, *Bogotá Sin Indiferencia*, y de la presente Administración Moreno 2008-2012, *Bogotá Positiva: para vivir mejor*, son, en ese sentido, una apuesta por facilitar y estimular estados y procesos que amplíen y expresen la amplitud de las capacidades y las libertades de los habitantes de la ciudad. De acuerdo con lo indicado más arriba, nada de esto es opuesto a los principios políticos del derecho a la ciudad. El análisis contenido en los capítulos 3, 4, 5 y 6 nos permitirá conocer el cómo y el porqué.

3.1. LA POLÍTICA DE LAS VENTAS INFORMALES EN LA POLÍTICA INTEGRAL DE ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DE BOGOTÁ

La amplitud y articulación de los programas, proyectos y políticas de Bogotá con respecto al espacio público físico expresan y concretan la estrecha relación de la gestión bogotana del espacio público físico con el paradigma del desarrollo humano y el derecho a la ciudad. Esta contempla, en efecto, medidas referidas tanto a su gestión económica y social como a su ampliación cuantitativa, mejora cualitativa y distribución equitativa.

El Plan Maestro de Espacio Público (PMEP) para el Distrito Capital, adoptado a través del Decreto 215 de 2005 por el Alcalde Mayor de Bogotá, y con vigencia de 5

años en su línea de corto plazo, de 10 en la de medio, y de 14 en la de largo, ilustra contundentemente esa relación³⁹.

En lo que corresponde a sus antecedentes, el Decreto 215 que da nacimiento al Plan Maestro de Espacio Público se expide considerando la Constitución Política, que consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho, y el artículo 82 específicamente, de acuerdo con el cual es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular. El decreto se sanciona asimismo en concordancia con los artículos 44 y 45 del Decreto 190 de 2004, que instituyen la naturaleza de los planes maestros, y el artículo 13 del mismo, que establece los principios que deben orientar el Plan Maestro de Espacio Público. Estos son:

1. El respeto por lo público.
2. El reconocimiento del beneficio que se deriva del mejoramiento del espacio público.
3. La necesidad de ofrecer lugares de convivencia y ejercicio de la democracia ciudadana y de desarrollo cultural, recreativo y comunitario.
4. El uso adecuado del espacio público en función de sus áreas y equipamientos a las diferentes escalas de cobertura regional, distrital, zonal y vecinal.
5. La respuesta al déficit de zonas verdes de recreación pasiva y activa en las diferentes escalas local, zonal y regional.
6. La garantía del mantenimiento del espacio público construido, mediante formas de aprovechamiento que no atenten contra su integridad, uso común y libre acceso.
7. La equidad en la regulación del uso y aprovechamiento por diferentes sectores sociales.

39 El tiempo que faltaba para terminar la Administración en el momento de su aprobación más cuatro periodos constitucionales de gobierno. La normatividad referida a la gestión del espacio público es copiosa. Observaremos en el capítulo 4 la que se asocia específicamente con las ventas informales en el espacio público físico. El Plan Maestro de Espacio Público recoge integralmente la política relativa a la gestión del espacio público físico del Distrito, acogiendo, como veremos, la normativa anterior y formulando los lineamientos para las normas y políticas generales y particulares futuras. La política vinculada a las ventas informales en el espacio público físico de Bogotá se inscribe integral y comprehensivamente en este marco.

8. La orientación de las inversiones de mantenimiento y producción del espacio público en las zonas que presenten un mayor déficit de zonas verdes por habitante, con especial énfasis en los sectores marginados de la sociedad.
9. La recuperación como espacio público de las rondas de los cuerpos de agua privatizadas⁴⁰.

El Plan Maestro de Espacio Público se acoge adicionalmente a la definición del Sistema de Espacio Público del Distrito Capital expresada en el artículo 21 del Decreto Distrital 190 de 2004, entendiéndolo así como “el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos”⁴¹. Se define además como red, debiendo responder al objetivo general de “garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medioambientales y está integrado funcionalmente con los elementos de la Estructura Ecológica Principal”⁴².

En concordancia con este marco normativo, el Plan Maestro de Espacio Público identifica como su fundamento la concepción del espacio público físico como “la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital. En consecuencia, constituye el soporte primario de las decisiones relacionadas con los demás sistemas... así como un instrumento fundamental para lograr la concreción del modelo de ordenamiento del Plan de Ordenamiento Territorial”⁴³.

En cuanto a sus objetivos, el PMEP pretende concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con el espacio público físico, estableciendo las normas que deben regular sistemáticamente su generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico. Concretamente, sus objetivos específicos son los siguientes:

1. Contribuir a la consolidación de la estructura urbana mediante el desarrollo de una red de espacios públicos, que garantice el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medio ambientales...
2. Facilitar la concreción de la perspectiva regional...

40 ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ: *Decreto 190 de 2004*, artículo 13, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2004.

41 *Ibidem*, artículo 21.

42 *Ibid.*

43 ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ, *Decreto 215 de 2005*, artículo 3, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2005.

3. Desarrollar procesos de generación, preservación, recuperación y adecuación de la Estructura Ecológica Principal y del Sistema de Espacio Público Construido, así como de su administración y gestión económica.
4. Velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual se hará prevalecer sobre el interés particular. En desarrollo de este objetivo, se eliminarán las ocupaciones indebidas del espacio público y se ejecutarán programas y proyectos encaminados a su recuperación.
5. Lograr la equidad social en el aprovechamiento económico del espacio público.
6. Regular las zonas objeto de aprovechamiento económico.
7. Redefinir funciones y competencias de las entidades distritales.
8. Definir un sistema de indicadores de gestión.
9. Establecer normas y procedimientos que permitan adoptar mecanismos tendientes a promover la sostenibilidad y apropiación social del espacio público, así como la participación de la comunidad en los procesos encaminados a su mantenimiento y recuperación, a través del apoyo y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, y la creación e institucionalización de las redes sociales para la apropiación del espacio público.
10. Formular una política para la generación permanente de espacio público.
11. Adecuar la cantidad y el destino de las cesiones para espacio público a las características intrínsecas y al potencial generador de espacios públicos por parte de los trazados urbanos y los conjuntos monumentales preexistentes⁴⁴.

En lo que corresponde a las políticas, el Plan Maestro define tres grandes líneas de intervención: la política de gestión, la política de cubrimiento y accesibilidad, y la política de calidad.

La primera comprende “el conjunto de acciones coordinadas por la Administración Distrital para asegurar la efectiva generación, administración, utilización, man-

44 Vid.: *Ibíd.*, artículo 5.

tenimiento y protección del espacio público⁴⁵, englobando tanto las estrategias de gestión social como económica.

La estrategia de gestión social busca descentralizar la gestión del espacio público físico, promoviendo la creación y consolidación de redes de gestión social de espacios públicos específicos. Con tal propósito, esta estrategia abarca i.) programas de creación y consolidación de redes para la gestión social del espacio público, a través de las Unidades de Planeamiento Zonal y los demás instrumentos de planeamiento; ii.) programas de participación responsable en los procesos de diseño, construcción y mantenimiento; iii.) programas de valoración social de los conjuntos monumentales; y iv.) programas de actividades culturales, recreativas y deportivas⁴⁶. Se trata, en síntesis, de que los ciudadanos participen activamente en el diseño, construcción, mantenimiento y gestión de espacios públicos físicos próximos y valorizados tanto arquitectónica como culturalmente.

La estrategia de gestión económica pretende, por su parte, i.) diferenciar, regular y organizar el aprovechamiento económico del espacio público; ii.) actuar conjuntamente con el sector privado en el desarrollo de operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de los inmuebles privados; iii.) 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 iv.) organizar y concentrar las fuentes de financiación para la generación y mantenimiento del espacio público.

A tales efectos, el Plan Maestro define como aprovechamiento económico del espacio público “la realización de actividades con motivación económica de manera temporal, en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público del Distrito Capital, previa autorización...”⁴⁷.

De acuerdo con ese concepto, las áreas del espacio público físico que el decreto determina que disponen de capacidad para generar aprovechamientos económicos son las zonas “de aprovechamiento regulado” y las zonas “de transición de aprovechamientos autorizados”. Las primeras aluden a “espacios públicos respecto de los cuales la autoridad competente autoriza expresamente la localización de mobiliario y la ejecución de algún tipo de actividad económica”⁴⁸, tomando en consideración su capacidad; el uso especializado o multifuncional para el cual han sido construi-

45 *Ibíd.*, artículo 7.

46 *Vid.*: *Ibíd.*, artículos 10-14.

47 *Ibíd.*, artículo 16.

48 *Ibíd.*, artículo 18.

dos o adecuados; los intereses y demandas de la comunidad; y la participación del Distrito en rentas generadas. Los segundos, de carácter transitorio, son aprobados mientras se ofrecen las alternativas económicas a quienes desarrollan ventas informales en el espacio público físico. La Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público (REDEP) constituye, en este marco, “un sistema administrado y regulado integralmente por la Administración Distrital, conformado por la red de distribución de mercancías, el mobiliario urbano destinado al aprovechamiento económico del espacio público, los centros de acopio y el sistema de control de calidad”⁴⁹.

Se contemplan en la estrategia de gestión económica los siguientes programas:

- Programa de creación del marco regulatorio del aprovechamiento económico

Este deberá apuntar a la prevención o eliminación de ocupaciones y utilizaciones indebidas, en tanto éstas se efectúan en contra del interés general o colectivo; la distribución justa y equitativa de las oportunidades para realizar actividades con motivación económica en el espacio público físico, de manera que se garantice la realización de acciones afirmativas en beneficio de los sectores sociales más vulnerables; y la generación, organización y concentración de las fuentes de financiación que contribuyan a la producción, ampliación, mantenimiento y conservación del espacio público físico⁵⁰.

- Programa de reglamentación urbanística
- Programa de recuperación, renovación y revalorización de espacios público

A esos efectos, se contemplan operaciones de reordenamiento puntual y localización de actividades informales, de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados, y de construcción de espacios análogos y conexos con el espacio público.

La política de gestión incluye, finalmente, una estrategia de coordinación institucional destinada a sistematizar, ordenar y conjugar las acciones de la administración. La política de gestión articula, de este modo, la gestión social, económica e institucional del espacio público físico desde una perspectiva solidaria con el derecho a la ciudad. No solo se amplían, en efecto, las posibilidades de intervención de la ciudadanía en la gestión del espacio público físico, enriqueciendo además su forma y contenido, sino que, privilegiando el interés general sobre el particular, se hace

49 Ibid., artículo 20.

50 Vid.: Ibid., artículo 23.

énfasis explícito en las condiciones, los derechos y las obligaciones de los colectivos vulnerables que ocupan indebidamente el espacio público. Se reconoce, además, la relevancia transversal de la coordinación institucional, no solo a los efectos de la coherencia y simplificación interna, sino también de interlocución con y rendición de cuentas a la sociedad civil.

El Plan Maestro de Espacio Público contempla adicionalmente otras dos líneas de política vinculadas con el derecho a la ciudad. La primera hace referencia al cubrimiento y la accesibilidad, encaminadas a alcanzar los estándares mínimos de espacio público por habitante bajo criterios de sustentabilidad y garantía de accesibilidad a personas tanto con movilidad reducida, disminuciones sensoriales o mentales como con diferencias de orden étnico, religioso o cultural. La segunda alude a la calidad, englobando así los programas de consolidación urbanística de los subsistemas vial arterial y de transporte, y los conjuntos monumentales de espacio público, así como la ampliación y complementación de las cartillas de andenes y mobiliario del espacio público.

El Plan Maestro de Espacio Público aprobado por el Decreto 215 de 2005 de la Alcaldía Mayor de Bogotá ilustra, en suma, que la integralidad del derecho a la ciudad deber traducirse en una aplicación transversal en cada uno de los atributos urbanos. El espacio público físico puede convertirse, en efecto, y como acentuamos arriba, no solo en un espacio físico que facilita el encuentro y el intercambio, sino también la participación y el control sobre los aspectos y dimensiones que en él convergen. Hablar de espacio público físico es, así, aludir no solo a las condiciones arquitectónicas del mobiliario o la extensión de un parque, sino también a su gestión interagencial (ciudadanía-administración) coordinada, el abordaje de poblaciones vulnerables, la lucha contra la segregación socio-espacial y la valorización cultural.

La implementación y concreción del derecho a la ciudad no se limita, en todo caso, a la gestión global del espacio público físico, sino que se visualiza, realiza e implementa también en la gestión de algunos de sus elementos y dificultades. Sin descuidar la amplitud de las problemáticas y los programas, proyectos y políticas asociados con éste, nos centraremos a continuación en la gestión política desde el derecho a la ciudad de un reto concreto: los vendedores informales en el espacio público físico. Volveremos a tratar de nuevo la amplitud de la gestión del espacio público físico desde el derecho a la ciudad al analizar el nuevo Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012 en el séptimo y último capítulo del libro.

3.2. EL RETO POLÍTICO DE LAS VENTAS INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DE BOGOTÁ

Hacia la regulación del uso del espacio público físico y la formalización del comercio informal que lo invade en el marco del derecho a la ciudad.

Atacar las causas y no los síntomas para lograr soluciones sostenibles en el tiempo.

Frente a lo que se deriva de la aplicación del derecho a la ciudad con respecto al espacio público físico y los fenómenos que en él convergen, las acciones que se adelantaron para afrontar el problema de la invasión del espacio público por las ventas callejeras en Bogotá omitieron históricamente el contexto de la dinámica que lo genera, atacando los efectos sin asumir las causas. Solo el 0, 5% de la población de vendedores se benefició cada año de los 41.000 millones de pesos invertidos durante el periodo 1998 – 2004 en programas dirigidos a ellos⁵¹.

La Administración Garzón no quiso repetir la historia y trabajó en el diagnóstico del fenómeno en su complejidad, con el fin de que la nueva política lo pudiera asumir plenamente. Para ésta era efectivamente claro que el diseño de la política pública hacia los vendedores informales debía partir de un análisis riguroso de la realidad que éstos vivían, de sus problemas y necesidades, y de conocer las causas y consecuencias de los mismos. Con este principio se buscaba que los programas no fueran intervenciones espontáneas y respondieran a una cuidadosa preparación institucional.

En correspondencia con esta concepción, el documento resultante del proceso de concertación y participación, realizado a mediados del 2004 entre los vendedores informales y la Administración Garzón, señalaba la urgencia de “procurar una mayor precisión sobre la dimensión del problema de los vendedores ambulantes en Bogotá, sus características y dinámicas con el propósito de diseñar políticas y programas más claros y eficaces”⁵². A su vez, las partes coincidieron en la importancia de que este análisis se adelantase en el ámbito de lo local, promoviendo el fortalecimiento de estrategias de inscripción y registro, de tal forma que fuese imposible la intermediación de terceros en este proceso.

51 CONTRALORIA de BOGOTÁ: *Evaluación de la política de ventas ambulantes del Distrito Capital 1998 – 2003*, Contraloría de Bogotá, Bogotá, 2004.

52 Documento de Recomendaciones: Consensos, Disensos y Acuerdos. Mesa de Trabajo para la concertación, firmado por la administración distrital y por los representantes de las organizaciones de vendedores ambulantes. Bogotá, Junio 30 de 2004.

Dando cumplimiento a estas recomendaciones, el Fondo de Ventas Populares (hoy IPES) de la Alcaldía Mayor de Bogotá⁵³ inició en abril de 2004 la atención a los vendedores informales en la Casa del Vendedor ubicada en la calle 9 No 4-70, llevando a cabo un registro que a finales de septiembre de 2008 abarcaba a 40.138 vendedores informales.

La Casa brinda información a los vendedores informales que desarrollan su actividad en las diferentes localidades sobre los proyectos que se encuentran en ejecución o sobre los servicios a los cuales pueden acceder teniendo en cuenta su condición de población objetivo de las políticas públicas de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en general, y las de generación de alternativas económicas del IPES, en particular.

CUADRO 1. Número de vendedores inscritos en la Casa del Vendedor

Vendedores en la línea de base	Total
Registrados (proyectos antes del 2004)	3.656
Inscritos en el año 2004	17.791
Inscritos en el año 2005	9.604
Inscritos en el año 2006	5.907
Inscritos en el año 2007	2.507
Inscritos en el año 2008	673
Total general	40.138

*IPES. Información acumulada a Septiembre 30 de 2008

Esta atención en la Casa del Vendedor y el levantamiento de la información socioeconómica de los vendedores registrados garantizaron no sólo el éxito del proceso de focalización de los programas de la Alcaldía Mayor, esto es, la concentración de los recursos disponibles en una población de beneficiarios objetivos claramente identificados, sino también la elaboración de una línea de base con información cuidadosa y precisa, dirigida a caracterizar socioeconómicamente a la población objetivo, poder analizar las causas de su situación y definir las líneas de acción en cumplimiento de la misión institucional de generación de alternativas económicas a los vendedores informales de la ciudad. La preparación de esta línea base fue el

53 El Fondo de Ventas Populares fue creado en 1972 con la misión de atender los programas relacionados con los vendedores ambulantes y estacionarios en el espacio público físico, promoviendo iniciativas y emprendimientos económicos que condujeran a su formalidad.

resultado del estudio interdisciplinario por parte de profesionales de varias ramas que lograron integrar sus especialidades en un análisis plural de los posibles impactos en la estructura social afectada y ha sido un instrumento clave de planificación para la toma de decisiones, no solamente al final (evaluación de impacto), sino también durante la ejecución de los planes, programas y proyectos institucionales. Se presentan a continuación de manera sucinta los factores que estimulan, el perfil socioeconómico y la naturaleza de los mercados de las ventas informales en el espacio público físico de Bogotá.

3.2.1 FACTORES DE LA INFORMALIDAD ECONÓMICA EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO EN BOGOTÁ

Tal como se señala con profundidad en el libro *Hábitat y Espacio Público. El caso de las ventas informales en el espacio público físico de Bogotá*⁵⁴, el carácter informal de las ventas en el espacio público de la ciudad se deriva, en concreto, de i.) la insuficiencia de empleos formales por terceros en condiciones equivalentes de ingreso, autonomía, flexibilidad y estabilidad; ii.) el no adecuado portafolio de activos de capital humano, social y físico (incluida sobre todo la baja formación académica o técnica) de un porcentaje notable de la población, lo que le impide acceder a los empleos formales por terceros existentes; iii.) la competencia asimétrica con respecto a otros productores o vendedores (que aumenta los precios de los insumos, en general, y el de los locales formales adecuados en términos de tráfico, afinidad comercial y heterogeneidad social, en particular); iii.) la baja generación de ganancias, por un acceso deficiente a redes de recursos e insumos; iv.) el costo excesivamente elevado y no diferencial de establecerse y operar en la formalidad; v.) la existencia de regulaciones que no se ajustan a actividades rentables, en ciertos lugares (local fijo) y/o lugares/tiempos (negocios móviles) específicos; vi.) la ausencia de barreras de entrada financieras, tecnológicas o de capacitación al espacio público físico; vii.) la existencia de una demanda de bienes de bajo costo por parte de sectores de bajos ingresos, a menudo con empleos formales y/o informales precarios; y viii.) la existencia de capitales ilegales que no pueden invertirse sino con costos de seguridad extraordinarios en los mercados formales.

54 Para una clasificación más detenida del espacio público, y un estudio más amplio y profundo de la informalidad económica, en general, y la informalidad económica en el espacio público físico, en particular (definición, magnitud, factores, tipología y caracterización), vid.: CASTAÑEDA, A. y GARCÍA, J.: *Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*, Alcalde Mayor de Bogotá, PNUD, ONU-Hábitat, Bogotá, 2007; en particular, a este respecto, pp. 45-81.

3.2.2 NÚMERO Y PERFIL SOCIO-ECONÓMICO DE LOS VENDEDORES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DE BOGOTÁ⁵⁵

3.2.2.1 NÚMERO DE VENDEDORES INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DE BOGOTÁ

Cabe destacar que al inicio de la administración Garzón la ciudad no contaba con información sobre el número de vendedores informales en la ciudad y, menos aún, en cada una de las localidades. Esta ausencia de estadísticas condujo a un manejo desproporcionado de la dimensión del sector, que llegó a ubicarlo, en la cifra más generalizada, en un 10% de la población ocupada de la ciudad 280.000, esto es, vendedores mientras, en el otro extremo, FENALCO estimaba en tan solo 30.000 los vendedores de la capital.

En este contexto, uno de los primeros ejercicios de la Administración Garzón fue dimensionar la población de vendedores. A partir de la Encuesta de Calidad de Vida para Bogotá (ECV) realizada en junio de 2003, el IPES cuantificó el número de vendedores de bienes y servicios que realizaban su actividad en el espacio público físico en 79.290 (el 2.6 % de la población ocupada de la capital de aquel entonces). Naturalmente, la versatilidad y flexibilidad de este sector, determinada por factores de tipo estacional, y expresada en el ingreso y egreso de los vendedores, el cambio de productos, las diferentes estrategias de ventas y la alta movilidad, impiden una rigurosa cuantificación y control de los vendedores, por lo que esta cuantificación está orientada a dimensionar el sector más que a lograr una cuantificación exacta.

Los vendedores informales pueden diferenciarse en: i) *ambulantes o semiestacionarios*, quienes se dispersan por las calles de mayor aglomeración sin tener un espacio fijo y poniendo un mínimo de capital, siendo su demanda *pasiva*, es decir, debiendo ser creada a partir de la insistencia y oportunidad del vendedor; y ii) *estacionarios*, quienes disponen de un sitio, almacenan un stock mayor de mercancía y atienden una clientela popular que los busca de manera *activa*. Estos últimos, además de ser una alternativa propia al problema del desempleo, cumplen la función social de abastecer a bajos precios a los hogares populares. Son unos eslabones de la red de distribución minorista de víveres y manufacturas para los hogares de más bajos ingresos en respuesta a la falta de sistemas alternativos y más eficaces de distribución a estos sectores.

55 Ibídem, en particular, a este respecto, pp. 85-126.

3.2.2.2 PERFIL SOCIOECONÓMICO DEL VENDEDOR INFORMAL

A continuación se presenta un breve perfil socioeconómico de los vendedores informales de la capital construido a partir de los estudios del IPES (antiguo Fondo de Ventas Populares), y en particular de la encuesta socioeconómica que dio lugar a la línea de base institucional⁵⁶.

Edades de los vendedores informales

Las diferencias entre los empleados asalariados y no asalariados no solo son cuantitativas, sino también cualitativas, ya que la informalidad se nutre de la población de más bajo nivel educativo, más joven y de mayor edad. La edad media de un vendedor informal es de 41 años, esto es, cuatro años más que el promedio de una persona ocupada en Bogotá. Los menores de 20 años, que deberían ser retenidos por el sistema educativo⁵⁷, representan el 4% del total de vendedores. En el otro extremo, los adultos mayores representan el 8.6% de los vendedores informales. Esta participación de la población de mayor edad se encuentra asociada a la reducida cobertura del riesgo de vejez que explica que, dadas las presiones sobre el ingreso familiar (el 80% reporta ser jefes de hogar), muchos trabajadores continúen su vida laboral en la informalidad (el 59.3% de los vendedores adultos mayores estuvo empleado antes). La presencia de niños en las ventas informales está asociada en gran parte a su condición de acompañante del vendedor adulto⁵⁸.

Estado civil

El 75% de los vendedores reporta ser jefe de familia en un hogar cuyo tamaño promedio es de cuatro personas. El 36% reporta vivir en unión libre, el 22% ser casado, el 13% separado y el 24% soltero.

La encuesta del IPES permite identificar otro grupo vulnerable dentro de la población de vendedores informales, constituido por el 18,2% de las mujeres vendedoras informales que son madres cabeza de familia, de las cuales el 8% no sabe leer y escribir.

Nivel educativo del vendedor

Una característica de la actividad comercial realizada por el trabajo por cuenta propia en el espacio público físico es la baja educación de las personas que reali-

56 *Ibidem*, especialmente pp. 88-109.

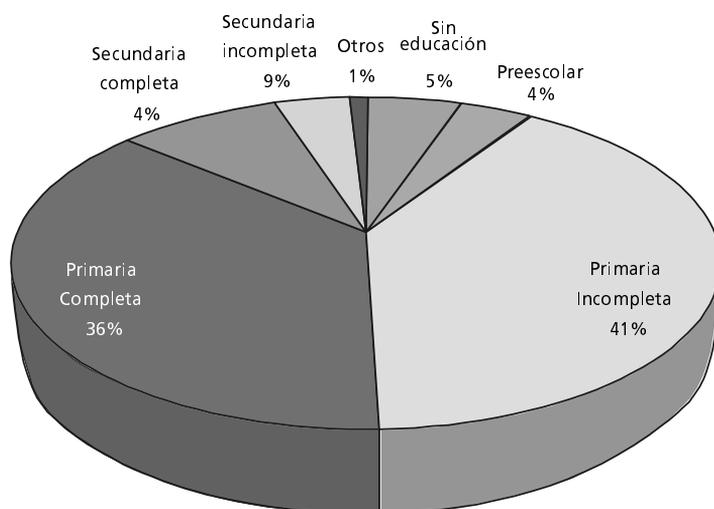
57 Tan solo el 20% de estos jóvenes se encontraba estudiando y el 32% tiene estudios de secundaria.

58 La ECV 2003 reporta 309 menores de 12 años en ventas informales.

zan. El 5% de los vendedores informales reporta no saber leer ni escribir, lo cual representa tres puntos por encima de la tasa de analfabetismo de Bogotá.

Adicionalmente, el 40.3% de los vendedores reporta haber realizado estudios de primaria incompleta y otro 36.3% haber culminado sus estudios de primaria. Esto significa que 8 de cada 10 vendedores tienen máximo estudios de primaria completa, el doble de lo que reporta el conjunto del sector informal, donde ese reducido nivel de estudios lo alcanzan 4 de cada 10 trabajadores.

GRAFICO 1. Nivel educativo de los vendedores informales



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, IPES

Los bajos niveles educativos muestran que los vendedores son un segmento vulnerable dentro de la propia población informal.

Localidad de residencia

El 42% de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá encuestados por el IPES reside en las cuatro localidades, San Cristóbal, Usme, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar, con más bajo ingreso per cápita y mayores tasas de desempleo de la capital⁵⁹.

59 DAPD a partir de la ECV 2003.

Otra característica de las ventas informales en la ciudad es el flujo de vendedores provenientes de municipios cercanos a Bogotá, como Soacha, Chía, Mosquera, La Calera y Funsá, que vienen a realizar ventas informales en el espacio público físico de la ciudad.

De otro lado, tan solo el 43% de los vendedores reporta haber vivido siempre en Bogotá. Mostrando la fuerza de atracción que ejerce la ciudad, el resto de vendedores provenientes de otros departamentos señala la búsqueda de empleo como la principal razón de su migración a la capital. La otra razón esgrimida con notable frecuencia son los problemas de orden público en sus ciudades de origen. Es importante señalar que un factor que incentiva la presencia de vendedores en el espacio público físico es el desplazamiento forzado producto del conflicto armado ya que diariamente entran a la capital más de 90 personas desplazadas y, para muchos de ellos, ante la ausencia de barreras de entrada, la primera opción de ingresos es la venta informal.

Propiedad de la vivienda

En correspondencia con la residencia en las localidades más pobres de la ciudad, ocho de cada diez vendedores no tienen ningún tipo de propiedad sobre la vivienda que habitan. El vivir en arriendo, junto con la inestabilidad de los ingresos, lleva a que los vendedores tengan una gran movilidad en materia de residencia.

Historia laboral del vendedor informal

Entre los resultados más importantes de esta caracterización se encuentra el relacionado con la historia laboral de los vendedores informales. Esto, porque, como se ha señalado previamente, en el centro del planteamiento sobre las ventas informales en el espacio público físico se encuentran los problemas del empleo, percibidos a través del desempleo y el subempleo, la inestabilidad laboral y, en general, la dificultad de acceder a un trabajo adecuado, dadas las bajas remuneraciones del sector moderno de la economía.

La línea de base del IPES muestra que siete de cada diez vendedores informales estuvo alguna vez empleado. Es probable que muchos de esos trabajadores se hayan desplazado voluntariamente a esta actividad en razón de la precariedad de los empleos del sector moderno (el 40% de los empleos del sector moderno de la ciudad son no calificados, lo que significa baja remuneración, inestabilidad y baja protección legal). Una aproximación a esta condición voluntaria es que el 38% del total de los vendedores anteriormente empleados no quiere dejar el actual trabajo en el espacio público físico.

La información contenida en la historia laboral de los vendedores reafirma el riesgo la complejidad de los estudios y análisis realizados a quienes trabajan en el sector informal, indicando que una parte de los vendedores en el espacio público físico, especialmente los de mayor nivel educativo, son, frente a los anteriores, desempleados que encuentran un refugio temporal o eventual en la informalidad, pero siguen buscando trabajo en el sector formal de la economía. Esto es manifiesto en los vendedores con menor tiempo en el espacio público y en los vendedores con mayor nivel educativo. Es así como el 58% de los vendedores manifiesta el deseo de dejar las ventas el espacio público, y en el caso de las personas con mayores estudios (secundaria completa y más años) esa intención de cambio de actividad asciende al 75%.

Consecuente con estos planteamientos, los datos muestran que el 37% de los vendedores informales realizó alguna actividad para conseguir empleo en el último año.

Tiempo en el espacio público físico

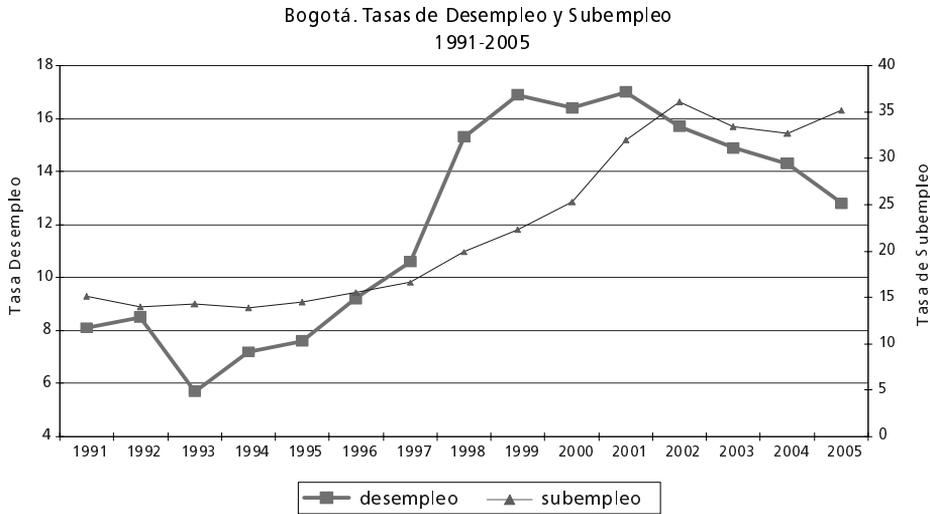
El tiempo promedio de un vendedor en el espacio público físico de la ciudad es de 11 años. Los mayores años de permanencia en el espacio público están asociados a los más bajos niveles de educación, corroborando la extraordinaria dificultad que tienen las personas sin estudios y con estudios básicos de ser absorbidas por el mercado laboral formal. El tiempo promedio en el espacio público para los vendedores con estudios de primaria es, en efecto, de 15 años.

La contracción de la actividad económica de Bogotá, iniciada en 1998, y la gradual recuperación de los últimos años, se ha visto reflejada en el mercado de trabajo urbano. Entre 1999 y 2002, el 16% de la fuerza de trabajo de Bogotá, esto es, 594.000 personas, se encontraba, en promedio, sin empleo, afectando al desempleo de manera especial a las personas en condiciones de pobreza y marginalidad, perteneciendo uno de cada cuatro desempleados de la capital a los estratos 1 y 2.⁶⁰

Coincidente con el período de crisis de la economía a finales de los noventa, la línea de base del IPES muestra que uno de cada dos vendedores inició su actividad en el espacio público hace menos de siete años y de ellos el 75% estuvo antes empleado en actividades como la construcción, comercio e industria, sectores duramente golpeados por la crisis.

60 Los cambios en el comportamiento del mercado laboral durante la segunda mitad de los noventa e inicios del 2000 no sólo afectaron la tasa de desempleo de los sectores más pobres de la sociedad bogotana. También actuaron sobre los niveles de ingreso y las necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable. El porcentaje de personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza en Bogotá pasó de 37.83% en 1996 a 52.3% en el 2003. En los mismos años, la indigencia se dobló, subiendo del 7.54% al 14.5%.

GRÁFICO 2. Bogotá. Tasas de desempleo y subempleo



Fuente: IPES a partir de las ECH.

