HÁBITAT Y ESPACIO PÚBLICO

El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá

HÁBITAT Y ESPACIO PÚBLICO

El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá

Castañeda, Alberto y García, Jon

Hábitat y espacio público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Instituto para la Economía Social, PNUD, ONU-Hábitat.

Bogotá, 2007.

340 p.; 22,5 x 16,5 cm.

DIRECCIÓN INSTITUCIONAL

Alcalde Mayor de Bogotá:
Luis Eduardo Garzón

Secretario de Gobierno Distrital:
Juan Manuel Ospina Restrepo

Directora del Instituto para la Economía Social-IPES:
Inés Elvira Roldán Pardo

Coordinador Nacional de Programas UN-Habitat:
Fabio Giraldo Isaza

EN COORDINACIÓN CON

Analista de Programas PNUD: Gabriel Amado Pardo

Sub-Secretaria de Planeación y Gestión: Rocio Sañudo de Angel

Coordinador Proyecto PNUD-Col 41657: Luis Fernando Pineda Rivera

AUTORES

Alberto Castañeda Cordy
Jon García Bañales

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN DEL IPES

Elixon Freddy Nanclares Barbosa
Edwin Alejandro Ramírez L.

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL –IPES-

Directora General
Inés Elvira Roldán Pardo

Subdirector de Gestión y Redes Sociales
Leonardo A. Rodríguez L.

Subdirector Empresarial, Comercial y Logística
Luis A. Muñoz W.

Subdirector Administrativa y Financiera
Fabio Gómez Méndez

Jefe Oficina Asesora de Planeación
Jhon H. Bonilla

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Diana Marcela Ávila

EQUIPO DE TRABAJO ONU-Hábitat:

Patricia Guzmán Gavilanes
Alfredo Bateman Serrano
Andrés Alonso Díaz
Jon García Bañales
Diana Puerta Osorio
Idoia Ortiz Nieto

FOTOGRAFÍAS

Vicky Ospina
Luz Marina Vargas
Edwin A. Ramírez L.
Elixon F. Nanclares B.

Hábitat y espacio público:
El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá
2007

Fotografía de la cubierta
Luz Marina Vargas

ISBN - Cámara Colombiana del Libro:
978 - 958 - 98359 - 5 - 1

ISBN - ONU-HÁBITAT Nairobi
978 - 92 - 113 -1935 - 4

HS - ONU-HÁBITAT Nairobi
HS / 954 / 07E

Diagramación, CTP e impresión:
Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas –JAVEGRAF–

Primera edición
Bogotá, Diciembre de 2007

Las opiniones y planteamientos expresados por los autores de este libro son responsabilidad exclusiva de los investigadores y no comprometen a ninguna de las instituciones editoras.

Índice

Hábitat y espacio público
El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá.

Presentación
Inés Elvira Roldán Pardo 11

Prólogo
Fabio Giraldo Isaza 13

Capítulo 1: Ciudad y espacio público 23

1.1 El proceso de urbanización en el mundo y en Colombia 25

1.2 El poder de atracción de las ciudades 30

1.3 Ciudad y espacio público 37

1.4 Ciudad y uso del espacio público físico 41

Capítulo 2: Informalidad económica en el espacio público 45

2.1 Definición de la informalidad económica 47

2.2 Magnitud de la informalidad económica 51

2.3 Factores que favorecen su desarrollo 53

2.4 Tipología y caracterización de la informalidad económica urbana 77

Capítulo 3: Caracterización de las ventas informales en el espacio público físico de Bogotá 83

3.1 Necesidad de información completa, confiable y oportuna 85

3.2 Perfil socio-económico de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá 88

3.3 Caracterización del mercado de las ventas informales en el espacio público físico de Bogotá 109

CAPÍTULO 4: MARCO REGULATORIO DE LAS VENTAS INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DE BOGOTÁ 127

4.1 Las ventas informales en el espacio público físico como problema de orden público 130

4.2 Las ventas informales en el espacio público físico como problema de desarrollo económico e inclusión social 136

CAPÍTULO 5: POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LOS VENDEDORES INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO 153