La actividad comercial

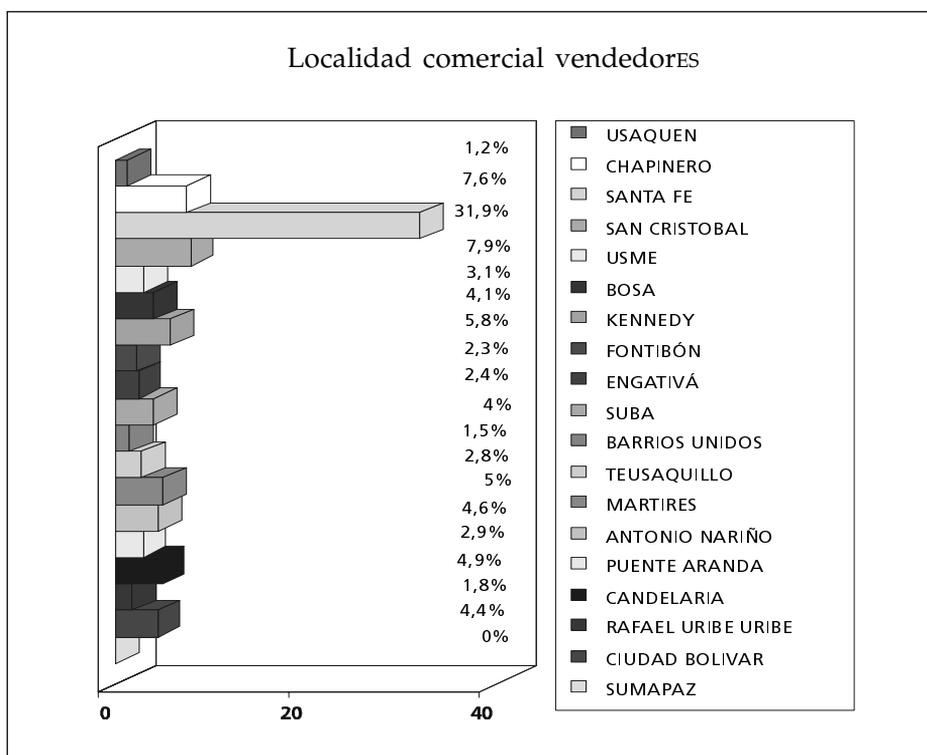
Además de elaborar un preciso perfil socioeconómico de los vendedores informales, la Alcaldía Mayor de Bogotá a través del IPES ha realizado esfuerzos para dimensionar el mercado de bienes y servicios en el espacio público físico y conocer su racionalidad económica.

Localidad donde realizan su actividad comercial

Para la mayoría de los vendedores, su localidad de residencia no coincide con la localidad donde realizan su actividad comercial. A los problemas del costo de transporte, y su incidencia sobre el ingreso familiar, al residir en las localidades más pobres y apartadas de la ciudad, esto es, de menor accesibilidad, se suman los viajes largos y las difíciles condiciones de movilidad para realizar su precaria actividad comercial.

El siguiente gráfico, construido a partir de la información socioeconómica del IPES, muestra la alta concentración de vendedores en las localidades de Santa Fe (el centro de la ciudad), Chapinero, San Cristóbal, Candelaria y Mártires.

CUADRO 2. Localidad comercial de los vendedores informales



Fuente. Alcaldía Mayor de Bogotá, IPES.

Adicionalmente, cabe destacar que el 81% de los vendedores trabaja todos los días de la semana, y el 60% lo hace más de 40 horas a la semana, trabajando en promedio 10 horas diarias. El 95% de los vendedores realizan su actividad comercial en jornada diurna, concentrándose el 5% restante fundamentalmente en la venta de alimentos elaborados in situ.

Productos comercializados en el espacio público físico

El cuadro 3 manifiesta lo variada que es la oferta de productos en el espacio público físico. Respecto a su origen, ésta proviene de productores formales, informales e ilegales, lo que da cuenta de la complejidad de las estrategias de producción, distribución y comercialización. En el caso de las ventas informales en el espacio público, el análisis de la oferta debe distinguir adicionalmente los productos manu-

facturados (70%) y los elaborados in situ, como los alimentos, las frutas y verduras, y los helados.

Dentro de los productos manufacturados un grupo especial son los productos ofrecidos por los denominados *chaceros*, como los dulces, los cigarrillos, los alimentos preelaborados y las tarjetas de telefonía, entre otros, que se ofrecen *al paso* del peatón. Un estudio elaborado por el IPES en 2006 a 467 *chaceros* encontró que estos distribuían 670 productos de 130 empresas legalmente constituidas.⁶¹

CUADRO 3. Productos comercializados por los vendedores informales de Bogotá

Producto de venta	N. Vendedores	Porcentaje
Alimentos Elaborados In Situ	7343	18,8
Dulces y Cigarrillos	5159	13,2
Libros y Periódicos	857	2,2
Misceláneos	3355	8,6
Frutas y Verduras	4218	10,8
Lustrabotas	302	0,8
Flores	739	1,9
Ropa y Calzado	6698	17,2
Animales	64	0,2
Mecánica	736	1,9
Lotería	151	0,4
Telefonía	299	0,8
Música	465	1,2
Otros	3899	10
Artesanías	2238	5,7
Juguetes	1060	2,7
Afiches	115	0,3
Artistas	132	0,3
Gafas Y Paraguas	440	1,1
Relojeros	218	0,5
Heladeros	383	1,9
Fotógrafos	63	0,2
Artículos Religiosos	69	0,2
TOTAL	39.005	100

Fuente: Línea de base IPES

61 IPES: *Cuantificación de las ventas de productos de consumo en el espacio público de Bogotá*, IPES, Bogotá, 2006.

Los productos de origen ilegal se relacionan con el contrabando, la piratería, los robos y/o las falsificaciones, fundamentalmente de discos, videos, programas informáticos, libros, zapatos, artículos para el hogar y juguetería.

Ingresos de los vendedores

El IPES desarrolló en 2006 y 2007 estudios sobre los ingresos de los vendedores que resaltan que: i) los ingresos varían con los tipos de productos; ii) que los vendedores tienen ingresos promedio superiores a los reportados en la línea base del IPES; y iii) alrededor de ese ingreso promedio la dispersión es grande.

La Encuesta del IPES reporta, a precios del 2006, un ingreso medio para un vendedor informal de 361 mil pesos mensuales, el cual equivale al 88% de un salario mínimo legal. Si bien es probable una subestimación de estos ingresos promedios, en particular porque los vendedores que se inscriben en el IPES pueden ser los más necesitados de los programas públicos, esta cifra es cercana al ingreso medio de un vendedor informal arrojado por la ECV en junio del 2003, situada en 272 mil pesos (84% del salario mínimo)⁶². Los ingresos de las ventas informales varían, entre otras razones, por el tipo de producto que se vende, tal como lo muestra el cuadro 4, donde las flores y productos manufacturados presentan ingresos y varianzas relativamente superiores respecto a los bienes de consumo inmediato.

CUADRO 4. Bogotá. Ingreso promedio mensual por tipo de producto comercializado

	Ingreso medio	Desviación estándar
Alimentos elaborados en sitio	\$ 352.883	\$ 262.640
Dulces y cigarrillos	\$ 299.633	\$ 214.941
Libros y periódicos	\$ 379.024	\$ 321.328
Misceláneos	\$ 378.783	\$ 297.560
Frutas y verduras	\$ 325.877	\$ 244.406
Lustrabotas	\$ 313.419	\$ 168.764
Flores	\$ 581.137	\$ 506.726
Ropa y calzado	\$ 386.138	\$ 316.638
Lotería	\$ 291.264	\$ 175.375
Telefonía	\$ 362.760	\$ 314.851
Música	\$ 417.053	\$ 331.060
Artesanías	\$ 429.228	\$ 352.535
Juguetes	\$ 442.909	\$ 808.362
Gafas y paraguas	\$ 442.072	\$ 249.654
Relojes	\$ 346.458	\$ 210.366
Helados	\$ 229.290	\$ 181.007
Otros	\$ 357.891	\$ 342.439
Total	\$ 360.610	

Fuente: Cálculos IPES

62 En todas las encuestas de hogares los entrevistados declaran sistemáticamente un nivel de ingreso inferior al real, especialmente los trabajadores por cuenta propia, para los cuales resulta extraordinariamente difícil definir el ingreso, y más aún calcularlo.

El IPES ha adelantado encuestas de ingresos con otros vendedores no beneficiarios de sus programas. El cuadro 5 indica que los vendedores por fuera de los programas del IPES de la Alcaldía Mayor de Bogotá tienen un ingreso mayor en todos los productos comercializados, lo cual reafirma el estricto proceso de focalización orientado hacia los vendedores más pobres.

CUADRO 5. Bogotá, ingresos promedio de ventas mensuales obtenidas en el espacio público físico en número de salarios mínimos legales vigentes de 2007.

Tipo de producto	Beneficiario IPES	Fuera del IPES
Chaza	0,81	1,5
Misceláneos	0,92	2,3
Flores	1,31	1,5
Frutas	1,01	2,0
Alimentos en sitio	0,93	2,2

Fuente: Castañeda y García (2007): Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá, ONU-Hábitat, PNUD.

Estos ingresos deben ser contrastados con los obtenidos por un trabajador no calificado del sector formal de la economía. Según la Encuesta de Calidad de Vida del 2003, el 39% de los empleados en el sector formal o moderno de la economía bogotana eran trabajadores no calificados. La remuneración promedio de un trabajador no calificado, dependiendo del tipo de contrato, indefinido o a término fijo, estaba entre \$528 mil y \$413 mil, respectivamente, la cual, como puede verse, especialmente para los vendedores no beneficiarios del IPES, presenta una diferencia estadísticamente significativa frente al ingreso medio obtenido por un vendedor en el espacio público físico (especialmente en los vendedores de misceláneos, frutas y alimentos).

Estas condiciones de trabajo del sector formal, sumadas a las exigencias de disciplina, cumplimiento de horarios y jerarquías, hacen que muchos trabajadores no calificados opten voluntariamente por el trabajo independiente en el espacio público físico.

Afiliación a la seguridad social

Se ha reiterado que el trabajo por cuenta propia de las ventas informales en el espacio público físico está asociado, en términos generales, con el denominado *sector informal urbano*, el cual se caracteriza por estar por fuera del marco legal

vigente. En el segmento de los vendedores informales las garantías básicas para el bienestar del trabajador, como la protección social, son muy precarias o, en el peor de los casos, inexistentes. La Encuesta del IPES muestra que el 21% de los vendedores no está cubierto por ningún sistema de salud y un 61% está cobijado por el Sistema Subsidiado de Salud. Es muy reducida la participación de los vendedores informales en el régimen contributivo de salud, CAJANAL representando el 2.6%, ISS el 6.2% y la EPS el 6.5%, entre otros.

La organización de los vendedores

Una característica del trabajo de ventas informales es la naturaleza de ser realizado de manera independiente, sin jefes ni horarios, lo que explica en parte la baja disposición de los vendedores a la organización. Si bien existe la presencia de grupos de *empresarios* que distribuyen los productos y utilizan a los vendedores como canal comercial pagándoles un jornal de 10 mil pesos por día⁶³, lo cierto es que el grueso de vendedores realiza su actividad por cuenta propia y tiene pocos interlocutores que representen validamente sus intereses.

Este espíritu comercial individual se manifiesta en la escasa participación sindical o gremial. En efecto, la base datos del IPES reporta que tan solo el 28% de estos trabajadores pertenece a una organización de vendedores, principalmente asociaciones y cooperativas.

Esta organización gira alrededor de gremios de unos servicios específicos al peatón, como los vendedores de periódicos, los lustrabotas, los fotógrafos y artistas, así como mediante la organización de comerciantes de productos comunes, como las flores, artesanías, juguetes y cachivaches.

Esto es sustancial en la medida en que el agrupamiento de pequeños empresarios en un proyecto específico, manteniendo su autonomía, les permite a estos beneficiarse del cambio de escala económica, social y política. Las distintas formas de asociación (cooperativas, famiempresas, microempresas, grupos asociativos) son, en efecto, formas más avanzadas de organización que permitirían a los vendedores informales en el espacio público físico no solo cambiar cuantitativa y cualitativamente su negocio, sino defender también mejor sus propios intereses.

Convergen, en síntesis, en el espacio público físico de Bogotá cuatro dinámicas muy fuertes: de un lado, la urbanística, relacionada con la congestión y la ocupación indebida; de otro, la social, asociada con una población que enfrenta exclusiones y

63 Ibidem.

carencias en la búsqueda de un ingreso básico; de otro, la económica, vinculada con la gigantesca fuerza económica que se expresa en la calle; finalmente, la jurídica y la política, relativa a la gestión de esa tensión.

3.3. NUEVA VISIÓN PARA LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO Y VENTAS INFORMALES EN BOGOTÁ

De acuerdo con el derecho a la ciudad, el espacio público físico es, o tiende a ser, en la gestión de Bogotá, un espacio de todos y todas. El espacio público físico es, en este sentido, el elemento estructurante que arma y consolida la ciudad. Por eso es un derecho ciudadano, y el compromiso y deber de la administración de Bogotá es proveerlo, abrirlo, enriquecerlo y protegerlo.

En la gestión del espacio público físico de Bogotá, éste no es solo infraestructura para la circulación, sino también sitio de encuentro y lugar de participación, concertación y creación compleja y multidimensional de los peatones. No se busca un espacio público físico vacío, sin actividades, de andenes o plazas desocupadas. Se propende por un espacio público físico susceptible de ser utilizado de manera ordenada, no invadido ni apropiado privadamente de manera abusiva, susceptible, en fin, de ser incorporado a la vida ciudadana en su dinámica económica, social, estética, cultural y política como un elemento vivo integrado a las normas que regulan la construcción y la dinámica de la ciudad.

En lo relativo a la ocupación del espacio público físico, la gestión de Bogotá busca protegerlo de las diferentes formas de invasión y apropiación por parte de particulares. Es preciso tener presente a ese respecto que el porcentaje del espacio público físico capturado por intereses particulares con cerramientos, garajes, negocios en los antejardines es mucho mayor que el invadido por los vendedores ambulantes, que no llega al 10% del total.

En lo que corresponde a las ventas informales en el espacio público físico de la ciudad, la gestión pública de Bogotá se encamina a la conformación de un espacio público físico que permita la prestación de servicios al peatón de una manera ordenada, reglamentada, cumpliendo las normas, pagando lo que hay que pagar, que se incorpore amablemente a la ciudad. La venta callejera, ambulante o estacionaria, que se transforma paulatinamente para ser parte del esquema inherente al comercio formal, puede constituirse en uno de los elementos capitales para darle vida al espacio público físico, como ilustran la calle Florida en Buenos Aires o las Ramblas en Barcelona, donde la gente camina y deambula, pero también compra ordenadamente.

Hasta la llegada de la Administración Garzón, el espacio público físico de Bogotá se encontraba, sin embargo, controlado y explotado por intereses informales, a menudo ilegales. Esta administración enfocó sus esfuerzos en la recuperación del espacio público físico para los ciudadanos, promoviendo el desarrollo de actividades de comercio lícito, atacando la ilegalidad y regulando el aprovechamiento económico del espacio público. Todo ello se hizo desde una política pública que vincula la lucha contra la pobreza de ingreso (mejora de la inserción en el espacio público económico) y la participación ciudadana (mejora de la inserción en el espacio público - público o político) en la cualificación del espacio público físico.

3.4. LOS PRINCIPIOS RECTORES EN LA POLÍTICA DE ESPACIO PÚBLICO FÍSICO Y VENTAS INFORMALES EN BOGOTÁ

1. *La armonización del derecho colectivo al espacio público físico con el derecho individual al trabajo.* El mandato contenido en la sentencia de la Corte Constitucional sobre las ventas informales callejeras en el 2003 busca aplicar a la solución del problema los principios del Estado Social de Derecho, que ordenan la materialización de los derechos ciudadanos. El derecho al mínimo vital, que por conexidad remite al derecho fundamental de la vida, implica que la administración distrital debe tener la capacidad efectiva de presentar alternativas ciertas que garanticen la supervivencia económica de los vendedores informales en el espacio público físico.

Para este efecto fue necesario revisar las normas, acorde con la implementación de esta política, para conciliar el Código de Policía con esta visión, facilitando así el avance al escenario que ordena la Constitución. (Decreto 098 de 2004).

2. *El uso ordenado, regulado y democrático del espacio público con fines económicos y productivos.* Recuperar para la legalidad el espacio público que se ha convertido en tierra de rebusque con presencia de intereses oscuros. Quien lo utilice debe pagar impuestos y someterse a normas, compromisos y responsabilidades. Se busca regular el aprovechamiento económico del espacio público físico. Ello conlleva la preservación de las zonas recuperadas y zonas especiales, cuyo inventario fue construido por la Defensoría del Espacio Público durante los primeros seis meses de la administración Garzón; el listado, que se actualiza mes a mes, conforma una red que identifica las distintas zonas especiales y zonas recuperadas en la ciudad.

3. *La construcción concertada de políticas con los distintos actores involucrados.* Es un principio de la Constitución y de la filosofía política de las administraciones del Alcalde Garzón y del Alcalde Moreno Rojas. Concertar no quiere decir compartir la decisión ni co-gobernar. Quiere decir tomar en cuenta las posiciones del otro, de la

contraparte, argumentar, buscar y llegar a acuerdos, pero al final alguien decide y en este caso es el distrito y su cabeza, el Alcalde.

4. *La institucionalidad apropiada a la política* A partir de la reforma administrativa promulgada bajo el Acuerdo 257 de noviembre de 2006, se priorizó la reestructuración y reorientación del Fondo de Ventas Populares para convertirlo en el Instituto para la Economía Social – IPES - como instancia gestora, impulsora y facilitadora de los programas económicos de inversión social y laboral dirigidos a los vendedores informales en proceso de formalización. De forma complementaria, se ha impulsado la acción coordinada de las entidades del Distrito responsables de la ejecución de la política mediante la creación de la Comisión Intersectorial encargada de articular, gestionar y apalancar el sistema distrital de gestión del espacio público (Decretos 297 y 546 de 2007).

5. *Cero tolerancia con el trabajo infantil.* El hecho de que el 52% del trabajo infantil se desarrollaba en la calle: en forma de maromeros, limpiadores de vidrios y farolas, ventas de dulces, etc, obligó a darle prioridad al tratamiento de esa realidad.

6. *Combatir a fondo el contrabando, la piratería y la ilegalidad en la calle.* La decisión y la acción emprendida han apuntado a atacar prioritariamente las grandes bodegas repartidoras de las mercancías alimentadas por las mafias de los contrabandistas, los lavadores de activos, los duplicadores o piratas de videos, CDs y DVDs.

7 *Organización y formalización de la actividad del vendedor informal y la regulación del uso del espacio público.* Las actividades que se desarrollen allí tienen que respetar los principios de igualdad que se les aplican a todos los ciudadanos y ceñirse a las reglas de juego de todos. La organización de los vendedores mediante formas asociativas facilita su proceso de formalización mejorando por su eficiencia y sus ingresos.

8. *Identificación de alternativas económicas y de apoyo a los sectores de la venta informal.* Tomando en consideración el tipo de productos legales que se distribuyen a través de la venta callejera, y con fundamento en los principios de responsabilidad social empresarial inherentes al sector formal, se viene trabajando en la construcción de alianzas estratégicas con el sector privado que faciliten la identificación e implementación de alternativas económicas viables y sostenibles, que afiancen el proceso de vinculación de los vendedores informales a la economía formal.

3.5. LAS ACCIONES DE LA POLÍTICA DE ESPACIO PÚBLICO FÍSICO Y VENTAS INFORMALES EN BOGOTÁ

3.5.1 PLAN PRESENCIA

Frente a los espacios recuperados y zonas especiales.

Las autoridades distritales, con el apoyo de la policía, han realizado operativos pedagógicos persuasivos y de ejercicio de la autoridad con el objeto de recuperar estas áreas urbanas. La primera acción, que se realizó en el 2004 en San Victorino, consiguió el retiro de 430 vendedores informales, de los cuales 68 eran niños. Estos operativos han continuado realizándose en toda la ciudad como complemento del *plan integral de intervención*.

3.5.2 PACTOS DE CUMPLIMIENTO POR LOCALIDADES.

Frente a los vendedores informales

Luego de concluir el proceso de discusión y concertación con los representantes de los vendedores, el 30 de junio de 2004 se firmó un documento que plantea claramente los acuerdos, consensos y disensos entre las partes, procediéndose a llevar la política a las localidades, pues las soluciones previstas son básicamente de tipo local.

Los responsables inmediatos de la ejecución de la política del espacio público físico son las veinte Alcaldías Locales. Para ello se decidió construir *Pactos de Cumplimiento*, entendidos como la suma de compromisos que, a través de un proceso de concertación diversos actores sociales han convenido con el propósito de fijar las normas para hacer posible el uso regulado, ordenado y controlado del espacio público físico. Con ello se pretenden preparar las condiciones para vincular los vendedores informales a la economía formal. Los *Pactos de Cumplimiento* se establecen como medida temporal mientras la Administración encuentra alternativas para reubicar de manera definitiva a los vendedores informales del respectivo sector y, por ende, se aplican en el área específica georeferenciada y solo cobijan a quienes lo suscriban.

El programa se inició simultáneamente en las seis localidades donde la invasión del espacio público físico por los vendedores informales se expresaba con mayor intensidad, con la meta de ser construidos colectivamente en un plazo no mayor a seis meses.

CUADRO 6. Localidades priorizadas

Localidad	Sector
Santa Fe	San Victorino
La Candelaria Antonio Nariño	Barrio Restrepo
San Cristóbal	20 de Julio
Chapinero	Carrera 13 / Calle 72
Teusaquillo	Calles 41 y 53

Con dichos *Pactos* se empezaron a poner reglas, fijar compromisos y establecer elementos para sancionar al que no los cumpla. Para elaborarlos el Alcalde contó con el apoyo de las entidades distritales involucradas directamente en los temas de cada pacto, así como con la información de la encuesta de vendedores presente en las respectivas localidades y el inventario de espacios recuperados y de bienes distritales disponibles para relocalizar vendedores, con miras a adelantar el proceso de su organización y formalización. Igualmente, se adicionaron al esquema las ofertas de trabajo que las entidades distritales tuviesen en cada localidad.

La administración distrital se encargó de hacer respetar lo que se convino en cada localidad a través de una junta o comité local, integrado por los representantes del comité interinstitucional de espacio público, los ediles, los representantes de los vendedores que integraban el comité local de vendedores informales, las iglesias y parroquias, los comerciantes formales representados por FENALCO, y un representante del comité empresarial local o su equivalente, quienes supervisaron los acuerdos. Por su parte, la Personería efectuó el respectivo seguimiento al proceso, acuerdos y propósitos, que se refieren básicamente a:

- Fijar las normas para el uso regulado, ordenado y controlado de las ventas informales.
- Facilitar la movilidad de peatones y vehículos.
- Proteger los derechos fundamentales de los menores de edad, impidiendo la explotación laboral infantil.
- Organizar la venta de mercancía en espacios determinados en los que se cumplan las normas de sanidad.
- Impedir la venta de mercancía de contrabando, piratería, sustancias psicotrópicas y armas.

- Contribuir con la seguridad en la calle.
- Contribuir con la preservación del medio ambiente respetando las normas para prevenir la contaminación visual y auditiva.
- Cuidar el patrimonio urbanístico y arquitectónico de la zona.
- Fomentar la creación de formas asociativas y fortalecer las organizaciones existentes de vendedores informales que suscriben el pacto.
- Ofrecer progresivamente alternativas económicas viables y sostenibles para la formalización de los vendedores informales.

Con base en los principios y propósitos esbozados, cada alcaldía local promovió un *Pacto de Cumplimiento* con los vendedores que tienen presencia en su localidad para asumir los siguientes compromisos:

1. Los vendedores informales respetan y desalojan los espacios recuperados.
2. Los vendedores informales respetan las zonas especiales que declaren la policía y la alcaldía de cada localidad correspondiente, y que, por sus características (hospitales, edificios públicos, puentes peatonales), no pueden ser escenario de actividades callejeras, incluida la venta ambulante.
3. El IPES, en coordinación con la respectiva alcaldía local, realiza el registro de la población de vendedores callejeros de la localidad, con información personal, familiar, socioeconómica y de antecedentes de vida y de trabajo, necesario para definir la reubicación económica de los vendedores y para que su articulación a los programas sociales del distrito sea efectiva.
4. Las alcaldías locales, en asocio con la Defensoría del Espacio Público (DADEP), presenta la oferta de bienes públicos propiedad del distrito aptos para ser incorporados a los programas de reubicación de los vendedores en cada localidad. De no existir en la localidad, se procedería a alquilar bienes para este fin.
5. Las alcaldías inducen los procesos de organización y definición de los programas de formalización con la acción coordinada y la participación activa de los vendedores interesados, y contando con el acompañamiento y apoyo del sector formal de la economía local.
6. Las alcaldías locales se constituyen en los gestores de estos acuerdos que vinculan a más de veinte instituciones del distrito y a los ciudadanos del sector. Asimismo, colaboran en el mantenimiento de condiciones de seguridad en sus áreas de trabajo.

7. Los vendedores informales adquieren el compromiso de no vender bienes de contrabando o piratería. Se inicia el proceso de organización y control de la venta de alimentos.
8. La administración distrital y local, con el liderazgo del entonces denominado Departamento Administrativo de Bienestar Social, hoy Secretaría Distrital de Integración Social, se compromete a fondo con la erradicación del trabajo infantil callejero.
9. Los vendedores ambulantes se comprometen con el mantenimiento de condiciones de seguridad en sus áreas de trabajo. Se trata tanto de su propia seguridad como de la naciente actividad hacia la formalización del comercio informal.
10. Las alcaldías locales coordinan sus acciones con las operaciones policiales de presencia en el espacio público, especialmente en los espacios recuperados.

3.5.3 REESTRUCTURACIÓN DEL FONDO DE VENTAS POPULARES

Esta reestructuración hace parte del mandato de la Corte Constitucional incorporado al Plan de Desarrollo. En el marco de la reforma administrativa distrital adoptada por el Acuerdo 257 de noviembre de 2006, el Fondo de Ventas Populares fue reestructurado y transformado en el Instituto para la Economía Social (IPES), adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con el propósito de convertirlo en un instrumento de gestión, coordinación y acompañamiento de los procesos de formalización de las economías populares, en especial las ventas callejeras, y de inserción de estas poblaciones al ordenamiento jurídico y a las políticas distritales. Se parte de reconocer la capacidad de organización y de generación de riqueza de estos sectores y de las posibilidades de unir esfuerzos en la tarea, responsabilidad que no atañe únicamente a esta nueva entidad ni a sus recursos presupuestales.

3.5.4 OFENSIVA CONTRA EL CONTRABANDO Y LA ILEGALIDAD

Frente a los proveedores de mercancía para la venta informal

Conjuntamente con la DIAN, la Fiscalía y la Policía, se realizaron y continúan realizando operativos de control y decomiso en las bodegas de los grandes mayoristas de mercancía de contrabando, de piratería de CDs, DVDs y cassetes y otros bienes producto del lavado de activos o del narcotráfico éstos adquiridos de manera ilegal que proveen a los vendedores informales. Se parte de la base de que si se logra atacar el principio de la cadena, se debilita significativamente el problema.

3.5.5 EL FORO INTERNACIONAL DE ESPACIO PÚBLICO Y CIUDAD

La Secretaría Distrital de Gobierno, en asocio con la Cámara de Comercio de Bogotá, coordinó y gestionó la realización, en mayo de 2005, de un Foro Internacional de Espacio Público y Ciudad que contó con la participación de 1.200 personas durante dos días y que produjo como resultado el logro de los siguientes objetivos:

- Conocer y debatir la política de espacio público físico y su aprovechamiento económico en las ciudades de Barcelona, Bilbao, Buenos Aires, Lima, Río de Janeiro, Quito, Bucaramanga, Cartagena y Medellín.
- Aportar elementos para el análisis y puesta en marcha del Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá.
- Conocer propuestas de soluciones a la ocupación del espacio público físico por vendedores informales.

Este evento se retroalimentó en el intercambio de experiencias que previamente se había logrado a través de la realización de tres talleres de trabajo convocados en Bogotá por la Secretaría de Gobierno en los que participaron activamente los encargados de la temática de espacio público físico de las ciudades de Quito y Lima.

3.5.6 LOS BONOS DE ÉXITO

En desarrollo de la política pública de inclusión económica y fortalecimiento de las capacidades empresariales de la población de vendedores informales de Bogotá, adoptada mediante el Acuerdo 119 de 2004 que sancionaba el Plan de Desarrollo Económico y Social “*Bogotá sin Indiferencia: Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*”, y en cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el marco de los *Pactos de Cumplimiento* de las localidades de Santa Fe, Candelaria y Restrepo, la Administración Garzón adelantó un conjunto de acciones de capacitación, organización, asesoría y asistencia técnica para la relocalización y el fortalecimiento de los proyectos comerciales de los vendedores informales suscriptores de los mencionados Pactos, con la finalidad de fomentar y consolidar sus iniciativas empresariales y, por ende, facilitar el mejoramiento de los ingresos y la empleabilidad de esta población.

Como parte de este esquema se creó y diseñó una *estrategia de transición* para incentivar a esta población vulnerable a encaminarse por la senda de la asociatividad, el emprendimiento y la corresponsabilidad, estableciendo, por medio de un concurso de méritos, un sistema de incentivos comerciales que promueve la realización de iniciativas productivas o planes de negocios que, de manera asociativa, adelantan los vendedores informales ubicados en las localidades mencionadas, para que pudiesen

inscribirse y avanzar en el cumplimiento de los requisitos y las exigencias de las convocatorias a programas de crédito de entidades como el Fondo Emprender.

Mediante esta estrategia, los vendedores informales pueden acceder a cupos de mercancías de proveedores también seleccionados mediante concurso público, en las condiciones, tiempos y cupos establecidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organismo internacional que dio su aval para la aplicación del mecanismo que, al incentivar la preparación y presentación de iniciativas productivas asociativas que concurren por recursos del Fondo Emprender, permite proveer de capital a los integrantes de los proyectos asociativos para solventar sus necesidades inmediatas de capital de riesgo y adelantar sus actividades de comercio informal en condiciones que les aseguren la generación de ingresos por cuenta propia en el corto plazo.

3.5.7 LA RED PÚBLICA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS AL USUARIO DEL ESPACIO PÚBLICO - REDEP.⁶⁴

Frente a empresarios formales que usufructúan la calle como vitrina de venta

Son múltiples y variados los sectores empresariales impresos, dulcería, tabaquería, alimentos perecederos, tarjetas prepagadas que históricamente se han beneficiado de esa gran vitrina vendedora que son las calles de la ciudad.

Hasta comienzos del 2004 no había reglas claras para el desarrollo de este tipo de actividades comerciales, condición necesaria para formalizar a los vendedores callejeros y para enfrentar la presencia de mercancías ilegales. La administración Garzón, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobierno, consideró entonces necesario fomentar e impulsar un esquema de responsabilidad social y empresarial que, partiendo de la realidad humana y de la dinámica económica que se presentaba en las calles, abordara en profundidad y en toda su dimensión la problemática encontrada para ofrecer soluciones viables y sostenibles para el uso y aprovechamiento del espacio público físico, favoreciendo tanto a los vendedores informales en su derecho al trabajo y a la consecución del mínimo vital como a los ciudadanos del común en su derecho al uso y goce del espacio público físico.

La REDEP, que proviene de los planteamientos señalados en el Plan Maestro de Espacio Público, hace parte del grupo de soluciones integrales para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población de vendedores informales de la ciudad, y se constituye en un mecanismo que soluciona aspectos de control del espacio público físico, a la vez que favorece la satisfacción de la demanda de productos para los usuarios de éste.

Este proyecto, que se viene desarrollando desde el 2005, involucra a los vendedores organizados y en proceso de formalización, al distrito y a los empresarios e industriales, con el fin de garantizar la prestación de servicios al peatón dentro de la legalidad, con beneficios equitativamente distribuidos y de manera tal que se logren los objetivos de la política y el mandato de la Corte Constitucional.

La visión, los principios y las acciones desarrolladas por la Alcaldía Mayor de Bogotá con respecto al espacio público físico y las ventas informales que lo ocupan se inscriben así en el marco general y la línea política concreta del Derecho a la Ciudad. Estudiaremos a continuación las reformas del marco jurídico que lo concretan, impulsan y expresan.

IV

Componente jurídico de la política de espacio público físico y ventas informales en Bogotá



Componente jurídico de la política de espacio público físico y ventas informales en Bogotá

El Derecho a la Ciudad es integral y transversal. Desde esta óptica, la política relativa al espacio público físico exige, como vimos, abordar las cuestiones relativas no solo a su producción y calidad física, sino también a la gestión de los fenómenos económicos, sociales y culturales que en él convergen. En muchos casos, y las ventas informales en él son uno muy específico, la ponderación de libertades y derechos es sustancial a ese respecto.

La política de Bogotá referida a la actividad de las ventas informales en el espacio público físico de la ciudad ilustra explícitamente esta cuestión. Visualiza, en efecto, la complejidad del problema planteado, poniendo de relieve el enfrentamiento de intereses constitucionalmente tutelados. El derecho al trabajo en condiciones dignas y justas que tiene todo ciudadano (Art. 25 CP) parece, en este caso, evidenciar, en principio, incompatibilidad con el derecho colectivo al goce del espacio público físico, cuya protección compete a las autoridades estatales. Ante esta situación, es preciso considerar las resoluciones aportadas por la judicatura, instancia estatal encargada de resolver los concretos conflictos de intereses que la convivencia social plantea.

4.1. LA TENSIÓN ENTRE DERECHOS CONCURRENTES ANTE LA JURISPRUDENCIA

Espacio Público Físico y Derecho al Trabajo y a la Vida Digna.

La Corte Constitucional ha optado por buscar una fórmula de conciliación del deber de la administración de proteger el espacio público físico y el derecho al trabajo, ordenando que las autoridades implementen planes y programas que permitan la coexistencia armónica de los intereses en colisión.

Antes de la sentencia T 772 de 2003 (M. P. Manuel José Cepeda), la jurisprudencia relativa a esta cuestión se edificaba bajo los siguientes lineamientos:

1. El espacio público físico es un derecho constitucionalmente exigible, por lo cual las autoridades administrativas y judiciales deben ordenar su vigilancia y protección.
2. Quienes ejercen el comercio informal hacen uso de su derecho al trabajo, el cual también goza de protección constitucional.
3. Las ventas informales colocan en conflicto el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo.
4. En algunos casos⁶⁵, se agregó que también habría que tenerse en cuenta la obligación estatal de propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar.
5. Pese a que el interés general prima sobre el particular, es necesario conciliar los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo de los vendedores informales del espacio público físico está permitido siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, se cumplan las reglas del debido proceso previo al desalojo, y se dispongan políticas que garanticen que los ocupantes no queden desamparados⁶⁶.
6. De ahí que las personas que usan el espacio público físico para fines laborales puedan obtener protección a través de la acción de tutela siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha indicado⁶⁷.

Es así como los comerciantes informales en el espacio público físico pueden invocar el aludido principio de confianza legítima si demuestran que las actuaciones u omisiones de las administraciones anteriores a la orden de desocupar les permitía concluir que su conducta era jurídicamente aceptada⁶⁸.

65 CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencia T-225 de 1992 M.P. Jaime Sanín Greiffenstein y Sentencia T-578 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo*, Bogotá.

66 CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencia T-396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell*, Bogotá.

67 Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses públicos y privados cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminarlas súbitamente. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración es digna de protección y debe respetarse.

68 CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero*, Bogotá.

Como corolario de lo anterior, se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal⁶⁹ no pueden ser revocados unilateralmente por la administración sin que se cumpla con los procedimientos dispuestos en la Ley⁷⁰.

La sentencia T-772 de 2003 amplía el espectro de aplicación del principio de confianza legítima aunado a la buena fe del vendedor, procurando que el deber constitucional del Estado de proteger el espacio público físico no prive a ninguna persona que se dedique a la venta informal en el espacio público físico de sus únicos medios de vida sin otorgarle previamente alternativa viable alguna.

En este sentido, la Corte señaló:

(...) por ende, el diseño o ejecución de los programas, políticas o medidas aludidos, así se lleven a cabo para dar cumplimiento a una obligación constitucional y legal de las autoridades, deben estar precedidos por un cuidadoso estudio y evaluación de las condiciones y características de la realidad social sobre la cual se pretenden aplicar, así como de un seguimiento y actualización de los estudios realizados con anterioridad en atención al carácter cambiante de tal realidad, para así: (i) prever la posibilidad de que personas o grupos especialmente vulnerables terminen por asumir una carga indebida y desproporcionada, en sus personas o en su subsistencia, en favor del interés colectivo, y (ii) adecuar las características, el alcance y las condiciones de ejecución de la política, programa o medida pertinente a la realidad social y económica sobre la cual se va a aplicar, de tal manera que se propenda por el goce efectivo de los derechos constitucionales (art. 2, C.P.) que se verían severamente limitados si los programas, políticas o medidas inicialmente adoptadas con ese propósito no responden oportuna y plenamente a las circunstancias nuevas que revelan un incremento objetivo de la población, un agravamiento en la intensidad del problema, o un cambio cualitativo en el mismo(...)⁷¹

De lo expuesto resulta que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la labor de la administración, además de ser diligente y cuidadosa, debe tener en cuenta las condiciones sociales y económicas actuales de la capital, garantizando el goce efectivo de los derechos fundamentales bajo la orientación constitucional de Estado Social de Derecho que rige toda la política pública.

69 Dentro de este contexto, constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores ambulantes: las licencias, permisos concedidos por la administración (sentencias T-160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz, T-550 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-778 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra), promesas incumplidas (sentencia T-617 de 1995), tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración (sentencia T-396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-438 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

70 CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencias SU 360 de 1999 y SU 601A de 1999*, Bogotá.

71 CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencia T 772 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda*, Bogotá.

4.2 NORMATIVIDAD Y REGLAMENTACIÓN

El fallo de tutela T-772 de 2003 de la Corte Constitucional, que ordena conciliar, compatibilizar y armonizar, en este caso, el derecho colectivo al espacio público con el individual al trabajo, directamente relacionado con el derecho fundamental a la vida, coincide en su espíritu con el Plan de Desarrollo, Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá DC. 2004-2008, *“Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”*⁷² expedido por la administración del Alcalde Garzón, y aprobado a través del Acuerdo Distrital 119 de 2004, ante la necesidad de afrontar la situación en la perspectiva y mandato del *Estado Social de Derecho*. Los fundamentos, objetivos y, en general, el articulado de la norma citada imponen, en efecto, a la administración el deber de promover la justicia social en Bogotá, a partir de principios como el de la Solidaridad, que *“se expresa en el compromiso del Estado y de la sociedad para superar la adversidad, privilegiando a las personas que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad”*; la Equidad, con el fin de *“promover la igualdad de oportunidades mediante políticas progresivas de redistribución, con prioridad en las poblaciones que están en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad”*, y la Participación, para *“involucrar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas, y promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de capital social”*⁷³.

Decreto 098 de 2004 “Espacio Público y Ventas Informales”

Como acatamiento inmediato al fallo de la Corte Constitucional, en abril de 2004 el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 098, por medio del 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.

Con este Decreto se estableció el procedimiento al cual deben sujetarse las entidades competentes a la hora de recuperar el espacio público físico de las ventas ambulantes en la ciudad, propendiendo por que el trato otorgado por los agentes del cuerpo de Policía a las personas que ejercen esta actividad se caracterice, ante todo, y en cada uno de sus actos, por el respeto hacia la dignidad intrínseca del ser humano y los derechos constitucionales y legales.

Dentro de su cuerpo normativo resulta relevante la definición de vendedor informal y sus clases, de acuerdo con su temporalidad en el espacio público físico, así como la creación del Comité de Coordinación Interinstitucional como escenario

72 ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ, Acuerdo 119 de 2004, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2004.

73 Ibidem, Artículo 3.

idóneo para la discusión, manejo, diseño, coordinación y ejecución de políticas referidas al uso regulado del espacio público y a la ocupación de este por vendedores informales.

Finalmente, aspectos como las zonas especiales y el espacio público recuperado y/o preservado también hacen parte de este acto administrativo con el que se requiere al DADEP para que, mediante Resolución, adopte el inventario de espacios públicos recuperados y/o preservados y lo actualice periódicamente.

Decreto 215 de 2005 “Plan Maestro de Espacio Público”

Recogiendo lo señalado por el Plan de Ordenamiento Territorial⁷⁴, la política integral de espacio público físico, abordada en el punto 3.1 como expresión de la aplicación del Derecho a la Ciudad a la amplitud y complejidad de este atributo urbano, se basa en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de espacio público físico por habitante, los espacios de gestión social, su aprovechamiento económico, su calidad física y su contenido cultural y recreativo, de acuerdo con los siguientes principios rectores⁷⁵:

1. El respeto por lo público.
2. El reconocimiento del beneficio que se deriva del mejoramiento del espacio público.
3. La necesidad de ofrecer lugares de convivencia y ejercicio de la democracia ciudadana y de desarrollo cultural, recreativo y comunitario.
4. El uso adecuado del espacio público en función de sus áreas y equipamientos teniendo en cuenta las diferentes escalas de cobertura regional, distrital, zonal y vecinal.
5. Responder al déficit de zonas verdes de recreación pasiva y activa en las diferentes escalas local, zonal y regional.
6. Garantizar el mantenimiento del espacio público construido, mediante formas de aprovechamiento que no atenten contra su integridad, uso común, y libre acceso.

74 ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ, *Decreto 190 de 2004*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2004, Artículo 13.

75 Retomamos acá la exposición del Plan Maestro de Espacio Público del Distrito Capital de Bogotá. Si antes nos ayudó a presentar un a forma de concretar la amplitud, integralidad y transversalidad del Derecho a la Ciudad en la política relativa al espacio público físico, un atributo urbano particular, es preciso abordarlo ahora, desde esa misma perspectiva, y de manera más concisa, en el contexto general de la política de la Administración Garzón referida a las ventas informales en el espacio público físico de la ciudad.

7. La equidad en la regulación del uso y aprovechamiento por diferentes sectores sociales.
8. Orientar las inversiones de mantenimiento y producción de espacio público en las zonas que presenten un mayor déficit de zonas verdes por habitante, con especial énfasis en los sectores marginados de la sociedad.
9. Recuperar como espacio público las rondas de los cuerpos de agua privatizadas.

Bajo estos objetivos y sobre un documento base elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) con un grupo de expertos, se inició el proceso de actuación interinstitucional para determinar el articulado que finalmente quedó convenido para su expedición.

El Plan Maestro de Espacio Público se estructuró, como señalamos, sobre tres políticas:

- Política de Gestión
- Política de Cubrimiento y Accesibilidad
- Política de Calidad

La **Política de Gestión** está definida a partir de un conjunto de acciones coordinadas para asegurar la efectiva generación, administración, utilización, mantenimiento y protección del espacio público físico, a través de tres estrategias:

- Estrategia de Gestión Social
- Estrategia de Gestión Económica
- Estrategia de Coordinación Institucional

La Estrategia de Gestión Social tiene por objetivo descentralizar la gestión social y promover la creación y la consolidación de redes de gestión social del espacio público físico a través de instrumentos de planeación.

La Estrategia de Gestión Económica permite diferenciar, regular y organizar el aprovechamiento económico del espacio público físico, actuando con el sector privado en el desarrollo de operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados, promoviendo la organización de los vendedores informales y profesionalizando sus actividades a través de una red pública para la prestación de servicios al usuario del espacio público y organizando las fuentes de financiación para su generación y mantenimiento.

La Estrategia de Coordinación Institucional busca redefinir y articular las competencias del sector institucional a cargo de los diversos componentes del espacio público físico y pone en marcha el Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público.

Por su parte, la **Política de Cubrimiento y Accesibilidad** comprende el conjunto de acciones para alcanzar los estándares mínimos de espacio público físico por habitante y orientar la consolidación de un sistema de espacio público construido y de la estructura ecológica principal, a través de cinco estrategias:

- Recuperar y proteger la estructura ecológica principal.
- Crear redes análogas como componente del proceso de transformación de las centralidades.
- Aumentar y equilibrar el espacio peatonal.
- Consolidar y articular las unidades morfológicas.
- Construir un sistema transversal de espacio público.

Finalmente, la **Política de Calidad** fue concebida como un conjunto de acciones para garantizar que la construcción, el mantenimiento y la sostenibilidad del espacio público físico, mejoren la calidad sensorial del ambiente urbano y se reviertan los procesos y factores que obran en el detrimento ambiental, estético y social del mismo, a través de tres estrategias:

- Actuar sobre el diseño y ámbito espacial de los conjuntos monumentales.
- Consolidar urbanísticamente el espacio público de los subsistemas viales y de transporte a través de acciones integrales de diseño urbano.
- Ampliar el ámbito de aplicación y complementar las directrices de las cartillas de andenes y mobiliario del espacio público.

Esta confección jurídica, producto del documento técnico arriba anotado, fue revisada a cabalidad por el equipo jurídico interinstitucional de la administración distrital, que acondicionó los aspectos técnico-jurídicos para la promulgación del Decreto mediante un trabajo coordinado desde la Secretaría de Gobierno y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con la participación de todas las entidades distritales que formaban parte integrante del Comité Interinstitucional de Espacio Público.

Decreto 190 de 2006 “Puntos de Encuentro”

Este Decreto crea los Puntos de Encuentro y los define como un espacio público urbano dotado de un mobiliario urbano determinado, que cumple una función articuladora y complementaria entre el Sistema de Espacio Público y el Sistema de Movilidad, constituido por un espacio abierto y un espacio para módulos destinados a la prestación de servicios urbanos.

De conformidad con lo establecido en el Decreto 215⁷⁶, los Puntos de Encuentro son áreas con capacidad para generar aprovechamiento económico en zonas reguladas que hacen parte de la REDEP, garantizando con ello la sostenibilidad de la operación, prevista para iniciar en noviembre de 2007.

Para generar alternativas socioeconómicas a los vendedores informales, el IPES está participando directamente tanto en la planeación estratégica de las áreas comerciales, administrativas y financieras como en la puesta en marcha de los Puntos de Encuentro que contempla vincular vendedores informales a diferentes tipos de negocios, tales como ciclo parqueaderos, baños, puntos de café, puntos de información institucional y módulos de ventas populares.

Para la selección de los beneficiarios se tuvieron en cuenta criterios de vulnerabilidad; registro en el IPES; no haber recibido atención en otras alternativas; demostrar antigüedad mínima de 10 años en el oficio; cumplir con la capacitación de 210 horas que ha dispuesto el IPES con entidades de reconocida trayectoria e idoneidad como el SENA, Fundación Luis Carlos Galán y DANSOCIAL.

Decreto 419 de 2006 y reglamentación de “Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados”- ZTAA

Este acto administrativo se expidió con el objeto de reglamentar el artículo 19 del Plan Maestro de Espacio Público, y se creó como una fase del proceso encaminado a la recuperación o renovación de los espacios públicos afectados por la proliferación de ventas informales mientras se ofrecen las alternativas económicas a quienes desarrollan este tipo de actividad.

En efecto, el Alcalde Mayor o la autoridad competente pueden, en forma motivada, establecer zonas de transición de aprovechamientos autorizados mediante un acto administrativo que determine las condiciones físicas, espaciales y sociales que justifiquen la localización del área de transición, establezca sus límites en forma

76 ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ, Decreto 215 de 2005. Plan Maestro de Espacio Público, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2005, Capítulo III del Título II.

precisa e inequívoca, determine la duración máxima del aprovechamiento, y establezca los tipos de aprovechamiento, así como las condiciones en que pueden realizarse.

A partir de la expedición del mencionado Decreto, se han expedido las Resoluciones reglamentarias por parte del DADEP y del IPES, a saber:

- **IPES**
Resolución 088 de Noviembre de 2006, modificada por la Resolución 137 de octubre de 2007, por medio de las cuales se establecen los requisitos de inscripción para el registro de asociaciones y organizaciones de vendedores informales de Bogotá D.C.- RAVI, que deberán ser cumplidos por parte de las asociaciones u organizaciones interesadas en realizar actividades de aprovechamiento económico dentro de las ZTAA.
- **DADEP**
Resolución 170 de agosto de 2007 hasta la Resolución 185 del 5 de Agosto de 2008, por medio de las cuales se actualiza periódicamente el inventario de las ZTAA.

Las resoluciones elaboradas por el IPES en ejercicio de su función de promoción y fortalecimiento de las distintas modalidades de organización de vendedores informales, se hicieron con el propósito de instrumentar el registro relativo a estas organizaciones. De este modo, y en desarrollo de las alternativas para vendedores informales en el espacio público, la creación de este registro garantiza la aplicación de criterios de mérito, idoneidad y transparencia en el acceso a las diversas formas de aprovechamiento económico, además de establecer el número de organizaciones en el Distrito Capital, sus fines, representatividad e incidencia a efectos de posibilitar una política distrital adecuada para este sector.

Las resoluciones a cargo del DADEP se refieren al inventario de los espacios públicos susceptibles de ser utilizados como zonas de transición, de acuerdo con el estudio y el trabajo conjunto entre el DADEP y las alcaldías locales, según lo precisa el Parágrafo del artículo 6º del Decreto 419 de 2006. El inventario que se adopta mediante esta resolución está soportado por las fichas técnicas que relacionan las ZTAA por localidad, registrando el tipo de espacio público, su destinación, los cupos disponibles para ubicación de vendedores informales y el área disponible en M2; a su vez, contiene el plano de localización o de georeferenciación de la totalidad de las zonas, que sirve como insumo de consulta por parte de las respectivas autoridades distritales y la ciudadanía en general.

Resoluciones reglamentarias de la Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público - REDEP.

El artículo 20 del Plan Maestro de Espacio Público establece la creación de la Red Pública como un sistema administrado y regulado integralmente por la administración distrital, constituido por la red de distribución de mercancías, el mobiliario urbano destinado al aprovechamiento económico del espacio público, los centros de acopio y el sistema de control de calidad.

Bajo este esquema y enmarcado dentro de la misionalidad del IPES en lo que atañe a la realización de operaciones de ordenamiento y de relocalización de las actividades informales que se desarrollen en el espacio público, este Instituto expidió dos resoluciones:

- **RESOLUCIÓN IPES 098 de 2007**, por medio de la cual se establece un proceso de identificación, selección y asignación de los vendedores informales que se ubicarán en los puntos de venta de la REDEP en la fase I implementada en las localidades de Santa Fe y Candelaria.
- **RESOLUCIÓN IPES 133 de 2007**, por medio de la cual se adoptó el Reglamento Interno de Funcionamiento de la REDEP que se constituye en un código de conducta y de normas básicas de comportamiento, tanto de los vendedores informales beneficiarios como de los ciudadanos que hagan uso del mobiliario urbano dispuesto para tal fin.

Bajo el esquema anotado, la administración distrital ha venido implementando una política pública coherente, estructurada y orientada a la institucionalización de instrumentos de planeación urbana que hacen de Bogotá una capital pionera en la organización y reglamentación del uso del suelo, generadora de acciones afirmativas destinadas a las poblaciones vulnerables y marginadas de vendedores informales que ven en la venta callejera el único modo de sustento para ellos y sus familias.

La Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 permiten que las regulaciones urbanísticas aquí señaladas cumplan una función social y ecológica, en la medida en que tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de la ciudad con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que la habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales, sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano.

En conclusión, esta labor de producción jurídica de actos administrativos que se ha implementado a partir de enero de 2004 en relación con la puesta en marcha de la política pública "*Espacio Público y Ventas Informales*" está fuertemente estructurada,

no solo por la conocida sentencia de la Corte Constitucional T-772 de 2003 y el Plan de Desarrollo - Acuerdo 119 de 2004, sino que está planteada también desde una pirámide jerárquica normativa cuyas bases se remiten al Estado Social de Derecho establecido por la Carta Política de 1991.

V

Componente democrático y
de participación ciudadana

USABATÁ
USAQUEN CULTURAL PUERTAS ABIERTAS AL MUNDO
TODOS LOS DOMINGOS Y LUNES FESTIVOS 8:00 am - 6pm

Pintura, Artesanías, Antigüedades, Libros, Joyería, Precolombinos, Marroquinería, Cerámica



Componente democrático y de participación ciudadana

En concordancia con el concepto de Derecho a la ciudad, la participación ciudadana está contenida como principio fundamental de la Constitución Política de 1991, erigiéndose como un componente esencial de la construcción de la democracia en el país, concretado actualmente en un conjunto importante de normas en todo lo relacionado con la intervención de los ciudadanos en la vida pública.

En este mismo propósito, en la medida que los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la gestión de la política sobre espacio público físico y las ventas informales requieren de unas condiciones que los faciliten, la administración distrital de Bogotá ha creado canales, mecanismos e instrumentos de participación específicos para la población de vendedores informales de la ciudad, definiendo planes, programas y proyectos que aún se encuentran en ejecución.

A este respecto, las decisiones que la administración distrital ha tomado en torno a la ejecución de la política pública han implicado el manejo de flujos de información adecuados, una comunicación directa con la población objetivo y, sobre todo, un proceso de concertación que ha permitido la apertura de la participación ciudadana como reconocimiento del gobierno local y del rol que cumplen la comunidad y las organizaciones en la mejora de las condiciones de vida.

El Distrito asumió, en efecto, la participación como una herramienta clave para contribuir a la solución de los problemas más apremiantes de una población vulnerable, generados a partir de la obligación constitucional del Estado de velar por la protección y el uso colectivo del espacio público, y de la colisión con el derecho al trabajo de los vendedores informales, propiciando al interior de la administración una gestión más democrática, eficiente y eficaz.

Aunado a lo anterior, este factor de participación ciudadana ha permitido aumentar la capacidad de gobernabilidad tanto de las autoridades distritales como de los propios vendedores, crecientemente movilizados y organizados, fortaleciendo la

institucionalidad y las relaciones entre los ciudadanos, los vendedores informales y la administración distrital. Esto ha contribuido a satisfacer las demandas ciudadanas, lograr los propósitos de la política pública, y aumentar el control sobre la propia vida de los habitantes de Bogotá característico del Desarrollo Humano y el Derecho a la Ciudad.

5.1. PROCESO DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN.

Consensos y Disensos

Una vez expedido el Decreto 098 en el 2004, y en cumplimiento del mismo, se instaló una mesa de trabajo para la concertación, integrada por los miembros del Comité Interinstitucional y, en calidad de invitados especiales, la Policía Metropolitana de Bogotá y sesenta representantes de las organizaciones de vendedores informales, líderes independientes y artesanos.

Los integrantes de esta mesa suscribieron un documento de Consensos, Disensos y Acuerdos, resultado del trabajo realizado entre el 10 de marzo y el 30 de junio de 2004, en desarrollo de las políticas de concertación definidas por el Alcalde Garzón para procurar soluciones a las diversas problemáticas que afectaban la ciudad y para recomendar al Gobierno Distrital la adopción de políticas y programas integrales que permitieran dar alternativas de solución a la situación de los vendedores informales en la ciudad, en el marco de la política de espacio público físico.

Las instituciones que participaron por el Distrito en este proceso de concertación, así como las personas que lo hicieron en nombre de las organizaciones de vendedores informales, subrayan la importancia de que estos espacios se mantengan para dar garantía a unas recomendaciones que deben tener un desarrollo cierto, en procura de una solución duradera al problema de los vendedores informales desde la perspectiva social y económica propuesta por la administración.

En este orden de ideas, los aspectos más relevantes que se produjeron como resultado de la mesa de trabajo a mediados del 2004 fueron los siguientes:

CONSENSOS

1. La administración distrital y los representantes de los vendedores informales coinciden en que la Sentencia T – 772 de 2003 subraya la importancia de la prevalencia de los principios del *Estado Social de Derecho*, que i.) vincula la protección que debe brindar el Estado a los derechos humanos, incluyendo lo

relativo a derechos económicos, sociales y culturales y ii.) introdujo importantes elementos de juicio para el análisis del problema del desempleo en Bogotá y sobre la importancia de encontrar salidas de común aceptación por la ciudadanía que ofrezcan, además del debido proceso y el trato digno establecidos en el ordenamiento jurídico, alternativas económicas viables a quienes hacen uso de la calle en las ventas informales como una estrategia de ingresos y de supervivencia.

2. También coinciden en que el espacio público es un bien colectivo y de interés general que debe ser incluyente y socialmente aprovechado, contemplando la posibilidad de ser utilizado económicamente por los vendedores ambulantes, en concordancia con normas y reglamentos que permitan su utilización de manera regulada, ordenada y controlada por la administración distrital, manteniendo en su definición los criterios de la democratización del espacio público físico.
3. Que la informalidad de la venta callejera en la ciudad facilita la aparición de organizaciones dedicadas al comercio ilegal, el trabajo infantil y la vinculación de otros sectores de población vulnerable.
4. De igual manera, que las oportunidades económicas derivadas de su uso deben distribuirse en forma democrática, con participación de todos los sectores, incluyendo el sector privado, con tratamiento preferencial a grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.
5. Que, para que dichas oportunidades puedan materializarse, es importante procurar una organización de los sectores informales adecuada y correspondiente con sus características sociales y económicas.
6. Que el uso social y económico del espacio público en la ciudad no está totalmente regulado y que, por lo tanto, requiere adecuaciones normativas adicionales que hagan posible el uso productivo del espacio público y de algunos bienes fiscales en poder de instituciones del Distrito que puedan usarse para el desarrollo de iniciativas comerciales con participación de vendedores informales.
7. Que es absolutamente necesario determinar con precisión la dimensión del problema de la venta informal en el espacio público de Bogotá.
8. Que el Fondo de Ventas Populares debe ser reestructurado de tal forma que se convierta en una verdadera entidad promotora de iniciativas y emprendimientos económicos de los vendedores informales, pero, además, de formas auténticas de economía popular.

9. Que la nueva política debe atender las condiciones de vulnerabilidad social y económica de la población informal que hace uso del espacio público físico en consonancia con las recomendaciones formuladas en la Mesa de Trabajo para la Concertación.
10. Que se debe reconocer que en el espacio público físico hacen presencia las manifestaciones y expresiones pluriculturales y pluriétnicas del país.

DISENSOS

1. Mientras la administración manifestó claramente que el espacio público físico continuaría teniendo un tratamiento especial, sin ceder en los logros obtenidos hasta el momento en su recuperación, adecuación y construcción, los representantes de los vendedores informales consideraron que no se podía “hablar de espacios recuperados, en tanto las actuaciones de las anteriores administraciones violaron los principios fundamentales del Estado Social de Derecho, no observaron el debido proceso y no ofrecieron alternativas económicas viables”.
2. Algunos sectores de los vendedores informales consideraron que la discusión con las autoridades distritales debía hacerse en torno a la búsqueda de alternativas económicas y en torno a cómo hacer realidad la utilización permanente del espacio público físico.
3. También consideraron que, de ser regulada la utilización económica del espacio público, ésta debía generar recursos destinados exclusivamente al fomento y la financiación de los programas para trabajadores informales de la calle.
4. Los representantes de los vendedores informales manifestaron que no debían utilizarse los operativos de control del contrabando y la piratería, - fenómenos que consideran “...resultado del modelo económico neoliberal” y una forma de abaratamiento del costo de vida para los habitantes de Bogotá -, como una excusa para hacer operativos de desalojo. Lo mismo se afirmó con relación al control de la explotación indebida del trabajo infantil y al control de la venta de alimentos en la calle.
5. También consideraron que la venta de alimentos en la ciudad, en carretas, bicicletas y otros dispositivos, no es más que la expresión de una forma honrada de combatir el hambre y que, en lugar de perseguirlos, las autoridades deben buscar la reglamentación de la venta en la calle, capacitando para ello a los vendedores informales.

6. Las organizaciones de vendedores informales se mostraron todo el tiempo en desacuerdo con que el distrito exigiera claridad y límite en la representación, considerando que eso sólo es posible después de un mejor y claro proceso de organización.
7. También manifestaron desacuerdo con el retiro de la calle de discapacitados, mujeres embarazadas y adultos mayores, porque para las familias su trabajo en estas condiciones representa ingresos de subsistencia.
8. Señalaron que todo el espacio público es susceptible de ser utilizado en la venta informal, mientras la administración afirma que es utilizable aquel que esté previamente regulado para su uso social y productivo. Fueron especialmente enfáticos en señalar que estarían dispuestos a pagar una tarifa establecida por la Administración por el uso productivo del espacio público físico en las condiciones actuales de ocupación. La administración señaló, por su parte, que existe regulación normativa que define las tarifas en caso de usos temporales y que determina los espacios que pueden ser susceptibles de ser utilizados.

ACUERDOS

1. Proponer a la administración distrital la creación de un ente consultivo especial para el análisis y el tratamiento del problema del sector informal y el uso del espacio público físico en el que tengan presencia diversos actores, tales como: Gobierno Distrital, representantes de organizaciones de vendedores informales, gremios de comerciantes, empresas abastecedoras del mercado informal, universidades, organismos de control, etc., que contribuya a la identificación y definición de políticas sobre el uso económico regulado del espacio público físico.
2. Procurar una mayor precisión sobre la dimensión del problema de los vendedores informales en Bogotá, sus características y dinámicas, con el propósito de diseñar políticas y programas más claros y eficaces. Las partes coincidieron en la importancia de que este análisis se adelante en el ámbito de lo local, promoviendo el fortalecimiento de estrategias de inscripción y registro, de tal forma que sea imposible la intermediación de terceros en este proceso.
3. Recomendar una revisión de las normas vigentes sobre espacio público y vendedores informales, de tal forma que el aprovechamiento ordenado y regulado para formas de economía popular sea posible.
4. Impulsar el registro y la vinculación a los programas y alternativas de usos temporales y permanentes que ofrezca el Distrito. Promover un sistema inte-

grado de uso económico regulado del espacio público en lo referente a sus usos temporales y al aprovechamiento permanente del patrimonio inmobiliario (IDRD, IDU, DADEP, alcaldías locales).

5. Para los fines de la regulación normativa sobre el uso del espacio público por vendedores informales, y en cuanto sea legalmente procedente, propiciar Acuerdos o Pactos de Convivencia antes que acciones de Policía.
6. Promover y fortalecer formas organizativas adecuadas y ajustadas a las características del sector que sirvan como interlocutores y receptores de los programas sociales y económicos que puedan adelantarse en procura de la formalización de los vendedores ambulantes y estacionarios.
7. Distinguir los tiempos del tratamiento del problema a corto y mediano plazo, de tal forma que sea posible un Plan de Transición que permita hacer los ajustes en lo institucional y organizacional, para una acción ambiciosa de usos temporales y estacionarios del espacio público.
8. Fortalecer la capacidad de respuesta institucional en las localidades para atender el fenómeno de las ventas informales.
9. Adelantar programas de seguridad social que estimulen la formalización de los vendedores informales en el campo de la salud, la educación y la vivienda.
10. Establecer un sistema de crédito como componente fundamental del proceso de regularización y formalización, y apoyar las iniciativas que en este sentido presenten los vendedores informales para la puesta en marcha de nuevos emprendimientos económicos que permitan su incorporación a la economía formal del país.
11. Promover la reestructuración del Fondo de Ventas Populares, teniendo en cuenta los siguientes criterios:
 - Debe ser una entidad orientada a impulsar procesos de formalización de la economía informal.
 - Debe ser una empresa de gestión de iniciativas asociativas, con cofinanciación y activa participación de los sujetos de la economía informal.
 - Debe ser gestor de iniciativas para la organización y capacitación de los vendedores informales y su núcleo familiar, con miras a su incorporación a proyectos y alternativas productivas sostenibles.

12. Revisar la situación de las casetas “Feria Popular”, orientando esfuerzos a su reestructuración y/o consolidación económica y social.
13. Impulsar tanto entre los vendedores informales como entre los comerciantes formales acciones de autorregulación de uso del espacio público, expresadas, por ejemplo, en su desocupación voluntaria, o en el rechazo de expresiones o actuaciones irregulares que en él se presenten.
14. Promover un Plan Especial Distrital de Comunicaciones de carácter pedagógico, en medios masivos y comunitarios de información, que sensibilice a la población y desvirtúe la idea de que el problema de la ocupación del espacio público se reduce, exclusivamente, a su ocupación por vendedores informales.
15. Convocar a una reunión nacional e internacional sobre el tema de espacio público y mercado informal que nutra ampliamente la reflexión sobre el problema.
16. Allegar las presentes recomendaciones al grupo consultor que trabaja actualmente en el proceso de elaboración del Plan Maestro de Espacio Público, para que las mismas sean estudiadas, evaluadas y estimadas en los aspectos pertinentes.
17. Anexar a este documento las propuestas presentadas por las distintas organizaciones de vendedores informales para ser consideradas en consonancia con lo que está aquí contenido⁷⁷.

Las instituciones que participaron en este proceso de concertación por parte del Distrito, así como las personas que lo hicieron en nombre de las organizaciones de vendedores informales, señalaron que lo expresado en dicho documento es sólo una bitácora de actuación frente a uno de los temas más cruciales de cuantos afectan a Bogotá, y reconocieron el interés del Concejo de Bogotá en apoyar esta tarea de concertación, al igual que el enorme esfuerzo de la Veeduría Distrital, las centrales obreras, las entidades y organismos de los sectores públicos y privados que participaron e intervinieron en el trabajo de la Mesa, aportando y allegando elementos de juicio para su gestión y para contribuir de manera seria a la solución del problema de la venta informal en las calles de Bogotá.

77 Documento de Consensos, Disensos y Acuerdos. Mesa de trabajo para la Concertación. Junio 2004

5.2. ASAMBLEAS LOCALES DE VENDEDORES INFORMALES Y MESAS DE CONCERTACIÓN

Como un espacio de participación ciudadana, se llevaron a cabo dos jornadas de Asambleas Locales simultáneas en 19 de las 20 localidades de la ciudad, reafirmando un reconocimiento del derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones de la vida económica, política, administrativa y cultural de la ciudad⁷⁸.

El primer paso se dio el 21 de julio de 2004 mediante la convocatoria de la Asamblea General Distrital de Vendedores Informales de toda la ciudad. En aquella ocasión se hicieron presentes en la Plaza de Bolívar 30.000 vendedores informales, los cuales, posteriormente, y con el apoyo de la Administración Distrital, se organizaron por localidades para realizar las Jornadas de Asambleas Locales de vendedores informales, efectuadas el 19 de agosto de 2004 y el 28 de septiembre de 2006.

Como resultado de la Primera Jornada simultánea realizada el 19 de agosto de 2004, en cada una de las localidades se crearon los Comités Locales de Vendedores Informales, conformados por los representantes elegidos democráticamente en las fechas arriba señaladas y con los cuales la administración distrital ha venido realizando, a lo largo de estos años, una ardua tarea de diálogo y concertación, creando así los instrumentos necesarios para que la administración pueda, por un lado, cumplir con el imperativo constitucional de velar por la integridad del espacio público y su destinación al uso común y, por otro, acatar la misma Carta Política, ofreciendo alternativas económicas a las personas que, debido a la situación socio-económica del país, se ven forzadas a acudir a la venta callejera como único medio de obtener el mínimo vital para su subsistencia y la de sus familias.