5.1 Producción Social del Hábitat: acceso y participación en el espacio público y desarrollo humano 156

5.2 Revisión histórica de las políticas públicas de Bogotá 169

5.2.1 Las ventas informales en el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" (1998 – 2000) 171

5.2.2 Las ventas informales en el Plan de Desarrollo "Bogotá: Para Vivir Todos del Mismo Lado" (2001-2003) 175

5.2.3 Las ventas informales en el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia (2004-2007) 177

5.3 Recomendaciones de políticas públicas 220

EPÍLOGO: URBANIZACIÓN, DESIGUALDAD Y JUSTICIA SOCIAL: CONSTRUYENDO EL DESARROLLO HUMANO EN LA CIUDAD 231

BIBLIOGRAFÍA 243

ANEXOS 251

1. Vendedores informales en el espacio público físico. Una aproximación al hábitat 255
2. Modelo de inclusión económica y social de la red pública de prestación de servicios al usuario del espacio público-REDEP. 325
3. Anexo estadístico 335

"Imaginarnos el mundo globalizado sin la presencia del mercado, es tan dificil como encontrar espacios públicos fisicos sin vendedores informales"

Un caminante urbano

Presentación

Al iniciar labores como Directora del Fondo de Ventas Populares, gracias a la designación del Señor Alcalde Mayor Luís Eduardo Garzón, encon-tré una problemática central en la ciudadanía: la percepción de que el espacio público se hallaba completamente invadido. Por otro lado, la institución denotaba una insuficiencia de cifras y de información que impedía cuantificar y cualificar el fenómeno de las ventas informales en el espacio público físico de la ciudad con el fin de elaborar una radiografía real del sector y así definir claramente el modelo de intervención del Fondo de Ventas Populares.

Por otra parte, al analizar las soluciones dadas históricamente a la situación, los vendedores informales sentían que aquellas no respondían de manera adecuada a sus necesidades, ni cumplían, tampoco, con lo ordenado por la sentencia T772 de 2003. Lo más importante, entonces, era lograr definir una política para el FVP que generara confianza, participación y diálogo participativo con este sector informal, que se encontraba excluido; pues el tradicional manejo policivo del problema y la falta de concertación hacían imposible que los vendedores y sus líderes plantearan sus puntos de vista y creyeran que un Plan Maestro de Espacio Público y una política de organización pudieran dar resultado. Tal esfuerzo era imperativo en concordancia con el enfoque de la administración de la ciudad, que buscaba establecer la cultura del no chantaje ante la tensión existente en el marco de una construcción concertada y participativa.

Era de interés común poder hacer un manejo del conflicto de la invasión del espacio público bajo esos lineamientos, de manera específica en el centro de Bogotá, pues la situación en las localidades de Santa Fe y La Candelaria, se había tornado inmanejable.

En esa perspectiva, el Comité Interinstitucional de Espacio Público, creado mediante el Decreto 098 de 2004, coordinado por la Secretaría de Gobierno 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 : *"Por una Ciudad Moderna y Humana, hacia la Formalización del Comercio Informal y la Regulación del Uso del Espacio Público"*. Para garantizar su puesta en marcha, había diseñado 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. Con la firma del Pacto de Cumplimiento para el Uso Regulado del Espacio Público, entre los vendedores del Centro de la ciudad y, el Alcalde Luís Eduardo Garzón y su gabinete, más la elección por parte de los vendedores ambulantes de sus representantes en cada una de las localidades y de un comité distrital, se dio inicio de una gran tarea de organización, concertación y participación que hoy continúa.

En ese escenario, se inscribe el esfuerzo investigativo del Doctor Alberto Castañeda Cordy, asesor económico del Fondo de Ventas Populares, representado en los diversos estudios del sector, cuyos resultados hacen parte de la publicación, desarrollada en asocio con el Dr. Jon García, investigador de UN- HABITAT, que hoy se entrega a los lectores, y que institucionalmente nos ha permitido dar un norte y construir políticas, programas, proyectos y modelos de intervención, que orientaron el trabajo diario de inclusión económica y social con los vendedores informales.