Estos años de constante diálogo y concertación han permitido generar un clima de confianza y cordialidad nunca antes visto entre la administración distrital y la población de vendedores informales, quienes han manifestado que ésta ha sido la mejor oportunidad que les ha dado una administración en años para ser actores principales en el ejercicio democrático de participar en la toma de las decisiones que determinan el rumbo socio-político de la ciudad.

Nunca antes en la historia de Bogotá la administración distrital había puesto las condiciones necesarias para generar, a favor de una población vulnerable, un escenario de participación ciudadana como las mesas de concertación local, en las cuales no se imponen los programas o proyectos de iniciativa institucional, sino que se

78 La localidad de Sumapaz no presenta invasión del espacio público por ventas informales.

escuchan y recogen las ideas productivas de los mismos vendedores informales para convertirlas luego en hechos reales y, en el mejor de los casos, en verdaderos proyectos productivos.

Estas mesas de concertación local se crearon como el escenario idóneo para que el comité de vendedores y la administración distrital y local propongan, estudien, analicen, debatan y decidan conjuntamente sobre los programas y proyectos adelantados por la administración distrital, así como sobre las propuestas hechas por los respectivos comités locales de vendedores informales que estén dirigidas a solucionar, mitigar o controlar el impacto negativo que genera la problemática de ventas informales en el espacio público de cada localidad.

En ese contexto, y en vista del impulso y la acogida que ha tenido la política distrital de espacio público físico y ventas informales, se institucionalizó, pensado en el futuro, esta política pública, generando herramientas idóneas como el Plan Maestro de Espacio Público y sus decretos reglamentarios, considerados instrumentos que permitirán a las administraciones posteriores contar con los mecanismos legales para ejecutar políticas públicas que propendan por una ciudad moderna y humana.

Bajo estos lineamientos, y con el firme propósito de seguir promoviendo la eficiencia en la gestión pública, el cumplimiento de los fines de las entidades distritales, y la orientación de la gestión a la obtención de resultados conforme a las necesidades sociales de esta población, el 28 de septiembre de 2006 se realizó la Segunda Jornada simultánea, contando para ello con el respaldo y apoyo de la administración distrital, tanto en los aspectos de coordinación y logística como de seguridad durante la jornada. Hicieron parte activa de estos eventos la Veeduría, la Contraloría, la Personería y la Registraduría Distrital, entidades encargadas de garantizar la transparencia y eficiencia del proceso de escrutinio y elección de los vendedores que conformarían los Comités Locales de la ciudad.

Las jornadas, además de tener como objetivo general el de promover la participación de acuerdo al sistema constitucional que rige la democracia participativa, tuvieron como objetivos específicos los siguientes:

- Propiciar la creación y puesta en funcionamiento de los Comités Locales de Vendedores Informales en Bogotá, integrados por 5 miembros principales y 5 suplentes, y, por ende, afianzar los procesos de participación y concertación que deben ser inherentes al Comité Distrital de Vendedores Informales, que está conformado por 2 de los miembros principales de cada Comité Local.
- Reconocer la política distrital sobre el uso democrático del espacio público físico y la inclusión socioeconómica de los vendedores informales.

- Reconocer la participación del Comité Distrital y los Comités Locales de vendedores informales en la construcción de la política distrital sobre el uso democrático del espacio público físico y la socioeconómica de los vendedores informales.
- Consolidar el proceso organizativo de los vendedores informales dando a conocer los logros obtenidos en los últimos años.
- Identificar representantes - líderes propositivos - en los procesos de participación, organización y concertación para la consolidación de la política distrital.

El proceso realizado a través de dichas Jornadas de Asambleas Locales simultáneas se calificó como un proceso histórico, en la medida en que logró incrementar la participación de la ciudadanía. Se destaca como resultado de la segunda jornada la inscripción de un total de 22 mil vendedores informales, de los cuales el 95% participaron activamente y manifestaron su intención de continuar en el proceso democrático propiciado mediante las asambleas simultáneas, frente a 12 mil vendedores que participaron en la jornada del 2004.

En la segunda jornada, realizada en el 2006, algunas localidades utilizaron el sistema de planchas y otras, como Santa Fe, Engativá, Antonio Nariño, usaron el voto nominal para la elección de sus representantes. El sistema fue diseñado por las agremiaciones de vendedores informales con el apoyo de las centrales obreras de Colombia, Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Central General de Trabajadores (CGT), que cuentan en sus registros con más de 20 mil vendedores informales tan sólo en Bogotá. Como se mencionó en los párrafos anteriores, el IPES participó en el proceso de acompañamiento, mientras que la Personería, la Veeduría, la Defensoría del Espacio Público y la Secretaría de Gobierno se desempeñaron como vigilantes de la jornada para garantizar su transparencia.

Para la Secretaría de Gobierno, el éxito de la jornada radicó en haber logrado doblar las cifras de participación y la renovación de liderazgos de esta comunidad que vive y palpita con la ciudad. Tal como lo señaló el Secretario de Gobierno, “uno de los principales objetivos que construimos entre todos, es decir, entre el Distrito y la comunidad de vendedores informales, es el darle cuerpo a una política ordenada y reglamentada del espacio público en la ciudad para transformar sus condiciones de vida”.

Los 95 representantes elegidos el 28 de septiembre de 2006 hacen presencia activa en el Comité Distrital de Ventas Informales, por ser éste el espacio democrático más adecuado para la concertación con miras a dar solución integral a esta

forma de subsistencia, pero también de respeto al espacio público físico. Las agremiaciones de vendedores informales manifestaron su complacencia con el proceso, su organización y el éxito de la jornada.

En ese mismo sentido, y acatando el fallo de la Tutela 772 de 2003, la administración distrital dispuso lo necesario para nombrar en la Junta Directiva del IPES a dos representantes de los vendedores informales, quienes actúan y participan en la toma de decisiones propias de la política impulsada.

El distrito cumplió en esta materia con lo señalado en el Plan de Desarrollo Distrital que establece, entre otros, que, en el ejercicio de la promoción de la democracia participativa y pluralista, se debe garantizar la inclusión social de poblaciones vulnerables, concretando y reconociendo así el espíritu constitucional del Estado Social de Derecho.

5.3. PACTOS DE CUMPLIMIENTO

Como herramienta para concretar la concertación, se diseñaron los *Pactos de Cumplimiento*, definidos como la suma de compromisos entre los diferentes actores que se relacionan localmente en y con el espacio público físico. Por esta razón, tienen como propósito fijar con claridad las formas cómo se hace posible el uso regulado, ordenado y controlado por la administración del espacio público físico y sirve de guía a los vendedores informales y a la ciudadanía en general para la organización, regulación y orientación de su comportamiento durante el tiempo y en el espacio en que se les autoriza realizar su trabajo.

Los Pactos se realizan mientras la administración distrital en su conjunto adelanta las tareas necesarias para hacer efectivas las alternativas de reubicación y formalización de los trabajadores informales de la calle. Es por ello que, tanto su definición como sus componentes, han sido el resultado de juiciosos análisis jurídicos y políticos, con los que se buscó dar paso a la solución definitiva sobre el tema del espacio público físico en cuanto al derecho que se debe garantizar a la ciudadanía para su uso ordenado y democrático, pero también el derecho al trabajo de una población que día a día crece y que a pesar de ser explotada y utilizada por intereses particulares o simplemente excluida de las mínimas posibilidades de subsistencia, encontró en esta política alguna posibilidad de no ser perseguida.

En ese orden de ideas, los Pactos se han llevado a cabo como ejercicios de concertación que, a partir del conocimiento, el reconocimiento y la revaloración de las condiciones de cada uno de sus participantes, permiten la comprensión de las

diferentes condiciones en que viven los vendedores informales y sus familias⁷⁹. De acuerdo con el Consejo de Estado, “el Pacto de Cumplimiento no es un acto administrativo ni un contrato con la Administración, sino un convenio entre los ciudadanos y las autoridades mediante el cual se busca la convivencia pacífica entre todas las personas....así como el desarrollo del derecho al trabajo para personas que tienen como único medio de subsistencia las ventas ambulantes. Por lo tanto en este acuerdo no se generan más obligaciones que las originadas en un pacto de caballeros”⁸⁰.

Aunque en los *Pactos de Cumplimiento* la administración distrital acepta la permanencia temporal de los vendedores informales en el espacio público, estos deben comprometerse a respetar las normas y reglas de convivencia señaladas en el ordenamiento jurídico y todos los compromisos convenidos, habida cuenta que los pactos no implican otorgar a los vendedores informales derechos adquiridos para explotar libre e intemporalmente el espacio público, porque, si bien en el mismo se acuerdan unas reglas de convivencia mínimas, “la titularidad de los derechos de uso público, aún cuando se permita a los particulares su uso y goce, siguen siendo del Estado”⁸¹.

Los Pactos implican que los actores o suscriptores de los mismos conciban a cabalidad la convivencia como una cualidad específica de las relaciones cotidianas que hace posible la armonización de los intereses individuales con los colectivos, reconozcan la capacidad de autorregulación y compromiso de los ciudadanos con la formalización de su actividad económica, y la recuperación del espacio público de la invasión y su uso desordenado y no regulado.

Por estas razones, su objetivo primordial se enfoca en alcanzar unos acuerdos de autorregulación sobre el uso ordenado y controlado del espacio público físico, garantizando que unas reglas, definidas en las sesiones de concertación que se realizan periódicamente en cada una de las localidades, se cumplan de forma tal que se vayan ordenando las actividades de los vendedores informales mientras la administración local y distrital en cabeza de las entidades que conforman el Comité Intersectorial garantizan la oferta de alternativas productivas viables y sostenibles para ellos, de manera que puedan avanzar hacia la formalidad sin que su mínimo vital se ponga en riesgo.

La autorregulación debe enfocarse en los aspectos más problemáticos de la ocupación del espacio público físico. Entre otros, en garantizar la movilidad peatonal y

79 IPES: Los Pactos de Cumplimiento y el Fondo de Ventas Populares del Distrito Capital, IPES, Bogotá, 2005.

80 Sentencia de segunda instancia del Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo, sección cuarta, Acción Popular, 30 de Abril de 2003.

81 *Ibidem*, p. 17.

vehicular, mitigar el impacto de las ventas informales en el comercio formal, impedir la venta de productos ilegales, hacer cumplir las normas de calidad en la venta de alimentos e impedir su venta irregular, contribuir al mejoramiento de la seguridad, hacer cumplir las normas ambientales y sanitarias, cuidar el patrimonio urbanístico, y fortalecer las organizaciones y los liderazgos.

Para el desarrollo del proceso de construcción de los *Pactos de Cumplimiento*, se estableció una metodología que pretendió dar cuenta de los pasos necesarios para asegurar un conocimiento previo y minucioso de las circunstancias, los intereses y los problemas vividos por cada uno de los participantes, de manera que se lograra construir un diagnóstico completo sobre el estado del espacio público físico en cada localidad. Igualmente, se recogieron las diferentes sugerencias y propuestas de cada participante que, aunadas a las ofertas presentadas por la administración, podrían configurar una base importante para encontrar las soluciones. La metodología diseñada sirvió como referente para llevar a cabo una concertación ordenada, sistemática y con perspectiva, aplicándose en cada lugar los ajustes relacionados con la propia realidad local.

Los *Pactos de Cumplimiento* rigen y se aplican en el espacio que específicamente se determina en ellos y respecto de la ubicación de los vendedores informales por él cobijados. Por su condición de ser local y de generar un gran impacto en la convivencia de la localidad, debe ser suscrito por todos los participantes, incluyendo a vendedores formales e informales, autoridades religiosas y cívicas, organismos de control, organizaciones sociales y comunitarias, etc.

El esquema de creación y aplicación de los *Pactos de Cumplimiento* se puso en marcha simultáneamente en seis localidades priorizadas por la administración distrital para mitigar el impacto de la invasión del espacio público físico por las ventas informales, mientras se adelantaban, paralelamente, las gestiones de tipo jurídico, técnico y económico que permitieran darle manejo a la problemática en la perspectiva de ofrecer soluciones viables y sostenibles en beneficio de esta población vulnerable.

Las primeras localidades beneficiadas con este esquema fueron Santa Fe, Candelaria, Antonio Nariño, San Cristóbal, Chapinero y Teusaquillo. Como producto del trabajo de concertación, se suscribió el *Pacto de Cumplimiento* de Santa Fe - Candelaria, mientras que las restantes localidades asumieron la misma metodología sin necesidad de suscribir un documento; posteriormente, se continuó el proceso de concertación de las 13 localidades restantes, enfatizando la tarea en Suba, Kennedy, Barrios Unidos, Mártires, Bosa, Usaquén y el sector del cerro de Monserrate, gestión que ha permitido lograr acuerdos de autorregulación y corresponsabilidad por parte de la población de vendedores informales, en especial en el último trayecto del proceso que vincula y articula los distintos tipos de soluciones y alternativas viables a

través de la operación de la REDEP, incluyendo zonas de aprovechamiento regulado para la ubicación y funcionamiento de módulos de venta (kioscos), puntos de encuentro, ferias temporales y de temporada, así como zonas de transición y espacios análogos conexos al espacio público. El capítulo 6 presenta el desarrollo de estas alternativas y los resultados obtenidos.

Un *Pacto de Cumplimiento* implica poner en ejecución un modelo de uso económico, regulado y ordenado del espacio público que incorpore compromisos y acciones convenidas para ser implementadas en las localidades, tanto por parte de la administración distrital como por parte de los vendedores informales. El esquema puesto en operación se sintetiza en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Los Compromisos

ADMINISTRACION DISTRITAL PARA FACILITAR LA MOVILIDAD DE PEATONES Y VEHICULOS	VENEDORES INFORMALES PARA FACILITAR LA MOVILIDAD DE PEATONES Y VEHICULOS
<ul style="list-style-type: none"> o Disponer el reglamento de regulación del espacio público Físico, definiendo, entre otros, el área que debe ocupar cada vendedor en el andén, en una fila, de espaldas a la vía vehicular, despejando las esquinas, liberando los accesos a los locales comerciales. o Establecer las zonas de estacionamiento de vehículos particulares. o Hacer cumplir las normas y horarios de carga y descarga de mercancías. 	<ul style="list-style-type: none"> o Cumplir el reglamento de regulación del espacio público físico expedido por la administración distrital y no utilizar carretas, triciclos, coches y otros elementos móviles que impidan la circulación. o No ocupar los paraderos de buses y Transmilenio, ni los accesos y recorridos de los puentes peatonales. o Respetar los espacios recuperados y las zonas especiales determinadas por las autoridades distritales.
PARA PROTEGER A LOS NINOS E IMPEDIR SU EXPLOTACION LABORAL	PARA PROTEGER A LOS NINOS E IMPEDIR SU EXPLOTACION LABORAL
<ul style="list-style-type: none"> o Impedir la explotación laboral infantil, conforme a la Constitución Política y al Plan de Desarrollo Distrital 2004 – 2008. o Buscar con las instancias distritales encargadas del bienestar social, el cuidado, en casos imperativos, de niños de padres vinculados al programa. o Buscar con la Secretaria de Educación cupos escolares para los niños de padres vinculados al programa. 	<ul style="list-style-type: none"> o No involucrar a los niños en actividades de venta callejera. o Cumplir con los requerimientos de las entidades distritales encargadas del bienestar social y la educación, en lo relativo a que los niños permanezcan fuera de las actividades de la calle.
PARA IMPEDIR LA VENTA DE CONTRABANDO, PIRATERIA, SUSTANCIAS PSICOTROPICAS	PARA IMPEDIR LA VENTA DE CONTRABANDO, PIRATERIA, SUSTANCIAS PSICOTROPICAS
<ul style="list-style-type: none"> o En coordinación con la Policía Metropolitana, garantizar operativos que impidan la venta de mercancías de contrabando y piratería. o Desarrollar acciones para enfrentar la circulación de drogas y armas. 	<ul style="list-style-type: none"> o Suspender la venta de mercancía de contrabando y piratería. o No portar armas

<p>PARA CONTRIBUIR CON LA SEGURIDAD EN LA CALLE</p>	<p>PARA CONTRIBUIR CON LA SEGURIDAD EN LA CALLE</p>
<ul style="list-style-type: none"> o Facilitar el registro de los vendedores informales que se vinculen a los pactos de cumplimiento. o En coordinación con la Policía Metropolitana y con participación de la ciudadanía, establecer mecanismos para prevenir actividades ilícitas. o Impedir el uso de estufas de gas o gasolina, u otros elementos que puedan poner en riesgo la seguridad ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> o Informar a las autoridades sobre los sitios de almacenamiento de la mercancía de origen ilícito. o Cumplir con las normas de convivencia ciudadana, evitando el consumo de alcohol, drogas, así como las riñas y las confrontaciones callejeras.
<p>PARA ORGANIZAR LA VENTA DE ALIMENTOS Y GARANTIZAR QUE CUMPLAN CON NORMAS DE SANIDAD</p>	<p>PARA ORGANIZAR LA VENTA DE ALIMENTOS Y GARANTIZAR QUE CUMPLAN CON NORMAS DE SANIDAD</p>
<ul style="list-style-type: none"> o Hacer cumplir las normas de sanidad y calidad para la venta de alimentos callejeros. o Erradicar del espacio público físico la venta de alimentos que no cumplan con las normas sanitarias. o Definir las zonas para la venta de alimentos y garantizar las condiciones de sanidad. 	<ul style="list-style-type: none"> o No utilizar estufas para la elaboración de alimentos y cumplir con las normas sanitarias. o No preparar alimentos en la calle que no cumplan con las normas sanitarias. o Organizar la venta de alimentos en los espacios asignados por la administración distrital.
<p>ADMINISTRACION DISTRITAL PARA CONTRIBUIR CON LA PRESERVACION DEL MEDIO AMBIENTE Y EL PATRIMONIO ARQUITECTONICO</p>	<p>VENDEDORES INFORMALES PARA CONTRIBUIR CON LA PRESERVACION DEL MEDIO AMBIENTE Y EL PATRIMONIO ARQUITECTONICO</p>
<ul style="list-style-type: none"> o Conformar un comité de aseo y vigilancia de normas ambientales y sanitarias, con la participación de los vendedores informales. o Identificar los edificios considerados como patrimonio arquitectónico y urbanístico del sector. o Hacer cumplir las normas ambientales y sanitarias establecidas para y en el espacio público físico. 	<ul style="list-style-type: none"> o Respetar las normas ambientales en materia de contaminación ambiental, visual y auditiva. o Mantener limpios de basuras los lugares de trabajo, con un adecuado manejo de residuos sólidos y líquidos. o No utilizar como vitrina la fachada de los edificios y evitar el deterioro del escenario urbano. o Respetar los espacios aledaños a monumentos y proteger los edificios de valor cultural, urbanístico y arquitectónico.
<p>PARA PROPONER ALTERNATIVAS ECONOMICAS SOSTENIBLES PARA LA FORMALIZACION DE LOS VENDEDORES INFORMALES</p>	<p>PARA PROPONER ALTERNATIVAS ECONOMICAS SOSTENIBLES PARA LA FORMALIZACION DE LOS VENDEDORES INFORMALES</p>
<ul style="list-style-type: none"> o Ofrecer programas de reubicación física en bienes fiscales, bienes comprados o arrendados, o entregados por la Dirección Nacional de Estupeficientes. o Ofrecer programas de reubicación laboral en empresas distritales. o Concertar y fomentar el desarrollo de proyectos microempresariales y comerciales con su respectiva capacitación. o Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de vendedores informales. o Mantener los espacios de concertación entre las partes mientras dichas soluciones son gestionadas, siempre y cuando se respeten, por parte de los vendedores informales, los compromisos adquiridos. o Ofrecer programas de uso temporal y de temporada en espacios públicos físicos previamente identificados. 	<ul style="list-style-type: none"> o Trasladar sus actividades a los nuevos espacios asignados. o Una vez hecha efectiva la reubicación, suspender definitivamente la venta callejera para asumir una nueva actividad económica. o Apoyar la organización de ferias temporales y de temporada y cumplir con los requisitos establecidos. o Generar procesos organizativos conducentes a la buena gestión de los programas sociales que ofrece la administración distrital.

5.4. PACTO DE CUMPLIMIENTO DE SANTA FE - CANDELARIA

Para intervenir las localidades afectadas por la problemática de invasión del espacio público físico por vendedores informales se estableció previamente un orden de prioridad acorde al impacto que genera dicha actividad frente a la ciudad en su conjunto, iniciando, en consecuencia, con las localidades de Santa Fe y Candelaria.

La administración distrital y local diseñaron un trabajo de sensibilización hacia los vendedores informales que ocupaban los espacios públicos no recuperados en ese momento, con el fin de promover la autorregulación y mitigar el impacto negativo que generaba la ocupación desordenada y desbordada del espacio público físico, afectando a la ciudadanía residente y flotante del centro de la ciudad. Sobre este ejercicio de concienciación se convino la suscripción de un *Pacto de Cumplimiento* entre todos los actores sociales, políticos, gremiales y religiosos que permitiera identificar claramente compromisos y deberes de los vendedores informales, comerciantes formales, gobierno distrital y ciudadanía en general.

Previamente a la suscripción del mismo, se realizaron campañas de divulgación y promoción de los procesos de autorregulación contenidos en el documento del Pacto necesarios para dar cumplimiento a las pautas de comportamiento establecidas, como el respeto de la movilidad y la seguridad, el control de la venta ilegal, o el comportamiento respetuoso y conveniente en el espacio público físico, entre otras. Se destacó la distribución masiva de volantes entre los vendedores informales de la localidad, diseñados e impresos por la Secretaría de Gobierno, cuya difusión se realizó mediante brigadas de orientación dirigidas por Misión Bogotá, en coordinación con la Alcaldía Local y el IPES.

Al cierre del plazo establecido para su firma, 1.310 vendedores informales habían suscrito el Pacto, lo cual representaba cerca del 75% de los vendedores identificados en la localidad. El listado de vendedores informales suscriptores del Pacto fue depurado por el IPES con el propósito de verificar que los firmantes estuviesen registrados como vendedores informales en las localidades de Santa Fe y Candelaria, sirviendo de filtro para establecer quiénes desarrollaban su actividad tradicionalmente en la localidad y quiénes lo hacían de manera esporádica o se aprovechaban de la ausencia de regulación sobre el tema. A este listado se sumó el censo realizado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que asumió una acción popular interpuesta para velar por la protección y preservación del espacio público físico de este sector.

Una vez concluida la verificación de ambos listados, se procedió a la identificación de los vendedores informales y a su reubicación en locales comerciales propiedad del distrito, mecanismo que permitió mantener un control de la localidad y evitar la trashumancia de los vendedores por la ciudad. Las autoridades distritales

han mantenido un control riguroso sobre el cumplimiento del Pacto para garantizar que aquellos vendedores informales que no lo hayan suscrito, al no comprometerse con las pautas de convivencia en él estipuladas, sean sujetos de aplicación de las medidas correctivas señaladas en el Código de Policía por encontrarse realizando una ocupación indebida del espacio público físico. De igual manera, quien, habiendo suscrito el Pacto, incumpla con sus principios y contenidos, será remitido a la instancia de resolución de conflictos a fin de que ésta determine o no su expulsión del Pacto.

Es importante destacar que los 1.310 vendedores informales que suscribieron el Pacto de Santa Fe - Candelaria en ceremonia efectuada el 11 de noviembre de 2004 han cumplido con los propósitos y compromisos que fundamentan el proceso de concertación y participación para avanzar hacia la formalidad, obteniendo prerrogativas para ser beneficiarios de los programas de inclusión económica y social del distrito frente a otros vendedores que fueron renuentes a la suscripción del mismo.

5.5. PROCESO DE CONCERTACIÓN Y PACTOS EN OTRAS LOCALIDADES

Con la estructuración de los *Pactos de Cumplimiento* ha sido posible construir una metodología sencilla y flexible que se adecua a la realidad de cada localidad y ha posibilitado el acercamiento de los diferentes actores involucrados en esta problemática, atendiendo los diversos requerimientos de los diferentes grupos poblacionales. Esta metodología ha permitido crear un escenario que facilita el diálogo respetuoso y armónico entre grupos sociales heterogéneos, consolidando la interacción y, por ende, la concertación dinámica entre los ciudadanos.

Bajo este esquema, en las localidades priorizadas, la labor de las Mesas de Concertación Local encargadas de construir y hacer seguimiento a los componentes del *Pacto de Cumplimiento* fue de particular relevancia. Dicho equipo, liderado por el respectivo Alcalde, está integrado por los cinco representantes de los vendedores informales, los representantes del comercio formal, de las universidades y/o colegios de la localidad, las JAL, las autoridades eclesiásticas y otras instancias de la localidad vinculadas con el tema.

De forma complementaria, desde la Secretaría de Gobierno se conformó y lideró un equipo jurídico interinstitucional denominado Nodo Jurídico, que centró su tarea en la conceptualización y viabilidad jurídica de los Pactos por ser éstos la primera alternativa económica integral que el distrito ofrecía a los vendedores informales con un carácter temporal no superior a seis meses, mientras se materializaban las alternativas económicas viables y sostenibles para esta población.

La metodología implementada sugiere los siguientes pasos:

- Convocatoria de los actores públicos, privados y ciudadanos.
- Instalación de la mesa de concertación local.
- Presentación de la política integral diseñada por las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Espacio Público.
- Conformación de un equipo local interinstitucional de apoyo al proceso, coordinado por el Alcalde Local.
- Elaboración de un cronograma de trabajo.
- Elaboración de un diagnóstico de la situación local.
- Identificación de las calles más críticas.
- Georeferenciación de la problemática de las ventas informales mediante la actualización de los registros existentes.
- Definición de las propuestas y las reglas de uso ordenado del espacio público físico para el proceso de autorregulación.
- Aplicación de las reglas definidas para la autorregulación.
- Inicio del proceso de autorregulación.
- Identificación de posibilidades de solución para la formalización de la actividad de los vendedores informales.
- Priorización de las propuestas de solución por parte de la mesa de concertación local.
- Remisión al IPES de las propuestas priorizadas, para definir su viabilidad, sus costos y la estrategia para gestionarlas.
- Elaboración de una propuesta integral de atención a la población y definición de la inversión distrital o local si es el caso.
- Presentación de la propuesta integral a la mesa de concertación por parte del IPES.
- Reuniones con la comunidad de vendedores informales para socializar la propuesta integral.
- Promoción de las alternativas definidas mediante diferentes tipos de comunicación (personalizada, volantes, cuñas radiales, entre otras).

- Decisión personal y voluntaria sobre la alternativa que se considere adecuada para cada uno de los vendedores informales.
- Asignación de las correspondientes alternativas.

Antonio Nariño y el Barrio Restrepo: una experiencia en marcha

En esta localidad se desarrolló uno de los más comprometidos procesos, contando con la activa participación del sector formal, una amplia participación de actores sociales y políticos y un acompañamiento permanente de los organismos de control distrital.

Si bien los contenidos del Pacto se concretaron, no se suscribió un documento, habida cuenta de que el DADEP puso de manifiesto las dificultades jurídicas que se podrían generar respecto a la viabilidad del uso de espacio público físico con fines económicos, dado que la mayor parte de la localidad había sido incluida como “zona recuperada” en el inventario correspondiente promulgado bajo la Resolución 291 de noviembre 26 de 2004.

En el conocido barrio Restrepo, un dinámico sector comercial y de vivienda de Bogotá ubicado en la localidad de Antonio Nariño, tomó forma la política de espacio público físico y ventas informales de la Alcaldía de Luís Eduardo Garzón.

El barrio Restrepo, tradicional sector capitalino de clase media, con amplia tradición comercial que alberga una dinámica actividad marroquinera y de calzado, ha conocido a lo largo de los años una fuerte presencia de vendedores callejeros en su área comercial. En la administración de Juan Martín Caicedo, luego de extensas negociaciones, se llegó a un acuerdo que permitió la ubicación de 370 vendedores en un solo edificio, el Centro Comercial Social.

La dinámica económica, política y social que impera en Colombia llevó a que 10 años después el espacio público fuera ocupado nuevamente por vendedores informales, en cifras semejantes a la de los noventa. En desarrollo de la política distrital, y en el marco de la sentencia de tutela de la Corte Constitucional, los sitios en donde estuvieron en el pasado los vendedores no podrían ser ocupados nuevamente, razón por la cual se hizo imperativa su reubicación.

Los vendedores informales ubicados en los barrios Restrepo y Santander han comercializado tradicionalmente alimentos (20%), cigarrillos y dulces (19.5%), ropa y calzado (19.5%), fruta y verdura (13.2%), misceláneos (10.1%), música (2.6%), y otros bienes (13.2%).

Tanto el comercio formal como los vendedores informales cuentan con un nivel de asociación importante. Los primeros están vinculados a diferentes instituciones, como la Cámara de Comercio, FENALCO, CORINCA y cielos abiertos, mientras los segundos han conformado organizaciones como ASOVED, ASUFRUT, ASOVIR y la Asociación de Vendedores Nocturnos. Este hecho ha permitido desarrollar una interlocución fluida con la administración distrital en la búsqueda de soluciones conjuntas para la reubicación de los vendedores ambulantes.

El proceso de encontrar una alternativa de reubicación tomó cerca de siete meses, permitiendo, después de más de 10 años, el despeje de andenes y calles alrededor de la zona comercial del Barrio Restrepo:

Primer paso: La concertación

En septiembre de 2004 se iniciaron los diálogos entre la Administración Distrital Central, la Alcaldía Local, los comerciantes formales y los vendedores callejeros informales, logrando generar un *pacto de cumplimiento* por medio del cual los actores comprometidos aceptaron unas reglas básicas de autorregulación para ordenar temporalmente el espacio público físico mientras se encontraba, a través del IPES, un espacio alternativo y con potencial comercial donde los 370 informales pudieran desempeñar su actividad de manera organizada y sostenible sin invadir el espacio público físico.

Segundo paso: Identificación de los espacios físicos

No era fácil encontrar un área que cumpliera con los requisitos necesarios de localización, extensión y condiciones legales para la reubicación de los informales. Se buscaba una solución realista y efectiva que lograra darle sostenibilidad en el tiempo a la actividad económica por ellos desarrollada. El Parque Centenario y el Pasaje Cultural y Comercial de la calle 15, ambos bienes fiscales del distrito, se convirtieron en el corazón del programa de reubicación en el barrio, para lo cual fueron sometidos a un proceso de adecuación física. El objetivo de reubicación y apoyo para la realización de proyectos productivos por parte de esta población se cumplió a partir de 2005 mediante la puesta en funcionamiento de un esquema de centros comerciales a cielo abierto que ofrecen seguridad y comodidades básicas a sus usuarios.

Tercer paso: Los Proyectos Productivos

Como resultado de la concertación, se identificó la vocación económica de los 370 informales, a quienes el IPES ofreció alternativas productivas encaminadas al

ingreso al mercado laboral (empleabilidad) y a la organización de pequeños negocios o unidades de emprendimiento. En ambos casos esto fue precedido por un período de capacitación que se materializó a través de cupos de formación para la productividad, apalancados con un apoyo económico diario en la Fundación Mario Santo Domingo, que capacita en áreas de trabajo como madera, cuero, platería, bordados, bolillo, puntadas, macramé, corte y confección; Artesanías de Colombia, que capacita en áreas de trabajo como madera, joyería e hilados; Fundación Corona, que ofrece formación en áreas de manipulación de alimentos y oficios técnicos; y Fundación Compartir, que brinda diferentes entrenamientos. El SENA, Misión Bogotá y el Banco de la Mujer complementaron la oferta distrital, con el propósito de vincularlos a programas sociales que propenden por el mejoramiento de la calidad de vida de los núcleos familiares.

Chapinero

En la localidad de Chapinero se concretó el contenido del Pacto siguiendo la metodología establecida. En esta localidad se destacó la participación activa y comprometida del sector formal, los gremios, las asociaciones y las universidades del sector. La localidad tiene una buena experiencia pedagógica y organizativa con los vendedores informales, lo que permitió alcanzar un satisfactorio nivel de desarrollo del proceso.

San Cristóbal

En esta localidad se avanzó en la redacción del Pacto, sin que se llegara a suscribir por diferencias con el sector formal, generadas por los resultados del pronunciamiento de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre la restitución de la zona.

Usaquén

Con el desarrollo industrial y comercial de Bogotá, la localidad de Usaquén ha sufrido la pérdida de la vocación residencial y, debido a las diversas interpretaciones de los conceptos de uso del suelo, tanto público como privado, esta situación ha derivado en la utilización indebida de predios y el incumplimiento de normas. Por esta razón, las administraciones distrital y local, en estrecha coordinación con la comunidad de la zona fundacional del Centro Histórico de Usaquén, se dieron a la tarea de encontrar una solución para la preservación como barrio residencial, conviviendo con el comercio de bajo impacto, sin desconocer el continuo deterioro y el alto riesgo que genera el impacto negativo de los comercios nocturnos.

Con el fin de recuperar uno de los núcleos fundacionales más importantes de la ciudad, la Alcaldía Local de Usaquén, con el acompañamiento de la Secretaría de Gobierno, lideró un proceso de concertación y participación ciudadana para recuperar su centro urbano, rescatar su importancia histórica y recobrar su relevancia urbana para el Distrito Capital, estableciendo parámetros claros para el cumplimiento de las normas ambientales, el control de los impactos negativos sociales y urbanísticos y observando en todo momento los derechos fundamentales inherentes a toda persona. Para estos efectos se adelantaron la construcción colectiva y la suscripción, en agosto de 2007, de un *“Pacto por la convivencia en el Centro Histórico y Fundamental de Usaquén”*.