Las 19 entidades distritales con injerencia en el espacio público, las 19 Alcaldías Locales que registran el hecho diario del espacio público invadido, la definición de un modelo de intervención y un Plan Maestro y la generación de confianza que permitiera abordar el problema y eliminar tantos escollos, necesitaron muchas horas de labor por parte del Fondo de Ventas Populares.

El estudio que hoy UN-HABITAT entrega conjuntamente con el IPES al público recoge el esfuerzo institucional de sistematizar el trabajo y divulgarlo, permitiendo que las futuras administraciones y próximas generaciones conozcan el esfuerzo que la actual administración distrital, "*Bogotá Sin Indiferencia*", realizó durante su cuatrienio con éste sector informal.

INÉS ELVIRA ROLDÁN PARDO
Directora general del Instituto para la Economía Social -IPES-

Prólogo

Es muy satisfactorio para UN-Hábitat presentar este interesante libro "HÁBITAT Y ESPACIO PÚBLICO", donde se concretan algunos de los productos de la asistencia técnica que la Agencia se ha comprometido a ofrecer en el contexto del proyecto COL/41657 "Apoyo a la implementación de programas de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, en el marco del Plan de Desarrollo 2004-2008". que surge, entre otras razones, de la necesidad de la Secretaría de Gobierno y su entidad adscrita, Fondo de Ventas Populares (que se convierte en el Instituto para la Economía Social –IPES- adscrito a la Secretaría de Desarrollo Económico, luego de la reestructuración administrativa de la Alcaldía de Bogotá) para cumplir los compromisos adquiridos por la administración del Alcalde Luis E. Garzón, en atender las necesidades de los vendedores informales, especialmente aquellos que estaban en el Barrio Restrepo y a lo largo de la carrera 7, y que firmaron los pactos de cumplimiento para el uso regulado del espacio público. La identificación del hábitat de los vendedores informales en el espacio público físico de la ciudad es de importancia, no solo porque dicha población representa un conjunto de hombres y mujeres que requieren de políticas públicas específicas, sino por las condiciones estructurales inherentes a su comportamiento individual y colectivo en el uso de dicho espacio.

El espacio público físico es un lugar donde personas en situación de precariedad interactúan con la sociedad en una multiplicidad de formas, entre ellas, las de aprovechamiento económico. Los vendedores informales son una parte del trabajo por cuenta propia o independiente que realiza su actividad en el espacio público físico, constituyéndose en una dudosa alternativa al problema del desempleo y los bajos ingresos del sector formal de la economía. Su expansión se explica por la ausencia de barreras a la entrada y, según los autores del presente estudio, por otros factores, entre ellos, la presencia de capitales ilegales bajo diferentes formas, como la piratería y el contrabando.

La administración del Alcalde Garzón ha estado muy interesada en intervenir en este complejo escenario, donde su manifestación directa, la de los vendedores informales, por momentos no deja ver la problemática mayor que ellos represen-

tan: la precariedad de la vida de una porción no despreciable de la población colombiana, la cual lleva a preguntarnos: ¿qué clase de sociedad es ésta en la que habitamos, donde más del 50% de su población se encuentra al margen de los arreglos económicos institucionales básicos?

Los resultados ofrecidos en el presente estudio sirven igualmente para continuar las largas discusiones que se vienen desarrollando en el país en torno a las teorías de la ocupación. Como es sabido, en Colombia el aumento en la producción ha venido acompañado de una baja generación de empleo y el mantenimiento de altas tasas de informalidad y precariedad laboral.

La economía ha venido creciendo en los últimos años elevando la demanda de bienes y servicios, la cual aumenta por encima de la producción, al tiempo que la inversión pública y privada llega a niveles históricos generando un importante incremento en la capacidad instalada. Sin duda, ha bajado el desempleo y la pobreza, pero estos se mantienen aún en niveles muy distantes de ser aceptados socialmente. Adicionalmente, la demanda interna se expande por encima de la oferta de bienes y servicios ampliando el desequilibrio externo y profundizando por esta vía el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que induce presiones inflacionarias que van en contra de los salarios reales.

Las cifras que hoy se presentan para la discusión llevan a pensar en la ley de flexibilización laboral y en el compromiso de crear 640 mil empleos durante el primer período del Presidente Uribe. En verdad, la generación de nuevo empleo ha sido pequeña, y esto, en cierta forma, pone en duda, al decir de algunos participantes en este debate, la hipótesis que atribuía a la rigidez salarial el bajo nivel de empleo formal; la reforma laboral del 2002 –Ley 789- disminuyó los pagos por horas extras, trabajo nocturno, domingos y festivos, facilitando enormemente el despido, precarizando su terciarización y abriendo un espacio aún más grande para la informalidad al propiciar mayores dificultades en la distribución del ingreso y, por lo tanto, en el logro de mayor crecimiento económico en un futuro. La discusión básica es, por un lado, si la generación de empleo se hace al ritmo del crecimiento económico y del aumento de la productividad y por otro, si la política de la ciudad alcanza con la gestión pública directa la generación de empleo, en un contexto de sano manejo fiscal.

Cuando el Estado da incentivos para utilizar tecnologías que ahorran y desplazan el trabajo, como se hace hoy en el país, el resultado no se hace esperar. Se incrementa el PIB, pero el empleo no aumenta a los ritmos esperados, en razón a que se está subsidiando el capital a costa de encarecer en términos relativos el factor trabajo, en una economía como la colombiana, donde los índices de informalidad y subempleo son muy altos. Es un mundo pro-empresa intensiva en capital favorecida por los incentivos de las políticas públicas, incluida la política macroeconómica, que al propiciar la revaluación se convierte en un escollo para incrementar el ingreso de los asalariados, en especial los que laboran en empresas orientadas a las

exportaciones y la sustitución de importaciones llevando al mismo tiempo, a disminuciones altas en las tasas impositivas que resultan siendo pagadas por la totalidad de la población. Así las cosas, la enorme diferencia de ingresos y riquezas, que, como se sabe, es un resultado inevitable de las economías de mercado y su forma de crecimiento, se pueden estar estimulando por las medidas económicas, produciendo un mayor desequilibrio entre la eficiencia y la equidad.

Pero aquí no terminan las discusiones a las que nos invita la presente investigación. En el Plan Maestro de Espacio Público, el Distrito, frente a su ocupación, tiene un doble compromiso: 1.- velar por la protección de la integralidad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular y 2.- respetar el derecho al trabajo del grupo de vendedores informales, reafirmado por la sentencia de la Corte Constitucional T-772 del 2003, que ordena a las autoridades distritales incorporar, con anterioridad a la recuperación del Espacio Público invadido u ocupado por vendedores informales, alternativas económicas para quienes dependen del comercio informal para su sustento vital.

El Plan de Desarrollo del Alcalde Garzón asumió el compromiso de darle un tratamiento de inclusión económica y social a la problemática de los vendedores informales que ejercen sus actividades en el espacio público físico. Antes de erradicar las ventas callejeras, lo que es un imposible social, económico y cultural, al decir de los autores, se busca, como lo plantea el Plan Maestro de Espacio Público, organizarlas, regularlas y racionalizar su operación, armonizando su existencia con el ejercicio de derechos ciudadanos, como la recreación, la movilidad, la información y la cultura.

Adicionalmente, el Plan reconoce y establece el marco regulatorio para el aprovechamiento del espacio público físico, mostrando cómo el rol dinamizador de las ventas informales, en gran parte, está determinado por las empresas modernas de la economía, para quienes los vendedores informales son parte de su estrategia comercial al detal. En efecto, y como se muestra claramente en el presente libro, la actividad de los vendedores depende de los bienes y servicios que les suministra el sector formal para su venta, por ejemplo, los cigarrillos, dulces, alimentos preelaborados, periódicos y tarjetas telefónicas, que venden muchos de los ambulantes. Una aproximación conservadora de un estudio sobre el valor de las ventas informales realizada por el antiguo Fondo de Ventas Populares (FVP), ahora Instituto para la Economía Social (IPES), y concentrada exclusivamente en los productos de consumo inmediato que venden los denominados Chaceros -vendedores de dulces y cigarrillos-, ha cuantificado la presencia de 130 empresas que venden 670 productos, por un valor superior a los 500.000 millones de pesos al año.