Este Pacto se inscribe dentro de la política pública de convivencia ciudadana bajo premisas de solidaridad, participación ciudadana, respeto por los derechos humanos y reconciliación entre ciudadanos y ciudadanas para construir entre todos una Bogotá moderna y humana. Asimismo, sirve de guía a los diferentes actores sociales para la organización, regulación y orientación de su comportamiento dentro de su perímetro y durante su vigencia.

La solidaridad, como principio rector de este Pacto, requiere que los ciudadanos asuman la convivencia y la cooperación como una norma de vida e implica que las instituciones y las organizaciones sociales, cívicas y empresariales, contribuyan al desarrollo de los planes y programas que estructure el Estado para el logro del bienestar común.

En ese orden de ideas, los propósitos primordiales del mencionado Pacto se establecieron de la siguiente forma:

- Fijar reglas de convivencia ciudadana para cumplir las normas ambientales y evitar los impactos negativos sociales y urbanísticos en el casco histórico de Usaquén.
- Facilitar la movilidad de los peatones y vehículos para garantizar el derecho colectivo al goce del espacio público.
- Proteger los derechos fundamentales de niñas, niños, adolescentes, adultos y adultas mayores, personas discapacitadas y demás poblaciones vulnerables.
- Organizar y controlar el comercio formal de alto y bajo impacto y el comercio informal.
- Fortalecer los operativos para impedir tanto la venta de mercancía y alimentos en lugares no autorizados como la mercancía de contrabando, pi-

ratería, sustancias psicotrópicas, armas y cualquier otro tipo de artículo de carácter ilegal.

- Contribuir a la seguridad en la calle respetando los principios y valores que fundamentan este Pacto.
- Contribuir a la preservación del medio ambiente, respetando las normas para prevenir la contaminación visual y auditiva.
- Generar la corresponsabilidad de todos los actores sociales para preservar el patrimonio urbanístico, arquitectónico, ambiental, social y cultural de una comunidad.
- Crear un escenario idóneo y cívico que permita solucionar las diferencias por medio del diálogo y la conciliación.
- Respetar el derecho al descanso y la tranquilidad de los residentes del sector.
- Respetar los derechos de los comerciantes y trabajadores del sector, tomando en consideración que toda persona tiene derecho al trabajo.

Uno de los factores fundamentales para la viabilidad de la política sobre espacio público físico y ventas informales ha sido lograr que las medidas que toma la administración armonicen el derecho al mínimo vital de los sujetos de este sector de la población con los derechos colectivos en tensión, promoviendo procesos de concertación a partir de los cuales se generen posibilidades de solución a este complejo problema.

La participación es un principio constitucional que está presente en la filosofía política de esta administración y se garantiza por medio de procesos de concertación que no pueden entenderse como una fragmentación en la toma de decisiones, ni como una forma de cogobernar.

La concertación, en el contexto de la democracia participativa, implica tomar en cuenta las posiciones del otro, de la contraparte, argumentar, buscar y llegar a acuerdos en la toma de decisiones, pero manteniendo siempre la facultad de establecer las soluciones más adecuadas para la ciudadanía.

En todas las localidades las actuaciones inherentes al proceso de concertación y construcción de pactos se efectuaron de la mano de otras diligencias adelantadas por las autoridades distritales para que los vendedores informales respeten las zonas de espacio público recuperado. Se han desarrollado planes de preservación de las zonas especiales y zonas recuperadas en las localidades de Santa Fe, Candelaria, Mártires,

Puente Aranda, Barrios Unidos, Bosa y Antonio Nariño, además de los denominados Planes Presencia en puntos estratégicos de la ciudad para evitar la ocupación indebida del espacio público.

Las autoridades distritales también han realizado esfuerzos importantes y continuos para el control de las actividades ilegales que realizan algunas de las personas que se dedican al comercio informal a través de las ventas callejeras. En este sentido, se han adelantado operativos periódicos contra la defraudación de los derechos patrimoniales de autor llevándose a cabo la incautación de carátulas para CDs, casetes, discos compactos, DVDs y videos, libros piratas, computadores y quemadores. Igualmente, y en coordinación con la DIAN y otras autoridades nacionales, se han adelantado operativos contra el contrabando de discos compactos, calzado, ropa, lencería, juguetes, perfumería, cigarrillos, bisutería y perecederos. Sumado a lo anterior, la Policía Metropolitana de Bogotá, en coordinación con la Secretaría de Salud, ha desarrollado intensivos operativos masivos para el control de ventas de alimentos en la calle no aptos para el consumo humano. En este marco, y de acuerdo con la información suministrada por la Policía Metropolitana de Bogotá, se han capturado y judicializado un número importante de personas por la realización de estas conductas punibles.

5.6. EL FORO INTERNACIONAL DE ESPACIO PÚBLICO Y CIUDAD

Entre marzo y abril de 2005 se realizaron dos talleres de trabajo convocados en Bogotá por la Secretaría de Gobierno, en los cuales participaron activamente los encargados de la temática de espacio público físico de las ciudades de Quito y Lima. Como resultado de los mismos, la Secretaría Distrital de Gobierno, en asocio con la Cámara de Comercio de Bogotá, gestionó y realizó, en mayo de 2005, el Primer Foro Internacional de Espacio Público y Ciudad⁸² que contó con la participación de 1.200 personas durante dos días, logrando los siguientes objetivos:

- Conocer y debatir la política de espacio público físico y su aprovechamiento económico en las ciudades de Barcelona, Bilbao, Buenos Aires, Lima, Río de Janeiro, Quito, Bucaramanga, Cartagena y Medellín.
- Aportar elementos para el análisis y puesta en marcha del Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá.

82 Vid.: ALCALDIA MAYOR de BOGOTÁ, CAMARA de COMERCIO de BOGOTÁ: *Memorias. Foro Internacional de Espacio Público y Ciudad*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 2005.

- Conocer propuestas de soluciones a la ocupación del espacio público físico por vendedores informales.

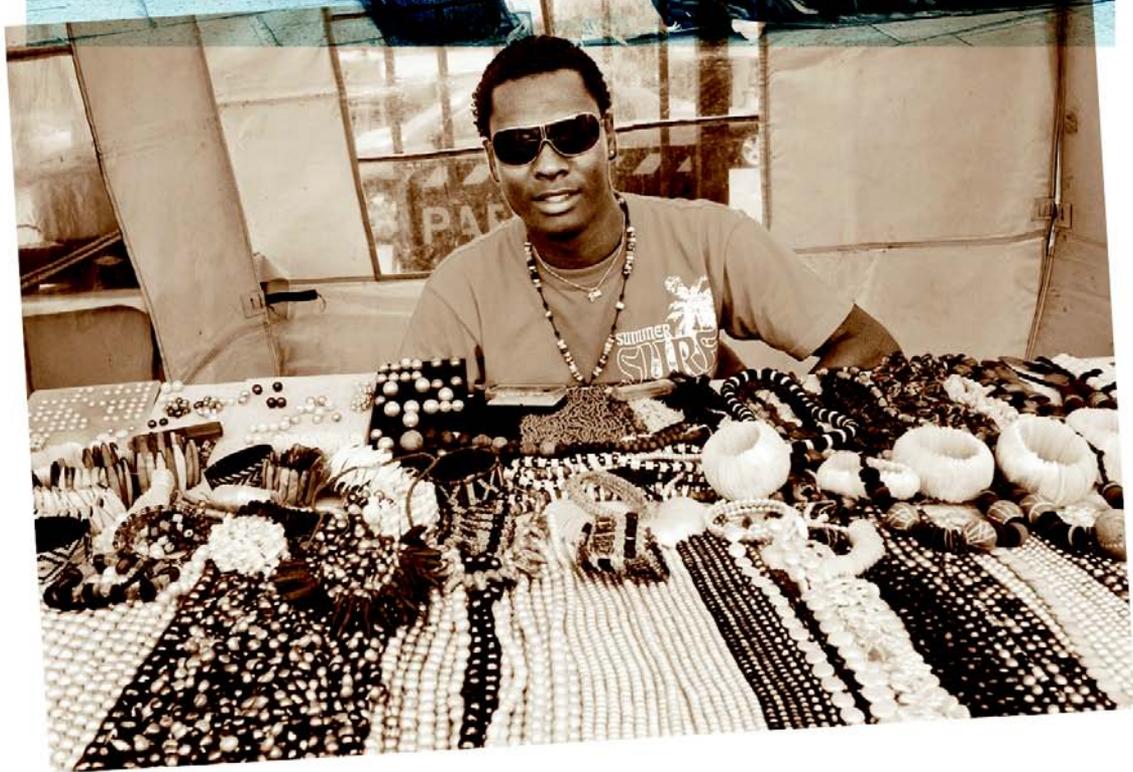
De la temática tratada, se destacan las intervenciones relativas a:

- La política distrital de espacio público físico en el Plan de Desarrollo Distrital.
- La visión empresarial del espacio público físico que enfatiza la competitividad de la ciudad y su impacto en la actividad económica, ahondando en las transformaciones de la ciudad y el manejo del espacio público física en los últimos años, apoyada en estudios realizados por la Cámara de Comercio de Bogotá sobre el impacto de las ventas callejeras en el comercio.
- El espacio público físico como condición de una ciudad democrática.
- La política de espacio público físico en diferentes ciudades colombianas.
- La gestión económica del espacio público físico.
- Presentación y debate sobre el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá.

Con su realización, se materializó uno de los acuerdos alcanzados en el 2004 con los vendedores informales, quienes participaron activamente en dicho Foro y encontraron un escenario propicio de carácter internacional para abordar e intercambiar experiencias sobre el tema de espacio público físico y mercado informal, cuya naturaleza nutrió ampliamente la reflexión sobre la problemática latente en la ciudad de Bogotá, a la vez que se afianzó el esquema de participación democrática promovido por la administración distrital.

VI

Componente socio-económico
y urbano



Componente socio-económico y urbano

6.1. DESARROLLO DEL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO

El Plan Maestro de Espacio Público (PMEP), adoptado mediante el Decreto 215 de Julio de 2005, se desarrolla, como vimos, a partir del fortalecimiento del sistema distrital para la gestión del espacio público y, en lo que corresponde a la ocupación por el comercio informal, de la concertación con los usuarios y vendedores informales, constituyendo la plataforma que sustenta la articulación de diversas acciones a nivel de las localidades, que van desde inducir los programas de inclusión social y económica a través de procesos de concertación y optimización de canales de comunicación, hasta la organización, manejo y generación de modelos para la formalización del comercio informal mediante un uso regulado del espacio público físico sustentado en su aprovechamiento económico.

Los elementos y parámetros de gestión, así como los criterios de operación de dicho Plan, toman como referentes principales los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Distrital, fundamentándose, por ende, en los lineamientos de la política distrital de espacio público físico, en especial en lo relativo a “crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todos y todas y, de avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social”.

Es así como, a partir del desarrollo de actividades orientadas al fortalecimiento del papel de coordinación del gobierno distrital, se promovieron procesos colectivos que vinculan las estrategias de corto, mediano y largo plazo dirigidas a la integración económica y social, la generación de empleo e ingresos y el logro progresivo de una sociedad más justa, con prioridades en la inversión y aprovechamiento para la consolidación del sistema de espacio público a través de acciones relacionadas con su construcción, sostenibilidad, defensa, pertenencia, disfrute y uso regulado.

En este contexto y para la implementación del Plan Maestro, se fijaron los siguientes parámetros políticos, jurídicos, de gestión y criterios de operación.

6.1.1 ACCIÓN POLÍTICA Y GESTIÓN OPERATIVA

Como se señala en el capítulo relacionado con el componente jurídico del proceso, el punto de partida es la Constitución Política que consagra el Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general. Asimismo, el artículo 82 determina que es deber del Estado velar por la integridad del espacio público físico y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales invocados, se consideró necesario disponer de un cuerpo normativo que regule, de manera sistemática, la generación, mantenimiento, administración, financiamiento, recuperación, manejo y aprovechamiento económico del espacio público físico en el Distrito Capital. A tal efecto, el Plan Maestro se convirtió en un instrumento estructurante del primer nivel de jerarquización, que permite reglamentar y controlar el uso regulado del espacio público, organizar un sistema de aprovechamiento económico del mismo y construir una red de servicios comerciales a los peatones; para ello se establecieron las políticas, objetivos, estrategias, programas y proyectos de largo plazo, con una vigencia de 19 años.

Así entendidos, los principios que sustentan el Plan Maestro de Espacio Público se circunscriben dentro de políticas de gestión, de calidad, de cubrimiento y accesibilidad, determinadas bajo los siguientes criterios específicos:

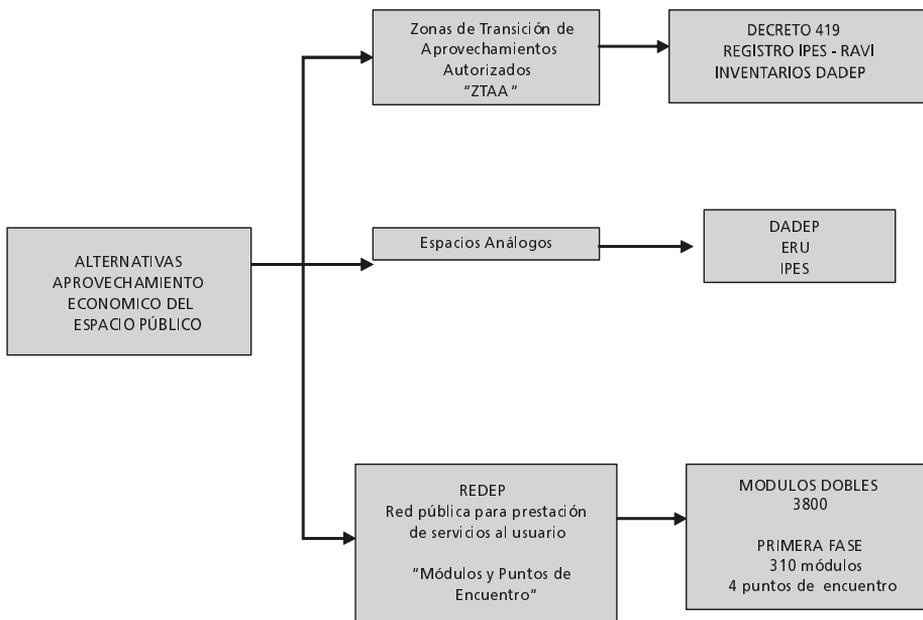
1. Contribuir a la consolidación de la estructura urbana mediante el desarrollo de una red de espacios públicos físicos, que garantice el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medio ambientales, de manera que se integren los elementos del espacio público físico construido con los de la estructura ecológica principal.
2. Facilitar la concreción de la perspectiva regional a través de la adopción y la ejecución de proyectos integrados de espacios públicos físicos de escala regional, partiendo del reconocimiento de la interdependencia y de los beneficios que ellos generan, tanto para los habitantes de Bogotá como para el conjunto de los núcleos urbanos y asentamientos localizados en su área de influencia, a fin de que contribuyan a su fortalecimiento y a la elevación de su calidad de vida.

3. Desarrollar procesos de generación, preservación, recuperación y adecuación de la estructura ecológica principal y del sistema de espacio público físico construido, así como de su administración y gestión económica.
4. Velar por la protección de la integridad del espacio público físico y su destinación al uso común, el cual se hará prevalecer sobre el interés particular. En desarrollo de este objetivo, se prevé la eliminación de las ocupaciones indebidas del espacio público físico y la ejecución de programas y proyectos encaminados a su recuperación.
5. Lograr la equidad social en el aprovechamiento económico del espacio público físico, desarrollando acciones mediante las cuales se privilegie a los sectores vulnerables de la sociedad.
6. Regular las zonas objeto de aprovechamiento económico y definir los instrumentos para que los aprovechamientos sean equitativamente compensados y/o remunerados.
7. Redefinir las funciones y competencias de las entidades distritales que intervienen en los procesos de planeación, construcción, mantenimiento, aprovechamiento y control de los diferentes componentes del sistema de espacio público físico, con el fin de obtener una adecuada coordinación interinstitucional, y especializar una entidad distrital en el manejo del aprovechamiento económico del espacio público físico, para la ejecución de programas y proyectos orientados a su renovación, recuperación y revalorización.
8. Definir un sistema de indicadores de gestión que permita el seguimiento y la evaluación objetiva de la ejecución del Plan, en lo relacionado con el cumplimiento de los objetivos y la consecución de las metas contenidas en el mismo.
9. Establecer normas y procedimientos que permitan adoptar mecanismos tendientes a promover la sostenibilidad y apropiación social del espacio público físico, así como la participación de la comunidad en los procesos encaminados a su mantenimiento y recuperación, a través del apoyo y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y la creación e institucionalización de las redes sociales para la apropiación del espacio público físico.
10. Formular una política para la generación permanente de espacio público físico, con fundamento en el principio constitucional de la función social y ecológica de la propiedad privada.
11. Adecuar la cantidad y el destino de las cesiones para espacio público físico que deban efectuarse en desarrollo de los procesos de urbanización y edificación en

el Distrito Capital, a las características intrínsecas y al potencial generador de espacios públicos físicos por parte de los trazados urbanos y los conjuntos monumentales preexistentes en donde se ejecute la respectiva actuación.

A partir de estos criterios, la política distrital se orienta a la búsqueda de una ciudad moderna y humana, conduciendo el proceso de formalización del comercio informal hacia un cambio de paradigma que se cimienta en la concepción del uso social del espacio público físico y su aprovechamiento económico. En esa lógica y para tal fin, el modelo de intervención articula las alternativas de aprovechamiento económico regulado del espacio público, con el propósito de dar equilibrio a los elementos urbanísticos, de mobiliario y de operación logística y comercial, dada su relevancia para contribuir con la movilidad vehicular y peatonal; garantizar la legalidad y sanidad de los productos; garantizar al comercio formal el ejercicio de su actividad; contribuir con la seguridad en las calles; y prestar un servicio al ciudadano.

Plan Maestro de Espacio Público decreto 215 de 2005



Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados – ZTAA

Establecidas en el marco del Decreto 419 de 2006, las zonas de transición son los espacios señalados con carácter temporal por las Alcaldías Locales para la realización de actividades comerciales por parte de las asociaciones u organizaciones de vendedores informales, cuya determinación física en cada localidad tendrá como fundamento el inventario de bienes fiscales adoptado por el DADEP. De manera excepcional se pueden ubicar zonas de transición en espacios recuperados mediante querrela y en zonas especiales que estén incluidas en el inventario de espacios públicos físicos, siempre que se garantice la seguridad y la movilidad en los mismos.

La determinación de estas zonas se efectúa mediante un acto administrativo que especifica las condiciones físicas, espaciales y sociales, límites, duración, tipos de aprovechamiento y condiciones en que éstos podrán realizarse, considerando que el término de duración de la ZTAA no puede exceder de un año, prorrogable por otro tiempo igual, contado a partir de la terminación del plazo inicial concedido. Corresponde a las Alcaldías Locales otorgar las autorizaciones a las asociaciones de vendedores informales para desarrollar actividades comerciales dentro de las respectivas zonas, siempre que estén debidamente registradas ante el IPES.

Por su parte, las asociaciones de vendedores informales que obtengan la autorización deben garantizar la sostenibilidad del espacio público físico que les haya sido asignado y velar por la observancia y el respeto de cada uno de sus miembros a la Constitución y la Ley, especialmente a las normas de policía. A las asociaciones de vendedores informales les está prohibido:

- Efectuar apropiaciones indebidas del espacio público físico.
- Colocar mobiliario u objetos como marquesinas, toldos, rótulos, anuncios colgantes, cajones y cualquier objeto que represente un peligro u obstáculo al libre tránsito por el espacio público físico.
- Instalarse en lugares o perímetros distintos de los señalados por la autorización.
- Desarrollar la actividad comercial autorizada con menores de edad.
- Arrojar residuos sólidos y desperdicios de mercancías al espacio público físico.
- Deteriorar el espacio público físico que temporalmente le sea asignado.

Con el fin de verificar el respeto a la integridad del espacio público físico y su destinación al uso común, así como el acatamiento de las normas por parte de quienes ocupen una ZTAA, la Alcaldía Local respectiva realiza visitas periódicas y establece los mecanismos que considere pertinentes para dar aplicación, cuando sea del caso, a los procedimientos y las sanciones establecidas en las normas policivas y administrativas contempladas en el Decreto y en sus resoluciones reglamentarias expedidas por el DADEP y el IPES respectivamente.

Es pertinente señalar que el concepto de transición se predica tanto respecto de las asociaciones de vendedores autorizadas para ejercer la actividad comercial con un acompañamiento por parte del IPES, hasta materializar sus respectivos proyectos productivos dentro de los plazos establecidos en la autorización como con respecto del espacio público físicamente delimitado, el cual adoptará una naturaleza jurídica diferente como espacio recuperado, preservado o de aprovechamiento regulado.

Espacios análogos

Bajo los principios que orientaron el Plan Maestro de Espacio Público, el IPES, como entidad adscrita a la Secretaría de Desarrollo Económico, busca promover, coordinar y ejecutar programas y proyectos de desarrollo económico en el distrito, de conformidad con las políticas de la Secretaría. En particular, le corresponde al Instituto *“adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado”*⁸³.

Las operaciones para estructurar los espacios análogos, enmarcadas en el Plan Maestro como parte integral de la estrategia de aprovechamiento económico, están orientadas a lograr la equidad social y la regulación de los aprovechamientos económicos que actualmente se adelantan en el espacio público sin la debida autorización, mediante acciones afirmativas que garanticen el acceso de los sectores más vulnerables y la organización y formalización de las actividades informales.

Dentro de las acciones previstas se incluye el Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos (Art. 26), que comprende un conjunto de actuaciones urbanísticas y operaciones inmobiliarias ejecutadas bajo un concepto integral con el propósito de lograr el mejoramiento, mantenimiento y recuperación del espacio público en zonas centrales. Este programa comprende tres tipos de operaciones:

83 Artículo 76 del Acuerdo Distrital 257 del 30 de noviembre de 2006.

- Operaciones de reordenamiento puntual y relocalización de actividades informales.
- Operaciones integrales de recuperación del espacio público físico y revalorización de inmuebles privados.
- Operaciones de construcción de espacios análogos y conexos con el espacio público físico.

Las operaciones de reordenamiento puntual y relocalización de actividades informales (Art. 28) comprenden un conjunto de acciones encaminadas a la eliminación puntual de los aprovechamientos indebidos en el área de actuación, y la relocalización de los vendedores informales que ocupan el espacio público físico que se hayan incorporado al programa. Para el período 2005-2010 estas operaciones se encaminan a la recuperación y acondicionamiento del espacio público físico en las áreas donde se localizarán y adecuarán puntos de la REDEP.

Las operaciones de construcción de espacios análogos y conexos con el espacio público físico (Art. 30) incluyen la construcción de espacios análogos y conexos con el espacio público físico que comprenden el diseño, la construcción, la gestión inmobiliaria y la ejecución del programa de ventas en los espacios análogos, centros comerciales populares, recintos feriales y similares, con el propósito de mejorar el aprovechamiento del suelo, elevar la calidad del parque inmobiliario en zonas amenazadas por fenómenos de deterioro urbanístico y generar localizaciones alternativas para vendedores informales en proceso de organización.

Esquema organizacional para uso de los espacios análogos

El manejo de los espacios análogos en los proyectos comerciales requiere la expedición previa de la reglamentación en el marco del Plan Maestro de Espacio Público, en particular en lo que tiene que ver con el diseño, la gestión inmobiliaria y la ejecución de operaciones de aprovechamiento económico regulado que garanticen la viabilidad, equidad, sostenibilidad de los espacios análogos como alternativas de relocalización y re-organización de las actividades comerciales informales.

La viabilidad económico-financiera de estos espacios será el producto de la participación y conjugación de recursos públicos y privados en la estructuración financiera de los proyectos, de manera que se garantice un reparto de cargas y beneficios que permita la inclusión de los sectores más vulnerables.

La equidad en las operaciones de los espacios análogos requiere la fijación de claros criterios de selección, permanencia y salida de los vendedores informales a fin de permitir la “*igualdad de oportunidades*” y la rotación de los beneficiarios.

La sostenibilidad de las operaciones en los espacios análogos será el resultado de la combinación de los factores de diseño urbanístico, estructuración financiera, gestión inmobiliaria y regulación de las actividades comerciales informales que se adelanten en estos espacios.

Características físicas de los espacios análogos

Las características físicas y/o espaciales de estos espacios serán objeto de los diseños y desarrollos urbanísticos que se determinen en el proyecto, pero tendrán en cuenta los lineamientos establecidos en el Plan Maestro, especialmente las definiciones contenidas en el Art. 30:

“Operaciones de construcción de espacios análogos y conexos con el espacio público. La ejecución de operaciones de construcción de espacios análogos y conexos con el espacio público comprende el diseño, la construcción, la gestión inmobiliaria y la ejecución del programa de ventas en los espacios análogos, centros comerciales populares, recintos feriales y similares, con el propósito de mejorar el aprovechamiento del suelo, elevar la calidad del parque inmobiliario en zonas amenazadas por fenómenos de deterioro urbanístico, y generar localizaciones alternativas para vendedores informales en proceso de organización.

Las operaciones se ejecutarán, preferentemente, a través de proyectos conjuntos del sector público y los particulares.

En las operaciones de carácter inmobiliario en las que participe el sector público físico se deberán establecer los aspectos relacionados con su factibilidad económica, financiamiento y rentabilidad esperada. En particular, deberán preverse formas de gestión del patrimonio inmobiliario resultante que faciliten el acceso de los vendedores informales en proceso de organización y que garanticen la sostenibilidad económica del proyecto.

Centro Internacional de Comercio Popular de San Victorino

De acuerdo con los lineamientos técnico - urbanísticos mencionados, el compromiso de la administración Garzón con la reubicación de los vendedores informales ocupantes de la Manzana 22 de San Victorino se cumple en el marco del proyecto de renovación y reordenamiento comercial y popular de San Victorino que adelanta la Empresa de Renovación Urbana (ERU) e incluye un espacio análogo conexo al espacio público.

Este proyecto tiene sus bases en el Plan de Desarrollo de Bogotá 2004 – 2008 y ha contado con la decidida participación de los residentes y comerciantes de la zona, desde los pequeños comerciantes hasta los grandes empresarios del sector, así como con los vendedores informales y el grupo de comerciantes de los conocidos “Madrugones”.

De hecho, el proyecto se concibe más adecuado a las necesidades del colectivo de comerciantes y vendedores del sector que a aquellas estrictamente rentísticas que puede orientar un proyecto de construcción empresarial privada. Tiene como propósito la creación de condiciones que mejoren la calidad de vida de aquellos que están en el área de influencia del sector, sin perder de vista el interés de la ciudad y sus habitantes, así como la dinámica económica internacional en la que la ciudad está vinculada, haciendo de este proyecto un referente de renovación urbana y de generación de empleo, formalización del mismo y nodo de competitividad.

El programa arquitectónico y la estructura misma del proyecto muestran la importancia que otorga el proceso a la vinculación de los distintos intereses de acuerdo a sus diferentes niveles económicos y de desarrollo empresarial. El área construida propuesta refleja en concreto esta consideración: un 59.2% estaría destinado a locales comerciales formales y el resto a pequeños productores, espacios análogos y el centro de servicios logísticos del que serán beneficiarios todos los comerciantes del centro y la zona.

Como parte de este compromiso, la ERU ha adelantado un convenio con el IPES para que formen parte del proyecto 270 vendedores informales en un espacio análogo de 1500 mt, garantizando así una alternativa importante de empleo y generación de ingresos a este grupo de vendedores, que estará bajo la coordinación de dicha entidad.

De igual forma, la conceptualización urbanística y paisajística definidas por la ERU en la base del concurso de diseño y la reglamentación urbana de las Manzanas 3, 10 y 22 ⁸⁴, garantizará que el proyecto resultante respete las condiciones de la topología del sector, (paisajes, circulaciones internas, plazas internas) y se mantenga el carácter de comercio popular que distingue la zona.

Asimismo, es importante destacar que el impacto social y económico del proyecto trasciende la mera construcción de locales y se verá reflejado en el mejoramiento de calidad de vida de quienes circulan, viven o trabajan en el sector. Se busca que el proyecto sea integral e incluya de manera equilibrada beneficios para todos aquellos

84 Resolución 63 de 2005 de la Secretaría Distrital de Planeación.

que hacen parte del hábitat del centro de la ciudad, revitalizándolo y desencadenando un proceso de renovación urbana.

La participación de los vendedores informales se realizará dentro del modelo de inclusión socio-económica que ha desarrollado el IPES, a fin de garantizar la democratización de las oportunidades económicas y el mejoramiento de la productividad y los ingresos de los informales, bajo dos modalidades:

- Relocalización de los vendedores informales firmantes del Pacto de Santa Fe - Candelaria en el espacio análogo que adquiera el IPES para adelantar las operaciones.
- La opción de hacerse propietarios de espacios comerciales habilitados para el comercio informal, mediante un esquema de financiación preferencial y adecuado a las condiciones socio-económicas de esta población.

Adicionalmente se ejecutará un plan de capacitación teniendo en cuenta los lineamientos de la Secretaría de Desarrollo Económico para la intervención en los procesos de formación y capacitación, concebidos así:

- Proceso Formativo, orientado a desarrollar y fortalecer en el vendedor informal competencias personales, interpersonales, cognitivas y organizacionales, a través de temas relacionados con ética, auto control, dominio personal, comunicación, trabajo en equipo, manejo adecuado de conflictos, solución de problemas, toma de decisiones, cooperativismo y asociatividad entre otros.
- Formación Empresarial, encaminada a desarrollar y fortalecer temas de comercialización, emprendimiento y grupos productivos.

Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público – REDEP⁸⁵

Eje estructural de la concepción del Plan Maestro de Espacio Público, la REDEP establece, dentro del marco regulatorio de la operación comercial, la relación específica de los vendedores informales con los sectores modernos de la economía, lo que se traducirá en una mejora de las condiciones productivas de los vendedores informales.

Por sus características, la REDEP se compone de dos elementos básicos: el mobiliario y la operación logística y comercial, cuya interrelación, a partir de los movi-

85 MTA-IPES: *Anotaciones sobre la operación logística de la REDEP*, MTA- IPES, Bogotá, 2007.

mientos económicos entre los actores, hace posible el aprovechamiento económico regulado del espacio público físico. La operación logística y comercial está diseñada para abastecer con una multiplicidad de productos, una gran cantidad de módulos o kioscos, respetando el diseño de mobiliario urbano de la ciudad para ofrecer servicios al ciudadano.

Para el efecto, se ha establecido una red de puntos de venta localizados en zonas de aprovechamiento regulado, donde los vendedores asociados y organizados se conectarán de manera directa con las 130 empresas que hoy proveen los bienes que se comercializan en el espacio público físico, a través de una operación logística de distribución de mercancías y prestación de servicios concesionada a un operador privado. Se conforma de este modo una actividad regulada, organizada, asociada con la gran empresa y de gran escala comercial, que tendrá implicaciones sobre la productividad y los ingresos de los vendedores informales, de las empresas y del distrito.

A las asociaciones de vendedores, en su vinculación con las actividades formales manteniendo su autonomía laboral, la REDEP les permite beneficiarse del escenario económico, social y político, potenciando su productividad al relacionarlos e insertarlos dentro de la cadena logística con las empresas del sector moderno. Mejorará la rentabilidad en su actividad comercial, al eliminar la red de intermediarios en el suministro de las mercancías, y las condiciones en que realizan su trabajo, ya que éste quedará no sólo legalizado, sino plenamente dignificado y socialmente reconocido.

A las empresas, el esquema les aporta seguridad en sus relaciones comerciales y les reduce los costos de transacción, al eliminar la red de informalidad y negociar con un único operador. La estrategia comercial en el espacio público físico, realizada de manera regulada, no va en contravía del principio de maximización de beneficios. Bajo los criterios de responsabilidad social corporativa, las empresas mejoran su reputación al lograr una convivencia armónica entre la gestión comercial encaminada a obtener el máximo beneficio y las preocupaciones sociales, como son la solidaridad con las personas vulnerables, la protección de la integridad del espacio público físico y su destinación al uso común, terminando con el aprovechamiento de una situación no regulada que ha facilitado el incumplimiento de normas legales.

Por su parte el Distrito, al utilizar de forma económicamente eficiente las externalidades generadas por el aprovechamiento económico regulado en el espacio público físico, define una propuesta de negocio que respeta las preferencias sociales, los hábitos de consumo y las características de la economía popular, protegiendo la integridad del espacio público físico y elevando la productividad de los vendedores informales. El distrito empezará a cobrar la plusvalía dinámica, es decir, no solo cobrará por los costos de las obras, sino que participará en las utilidades de un negocio que incorpora un bien público hasta ahora usufructuado por otros.

Mobiliario urbano y asignación de módulos

El concepto general del módulo (kiosco) está basado en la exhibición adecuada de las mercancías, con la debida adaptación de los factores humanos (geometría a escala humana, diseño ergonómico); espacio para la exhibición con tres planos semiabiertos y un plano abierto al flujo peatonal; y posibilidad de adaptación de las superficies como medio de comunicación.