Debido a lo anterior y de acuerdo con las conclusiones del estudio, el análisis del comercio en el espacio público físico debe considerar la informalización de muchos procesos de producción, distribución y comercialización: "Las ventas informales en el espacio público físico están en efecto estructuralmente vincula-

das con la economía formal. Grandes empresas legalmente constituidas compiten por la explotación informal del espacio público de las ciudades. Este no es, en fin, un problema de vendedores, sino de las instituciones, es decir, del conjunto de la sociedad. 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". Los vendedores informales son la parte débil del proceso global en curso, pero son parte de él. Toda la población, incluidos los más pobres, están dentro de la globalización, han sido invadidos por ella y su situación es una expresión de esta nueva realidad: el mundo que se ha vuelto pequeño a través de las tecnologías de la información y la comunicación.

La importancia de estas actividades en el modelo de desarrollo no coincide, al decir de los autores, con las condiciones de vida de la población que las lleva a cabo. El análisis del caso particular de Bogotá permite señalar como la actividad de las ventas informales en el espacio público es, tanto desde el punto de vista de los ingresos como de las condiciones de seguridad social, una alternativa laboral precaria: "la caracterización de los mercados, con la identificación de uno destinado al consumo no inmediato de sectores de bajos ingresos, da cuenta, de las dificultades de un grupo muy grande de población para realizar su consumo de bienes en el mercado formal. Los vendedores informales son una población en desventaja social". La pregunta obligada es: ¿Cuántos de los beneficiarios del programa logran ingresar a la "Normalidad" ocupacional alcanzando una condición laboral sostenible en el tiempo?.

Hay, como se muestra en el presente libro, gran complejidad frente al problema y de allí que su confusión y dispersión conceptual puede poner en duda el concepto mismo de informalidad[1]. No es fácil salirse de este marasmo conceptual, pero en este texto están ubicadas las bases del debate, dándonos una interesante aproximación a la literatura especializada sobre la informalidad económica, indicándonos como este tipo de actividades trascienden el hecho de ocupar meramente el espacio público físico, mostrando sus asociaciones con los modelos de desarrollo y las formas de trabajo.

Los kioscos, con su pretensión de garantizar un uso sostenible y productivo del espacio público físico, indican un camino para la construcción de una ciudad sin indiferencia, pero, al igual que muchos otros problemas de la política social, como el de "Bogotá sin hambre", para tomar este ejemplo crucial, son la manifestación de un síntoma más profundo: la precariedad y la exclusión de muchos

1 Estadísticamente se presentan confusiones entre subempleo e informalidad. El Subempleo da cuenta de quienes creen que su trabajo no esta acorde con su preparación y la informalidad se define independientemente del monto que se devengue. Si un trabajador tiene contrato a término indefinido y esta afiliado a la seguridad social, pero labora en una empresa con 10 empleados, es considerado informal, así, en la práctica, viva mejor que muchos trabajadores considerados como del sector formal.

habitantes de la ciudad, mostrándonos como la economía de mercado, vista en su forma más simple, está inserta en un sistema que produce y reproduce una tensión ineliminable entre sus partes débiles, o integradas "marginalmente", y sus partes fuertes o dominantes, las generadoras de mayor valor agregado. Dicha tensión no puede ser superada por la lógica misma del mercado, y todo intento por profundizar su existencia no hace sino activarla. De allí, deviene la razón fundamental de la política: ofrecer condiciones para un mejor BIEN-ESTAR.

Llegamos así a una conclusión crucial: la economía de mercado, al tratar de homogenizar la sociedad a través de su dimensión económica, requiere de las otras dimensiones de la sociedad, las cuales, casi por definición, no son homogenizables, y por lo tanto son negadas, excluidas, arribando, de este modo, al núcleo central de la tensión o polarización entre la formalidad y la informalidad y su mayor dificultad: su "evolución" a través del tiempo, del tiempo del mundo contemporáneo, el tiempo del mercado, del consumo como función imprescindible para la supervivencia del ser humano en forma individual y colectiva.

Tiempo económico, por lo tanto, tiempo que se evapora en el instante mismo de su realización, tiempo que induce al engaño, o, como lo sostiene Zygmut Bauman, una economía del engaño que "apuesta a despertar la emoción consumista, y no a cultivar la razón", apuesta engañosa que remite a mostrar, no el mal funcionamiento de la sociedad, sino, todo lo contrario, cuando todo va mal, se debe dar la impresión de que todo va bien, y, de este modo, garantizar la supervivencia de una sociedad tomada por la banalidad consumista y la indiferencia, pero que debe mantener a toda costa la ilusión de su buena salud y de este modo "para que la ilusión siga viva y nuevas esperanzas vuelvan a llenar prontamente el vacío dejado por las esperanzas ya desacreditadas y descartadas, el camino que va desde el centro comercial hasta el basurero debe ser lo más corto posible, y el tránsito entre ambos lugares cada vez más rápido"[2].

La anterior situación se debe enfrentar políticamente sin descuidar el apoyo técnico, pero sin olvidar que la economía, en los tiempos que corren, es demasiado importante -es el sustento material de la política- para dejársela solo a los economistas. Por ello, es pertinente dejar a un lado la discusión económica y centrarnos en los argumentos en torno al espacio público. Como el lector podrá constatarlo, los autores, apoyándose en la conceptualización que hemos venido elaborando para UN-Hábitat, se introducen de lleno en esta compleja problemática. Empero, se debe precisar la discusión del espacio público y el hábitat.

Como lo hemos venido sosteniendo de tiempo atrás, el hábitat no se reduce al territorio físico geográfico. Da cuenta además de su contenido, el desarrollo hu-

---

2 BAUMAN, Z.:*Vida de consumo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2007, p.72

mano, a través de los valores y derechos que lo cohesionan y lo hacen ser, no solo soporte, contenedor de sociedad, sino la sociedad misma, su propio ser, ser social. El territorio sin la búsqueda de su contenido, la calidad de vida y la satisfacción plena de las necesidades humanas -biológicas e histórico-sociales-, es una propuesta que ignora la capacidad de los individuos y las colectividades de crear constantemente sus propias condiciones individuales y colectivas.

Así las cosas, la gestión equitativa del espacio público físico es un problema extremadamente complejo, sujeto a innumerables prácticas e intereses económicos, jurídicos, administrativos, políticos y culturales. Un tratamiento adecuado del espacio no se puede hacer sin tener en consideración un conjunto articulado de acciones en forma simultánea. Quizás lo más importante en su tratamiento es entender que se trata de un problema que atañe a los derechos de los ciudadanos, sin hacer referencia a sus condiciones económicas y sociales, pero que reviste especiales consideraciones cuando en su intervención están vinculadas las personas más pobres de la sociedad; como se sabe, ellas, en muchos casos, no son capaces de reivindicar el derecho al espacio como uno de los derechos fundamentales.

Una política inadecuada sobre el espacio público físico puede ocasionar desajustes muy fuertes en varios espacios de la ciudad. Es por ello que las intervenciones sobre él no se deben realizar aisladamente y mucho menos para favorecer a ciertos grupos sin consideración de sus condiciones reales. Cuando las intervenciones en el espacio público se limitan al tema de las ventas callejeras, éstas no se deberían realizar sin contar con estudios previos en los cuales se precisan al menos los siguientes aspectos:

a) la manera como los espacios de la ciudad se encuentran vinculados a los planes sociales que se adelanten, mostrando cómo un tratamiento adecuado del espacio puede mejorar las condiciones básicas de la comunidad;

b) si las intervenciones se deciden realizar para tratar de solucionar el problema de los vendedores ambulantes, no se debe olvidar que este problema introduce complejidades que no se captan sino a través de estudios especializados. Detrás de los vendedores informales se ocultan, como se señaló atrás, una multiplicidad de intereses que, en no pocas ocasiones, utilizan las dramáticas condiciones de los más pobres para obtener ganancias extraordinarias, omitiendo la competencia y evadiendo las regulaciones tributarias del Estado y la ciudad. Debe haber claridad y separación drástica entre los vendedores de bienes de industrias formales y la de aquellos que solo venden los productos de sus pequeñas artesanías, o incluso los residuos que va generando a borbotones la sociedad formal, caída en el vacío consumista;