Los estudios adelantados permiten estimar en 3.800 los módulos dobles requeridos en la ciudad, que se instalarán por fases a partir del año 2007; la primera fase contempla 154 módulos dobles (308 puntos de venta) y 4 puntos de encuentro (40 puntos de venta) que están operando desde comienzos de 2008 en las localidades de Santa Fe y Candelaria.

Posteriormente se han instalado 156 módulos adicionales (312 puntos de venta), que operarán en las localidades de Chapinero y Kennedy, para un gran total en esta primera fase de 310 módulos dobles y 4 puntos de encuentro, lo que representa un total de 660 puntos de venta o alternativas sostenibles que benefician el mismo número de familias.

Los estudios que sustentan la implementación del mobiliario urbano, y que sirven de referente a los pliegos para la licitación de la operación logística y comercial, abordan otros aspectos relativos a la infraestructura para la instalación de los módulos, así como el tema de publicidad exterior visual, mantenimiento e interventoría del proceso.

Para otorgar estas soluciones a los vendedores informales se establecieron unas condiciones de postulación, selección y sorteo, proceso que a su vez ha estado acompañado por los organismos de control y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Operación logística y comercial

Los estudios adelantados para este efecto recomiendan una operación central a partir de la recopilación de la información de todos los movimientos en la REDEP, no requiriendo ser físico, y pudiendo ser de carácter virtual. La operación general, es decir, todas las acciones encaminadas a colocar mercancías desde el proveedor primario hasta los vendedores, debe ser altamente eficiente con el fin de competir adecuadamente con la proveeduría alterna para los vendedores, la cual tiene precios competitivos mediante los diversos sistemas que utiliza para hacer llegar los productos al espacio público físico. El análisis de los productos por colocar en la REDEP

hace parte de los estudios elaborados por el IPES en cuanto al portafolio básico de mercancías y volúmenes que se comercializan en las calles de la ciudad.

Debe entenderse que la REDEP pertenece a un grupo de soluciones integrales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo, pero que, por ser un mecanismo que soluciona aspectos de control del espacio público físico, también favorece la satisfacción de la demanda de productos para los usuarios de ese espacio público físico. La sostenibilidad de la REDEP puede garantizarse solamente a través de una operación altamente eficiente que permita trasladar a los vendedores informales todos los beneficios que mejoren efectivamente su condición socio-económica que, aunados a los programas de capacitación y formación que coordina el IPES, se conviertan en un potenciador del mejoramiento individual y colectivo de los grupos que requieren acciones efectivas de inclusión.

En este sentido, la operación general de la REDEP requiere de 5 macro-procesos:

- Bancario: Para el manejo de los recursos económicos y la obtención de beneficios financieros adicionales para los actores de la REDEP.
- Tecnológico: Para el oportuno y transparente manejo de la información que además sirva de retroalimentación 'en línea' para el mejoramiento continuado de la eficiencia comercial de la REDEP.
- Comercial: Es el tema central de la operación, pues a partir de negociaciones con los proveedores primarios, pueden obtenerse los recursos suficientes para la sostenibilidad de la REDEP con sus componentes sociales y manteniendo precios competitivos.
- Logístico: Es el movimiento físico eficiente de las mercancías con la máxima aplicación de componentes modernos de manipulación y distribución de productos.
- Detallista: El conjunto de todos los procesos llevados a cabo por los vendedores en la red. Incluye la venta de productos, las acciones necesarias para mantener la REDEP en las mejores condiciones de operación y la formación tanto individual como colectiva en el desarrollo de las condiciones empresariales.

Los operadores que tendrán a cargo los macro-procesos podrán ser varios, tanto vertical como horizontalmente, siempre y cuando estos fraccionamientos vayan en beneficio de la sostenibilidad de la REDEP.

Los estudios analizan particularmente el caso de la operación de los impresos y las publicaciones. Se recomienda que esta desagregación vertical se haga con el fin de

que una empresa especializada lleve a cabo la distribución de esta línea de productos en forma eficiente. En todos los casos se recomienda el estricto cumplimiento a todo nivel de los requisitos legales con respecto al trabajo. Se hace también un análisis de algunos de los actores de la red, especialmente de los vendedores y de su inclusión dentro de los sistemas de seguridad social, desarrollo de habilidades empresariales y bancarización a través de la capacitación y el acompañamiento.

Con respecto a la estructura orgánica del sistema de gestión, se propone y puntualiza el papel del Comité de Compras, en cabeza del cual está la normalización de los productos para obtener los costos óptimos de manera que, a través del margen de comercialización hasta el vendedor, se puedan financiar los distintos fondos económicos y la operación misma de la red.

Modelo de inclusión económica y social⁸⁶

Tiene como propósito garantizar y fortalecer la democratización de las oportunidades de participación e inclusión económica y social de los vendedores informales mediante la vinculación organizada, regulada y controlada de esta población vulnerable a los esquemas de aprovechamiento económico regulado del espacio público físico y al fortalecimiento del capital social.⁸⁷

Para alcanzar estos objetivos, se hace necesario propender por la articulación de aspectos inherentes a la estrategia de inclusión económica y social que se refieren a:

- El cambio del escenario económico y social procurando un trabajo dignificado y socialmente reconocido.
- El desarrollo de relaciones de confianza y cooperación con otros agentes, tanto informales como formales.
- El incremento de los niveles de productividad y competitividad de los vendedores.
- La vinculación de esta población con las actividades formales (bancarización, contribución a seguridad social, etc.)
- La articulación de la actividad con grandes empresas del sector moderno (130 empresas que distribuyen bienes de consumo inmediato en el espacio público).

86 Ibidem.

87 El término capital social hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto.

- El otorgamiento de las competencias necesarias y cualificar esta población laboralmente.
- La generación de capacidad empresarial.
- La promoción de la generación de un ingreso sostenible para el hogar a lo largo de dos años.
- El fomento de la acumulación de activos a través de esquemas de ahorro programado.
- La consolidación de los procesos de formación y fortalecimiento del capital social (organización funcional).
- El afianzamiento de los principios para la construcción de una ciudadanía incluyente económica y social para los vendedores informales.

Tomando como referente los criterios enunciados, la estrategia para garantizar la adecuada puesta en funcionamiento del Plan Maestro se desarrolló a partir de las siguientes acciones específicas:

6.1.2 ACCIÓN COORDINADA ENTRE ENTIDADES DISTRITALES

- Sistematización y aplicación de las experiencias adquiridas a través del ciclo de Talleres Internacionales y del Foro Internacional de Espacio Público realizados en el marco del programa, en especial en lo referente a la reubicación de vendedores informales y la oferta de proyectos productivos.
- Interacción y coordinación de acciones del equipo distrital con un comité asesor empresarial, para afianzar los procesos productivos adelantados en las localidades, en lo relacionado con las soluciones hacia la formalización productiva del comercio informal.
- Análisis y evaluación de propuestas para la organización de la REDEP en el marco de lo previsto dentro del sistema distrital de gestión del espacio público físico.
- Definición y puesta en marcha de una estrategia para la operación logística y comercial de la REDEP, dentro de la cual tienen tratamiento preferencial los vendedores informales, quienes mediante la organización de Asociaciones de Aprovechamiento Económico y Territorial de vendedores informales (ASOAT), podrán articularse y hacer uso de la red de servicios comerciales en el espacio público.

6.1.3 ACCIÓN EN LOCALIDADES

- Sistematización del proceso de concertación realizado en las localidades priorizadas, con el propósito de validar las experiencias desarrolladas, consolidar el proceso de acompañamiento a los beneficiarios del programa y fijar los criterios que contribuyan a la sostenibilidad del modelo de alternativas productivas y empleabilidad aplicados en cada localidad, de acuerdo con sus respectivas características y especificidades.
- Articulación de la acción distrital interinstitucional a partir de los parámetros de gestión inherentes al proceso de concertación en dichas localidades, con énfasis en:
 - La definición y cuantificación de los recursos de inversión, el cronograma y las estrategias de acción en cada localidad, en función de sus respectivas prioridades y características.
 - La definición y aprobación de planes integrales de acción en cada localidad;
 - La concreción y viabilización de la oferta distrital de bienes fiscales para la reubicación de vendedores informales y la oferta de alternativas productivas sostenibles.
- Consolidación de los proyectos comerciales de las localidades, mediante:
 - El desarrollo de acciones de promoción y mercadeo para posicionar estos proyectos como mercados populares análogos e integrados al desarrollo comercial y de servicios de las zonas donde están ubicados;
 - La organización y fortalecimiento asociativo de los proyectos comerciales populares para lograr mejores y mayores niveles de negociación y ventas, mediante su estructuración por productos y por mercados.
 - La generación de alianzas estratégicas de los proyectos productivos con el comercio formal y con las empresas proveedoras de mercancías, para garantizar la provisión de las materias primas, la asistencia técnica, la optimización de prácticas comerciales y organizativas, y el desarrollo de mercados alternativos para el tipo de productos.
 - La estructuración de una estrategia financiera que permita el acceso de los proyectos productivos de los vendedores informales a recursos financieros asociativos, tales como capital semilla, crédito asociativo y capital de riesgo.

- Organización del mercado popular del centro de la ciudad, mediante el diseño y estructuración de un esquema organizado por especialidades de productos y mercados que funcione los días domingos y festivos, para que los visitantes del centro puedan contar con una oferta organizada de artesanías y productos de carácter popular. Este mercado popular tiene como propósito lograr economías de escala y garantizar la calidad de las ofertas a través de su articulación con las cadenas de proveedores y distribuidores de los productos logrando eficiencia comercial.
- Consolidación del esquema de aprovechamiento económico regulado del espacio público físico mediante acciones dirigidas a localidades cuyo espacio público se encuentre invadido por las ventas callejeras, comenzando por las localidades priorizadas en el año 2004 y siguiendo con otras localidades establecidas en el marco del Plan Maestro como son Kennedy, Usaquén, Puente Aranda, Barrios Unidos y Mártires, en las cuales se han puesto en marcha proyectos comerciales de carácter análogo y otras alternativas económicas que para el efecto preparó y ofreció el IPES.

6.1.4 ACCIONES DEMOSTRATIVAS EN LOCALIDADES INTERVENIDAS

Carrera Séptima (Santa Fe y Candelaria)

- Los vendedores informales ganaron un espacio de participación e inclusión económica y formalización de sus actividades comerciales para la generación de ingresos.
- Selección, sorteo y asignación de bienes de propiedad del distrito para la reubicación, mediante un proceso concertado con los vendedores inscritos (2.352) y vigilado por las entidades de control distrital.
- Ubicación de los vendedores informales en proyectos comerciales. Acuerdos de reubicación comercial que incluyen el pago de una cuota de sostenimiento mensual para cubrir los costos operativos y administrativos que solo se hace efectiva a partir del momento que se logre la consolidación de los proyectos. Igualmente, se pacta un ahorro programado.
- Incentivos económicos para la permanencia y la capacitación.
- Conformación de Mesas de Concertación Local para tratar aspectos relativos a publicidad y promoción, comercialización, seguridad, bienestar y convivencia (manual de convivencia, servicio de orientación individual y familiar, reciclaje y aseo).

- Alianzas estratégicas con fundaciones y ONGs, para la conformación de asociaciones solidarias con acompañamiento para el aprovisionamiento directo de mercancías con microempresarios y grandes proveedores.

Barrio Restrepo (Antonio Nariño)

Proyectos comerciales bajo la modalidad de espacios análogos⁸⁸ que se constituyen en experiencias piloto de esta nueva modalidad y en un laboratorio vivo para desarrollar los nuevos esquemas de aprovechamiento económico que propone el Plan Maestro de Espacio Público:

CED Centenario, adelantado en dos fases: la primera dedicada a las adecuaciones físicas y los desarrollos arquitectónicos necesarios para su habilitación como espacio análogo, la coordinación de los sorteos para asignación de 265 puestos entre los 370 vendedores objeto de las actuaciones administrativas, y la inscripción en las ofertas de capacitación previstas por la administración distrital a través del IPES; la segunda, al desarrollo de las obras físicas y arquitectónicas complementarias y a la implementación de acciones de acompañamiento y consolidación de este proyecto comercial que incluye:

- La celebración de 134 acuerdos o convenios de reubicación comercial, con el propósito de establecer una relación contractual y pactar las condiciones de uso con los vendedores adjudicatarios de los puestos del proyecto comercial;
- La preparación de un convenio con la Cámara de Comercio de Bogotá para ofrecer acompañamiento y fortalecimiento comercial y empresarial, incluyendo organización de los proyectos comerciales y asociativos y el desarrollo de estrategias de promoción y comercialización;
- La elaboración y difusión de los reglamentos de uso y convivencia que buscan establecer reglas de uso común y mecanismos para dirimir los conflictos.

Predios UNAD, con capacidad para 120 soluciones, ubicados en la zona comercial del Barrio Restrepo, lo cual les garantiza alta afluencia de compradores. En estos predios se iniciaron los trabajos de adecuación física y arquitectónica con el propósito de habilitarlos como espacios análogos. Estos proyectos se han desarrollado con más lentitud a fin de permitir incorporar los aprendizajes de la experiencia piloto del CED Centenario. Igualmente, con los vendedores adjudicatarios se han celebrado 32 acuerdos de reubicación comercial.

88 Los espacios análogos –contemplados como espacios para el aprovechamiento económico dentro del proyecto del Plan Maestro del Espacio Público– son predios y/o inmuebles que sin tener la naturaleza de bienes públicos pueden ser incorporados al espacio público como elementos que tendrían una destinación de utilidad pública.

Con aquellos vendedores informales que prefirieron tomar las alternativas de generación de empleo y de ingresos por cuenta propia, y que se inscribieron en las ofertas de capacitación, se adelantaron con las fundaciones cursos de formación y capacitación orientados a la estructuración de proyectos productivos.

Acciones demostrativas sobre ventas de servicios

Los vendedores de lotería, lustrabotas, fotógrafos callejeros y voceadores de prensa, conforman un grupo de trabajadores informales que cumplen una función especial y que tradicionalmente han sido incorporados al espacio público físico como oferentes de servicios a los peatones. Por esta razón la administración distrital tomó la decisión de permitir su ubicación en espacios públicos físicos limitados y dispuestos para el ejercicio de sus actividades, siempre y cuando se haga de manera ordenada y regulada por las entidades competentes.

6.2. ASOCIATIVIDAD, CAPACITACIÓN Y EMPRENDIMIENTO

Para promover la inclusión económica y social buscando que posteriormente éstas se materialicen en la formalización de los vendedores informales, la administración distrital, particularmente a través del IPES, puso en marcha diferentes estrategias y programas concebidos para este fin, determinando previamente la población objetivo por medio de estudios socio-económicos realizados sobre la población de vendedores informales, cuyos resultados arrojan la identificación de “subpoblaciones” con características especiales, determinadas por cuestiones de raza, productos que comercializan, tipo de población o grados de escolaridad, entre otros⁸⁹.

Según su perfil socio-económico, entre estas poblaciones se encuentran las siguientes:

- Población afro descendiente en Bogotá.
- Población analfabeta y con bajo nivel educativo entre los vendedores informales.
- Artesanos.
- Vendedores de cigarrillos.
- Vendedores jóvenes menores de 25 años.
- Vendedoras mujeres.
- Vendedores de libros y periódico.

- Lustrabotas.
- Vendedores de flores.

El análisis de los perfiles socio-económicos de los vendedores informales del distrito muestra, como se apuntó, el alto grado de heterogeneidad en el sector informal que trasciende la ocupación del espacio público y se encuentra asociada al desempleo, la marginalidad social y la transformación de las formas de trabajo que afectan a la sociedad colombiana.

El documento *“Informe sobre el Plan de Desarrollo: plan de acción y avance de proyectos”*, elaborado por el IPES a finales del 2006, identifica las políticas que están orientadas al desarrollo de proyectos productivos, la mejora de las condiciones de empleabilidad y la relocalización comercial.

6.2.1 PROGRAMA DE ACCESO Y APOYO A PROYECTOS PRODUCTIVOS INTEGRALES

Este programa busca mejorar en forma integral las capacidades empresariales y hacer más competitivos y productivos los negocios comerciales de los vendedores informales. El programa se adelanta mediante acciones de capacitación, acceso al crédito, organización productiva y apoyo a la comercialización, buscando que un segmento de los vendedores no interesado en emplearse, participe, en forma individual o asociada, en actividades de mayor riesgo y rentabilidad, evitando los actuales mecanismos informales poco eficientes e inequitativos, permitiéndoles mejorar y hacer sostenibles sus ingresos futuros. Estas actividades de los vendedores adquieren las formas de cooperativas, famiempresas, microempresas o grupos asociativos y se orientan al segmento de vendedores que buscan alternativas diferentes al empleo.

6.2.2 PROGRAMA DE GENERACIÓN DE INGRESOS A TRAVÉS DEL FONDO EMPRENDER DEL SENA

El Fondo Emprender es una cuenta adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), creada por el gobierno nacional para financiar iniciativas o proyectos de carácter empresarial que provengan y sean desarrollados por aprendices, asociaciones entre aprendices, egresados y estudiantes universitarios que se encuentren en el

89 Al respecto de la necesaria integralidad de la política pública respecto a las micro, pequeñas y medianas empresas informales, puede consultarse: GARCÍA, J.: “Los programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa en América Central: importancia, omisiones y dificultades. Notas de un proyecto de acompañamiento microempresarial en Patzún, Guatemala”, *Microcrédito y desarrollo. Siete experiencias en América Latina*, FUNDESO e Instituto de Crédito Institucional (ICO), Madrid, 2006.

último año de la carrera profesional, y cuya formación se haya desarrollado en instituciones reconocidas por el Estado, de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.

Su fundamento jurídico está contenido en el artículo 40 de la Ley 789 de 2002 y su funcionamiento se encuentra reglamentado en el Decreto 934 de abril de 2003, expedido por la Presidencia de la República. La reglamentación de este Fondo está establecida a través del Acuerdo 0007 del año 2005, expedido por el Consejo Directivo del SENA⁹⁰, haciendo parte de él un manual operativo y un manual de financiación.

El objetivo del Fondo Emprender es apoyar nuevos proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por los emprendedores en sus procesos de formación. El Fondo facilita el acceso a capital, al poner a disposición de los beneficiarios los recursos necesarios para la puesta en marcha de las nuevas unidades productivas.

La Secretaría de Gobierno suscribió con el SENA el Convenio Marco 078 de 2005 y posteriormente los convenios de adhesión números 43, 45 y 46 con el Fondo Emprender, en los que, por cada peso que aportó esta Secretaría, el Fondo aportó otro peso hasta un tope de 1311 SMLV, conformándose una bolsa común para capital de trabajo no reembolsable para la financiación de los planes de negocios presentados en el marco de los programas de inclusión social y económica de la administración distrital. A esta estrategia se sumaron algunas alcaldías locales, la UESP, el IPES y la Secretaría Distrital de Hacienda.

Como resultado de esta alianza, Bogotá cuenta con un instrumento financiero institucional para la entrega de capital de trabajo no reembolsable a empresas nuevas, a través del Fondo Emprender. Es importante precisar que esta entrega de recursos se efectúa mediante la financiación de planes de negocio y los recursos se destinan a capital de trabajo, de acuerdo al cronograma de desembolsos aprobados en la evaluación del respectivo proyecto, así como el hecho de que el capital se entrega para la financiación de rubros específicos, no se entregándose directamente a las personas sino a los proveedores que requiere el proyecto, y contando con una interventoría para la ejecución de cada desembolso.

Sin embargo, en virtud del estado de marginalidad y vulnerabilidad de la población de vendedores informales y habida cuenta de que el perfil de dicha población es diferente al de los sectores poblacionales tradicionalmente atendidos por parte

90 Acuerdo 0007 Reglamento Fondo Emprender 2005.

del SENA / Fondo Emprender, se requirió de un ajuste especial en las normas del Fondo.⁹¹

Lo anterior llevó a la Secretaría de Gobierno a presentar ante el Consejo Directivo del SENA una propuesta para adecuar las condiciones del Fondo para atender a este tipo de poblaciones en el marco de los programas distritales de inclusión económica y social.⁹² Consecuencia de ello fue el avance en la flexibilización de algunos requisitos del Fondo, a través del Acuerdo 0007 de 2005, posibilitando así la apertura de las convocatorias respectivas.

Esta gestión fue respaldada por el Director de Acción Social, el Alto Consejero para la Reinserción y la Secretaría de Desarrollo Económico, lo que produjo como resultado que la Dirección General del SENA revisara la reglamentación de dicho Fondo, para ajustarla a los requerimientos de los programas distritales y nacionales y, por ende, de las poblaciones vulnerables objeto de atención de dichas entidades. Hace parte de este mecanismo la adhesión No. 53 al convenio interadministrativo No. 193048 suscrita entre el SENA, FONADE y el Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía de Santa Fe, y la Adhesión No. 54 suscrita entre el SENA, FONADE y la Secretaría Distrital de Hacienda.

Estos instrumentos le han permitido a la administración distrital destinar los recursos necesarios para financiar proyectos productivos presentados por asociaciones de vendedores informales, de acuerdo con las metodologías establecidas por el SENA para aplicar a los recursos del Fondo Emprender, atiendo particularmente a los vendedores informales identificados por el IPES pertenecientes a grupos asociativos que hagan parte de los proyectos de relocalización de las localidades de Santa Fe y Candelaria, San Martín, Veracruz, Furatena, Navarro y Rotonda Santa Fe.

Igualmente favorece a grupos asociativos cuyos procesos se hayan generado en el marco de las alternativas de capacitación desarrolladas por el IPES, que pertenezcan a los sectores de distribución y comercialización de bienes terminados y servicios, confecciones, artesanías, joyería, producción y comercialización de alimentos, mantenimiento de acabados e instalaciones, informática, telecomunicaciones, mantenimiento de vehículos automotores, construcción y ebanistería.

91 Es del caso señalar que las condiciones establecidas por el Fondo Emprender para la entrega de los recursos son muy estrictas y dificultan el acceso de poblaciones excluidas social y económicamente como las que atiende el programa de espacio público físico y ventas informales, lo cual ha generado demoras en el cumplimiento de los requisitos. De igual manera, los criterios de evaluación por parte de Fonade, son de difícil cumplimiento por parte de estas poblaciones; los proyectos se analizan con criterios estrictamente financieros sin tener en cuenta la integralidad de este programa y las garantías de sostenibilidad que ofrece.

92 Acta del Consejo Directivo del SENA. Abril 2006.

6.2.3 PROGRAMA DE GENERACIÓN DE INGRESOS A TRAVÉS DE FONADE

El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) es una empresa industrial y comercial del Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, y vinculada al Departamento Nacional de Planeación. Es la única empresa estatal dotada jurídica, técnica y financieramente de facultades para agenciar proyectos de desarrollo y apoyar la fase de preparación de los mismos. El convenio No. 193048 de 2003, suscrito entre el SENA y FONADE, establece que esta última ejerce la administración del Fondo Emprender. En ese marco, FONADE maneja los recursos, evalúa las propuestas presentadas al Fondo, elabora el contrato por el término de duración del plan de negocios, realiza la contratación de la interventoría permanente de los planes de negocio financiados, y presenta informes de avance de ejecución de los mismos.

Con el propósito de potenciar la estructura productiva de la población de vendedores informales a través de mercados asegurados que les faciliten la generación de ingresos suficientes para el adecuado sustento en condiciones dignas, se celebraron los convenios de adhesión mencionados anteriormente con el fin de asignar recursos económicos en calidad de “capital semilla” a iniciativas empresariales que provengan y que sean desarrolladas por formas asociativas de tipo empresarial, integradas por vendedores informales participantes en los procesos desarrollados por la administración distrital.

No obstante su condición de población vulnerable, se les exigen ciertos requisitos para acceder a estos recursos que han demandado de la administración distrital, además de la solicitud de flexibilización de requisitos, la implementación de medidas que permitan el adecuado acceso a estas nuevas condiciones por parte de los vendedores. Con el fin de normalizar esta situación y teniendo en cuenta los convenios celebrados, fue necesario crear una *estrategia de transición* para incentivar a esta población vulnerable para que sea partícipe de dichos programas.

6.2.4 ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN A TRAVÉS DEL MECANISMO “BONO DE ÉXITO”

Para el grupo de vendedores informales que manifestaron su interés en continuar con su actividad comercial y que se acogieron a las alternativas de relocalización que venía preparando el IPES, se ofertaron y sortearon 523 soluciones individuales en los proyectos comerciales de Veracruz, Furatena, Navarro y San Victorino, ubicados en la localidad de Santa Fe⁹³. Sin embargo, dada la naturaleza de los proyectos y la

93 Los módulos de los proyectos comerciales de Veracruz (129), Furatena (167) y Navarro (87), lo mismo que la ubicación temporal en las bodegas de San Victorino (San Martín y Grulla) fueron sorteados, con la presencia de la Personería Distrital y otras entidades gubernamentales, en el COL de Lourdes en cuatro sorteos realizados durante los meses de mayo y junio del 2005.

necesidad de realizar adecuaciones físicas en dichos inmuebles, se estructuró y ofreció, como una alternativa temporal, la reubicación de estos grupos de vendedores en dos bodegas del sector de los Madrugones (San Martín y Grulla), que, dada su tradición y fuerza comercial como parte del sector de San Victorino, se consideró conveniente para el despegue comercial de los proyectos. No obstante, después de 4 meses, y debido a las dificultades para lograr el posicionamiento de las ventas informales y el despegue comercial esperado, el Distrito revaluó dicha alternativa y aceptó la solicitud de estos vendedores para trasladarse a un espacio abierto (Manzana 22 de San Victorino), donde podrían adelantar sus actividades comerciales en condiciones competitivas, como efectivamente se logró durante las temporadas de fin de año de 2005 y 2006.

El acceso a los recursos del Fondo Emprender constituye una meta que debe surtir varias etapas y allanar los requisitos de entrenamiento, organización y capacitación⁹⁴ que exigen los reglamentos del SENA- Fondo Emprender para concurrir a los recursos de capital semilla. Adicionalmente, la precariedad de las condiciones económicas de los negocios comerciales se convierte en un cuello de botella para garantizar la adecuada generación de ingresos de esta población por cuenta propia. Ante esta situación, desde la Secretaría de Gobierno y en estrecha coordinación con el IPES, se desarrolló una *estrategia de transición* para el manejo de iniciativas productivas o planes de negocio presentados por los vendedores informales en proceso de formalización. Su aplicación se hizo posible a través del mecanismo denominado “*Bono de Éxito*”.

Con la aplicación de este mecanismo, la administración distrital hizo posible que dicha población contara con instrumentos idóneos que le permitieron ejercer su oficio durante el tiempo que insume el proceso de formulación, evaluación y aprobación del respectivo plan de negocio por parte del Fondo Emprender y su primer desembolso por parte de FONADE. En consecuencia, se logró atenuar el abandono por parte de los vendedores informales de las instalaciones en las cuales fueron relocalizados, minimizando los índices de deserción de los programas ofrecidos.

La instauración del mecanismo “*Bono de Éxito*” como herramienta para manejo de capital de trabajo durante la etapa de transición de los vendedores informales hacia su formalización ha sido objeto de monitoreo y evaluación de todos sus componentes por un equipo interdisciplinario, con el objetivo de afianzar y fortalecer las capacidades de las formas asociativas de vendedores, para que estén en condiciones de responder adecuadamente al esquema de emprendimiento productivo y empresarial exigido por las entidades nacionales antes mencionadas.

94 El SENA-Fondo Emprender, mediante Acuerdo N° 007 de 2 005, estableció el reglamento operativo y fijó los requisitos para acceder a los recursos de capital semilla del Fondo.

Con este mecanismo, la administración distrital ha contribuido a materializar los postulados del Estado Social de Derecho señalados tanto en las orientaciones programáticas establecidas en los Planes de Desarrollo Distritales 2004-2008 y 2008 – 2012, como en la fórmula Constitucional según la cual Colombia es un Estado Social de Derecho. En ese mismo sentido, propende por los fines esenciales del Estado en relación con la población de vendedores informales de Bogotá.

Viabilidad jurídica

La consagración del Estado Social de Derecho impone la positiva acción estatal frente a las desigualdades sociales, para asegurar asistencia y protección a los desprotegidos mediante la construcción de condiciones conducentes a mejorar su nivel de vida. El Estado Social de Derecho es, por ello, definible como un tipo de organización estatal que pretende realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional⁹⁵.

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, uno de los pilares fundamentales en torno a los cuales gira la política distrital de Espacio Público y Ventas Informales y, por consiguiente, el mecanismo “*Bono de Éxito*” es la Sentencia T 772 de la Corte Constitucional, la cual señala el imperativo del *Estado Social de Derecho* en la construcción de la justicia social con el fin de promover la igualdad real de los diversos sectores que componen la sociedad, lo cual “implica que las autoridades están obligadas, en primer lugar, a promover por los medios que estimen conducentes 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”.

Es importante aclarar que en ningún momento el mecanismo “*Bono de Éxito*” se constituye en un auxilio o donación de las proscritas por el artículo 355 de la Constitución Política⁹⁶. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se ha entendido que la prohibición constitucional de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado no tiene un alcance absoluto. Por lo tanto, no toda transferencia de recursos o bienes públicos a favor de particulares sin

95 CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia C 1064 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Treviño, Bogotá.

contraprestación alguna puede catalogarse como auxilio o donación prohibida, pues cuando la transferencia de aquéllos obedece al cumplimiento de finalidades constitucionales no se incurre en la violación del precepto del artículo 355.

En efecto, en varias sentencias la Corte se ha pronunciado sobre el alcance de dicha norma, así:

En la Sentencia C-205/95⁹⁷ expuso:

«1. Según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la prohibición de decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, sólo tiene las excepciones que la misma Constitución establece o que se derivan de sus normas. Todo subsidio estatal a usuarios de un servicio público o beneficiarios de una inversión pública, necesariamente posee un componente de transferencia de recursos del Estado a un particular, que deja de tener una inmediata contraprestación, total o parcial, a cargo de éste. A la luz del artículo 355 de la CP, puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado.»

En Sentencia C-251/96⁹⁸ expresó:

«El Estado puede entonces transferir en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos, entre los cuales está obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales.(...), (...)Puede entonces concluirse que no están prohibidas, porque no son actos de mera liberalidad sino de justicia distributiva, aquellas transferencias que se efectúen con el propósito de satisfacer derechos preexistentes, como sucede con los derechos que consagra la propia Constitución, siempre y cuando esa cesión sea imperiosa para la satisfacción de ese derecho constitucional.»

Y en la sentencia C-159/98⁹⁹ manifestó:

“3.3. La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte del artículo 355 Superior, sino las que surgen de todos aquéllos supuestos

96 El artículo 355 de la C.N. prescribe: “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público a cordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

97 CORTE CONSTITUCIONAL: M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

98 CORTE CONSTITUCIONAL: M.P. Alejandro Martínez Caballero.

99 CORTE CONSTITUCIONAL: MP. Antonio Barrera Carbonell.

que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país. Estos criterios responden a la concepción del Estado Social de Derecho, el cual tiene como objetivo esencial “promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios y deberes consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades”¹⁰⁰; o como lo ha señalado en otra oportunidad la misma Corte, «El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad”¹⁰¹.

« Bajo este entendido se explica el otorgamiento de subsidios, avalados por la Corte en diferentes pronunciamientos, a los pequeños usuarios en los servicios públicos domiciliarios (art. 368 C.P.), al fomento de la investigación y transferencia de la tecnología; a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (art. 65 C.P.), a la adquisición de predios para los trabajadores agrarios; (art. 64 C.P.), a la ejecución de proyectos de vivienda social y a los servicios públicos de salud y educación (C.P. arts. 49 y 67)».

En virtud de la jurisprudencia citada, no se encontró impedimento legal alguno para implementar el mecanismo de transición “ *Bono de Éxito* ” como apoyo a las formas asociativas de vendedores informales que se hayan acogido a los programas adelantados por la administración distrital, siempre y cuando con su puesta en marcha se reconozcan y se promuevan los derechos fundamentales y constitucionales de esta población vulnerable y se desarrollen las finalidades y deberes sociales del Estado¹⁰².

Metodología de aplicación

La aplicación, desde Mayo de 2006, del mecanismo descrito permitió establecer, mediante concurso de méritos, un sistema de incentivos comerciales para promover la realización de iniciativas de proyectos productivos o planes de negocios que, de manera asociativa, adelantan los vendedores informales localizados en la Manzana 22

100 Ibidem.

101 CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencia No. T-426/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz*, Bogotá.

102 Documento Metodológico Mecanismo Bono de Éxito. Comité de Coordinación conformado por la Secretaria de Gobierno, el IPES y el PNUD. mayo 2006.

de San Victorino, en el CED Centenario del barrio Restrepo, en el Eje Ambiental y en los Mártires, las cuales posteriormente se inscribieron a las convocatorias del Fondo Emprender.