c) los tratamientos meramente policiales del problema del espacio público físico son equivocados. Un estudio sobre el espacio público físico como el que estamos presentando, debe permitir observar los problemas de competencia des-

leal que se presentan en el uso indiscriminado del espacio por parte de empresas que, amparadas con la situación de desempleo prevaleciente, no pagan alquileres, servicios públicos, etc, obteniendo así, como se señaló atrás, utilidades a costa de los intereses colectivos. Este punto es crucial; los procesos de globalización en curso han llevado a la mayoría de las ciudades del tercer mundo a tener que afrontar inéditas formas de precarización de las condiciones laborales, y esta situación es el caldo de cultivo para las prácticas abusivas sobre el espacio público físico.

Cualquier discusión sobre este tema debe enmarcarse en una distinción precisa al menos entre lo público, lo estatal y lo privado, sin olvidar que estos elementos mantienen entre sí diversas relaciones. Hay multiplicidad de aproximaciones y una dificultad grande en observar la forma en que estas dimensiones interactúan mezclándose entre sí, haciendo muy difícil establecer una frontera completamente definida entre ellas.

La anterior situación implica introducir análisis novedosos sobre el espacio público físico. La conceptualización del hábitat, no solamente en su dimensión física, sino en su dimensión más propiamente humana, es de trascendencia. Desde esta perspectiva, los espacios que habitamos son espacios no solo físicos, sino espacios a los que le damos sentido y nos dan sentido. Son espacios que hacen posible la existencia ciudadana al participar activamente en el consumo y producción de los bienes públicos.

Una ciudad democrática debería poder establecer con nitidez la diferenciación de los espacios privados, públicos -mercado- y públicos-públicos -el propio de las instituciones y de las significaciones de la ciudad-. Este último espacio, el espacio por excelencia de la política, es el espacio fundamental, al ser el espacio de la ciudadanía. No es meramente espacio físico, pero es el espacio político que permite una apropiación equitativa y participativa para la construcción de una gobernabilidad democrática.

El espacio público del urbanismo permite la representación material, y, en su uso, crea las condiciones para que la sociedad, en sus aspectos tanto positivos como negativos, se haga visible. Las relaciones entre los habitantes, el poder y la ciudadanía, también se materializan y se expresan en la conformación y uso de sus espacios públicos físicos. El uso colectivo de estos espacios y su apropiación progresiva son, en el ámbito físico, la expresión de una colectividad y de su diversidad cultural. En ese sentido, el espacio urbano físico es un espacio primordial del urbanismo, de la cultura urbana y de la ciudadanía; pero este espacio no es el espacio público-público al que nos referíamos atrás.

El espacio público-público se apoya, como todo, en los procesos físicos, pero no se agota en ellos. Es la política de participación orientada a combatir la exclusión quién le da en última instancia el sentido a los espacios públicos físicos; es

allí, en ese intangible inmanente, en el que el ejercicio de la democracia crea la participación ciudadana por medio de la discusión política. El urbanismo, al mejorar las condiciones físicas de la ciudad, ayuda a dar sentido a la vida cotidiana de los individuos, pero, en sí, está subordinado a las dimensiones de la política y a las orientaciones de los gobiernos de turno. En este sentido, el tratamiento del espacio público en su doble acepción, la física y la social-política, es el campo donde se pueden mostrar las diferencias en el tratamiento político; la creación de este espacio, el de la participación como derecho, crea las condiciones para el uso democrático de los bienes públicos.