Como se señaló anteriormente, los efectos de este mecanismo inherente a la estrategia de transición hacia la formalización se armonizan claramente con los principios establecidos en el Plan de Desarrollo Distrital y en el fallo T- 772 de 2003, en la medida en que:

- Fomenta la creación de iniciativas productivas y planes de negocios en la población de vendedores informales.
- Promueve las formas asociativas y fortalece el trabajo en equipo en la población de vendedores informales que desarrollen iniciativas productivas.
- Prepara las condiciones necesarias para que las iniciativas productivas y/o planes de negocios elaborados por vendedores informales se adecuen a los requisitos exigidos por el programa del SENA / Fondo Emprender.
- Logra paulatinamente la inclusión económica y social de la población de vendedores informales en la economía formal promoviendo el espíritu emprendedor en los mismos.
- Fomenta la capacitación en diferentes artes y oficios, así como en emprendimiento y cooperativismo, propiciando la práctica y la puesta en marcha de iniciativas productivas y planes de negocio con base en los conocimientos adquiridos.
- Apalanca procesos que premian las iniciativas productivas que propendan al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de tales poblaciones vulnerables.
- Otorga alternativas de subsistencia en condiciones dignas a la población de vendedores informales, promoviendo la corresponsabilidad dentro del marco de la legalidad, la proactividad y la participación en las políticas públicas en correlación con el Estado y la ciudadanía.
- Desarrolla una prueba piloto para una política de incentivos a las iniciativas productivas de los vendedores informales que se pueda extender a toda la ciudad.

Primer Paso: Integración del comité de proyectos

Con el objeto de prestar asesoría y acompañar a las asociaciones de vendedores informales en la preparación y presentación de los proyectos productivos, se constituyó el Comité de Proyectos integrado por:

- Tres profesionales del IPES, expertos en evaluación de proyectos.
- Dos representantes de la Secretaría de Gobierno.
- Un representante de la entidad contratada por el IPES para asesorar a los vendedores informales en la preparación y conformación de los proyectos productivos asociativos (Corpomixta y Fundación Corona).
- Un delegado de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Segundo Paso: Comité de evaluación

Para garantizar una evaluación objetiva, transparente y calificada de los proyectos y/o iniciativas productivas de los vendedores informales que concurren al concurso de méritos, se convocó a entidades públicas y privadas de reconocida trayectoria y experticia en el tema, para conformar un Comité de Evaluación de los proyectos con la responsabilidad de evaluar y calificar las propuestas. Dicho Comité estuvo integrado por miembros pertenecientes al SENA, FENALCO, Corporación Mundial Banco de la Mujer, Fundación Restrepo Barco, Universidad del Rosario y PNUD.

Los miembros del Comité Evaluador actúan de manera totalmente independiente, autónoma y libre (sin ningún tipo de subordinación laboral o de cualquier tipo con respecto a las entidades distritales) a fin de garantizar la mayor transparencia e imparcialidad en su trabajo de evaluación y calificación de las propuestas productivas de las asociaciones de vendedores informales que concurren por el “Bono de Éxito”.

El Comité de Evaluación se reúne cada vez que las circunstancias lo ameriten y sean convocados en el lugar y hora previamente establecidos, para realizar la evaluación de las iniciativas productivas presentadas por los vendedores informales en el período correspondiente. De cada evaluación se levanta un acta firmada por los jurados presentes en la sesión respectiva. La calificación de las iniciativas productivas aplica dentro de un rango pre-establecido cuyo monto máximo ascendía a un millón de pesos (aprox. US \$ 500) para cada punto de calificación de las propuestas.

Tercer Paso: Convocatoria pública a los vendedores informales

El sistema de incentivos comerciales propuesto se desarrolló mediante una metodología de convocatorias y concursos públicos de méritos, garantizando la libre concurrencia de las iniciativas productivas de carácter asociativo de los vendedores informales y la absoluta transparencia en la evaluación, calificación y asignación de los recursos económicos, teniendo en cuenta los requisitos y criterios establecidos.

Esta invitación, dirigida a los vendedores informales asociados en proyectos productivos, se realizó mediante convocatoria pública, cuyas propuestas se presentaron y registraron únicamente en el formato de proyectos establecido previamente por el IPES para este efecto.

Cuarto Paso: Concurso de méritos para asociaciones

Una vez presentados y registrados los proyectos, se procedió al respectivo concurso de méritos teniendo en cuenta los factores de calificación y/o puntuación de las iniciativas:

- Asociatividad (número de asociados de acuerdo al Plan de Negocio)
- Constitución legal de la asociación.
- Trayectoria y antigüedad de la forma asociativa.
- Nivel de capacitación de los integrantes.
- Grado de corresponsabilidad (actitud proactiva y liderazgo).
- Nivel de desarrollo en la elaboración de la iniciativa productiva o del plan de negocios, incluyendo mercadeo, tipo de operación, organización y finanzas.
- Nivel de desarrollo en la elaboración de la iniciativa productiva o del plan de negocios.
- Calidad e idoneidad de la información de proveedores.

Quinto Paso: Concurso de méritos para proveedores de mercancías

Después de asignado el Bono de Éxito por el Comité de Evaluación, se procedió a la convocatoria de proveedores que también participaron en sendos concursos de méritos cuyos criterios de selección comprenden la trayectoria del proveedor en el

suministro mercancías a los vendedores informales, su participación como miembros de asociaciones u organizaciones de vendedores informales ya organizados que cumplan con los estándares de calidad dentro del marco de la legalidad, sus precios y su experiencia.

Sexto Paso: Procedimiento para asignar el *Bono de Éxito*

- Presentación ante el Comité de Proyectos de las iniciativas productivas por parte de los grupos asociativos de vendedores informales interesados en participar en el concurso de méritos, de acuerdo con los formularios suministrados y preestablecidos por dicho Comité.
- Preparación por parte del Comité de Proyectos del documento que contiene las características más importantes del grupo asociativo como proyecto empresarial o comercial, así como sus fortalezas y debilidades de acuerdo con los criterios de precalificación establecidos.
- Presentación de estos proyectos ante el Comité Evaluador para su calificación de conformidad con los puntajes preestablecidos, que equivalen a una asignación de recursos determinada representada en mercancías.

Séptimo Paso: Procedimiento para otorgar el Bono de Éxito y adquirir las mercancías

- Con la presentación de las iniciativas productivas, los vendedores deben anexar las cotizaciones de las mercancías que han sido previamente priorizadas en un formato diseñado para este efecto y que incluye razón social, NIT/RUT, teléfono y dirección. La información de este formulario se clasifica dentro de los parámetros CIUU.
- El IPES contacta los proveedores previamente seleccionados para adquirir, a través de ellos, la mercancía requerida por los grupos asociativos.
- Se expide una orden de compra de acuerdo con el valor asignado por el Comité de Evaluación, la cual debe ser aceptada por el proveedor.
- Posteriormente se expide un Bono por el valor correspondiente, a favor de cada vendedor del grupo asociado, de acuerdo con los recursos asignados al respectivo proyecto empresarial.

- Bajo la supervisión de un funcionario del IPES, este Bono es canjeado en el local comercial de cada proveedor, quien además de entregar la mercancía, expide la factura de compra. El Bono cumple también la función de acta de recibo de mercancías, a la vez que contribuye a la formalización de la actividad comercial del proveedor.
- Después de radicada la factura ante el PNUD, dicha entidad procede a efectuar el pago de la mercancía por medio de una transferencia de fondos a la cuenta bancaria del proveedor.

Con la implementación de este mecanismo, la metodología aplicada fue objeto de evaluación interna periódica por parte de la Secretaría de Gobierno en coordinación con el IPES y el PNUD. Estas evaluaciones periódicas permitieron ajustar los procedimientos comerciales de los proveedores a las exigencias operativas y administrativas del PNUD.

Para la optimización del proceso, la Secretaría de Gobierno, el IPES y el PNUD efectuaron ajustes de tipo operativo, para reducir a un máximo de 5 días hábiles el plazo de pago a los proveedores, y de tipo administrativo y financiero, estableciendo protocolos para el manejo de la información, reduciendo los tiempos del proceso para garantizar la eficiencia y eficacia requeridas para la operación del mecanismo. Se destaca la aplicación de un programa informático (software) creado para facilitar el manejo de esta información, que, por sus características, ofrecía la adecuada confiabilidad.

Este esfuerzo respondió a la necesidad de adecuar y flexibilizar la gestión distrital en esta materia, habida cuenta de las limitadas condiciones de escolaridad de esta población y, por ende, de su dificultad para comprender los temas financieros que se ligan a los procesos productivos susceptibles de convertirse en esquemas de emprendimiento.

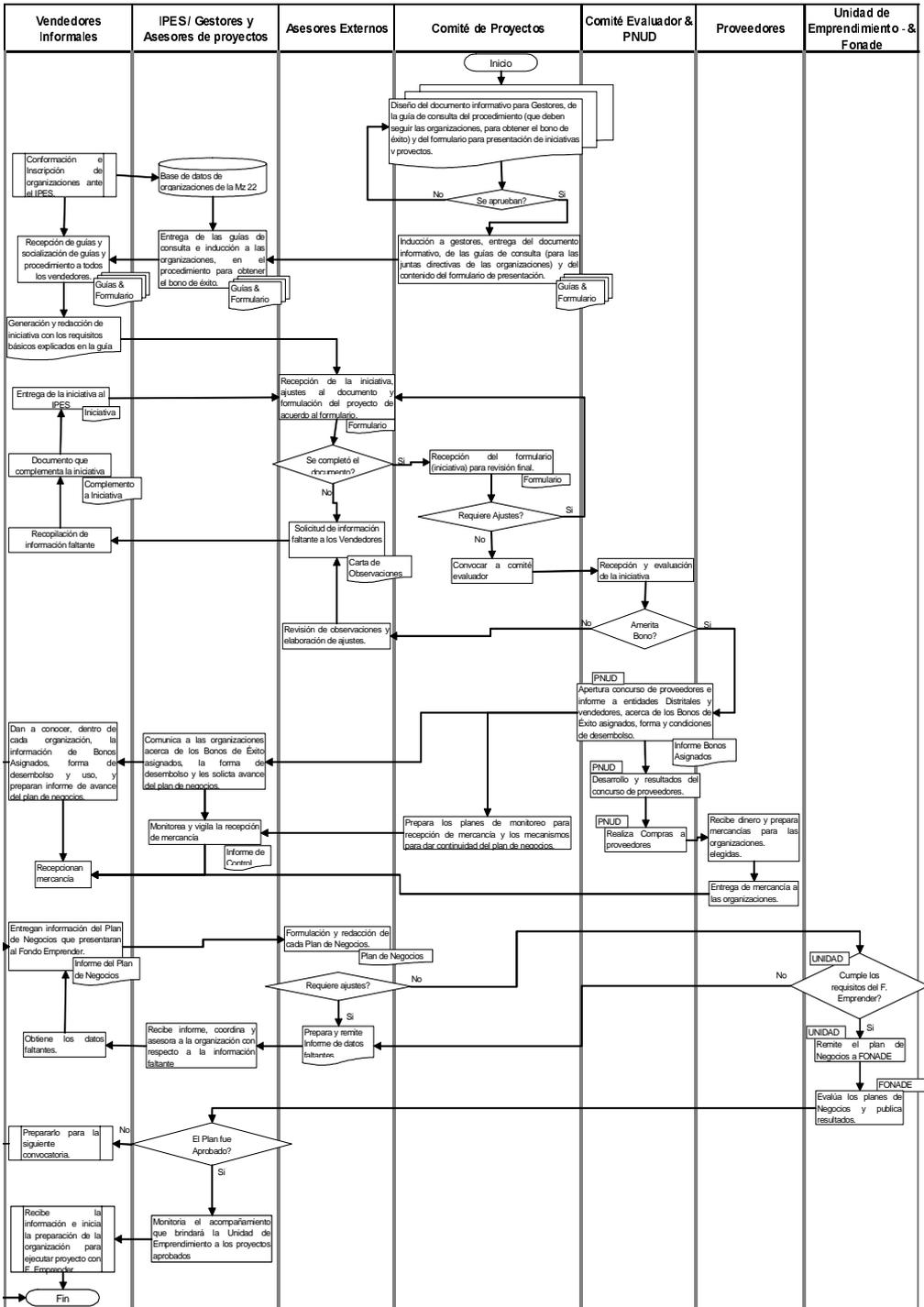
Así entendido, se logró, entre otros:

- La presentación estandarizada del formulario de proyecto, radicado únicamente cuando la documentación estuviese debidamente diligenciada y completa o, en su defecto, indicando las razones por las cuales el grupo asociado decide entregar una información parcial.
- Que el documento de proyecto que sintetiza la información suministrada y que es preparado por el grupo asociativo con el apoyo del IPES contenga de manera exhaustiva, sin necesidad de anexos, todos los datos que sustentan el proyec-

to, para facilitar los análisis de cada caso con la debida rigurosidad por parte del Comité de Evaluación.

Para determinar el impacto y los alcances que la estrategia del Bono de Éxito tiene sobre la población de vendedores informales y el logro de los objetivos propuestos en materia de asociatividad, emprendimiento, corresponsabilidad y grado de formalización, se tiene prevista la realización de una evaluación externa que, a partir de una línea de base, aplique mediciones cuantitativas y cualitativas. De forma complementaria, la medición de efectos tempranos en relación con la actitud y comportamiento de la población vinculada a partir de variables como legalidad, corresponsabilidad, nivel de apropiación del papel de emprendedor, autonomía y liderazgo.

El flujograma que se presenta a continuación permite visualizar el funcionamiento del esquema metodológico aplicado y sus componentes:



Como resultado de este proceso y tal como se muestra en el Cuadro 8, entre mayo de 2006 y diciembre de 2007 se realizaron 17 reuniones del Comité de Evaluación, para analizar y calificar un total de 224 proyectos productivos presentados por asociaciones de vendedores informales que reúnen a 1.977 personas ubicadas en las localidades de Santa Fe, Candelaria, Mártires y Antonio Nariño (barrio Restrepo). De este total, 47 iniciativas fueron convertidas en planes de negocio con el apoyo de la Fundación Corona y presentadas al Fondo Emprender del SENA – FONADE, que asigna hasta \$90.000.000 a cada plan de negocio aprobado.

El total de recursos asignados a estos proyectos como “capital semilla” no reembolsable asciende a \$1.336 millones de pesos.

CUADRO 8. Bono de éxito 2006 – 2008

Fecha de Comité de Evaluación	Proyectos Asociativos	Asociados	Recursos Asignados por persona	Recursos Asignados
4 de mayo de 2006	11	252	607.655	169.298.246
5 de junio de 2006	7	128	631.578	93.087.719
14 de junio de 2006	4	34	649.122	22.578.947
25 de julio de 2006	12	155	527.665	91.315.797
19 de septiembre de 2006	6	23	643.274	15.280.702
1 de noviembre de 2006	8	479	636.363	352.981.818
3 de noviembre de 2006	29	172	787.586	141.060.000
10 de noviembre de 2006	13	39	787.692	30.940.000
15 de noviembre de 2006	21	59	734.285	43500.000
16 de noviembre de 2006	22	54	730.000	39.860.000
17 de noviembre de 2006	28	85	676.428	55.940.000
11 de diciembre de 2006	5	192	545.455	103.509.091
19 de abril de 2006	1	12	654.545	7.854.545
8 de junio de 2007	2	43	845.454	37.436.362
15 de junio de 2007	2	38	655.454	26.183.633
6 de septiembre de 2007	2	56	645.454	37.599.996
6 de diciembre de 2007	51	156	417.406	67.570.170
	224	1977	629.948	1.335.997.027

Fuente: IPES Septiembre 2008

6.2.5 PROGRAMA DE EMPLEABILIDAD

Con este programa se mejoraron las condiciones de empleabilidad y el potencial de autoempleo y desarrollo empresarial del sector de los vendedores informales que se encontraban en situación de desventaja para incorporarse o reincorporarse al

mercado laboral. Se orienta hacia el segmento que antes estuvo empleado (57%) y/o al que quiere dejar su trabajo en el espacio público físico (52%) y en el último año haya buscado trabajo (43%), promoviendo su acceso a empleos dignos y productivos a través de la formación para el trabajo, la capacitación en oficios y la experiencia laboral.

Las acciones de empleabilidad se desarrollaron en asocio con diversas fundaciones y el SENA, entidades con las cuales el IPES suscribió contratos y convenios de cooperación técnica e interinstitucional, dirigidos a generar y fortalecer competencias laborales específicas que habiliten al vendedor para desarrollar funciones productivas propias de una ocupación. Para reducir la deserción de estos programas, y en razón a que el 71% de los vendedores es jefe de familia, durante el tiempo que duraba la capacitación se implementó un apoyo económico a la movilidad para mitigar el costo de oportunidad laboral por asistir a los cursos, que en promedio son de cuatro horas diarias.

Para acompañar este componente de capacitación del programa de empleabilidad, el IPES desarrolló una línea de apoyo a la búsqueda de empleo o de intermediación laboral, con una gama de servicios que comprende la intermediación entre el trabajador y el empleador, y entre el trabajo, la educación y la (re) capacitación.

6.2.6 PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO ASOCIATIVO E INSTITUCIONAL DE LOS VENDEDORES INFORMALES.

Mediante la ejecución de este programa se logró mejorar la capacidad de interlocución, representación y autogestión de los vendedores informales, de manera que las asociaciones se pudieron posicionar como actores proactivos del desarrollo de las políticas de espacio público físico y aprovechamientos económicos contenidas en el Plan Maestro del Espacio Público.

El programa de fortalecimiento asociativo de los vendedores informales se ha desarrollado mediante acciones de capacitación, asesoría y acompañamiento a los vendedores informales en el proceso de constitución y fortalecimiento de formas asociativas de carácter territorial, bien sea de naturaleza gremial o productiva.

6.2.7 PROGRAMA DE RELOCALIZACIÓN COMERCIAL

Este programa ha estado dirigido a la relocalización comercial de vendedores 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. Para el éxito co-

mercial de estos espacios, se impulsó una acción integral de fortalecimiento comercial mediante el desarrollo de acciones concretas que promueven la asociatividad, mejoran la administración y la gestión comercial de los negocios de los vendedores, mitigando la vulnerabilidad de la población beneficiada y procurando superar las restricciones financieras, administrativas, tecnológicas y comerciales presentes en las ventas informales. Estos programas se orientaron al 45% de vendedores que querían continuar con su actividad comercial, los cuales en promedio reportan más de diez años en el espacio público físico.

Cabe señalar que, en tanto, según el Decreto 463 de 2003, el espacio público de la ciudad se encuentra administrado por el IDU, el IDRD y el DADEP, en apoyo al cumplimiento de la misión del IPES, éstas han participado en la política de espacio público físico y ventas informales, atendiendo las solicitudes del IPES para el préstamo de espacios susceptibles de ser utilizados para las relocalizaciones comerciales de algunos vendedores informales de la ciudad.

Estos préstamos de predios fiscales y públicos, como plazas, plazoletas, andenes, alamedas y parques de la ciudad, se han facilitado a los vendedores informales a través del IPES para la realización de ferias temporales y de temporada, especialmente en la época navideña.

A pesar de tratarse de un trabajo interinstitucional adecuadamente coordinado, en algunas ocasiones se presentan problemas asociados al uso del espacio público físico para mercados temporales con vendedores ambulantes, ya que el desarrollo de las actividades que adelanta el IPES en los espacios prestados ha evidenciado:

- Quejas y reclamos de la comunidad por la utilización masiva del espacio público físico por vendedores informales.
- Deterioro físico, ambiental y visual de los espacios públicos utilizados.
- Requerimientos de empresas privadas encargadas del mantenimiento de plazas como Plaza España y la plazoleta ubicada en la Carrera 3 con calle 18, por daños comprobados por los vendedores informales.
- Derechos de petición por parte de la comunidad por el uso excesivo de los espacios públicos físicos.
- Desacuerdo por parte de los comerciantes formales con el préstamo de espacios contiguos a sus negocios, especialmente en la plaza de las Nieves.

Las entidades administradoras de estos espacios públicos físicos tomaron las acciones pertinentes por atender las diversas quejas y reclamos de la comunidad, expli-

cando la normatividad vigente respecto al tema concerniente con la ocupación temporal del espacio público físico y brindando asesoría a las personas que solicitan más información referente al tema.

Para que el espacio público físico utilizado por vendedores informales no se deteriore de manera acelerada, se ha intensificado el mantenimiento preventivo y rutinario en las plazas, de manera que la comunidad pueda disfrutar de un espacio agradable y en buen estado. Por su parte el IPES para lograr el despegue, apalancamiento y la consolidación de los proyectos comerciales de reubicación, ha gestionado el acceso a micro créditos con la Corporación Banco de la Mujer, para que los vendedores informales tengan la oportunidad de acceder a recursos financieros que les permitan ampliar su capital de trabajo comercial y reconvertir sus mercancías (plante). Esta posibilidad ha sido respaldada por el Fondo Nacional de Garantías - FNG que ofrece el aseguramiento a los tomadores del crédito.

En el Cuadro 9 se presentan los indicadores, acciones y metas del programa de inclusión económica y de desarrollo empresarial sectorial, relativos al Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008.

6.2.8 PROGRAMA DE RELANZAMIENTO DE LA CICLOVIA

La ciclovia es uno de los programas de la administración distrital que involucra la problemática de la venta informal sobre el espacio público físico y que además tiene como finalidad brindar espacios suficientes de recreación y esparcimiento, fomentar la masificación del deporte e involucrar otros aspectos como la definición y utilización del espacio público físico.

Con el objeto de establecer mecanismos que permitan una clara aplicación de los sistemas financieros para la generación, el mantenimiento y la recuperación del espacio público físico, que, de acuerdo con los criterios de ley, cumplan con el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios derivados del desarrollo territorial en el Distrito Capital, se desarrolló un programa puesto en marcha desde agosto del 2006 que pretende remediar algunos problemas que históricamente conciernen al uso del espacio público por parte de vendedores informales en las ciclovías.

La venta de todo tipo de productos sobre el espacio público físico evidenciaba diferentes situaciones nocivas sobre el mismo y afectaba el disfrute del programa de ciclovia por parte de los ciudadanos. La situación se presentaba de la siguiente manera:

CUADRO 9. Eje de Reconciliación
Programa de Inclusión Económica y Desarrollo Empresarial Sectorial

INDICADOR	META	TOTAL	AVANCE
Personas capacitadas en competencias empresariales y /o laborales.	1000	238	23.80%
? Capacitar personas del sector informal en competencias laborales		238	
Grupos capacitados en competencias de economía solidaria y empresarial	40	52	130.00%
Personas relocalizadas en espacios de aprovechamiento económico y comercial	16290	14127	86.72%
? Diseño y ejecución de operaciones comerciales nuevas en espacios permanentes y análogos		393	
? Acompañamiento a los vendedores en los centros comerciales de reubicación permanente con logística, gestión comercial y pagos de servicios públicos		2870	
? Programación y desarrollo de ferias populares temporales y otras alternativas de reubicación temporal		5995	
? Programación y desarrollo de ubicación de vendedores informales en localizaciones transitorias		175	
? Levantamiento de ficha socioeconómica de trabajadores informales en las localidades		4694	
Asesorías a MIPYMES para consecución de crédito y capital semilla	2000	1773	88.65%
? Asesorías del IPES para presentación de solicitudes de créditos a entidades financieras		464	
? Acompañamiento a emprendedores y empresarios para acceder a recursos de capital.		1045	
? Asignación de recursos como incentivo a capital de trabajo (Bono de éxito a partir de julio)		264	
Iniciativas productivas referenciadas a entidades de apoyo empresarial.	1250	1194	95.52%

Fuente: IPES Octubre 2007

- No había un mobiliario urbano único, disponiendo carpas, mesas, toldos, sombrillas y hasta plásticos en el piso para exhibir los productos.
- Los vendedores se ubicaban a su antojo a lo largo de los 121 kilómetros de ciclovía.
- Se vendían toda clase de productos sin que todos portarán las respectivas licencias de salubridad.
- Existía un total desconocimiento de los antecedentes comerciales y sociales de los vendedores.

- Eran recurrentes los problemas y agresiones verbales y físicas entre los vendedores.
- Se presentaba una forma de alquiler o venta de cupos en la ciclovia.
- Ausencia de contraprestación por ventas de productos y exhibición de marca.
- Exhibición de marcas sin autorización del IDRDR.
- Ausencia de programación y servicios que genere interés en asistir a la ciclovia.

A partir del relanzamiento de este programa, el IDRDR ha promovido el mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos, fomentando la inclusión social y económica de los vendedores informales y logrando el uso regulado del espacio público físico en los siguientes términos:

- Imagen unificada a través de módulos construidos especialmente para la ciclovia.
- Ubicación específica de cada uno de los vendedores agrupados en estaciones de servicio que ofrecen alimentos, bebidas, ciclo talleres y accesorios.
- Proceso de regularización de 430 vendedores informales a través de la firma de un contrato para el aprovechamiento económico del espacio público físico.
- Exigencia a cada uno de los vendedores de pasado judicial, antecedentes de Personería y Procuraduría para la firma del contrato de aprovechamiento económico, lo que permite la identificación y ubicación real de cada uno de los vendedores.
- Exigencia de licencia emitida por la Secretaría de Salud para la manipulación de alimentos en los casos requeridos.
- Consolidación y trabajo permanente de una mesa de trabajo con delegados de los 10 tramos de la ciclovia, con el fin de hacer sostenible el proceso y resolver los conflictos presentados, con reuniones mínimo una vez al mes.
- Contraprestación económica de \$ 10.000 por parte de los vendedores por desarrollar su actividad en la ciclovia.
- Regularización de la presencia publicitaria en la ciclovia a través de convenios firmados con empresas como Bavaria, Nestlé, Alfa, Porvenir, Pastas Doria, que garantizan ingresos para ser reinvertidos en el mejoramiento continuo del programa ciclovia.

- Oferta de nuevos servicios como son Puntos Nutricionales, Puntos de Recreación Infantil, Puntos Veterinarios, Ciclo Parqueaderos, entre otros.
- Vinculación de emisoras a los puntos de Recreovías (Actividad Física) con el fin de ofrecer una oferta más variada de espectáculos y garantizar una amplia convocatoria a la Ciclovía.

Como se desprende de lo anterior, el modelo de intervención social y económico aplicado en la Ciclovía es un modelo incluyente, con participación activa de los sectores vulnerables y con la integración de la empresa privada y pública para el beneficio de la ciudad.

6.2.9 CONVENIO UESP –IPES – ALCALDÍAS LOCALES

La Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP), suscribió dos convenios de cooperación técnica, administrativa y financiera con las alcaldías locales de Bosa, Usme y el IPES.

El primer convenio suscrito con el IPES y la Alcaldía de Usme se realizó por un valor aproximado de \$1.610.000.000 y se concertó con el fin de adquirir un predio en la localidad de Usme para implementar la red de comercialización del Sistema de Abastecimiento de Alimentos. De acuerdo con la UESP, la inversión incluye la implementación de la NutriRed y de la plataforma logística y comercial de esa localidad. Igualmente, a través del mencionado convenio de cooperación se realizará el equipamiento esencial del sistema de abastecimiento y un punto comercial con la reubicación de 300 vendedores ambulantes de dicha localidad.

Por otra parte, el convenio firmado con la Alcaldía de Bosa se realizó con el objetivo de cofinanciar la construcción y la interventoría de la plaza logística de la localidad, la cual será implementada como plaza de mercado. La inversión para esta localidad se suscribió por un valor aproximado de \$4.100.000.000 y contará, además, con un equipamiento esencial del sistema de abastecimiento y punto comercial con la reubicación de 400 vendedores ambulantes de la localidad.

Las plataformas, puntos y plazas comerciales dispuestas para la venta detallista de productos que comprenden la canasta básica planteada por el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB) se apoyan a través de los dos convenios de cooperación técnica, administrativa y financiera que se adelantan con el apoyo de la UESP. Este programa dirigido a vendedores informales busca la capacitación de los mismos en un nuevo modelo de abastecimiento que, además, vinculará redes comerciales y de logística.

La implementación de los programas y mecanismos arriba señalados converge de forma articulada hacia la materialización de alternativas viables y sostenibles que benefician a la ciudadanía en su conjunto. La administración distrital ha respondido así a los compromisos adquiridos en materia de inclusión social y económica para beneficio de la población de vendedores informales en proceso de formalización, en el marco de las metas trazadas.

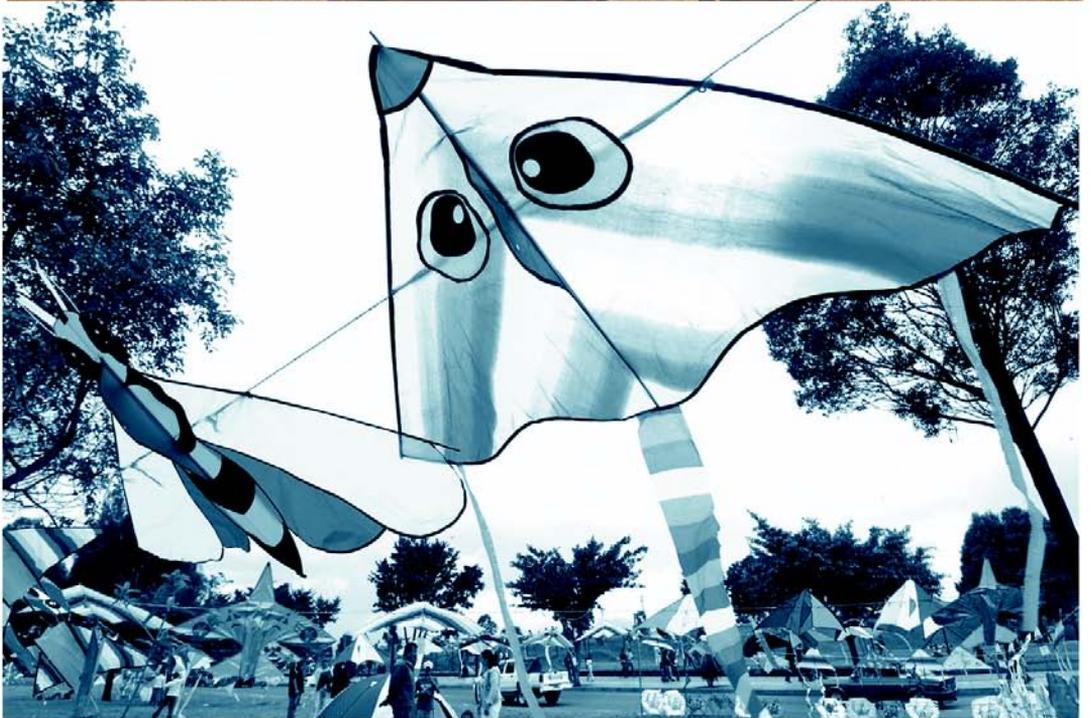
CUADRO 10. Programas y soluciones desarrollados en el marco del plan maestro de espacio público

PROGRAMAS	ASOCIACIONES	VENDEDORES		TOTAL Soluciones
		Atendidos		
Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados				
ZTAA en operación	10		260	
Asociaciones certificadas RAVI	42		3.622	
Asociaciones por certificar RAVI	38		5.270	9.152
Puntos de Encuentro		Sep-08	35	42
REDEP – (Quioscos)		Sep-08	247	616
Ferias Temporales	Ferias a Septiembre 39 de 2008: 55	Sep-08	3.570	3.570
Proyectos Comerciales Santa Fe, Candelaria, Usaquén, Chapinero, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Mártires, Teusaquillo, Barrios Unidos, Antonio Nariño, Puente Aranda, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar.	Proyectos: ?Propios: 29 ?En Copropiedad: 10		2.137 975	3.112
Espacios Análogos				
CED Centenario (Barrio Restrepo)			165	
Manzana 22 (San Victorino)			236	401
TOTAL				16.893

Fuente: IPES Septiembre 2008

VII

Espacio público físico y derecho a la ciudad en Bogotá



Espacio público físico y derecho a la ciudad en Bogotá

Desde hace más de cuatro años, la administración distrital, bajo los preceptos rectores de solidaridad, equidad y participación que estructuraron el Plan de Desarrollo 2004-2008 *Bogotá Sin Indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*, enmarcado a su vez dentro de los principios que rigen un Estado Social de Derecho, construyó e implementó una política de espacio público físico solidaria con el desarrollo humano y el derecho a la ciudad. Desde esta perspectiva no solo se expidió el Plan Maestro de Espacio Público, que establecía objetivos claros y orientaba las políticas públicas a tratar integralmente la amplitud de los elementos relativos al espacio público físico capitales, sino que se abordaron asimismo cada una de las problemáticas y se ejecutaron cada una de las políticas.

La política pública de Bogotá relativa a las ventas informales en el espacio público físico ha estado encaminada durante los últimos años en esa dirección. Ésta ha estado orientada, en efecto, a promover los medios conducentes a la corrección de las desigualdades sociales y facilitar la inclusión y participación de los más débiles, marginados y vulnerables en la vida económica, social, cultural y política de la capital.

Al responder a este compromiso, la administración distrital logró poner en marcha la política pública en mención a partir de una participación colectiva y transversal por parte de las entidades que la conforman. Ello se tradujo en un cambio sustantivo en la percepción de la ciudadanía sobre el derecho colectivo al espacio público físico, conminando a establecer una visión del espacio público diferente a la que tradicionalmente suele tenerse, limitada a considerar únicamente los elementos arquitectónicos y las grandes construcciones de mobiliario urbano, a menudo distantes y vacías (en muchos casos por razones de seguridad), donde la ciudadanía juega un papel eminentemente contemplativo, subutilizando así un espacio para lo público, esto es, un espacio para discutir, materializar y expresar los diferentes roles, orientaciones, sensibilidades y valores que cultural y políticamente identifican a cada ciudadano dentro de los espacios públicos físicos y no físicos de la ciudad.

Se asistió así a un cambio de paradigma que permitió acoger y edificar un concepto de espacio público físico incluyente, vivo, humano, participativo y generoso,

no solo en infraestructura, sino también en gestión y apropiación social, y en participación política, que se suma a los diferentes esfuerzos en aras de crear el entorno y las oportunidades propicias para el desarrollo humano y la eliminación de la pobreza como privación de capacidades materiales e intangibles.

Sin reducirse a ella, esta nueva visión permite, en lo relativo a la ocupación del espacio público físico, la interrelación armónica de los diferentes actores sociales, políticos y económicos de la ciudad bajo el concepto de “aprovechamiento económico”, regulándolo cuidadosamente, sobre todo con el propósito de realizar acciones afirmativas a favor de los más pobres y desprotegidos, como son los vendedores informales que realizan la venta informal en diferentes calles, aceras y esquinas de la ciudad para asegurar un ingreso mínimo vital para ellos y sus familias.

Al enfocar la labor de la administración en la coordinación y operación del sistema distrital de gestión del espacio público físico se fortaleció además la gobernabilidad local, en la medida en que otorgó herramientas a las Alcaldías Locales para la implementación de programas, planes y acciones que favorecieron su capacidad institucional para afrontar y manejar, desde una visión política, esta acentuada problemática. De forma complementaria, y para afianzar y construir redes que fortaleciesen las capacidades locales, la labor incluyó el diseño y sustentación de estrategias, implementadas desde la Secretaría de Gobierno, que conllevan la medición de impacto de las acciones dirigidas a fortalecer la gobernabilidad de las autoridades locales.

Para este efecto, se consolidó un equipo interinstitucional encargado de capacitar a los funcionarios de las 20 Alcaldías Locales y estructurar conjuntamente el marco de instrumentos reglamentarios y la aplicación práctica y unificada de criterios frente a los instrumentos legales que se derivan de los respectivos decretos, mediante la creación, diseño e implementación de metodologías que permitieron, han permitido y permiten la realización y seguimiento del Plan Maestro de Espacio Público.

El desarrollo, en el marco de éste Plan, de mecanismos como el Bono de Éxito e instrumentos como la Red para la Prestación de Servicios a los Usuarios del Espacio Público (REDEP) significan, adicionalmente, para la ciudad contar con soluciones sostenibles, representadas en 310 kioscos de servicio al peatón, 4 puntos de encuentro, 19 zonas de transición de aprovechamiento económico autorizado, ferias temporales y de temporada, y espacios análogos conexos al espacio público físico, cubriendo a cerca de 17.000 vendedores informales, equivalentes al 43 % del total de los registrados en la ciudad.

Con la aplicación de esta política de espacio público físico, que conlleva la responsabilidad social empresarial, la participación de los habitantes urbanos y el com-

promiso por la igualdad de oportunidades y la reducción de la pobreza de la Administración, se convocó, ha convocado y convoca la solidaridad y la corresponsabilidad ciudadana para construir y seguir trabajando por una ciudad moderna y humana, que incorpora en la agenda gubernamental y ciudadana temas muy sensibles para la armonización de los derechos fundamentales individuales y colectivos, en beneficio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en especial en lo que atañe a erradicar el hambre y la pobreza extrema, lograr la educación básica universal y garantizar la sostenibilidad ambiental a través del aumento de las capacidades y libertades de los grupos y los individuos.

Plan de Desarrollo Distrital Bogotá positiva: para vivir mejor y el Derecho a la Ciudad

El recientemente aprobado Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012 *Bogotá positiva: para vivir mejor* (a través del Acuerdo 308 de 2008 del Concejo de Bogotá) asume, en términos disímiles al Plan de Desarrollo de la Administración Garzón 2004-2008, y desde una perspectiva más amplia que el Plan Maestro de Espacio Público, principios notablemente solidarios con el concepto político, descrito y discutido en el primer capítulo, de derecho a la ciudad. No solo abraza este concepto político, sino que lo aplica, de hecho, de manera transversal. Éste inspira, en efecto, no solo los objetivos generales y específicos del Plan, sino que el conjunto de sus programas, proyectos y políticas contempla integral y transversalmente las distintas dimensiones del derecho a la ciudad.

El análisis de los motivos, principios, objetivos, ejes, programas, proyectos y políticas del Plan ayuda, en esa línea, a visualizar una de las formas específicas en las que se puede concretar el concepto político de derecho a la ciudad. En concordancia con el Acuerdo 308, éste nace particularmente de la asunción de que la transformación de Bogotá en los últimos años responde a la configuración de un proceso continuo y progresivo basado en el principio de construir sobre lo construido. Se reconoce, en efecto, el logro de una extraordinaria solidez tributaria; la formación de cultura ciudadana, democrática y de respeto a la vida; un notable desarrollo físico; una inversión inteligente y eficiente; la consolidación de la ciudad como lugar de común de convivencia y construcción colectiva; y, finalmente, la reducción de la deuda con respecto a los pobres y los excluidos¹⁰³. El período de gobierno 2008-2012 pretende, en ese marco, profundizar la orientación social de la política y dar respuesta a nuevos retos, especialmente en lo relativo a la infraestructura y la organización del sistema

103 ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ: *Proyecto de Acuerdo Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, Bogotá positiva: para vivir mejor*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2008, Mensaje del Alcalde Mayor y Exposición de Motivos.

de transporte, compatibilizando la inversión social con la modernización física en el camino al desarrollo integral de la ciudad¹⁰⁴.

Basado en los principios de coherencia, integralidad, cercanía, población y territorio, valoración de lo existente, previsión, defensa de lo público, legitimidad, probidad; perspectiva de derechos, desarrollo humano, calidad de vida, erradicación gradual de la pobreza, prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; consolidación del modelo de ordenamiento, integración territorial, ambiente sano y sostenible, agua eje articulador del territorio, desarrollo económico, equidad, corresponsabilidad, solidaridad, sostenibilidad, diversidad, interculturalidad, cultura ciudadana, participación, fortalecimiento de la acción institucional, convivencia y seguridad ciudadana¹⁰⁵, el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012 *Bogotá Positiva: para vivir mejor* busca específicamente afianzar una ciudad en la que:

- todas y todos vivamos mejor, mejorando la calidad de vida de la población
- se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad
- siendo incluyente, justa y equitativa, la diversidad y la interculturalidad sean una oportunidad, y la reconciliación, la paz y la convivencia sean posibles
- su construcción sea el resultado de un proceso permanente de participación
- se generen recursos y oportunidades, siendo al tiempo próspera y solidaria, competitiva y capaz de generar y distribuir equitativamente la riqueza
- se sea responsable con el ambiente e integrador con el territorio circundante, con la nación y con el mundo
- las finanzas sean sanas y la gestión pública efectiva, transparente, abierta a la participación y con servicios cercanos a la ciudadanía¹⁰⁶.

El énfasis del Plan se sitúa, en esa línea, en la satisfacción de los derechos fundamentales en permanente diálogo con la gente, en una ciudad que provee con mayor calidad los bienes y servicios necesarios en su inserción en el mundo local, regional, nacional y global.

104 ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ: *Acuerdo 308 de 2008, Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, Bogotá positiva: para vivir mejor*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2008, artículo 45, en el que se resumen los objetivos del plan de inversiones, p. 123.

105 *Ibidem.*, art. 2.

106 *Ibid.*, art. 1.

El Plan de Desarrollo 2008-2012 *Bogotá Positiva: para vivir mejor* se erige a partir de siete objetivos estructurantes. El primero, denominado Ciudad de Derechos, busca el reconocimiento, restablecimiento, garantía y ejercicio de los derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos, con énfasis en las personas más vulnerables y en las minorías. Entre sus propósitos se encuentran el respeto de los derechos humanos y las libertades, la mejora de la calidad de vida, garantizando la dignidad de las condiciones de trabajo y de vida en general, la restitución de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, y la prestación en términos de disponibilidad, acceso, permanencia, calidad y pertinencia de los servicios sociales, con especial atención en los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes.

Para su logro, el Plan contempla la implementación de acciones afirmativas e integrales que eliminen las barreras físicas, económicas y culturales, valorando la identidad y sus expresiones como eje articulador de derechos y deberes. Este eje incluye programas relativos a la salud¹⁰⁷, la alimentación¹⁰⁸, la educación (calidad y pertinencia, acceso y permanencia, infraestructura y dotación), la vivienda (reasantamiento, legalización y titulación de predios y viviendas, mejoramiento estructural y habitabilidad de vivienda en áreas urbanas y rurales, dotación de soluciones de vivienda de interés social VIS en sitio propio y nuevas tanto en modalidad de arrendamiento como de compra, así como habilitación de suelo, y acogida de familias desplazadas)¹⁰⁹, el medio ambiente (mejora de la calidad del aire y arborización), la seguridad y la paz¹¹⁰, y el deporte, la cultura y la recreación¹¹¹, así como la generación de ingresos para poblaciones vulnerables, a través de la formalización del sector informal, el acompañamiento en la consecución de créditos y la introducción de mejoras en el proceso productivo, la oferta de alternativas de aprovechamiento comercial del espacio público físico y la promoción del empleo de jóvenes mayores de 22 años resocializados por el IDIPRON¹¹².

107 En este eje se contemplan los programas Bogotá Sana; Garantía del aseguramiento y atención en salud; y Fortalecimiento y provisión de los servicios de salud.

108 Contiene el programa Bogotá bien alimentada.

109 El programa Derecho a un techo incluye, respectivamente, los proyectos Mi casa territorio seguro, Mi casa legal, Mejor mi casa, Soluciones de vivienda (VIS) y Bogotá me acoge.

110 Se integran programas relativos a la sensibilización sobre derechos humanos, convivencia, democracia, participación, interculturalidad y equidad de género en el colegio, la atención al proceso de desmovilización y reintegración, el fortalecimiento de las acciones en derechos humanos, la atención integral a la población desplazada y el apoyo a procesos de paz en la ciudad y la Región capital.

111 Incluye los programas Arte Vivo, para la formación, investigación, creación y circulación artística y la promoción de la convivencia, la apropiación de la ciudad y el ejercicio del derecho a la cultura; Actívaté Bogotá, asociado con el fomento del deporte; Bogotá Intercultural; Patrimonio y Memorias (inmaterial y material); Igualdad de oportunidades y derechos para la inclusión de la población en condiciones de discapacidad; Toda la vida integralmente protegidos; Bogotá respeta la diversidad; y Bogotá positiva con las mujeres y la equidad de género.

112 *Ibid.*, p. 28.

El segundo, titulado Derecho a la Ciudad, pretende crear y optimizar, por su parte, las condiciones materiales e intangibles que permiten hacer efectivo y sostenible el disfrute de los derechos, concibiendo la ciudad como el escenario de las actividades humanas. Hace referencia, en ese sentido, al ordenamiento territorial, el hábitat y la movilidad, por un lado, y la convivencia, la seguridad, la reconciliación y la paz, desde la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural, por otro, a la luz de un modelo de desarrollo democrático, social, incluyente, integral, equitativo y ambientalmente sostenible¹¹³.

En las estrategias se contempla la gestión del suelo y el modelo de ordenamiento territorial; las políticas de prevención y mitigación de riesgos naturales y antrópicos; la garantía y armonización de la provisión y distribución de los equipamientos; la generación, recuperación, mantenimiento y regulación del espacio público; y la gestión de la movilidad peatonal, vial, transporte y regulación y control de tráfico, a partir en parte de la renovación urbana y el desarrollo territorial rural en el marco de la protección del patrimonio ambiental de la región, con el fin de mitigar la segregación socioeconómica y espacial, por un lado, así como estrategias de convivencia ciudadana y acciones de prevención integral en esa materia, incluyendo programas que hacen referencia a pactos, marchas y concentraciones, comunicación y cultura para la ciudadanía activa y la movilidad y la seguridad vial.

El tercero, llamado Ciudad Global, se propone garantizar el crecimiento económico, alcanzado a través de la integración de la Región Capital, la disminución de las brechas tecnológicas y de conocimiento, y el afianzamiento de un perfil competitivo que permita la atracción y retención de inversiones productivas, teniendo como marco la recuperación y preservación del ambiente y la diversidad, la capacidad de los sujetos, la acción corresponsable entre lo público y lo privado, la generación y distribución de riqueza y el afianzamiento del capital social, en tanto el crecimiento está al servicio del desarrollo humano, sostenible y equitativo. Para tal fin, el Plan instituye los instrumentos de coordinación, gestión y operación regional, la promoción del emprendimiento y el fortalecimiento empresarial, con énfasis en formas empresariales asociativas y solidarias en los sectores más vulnerables, la actividad científica, tecnológica y de innovación, la inserción en mercados internacionales y la descontaminación del Río Bogotá como estrategias fundamentales.

El cuarto alude a la Participación, entendida y ejercida como un derecho, un principio, un medio, un fin y un deber, que permita y sea la manifestación del involucramiento, en el reconocimiento de sus diferencias, de la ciudadanía en el proceso de definición, ejecución y seguimiento de políticas públicas y el fortaleci-

113 Ibid., art. 8 (descripción) y 9 (propósitos).

miento del capital social, directamente o a través de sus representantes y organizaciones. De cara a concretar ese propósito, el Plan abraza el fomento, fortalecimiento y cualificación de los espacios y mecanismos de participación; la promoción del control social y la representación de la población y sus organizaciones; la implementación de sistemas y mecanismos de información y seguimiento, la participación ciudadana en el plan de desarrollo local; el impulso de la democratización de la información y pedagogía social; así como el apoyo a las sinergias entre las iniciativas públicas y las propuestas ciudadanas.

El quinto objetivo estructurante hace referencia a una Descentralización llamada a aumentar la participación y el acercamiento de la administración al ciudadano, sin que la autonomía de lo local lesione la necesaria coordinación institucional. Se busca con ello ampliar la democracia local, representativa y participativa; aumentar la vinculación y mejorar la cualificación de la organización comunitaria; mejorar la provisión de servicios locales y el servicio al ciudadano; desconcentrar las actividades sectoriales; y garantizar la complementariedad y concurrencia entre el ámbito local y los demás niveles territoriales. Con ese objeto, el Plan autoriza la gestión de la reforma del marco normativo existente, la precisión de las líneas de inversión del nivel local, y la incorporación de la perspectiva local en el diseño y la implementación de los instrumentos de planeación.

El sexto, nombrado Gestión Pública Efectiva y Transparente, está orientado a que ésta sea integral, efectiva y transparente, estableciendo mecanismos de interlocución y sistemas de información modernos. La articulación local, distrital, nacional e internacional de la ciudad se hará, a través de la gestión pública, al servicio de la ciudadanía, acercando el gobierno a la gente y garantizando los derechos y la producción de bienes y servicios bajo los principios de oportunidad, calidad y probidad.

El último objetivo estructurante, denominado Finanzas Sostenibles, hace referencia al logro de la sostenibilidad fiscal y financiera a través de la eficiencia en el recaudo, la asignación de recursos, el manejo del financiamiento y la ejecución del gasto. Se pretende aumentar, en esa línea, la proporción flexible del gasto y mantener la excelencia en la calificación del riesgo crediticio. Se promoverá, para ello, la promoción de la cultura tributaria, el incremento de los ingresos en términos reales, el control de los gastos de inversión, funcionamiento y servicio de la deuda, y el fortalecimiento de los sistemas de información hacendarios.

En este marco general, el espacio público físico aparece específicamente en el primero, segundo y cuarto ejes. En el primero, denotado Ciudad de Derechos, en relación con la generación de ingresos para poblaciones vulnerables, bajo el propósito general, como sostuvimos, de reconocer, restablecer, garantizar y ejercer los derechos fundamentales, individuales y colectivos, de las personas, especialmente de las

más vulnerables y desprotegidas. En la amplitud de las dimensiones consideradas y abordadas, se recogen, a los efectos específicos de las ventas informales en el espacio público físico, proyectos de formalización del sector informal, y, sobre todo, de oferta de alternativas de aprovechamiento comercial del espacio público físico, a los cuales no le son ajenos el acompañamiento en la consecución de créditos y la introducción de mejoras en el proceso productivo, y la promoción del empleo de jóvenes mayores de 22 años.

En el segundo eje, denominado, como vimos, Derecho a la Ciudad, y destinado a la provisión de las condiciones para la realización efectiva de los derechos humanos en la ciudad, se incluyen, por su parte, programas dirigidos a la generación, recuperación, mantenimiento y regulación del espacio público físico. Éste se visualiza directa y explícitamente en los programas 9 (Espacio público para la inclusión) y 10 (Espacio público: lugar de conciliación de derechos). La meta es, en el primer caso, “aumentar el área de espacio público por habitante” y, en el segundo, “aumentar el área de espacio público recuperado”¹¹⁴.

En cuanto a los proyectos en los que se desglosan, el primero lo hace en:

- El mejoramiento y ampliación del espacio público físico (a cargo de la Secretarías Movilidad y Planeación)
- La dotación de infraestructura para el espacio público físico (bajo la responsabilidad de la Secretaría de Movilidad)
- La generación y adecuación del espacio público físico
- La consecución de la sostenibilidad integral del Sistema Distrital de Parques (en las manos de la Secretaría de Planeación)

Y el segundo, en el Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público, que, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, se propone suscribir un pacto ético sobre el espacio público físico, realizar investigaciones para validar la política de protección, defensa y sostenibilidad del espacio público físico, expedir 40.000 conceptos sobre el uso adecuado del espacio público físico, adicionar al inventario de la propiedad inmobiliaria distrital 600 ha de espacio público, sanear integralmente 4.150 predios y suscribir 273 convenios y/o contratos sobre la propiedad inmobiliaria de la ciudad para la administración y gestión concertada¹¹⁵.

114 ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ: *Acuerdo 308 de 2008, Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, Bogotá positiva: para vivir mejor*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2008, p. 22.

115 *Ibid.*, pp. 50-51

De manera indirecta, otras dos líneas de programas de este segundo objetivo estructurante se relacionan asimismo con el espacio público físico. Si en la primera se incluyen los referidos al sistema integral de transporte público, las vías para la movilidad y el tráfico eficiente, todos ellos vinculados con la movilidad y lo funcional, la segunda comprende los programas Bogotá espacio de vida, Bogotá segura y humana y Amor por Bogotá, que abordan los aspectos culturales, patrimoniales, recreativos y deportivos (de equipamientos y paisaje); la justicia, la prevención del conflicto, la violencia y el delito; y la autorregulación y la corresponsabilidad, la comunicación, la participación ciudadana y la cultura de paz, respectivamente.

El cuarto eje, asociado con la Participación, contempla, finalmente, una referencia explícita al espacio público físico, especialmente en lo vinculado con la generación de espacios de participación en el diseño y ejecución de infraestructura menor y embellecimiento arquitectónico.

El conjunto de proyectos específicos que se tiene previsto implementar en Bogotá en relación con el espacio público físico ilustra la sintonía entre el Plan Maestro de Espacio Público y el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012 *Bogotá positiva: para vivir mejor* en esa materia particular. Este último contempla, en efecto, medidas referidas tanto a su gestión económica y social como a su ampliación cuantitativa, mejora cualitativa y distribución equitativa. Se incluyen, efectivamente, desde la gestión social, política y cultural, políticas como la construcción de pactos éticos, la constitución de una escuela de espacio público o la elaboración y difusión de una pieza comunicacional pública; desde la gestión económica, el fortalecimiento y apoyo técnico y jurídico a la recuperación del espacio público invadido, así como políticas de desarrollo económico dirigidas especialmente a los vendedores informales que lo ocupan; y la provisión de más, mejor y más equitativo espacio público físico, desde la política de cubrimiento, calidad y accesibilidad.

Los ejes tercero (Ciudad Global), quinto (Descentralización), sexto (Gestión Pública Efectiva y Transparente) y séptimo (Finanzas Sostenibles) no son, en cualquier caso, y aún de manera más implícita y general, ajenos a la gestión del espacio público físico de Bogotá. La regulación de las ventas informales en él, por no hablar de su producción o su gestión social, será más fácil si se previenen y atacan las condiciones de precariedad laboral (desempleo, subempleo, informalidad) con una política de desarrollo económico amplia, inteligente y equitativa, se dispone de una administración con mayor autonomía y capacidad por parte de las Alcaldía Locales, éstas son más cercanas, efectivas transparentes y se manejan mejor las finanzas urbanas. En la política acorde con el derecho a la ciudad la gestión adecuada de un atributo genera, en efecto, complementariedades y externalidades positivas en los otros atributos, del mismo modo que sucede con las dimensiones. El estudio de cualquier atributo,

como el del espacio público físico en nuestro caso particular, no puede hacerse, en la concepción y reflexión de y con el derecho a la ciudad, aislado de la atención al resto.

La amplitud y articulación de los programas, proyectos y políticas con respecto al espacio público físico ilustran, expresan y concretan, en síntesis, en lo que corresponde a nuestro análisis, la relación del Plan Maestro de Espacio Público, el Plan de Desarrollo 2004-2008 *Bogotá Sin Indiferencia* y el Plan de Desarrollo 2008-2012 *Bogotá positiva: para vivir mejor* con una forma particular del paradigma del desarrollo humano y el derecho a la ciudad. Si el Desarrollo Humano y el Derecho a la Ciudad son integrales y transversales, su realización efectiva y concreta debe ser, en efecto, explícita en cada uno de los programas, proyectos y políticas referidas a todos y cada uno de los atributos y dimensiones de la ciudad.

Este texto ha visualizado, en ese sentido, una manera específica de llevarlo a cabo en un espacio concreto, Bogotá, y con respecto a una problemática específica, las ventas informales, relativa a un atributo particular, el espacio público físico. Es fundamental continuar a ese respecto en el esfuerzo, con los recursos disponibles, de articular lucha contra la pobreza y participación ciudadana, buscando el uso inteligente de los recursos frente a un problema creciente, en lugar de entorpecer la gestión o dar marcha atrás.

Más allá de esta puntual pertinencia, esta experiencia subraya, en efecto, el compromiso necesario del habitar con la urgente creación y realización efectiva del Desarrollo Humano, y, más precisamente, el Derecho a la Ciudad. Ninguna de estas se podrá lograr sin participar individual y colectivamente, esto es, sin actuar. Es en este camino y en este espacio público en el que la Administración Distrital y la ciudadanía han venido y deben seguir en lo sucesivo, en éste y otros Planes de Desarrollo, encontrándose. Encontrándonos.

VIII

Bibliografía

Bibliografía

- ALCALDIA MAYOR de BOGOTÁ: *Decreto 098 de 2004. Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008, Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2004.
- ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ, *Acuerdo 119 de 2004*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2004.
- ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ, *Decreto 190 de 2004*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2004.
- ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ, *Decreto 215 de 2005. Plan Maestro de Espacio Público*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2005.
- ALCALDIA MAYOR de BOGOTÁ, CAMARA de COMERCIO de BOGOTÁ: *Memorias. Foro Internacional de Espacio Publico y Ciudad*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 2005.
- ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ, *Acuerdo Distrital 257*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2006.
- ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ, *Decreto 419 de 2006*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2006.
- ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ: *Proyecto de Acuerdo Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, Bogotá positiva: para vivir mejor*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2008.
- ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ: *Acuerdo 308 de 2008, Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, Bogotá positiva: para vivir mejor*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2008.
- ARENDRT, H.: *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2006.
- BANCO MUNDIAL: *Informalidad: escape y exclusión*, Banco Mundial, Bogotá, 2008.
- BAUMAN, Z.: *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona, 2005.
- BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona, 2004.
- CAMAGNI, R.: *Economía urbana*, Antoni Bosch, Barcelona, 2005.

- CASTAÑEDA, A. y GARCÍA, J.: *Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, PNUD, ONU-Hábitat, Bogotá, 2007.
- CASTELLS, M.: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura, Siglo XXI*, México D.F., 2006.
- CASTORIADIS, C.: *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Buenos Aires, 2007.
- CASTORIADIS, C.: *El ascenso de la insignificancia*, Frónesis, Valencia, 1998.
- CASTORIADIS, C.: “Complejidad, magma, historia”, en GIRALDO, F. y MALAVER, J. (compiladores): *Ontología de la creación*, Ensayo y error, Bogotá, 1997.
- CEDE: *Efectos de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá*, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 2005.
- CIFUENTES, E.: “El derecho a la ciudad”, en V.V.A.A.: *Foro de Bogotá. Ciudad latinoamericana y derechos humanos. Memorias*, Alcaldía de Bogotá, Secretaría del Hábitat, Empresa de Renovación Urbana, Metrovivienda, Embajada de España en Colombia, Bogotá, 2007.
- CONTRALORIA de BOGOTÁ: *Evaluación de la política de ventas ambulantes del Distrito Capital 1998 – 2003*, Contraloría de Bogotá, Bogotá, 2004.
- CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencia T-225*, Corte Constitucional, Bogotá, 1992.
- CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencia T-578*, Corte Constitucional, Bogotá, 1994.
- CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencias T-615 y T-617*, Corte Constitucional, Bogotá, 1995.
- CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencias T-160 y T-438*, Corte Constitucional, Bogotá, 1996.
- CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencia T-396*, Corte Constitucional, Bogotá, 1997.
- CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencias T-550 y T-778*, Corte Constitucional, Bogotá, 1998.
- CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencias SU 360 y 361*, Corte Constitucional, Bogotá, 1999.
- CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencia C-1064*, Corte Constitucional, Bogotá, 2001.

- CORTE CONSTITUCIONAL: *Sentencia T-772 de 2003*, Corte Constitucional, Bogotá, 2003.
- CURRIE, L.: *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano*, Caracol, Bogotá, 1998.
- DELGADO, M.: *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*, Anagrama, Barcelona 2007.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA): *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York, 2007.
- GARCÍA, J.: “Los programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa en América Central: importancia, omisiones y dificultades. Notas de un proyecto de acompañamiento microempresarial en Patzún, Guatemala”, *Microcrédito y desarrollo. Siete experiencias en América Latina*, FUNDESO e Instituto de Crédito Institucional (ICO), Madrid, 2006.
- GIRALDO, F.: *Ciudad y crisis. ¿Hacia un nuevo paradigma?*, Tercer Mundo, Bogotá, 1999.
- GIRALDO, F. y TORRES, J. E.: *Hábitat y desarrollo humano*, PNUD, ONU-Hábitat, Bogotá, 2004.
- GIRALDO, F., GARCÍA, J., BATEMAN, A. y ALONSO, A.: *Hábitat y pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la Ciudad*; ONU-Hábitat, Bogotá, 2006.
- IPES: *Los Pactos de Cumplimiento y el Fondo de Ventas Populares del Distrito Capital*, IPES, Bogotá, 2005.
- IPES: *Cuantificación de las ventas de productos de consumo en el espacio público de Bogotá*, IPES, Bogotá, 2006.
- IPES-MTA: *Anotaciones sobre la operación logística de la REDEP*, IPES-MTA, Bogotá, 2007.
- KRUGMAN, P.: *Geografía y comercio*, Antoni Bosch, Barcelona 1992.
- KRUGMAN, P.: *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Antoni Bosch, Barcelona, 1997.
- KRUGMAN, P.: *La organización espontánea de la economía*, Antoni Bosch, Barcelona, 1997.
- KRUGMAN, P.: *El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*, Crítica, Barcelona, 2004.
- LEFBVRE, H.: *La production de l'espace*, Anthropos, Paris, 1974.
- MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1997.

- MOCKUS, A.: "Balance pedagógico en la recuperación del espacio público", en V.V.A.A.: *Foro Internacional Espacio Público y Ciudad. Memorias*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 2005.
- NUSSBAUM, M.: *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Buenos Aires, 2007.
- PNUD: *Informe sobre la Democracia en América Latina*, PNUD, Nueva York, 2004.
- PNUD: *Informe de Desarrollo Humano 2008. Bogotá, una apuesta por Colombia*, PNUD, Bogotá, 2008.
- RAWLS, J.: *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2007.
- RAWLS, J.: *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996.
- SASSEN, S.: *Las ciudades globales. Nueva York, Londres, Tokio*, Eudeba, Madrid, 1999.
- SASSEN, S.: *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
- SEN, A.: "Equality of what", en: Mc MURRIN, S. (ed.): *Tanner lectures on Human Values*, Salt Lake City, University Press, 1980.
- SEN, A.: *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona, 1997.
- SEN, A.: *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- SENNETT, R.: *La cultura del nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona, 2007.
- STIGLITZ, J.: *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona, 2002.
- TORRES, J. O. (Compilador): *Constitución Política de Colombia*, Temis, Bogotá, 1991.
- V.V.A.A.: "El derecho a la ciudad. Una apuesta política por una vida digna en la ciudad", en: VELÁSQUEZ, F. (ed.): *Conversaciones sobre el Derecho a la Ciudad*, Fundación Foro Nacional por Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos, Bogotá, 2007.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.: *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona, 2005.
- VELÁSQUEZ, F.: "La participación y el derecho a la ciudad", en: VELÁSQUEZ, F. (ed.): *Conversaciones sobre el Derecho a la Ciudad*, Fundación Foro Nacional por Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos, Bogotá, 2007.

Glosario de siglas institucionales

ARS	Aseguradora de Riesgos Profesionales
ASOAT	Asociaciones de Aprovechamiento Económico y Territorial de Vendedores Informales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CED	Centro Educativo Distrital
CGT	Central General de Trabajadores
CIIU	Código Industrial Internacional Uniforme
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DADEP	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
EPS	Entidad Promotora de Salud
ERU	Empresa de Renovación Urbana
FENALCO	Federación Nacional de Comerciantes
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FONADE	Fondo Financieros de Proyectos de Desarrollo
IPES	Instituto para la Economía Social
IDRD	Instituto Distrital de Recreación y Deporte
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UESP	Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos
PMASAB	Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá
PMEP	Plan Maestro de Espacio Público
RAVI	Registro de Asociaciones de Vendedores Informales
REDEP	Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SMLV	Salario Mínimo Legal Vigente
UNAD	Universidad Nacional a Distancia
ZAR	Zonas de Aprovechamientos Regulados
ZTAA	Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados

Anexos

ANEXO 1¹¹⁶.

En su aproximación a la igualdad y su inversa, la desigualdad, el paradigma del desarrollo humano no puede sino ser profundamente distinto de la aproximación utilitarista, la de la utilidad total y la de Rawls.

En *Equality of what*, Sen señala, en ese sentido, que éstas son individualmente insuficientes por sí mismas, y que no es posible construir un enfoque válido a partir de ellas. Sen parte del hecho de que los principios morales están relacionados con la información que se considera decisiva. La aproximación utilitarista, que hace énfasis en la utilidad marginal, no considera, en ese marco, la distribución, las preferencias adaptativas, ni la diversidad; la de utilidad total (total utility equality), con acento en la utilidad total y las worst-off persons, no pregunta por cuántos son ni por cómo están de mal, y se centra con exceso en las reacciones mentales (cuando el placer puede provenir de cosas negativas, como la privación a otras personas de su libertad), no diferenciando la utilidad y el bienestar, que en Sen no son equivalentes; la de Rawls (bienes primarios) no valora los gustos que tienen un costo excesivo, los casos especiales (como el de los discapacitados, las necesidades sanitarias especiales, o las disfunciones físicas o mentales), ni la diversidad, no toma en cuenta además la relación entre las personas y los bienes (explicitando un cierto fetichismo), al obviar la importancia de las tasas de conversión para las capacidades y los funcionamientos¹¹⁷. Sen sostiene que la combinación de estas aproximaciones no permite elaborar tampoco una aproximación satisfactoria.

116 Viene de la nota 4, página 21.

117 Los debates entre Sen y Rawls con respecto a la consideración de las capacidades básicas y los bienes primarios, y sus diferencias, han sido prolíficos. Sen la resume de este modo: "the focus on basic capabilities can be seen as a natural extension of Rawls's concern with primary goods, shifting attention from goods to what goods do to human beings. (...) The conversion of goods to capabilities varies from to person substantially, and the equality of the former may still be far from the equality of the latter". SEN, A.: "Equality of what", en: Mc MURRIN, S. (ed.): *Tanner lectures on Human Values*, Salt Lake City, University Press, 1980, pp. 218-9. Para Sen, vid.: SEN, A.: *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona, 1997; 2004; SEN, y *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2003. Para Rawls, vid.: RAWLS, J.: *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2007; *Liberalismo político*, 1996.

El autor arguye que es posible proponer, sin embargo, un enfoque alternativo a la igualdad¹¹⁸ desde la perspectiva de las capacidades básicas y el desarrollo humano. Esta aproximación, muy general, que debe ser concretada en cada contexto cultural, sobre todo en la ponderación de las distintas capacidades¹¹⁹, se centra en las cosas básicas que las personas pueden ser o hacer, constituyéndose parcialmente en una guía de la bondad moral que puede ser usada en formas divergentes. En estas circunstancias, el paradigma del desarrollo humano nos provee de un marco analítico y propositivo extraordinario para discutir políticamente y abordar y formular las políticas públicas en torno a la informalidad económica en el espacio público físico.

118 Sen aborda estas tareas como sustancialmente distintas. En la última línea del texto, afirma: "la validez de la tesis principal no está condicionada por la aceptación de este reclamo constructivo". *Ibid.*, p. 220.

119 Sen no comparte la propuesta de Nussbaum de establecer una lista de capacidades básicas. La divergencia radica fundamentalmente en el modo en qué se concibe la libertad y el peso que se le da. NUSSBAUM, M.: "Los sentimientos morales y el enfoque de las capacidades", *Claves de la razón práctica*, No. 169, 2007, pp. 28-35. NUSSBAUM, M.: *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007.