El bien público que crea la participación democrática no es solo el bien público de los economistas -bienes que no admiten exclusión ni rivalidad-; es ante todo el bien público que otorga derechos y que, como tal, se plantea uno de los más complejos: el derecho a la ciudad. Derecho en construcción y redefinición permanente. Derecho no totalmente determinado ni dado de una forma inmodificable donde no puede suceder nada nuevo. Derecho en construcción, no en el vacío, totalmente abandonado al azar, sino derecho que trata de acceder a la historicidad, al hábitat esencial del ser humano, al lugar donde este es habitado en un tiempo y en un espacio atravesados por un flujo perpetuo en busca de sentido y significación: espacio y tiempo como instituciones centrales que cada ciudad debe a su modo instituir.

El derecho a la ciudad es, por su propia naturaleza, un derecho colectivo que tienen los habitantes al uso de la ciudad y por ende a sus espacios físicos. Derecho que debe ser más celoso con los grupos vulnerables, otorgándoles legitimización de acción y organización en todas las actividades de la vida y por supuesto en el uso de los espacios físicos. El tratamiento del espacio público físico para los más pobres, cuando estos no encuentran otro lugar en la ciudad para obtener sus precarios ingresos, debe permitir, a través de su utilización, que estas personas se puedan incluir socialmente a través de la realización efectiva del derecho a tener patrones de vida adecuados.

El derecho a la ciudad es inseparable del derecho al espacio público físico y social. En esa articulación entre lo uno y lo otro es donde se realiza el ejercicio pleno de la ciudadanía y por ende donde se crea el espacio donde se hace efectiva la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, asegurando la dignidad y bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia, así como la realización del derecho a la participación de los individuos en la producción social del hábitat.

La discusión en torno al hábitat y el espacio público es básica para afrontar políticamente los problemas del mundo de hoy. El desarrollo humano en el territorio, o, lo que es lo mismo, todo desarrollo, al indagar sobre la necesidad y pertinencia de profundizar la democracia, le restituye un valor central a la política y muestra como hay muchos aspectos donde el mercado no resuelve los problemas

de las asimetrías sociales. En efecto, como lo señalamos en otro lugar[3] , el mercado hace bien lo que los consumidores quieren que se haga, pero el problema radica en que una democracia política no se hace a imagen y semejanza de los consumidores, sino de los ciudadanos. Como en su momento lo señalo el expresidente Chileno Ricardo Lagos: "si la sociedad la hacen los consumidores, la sociedad mantendrá la desigualdad propia de cada uno de los consumidores. Si la sociedad la definen los ciudadanos, tendrán grados crecientes de igualdad, en tanto como ciudadanos todos somos iguales".

Una sociedad definida por su ciudadanía es una sociedad que cada vez logra ofrecer a su población los bienes indispensables para el ejercicio de sus derechos. Estos son la base de la convivencia individual y colectiva, que no es otra cosa que la libertad para expresar opiniones, que, cuando son emitidas por ciudadanos, tienen el mismo valor. El desarrollo humano territorial es libertad, y no hay libertad en pobreza extrema; de aquí se desprende el trasfondo de la discusión sobre el hábitat y el espacio público.

El combate a la pobreza, y por lo tanto a la informalidad, no es posible sin realizar acciones positivas en materia social a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas sin las cuales no se puede llevar a cabo una vida digna. Toda persona, por el hecho de su existencia, tiene derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de sus condiciones; reconocido de este modo, el derecho humano a un hábitat adecuado es fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos- sociales y culturales, siendo ahí donde las discusiones sobre los vendedores informales toma toda su relevancia política.

El medio ambiente humano, el hábitat, no es algo meramente "externo" a nosotros; él se produce y reproduce todo el tiempo a través de nuestras complejas interacciones entre contenedor y contenido, a través del tiempo individual y colectivo, el tiempo donde tiene lugar la vida humana: los seres humanos no podemos vivir sino en sociedad, y es la sociedad la que ha hecho a los seres humanos. Que el ser humano viva en sociedad significa que él produce colectivamente sus instituciones centrales, sus deberes y derechos.

En un ambiente tan polarizado como el colombiano, donde el dogmatismo, los conflictos, las desigualdades e injusticias florecen por doquier, es bueno recordar como lo público-público, lo esencial de los colectivos humanos, es una creación inherente a la sociedad; no hay ser humano ni sociedad sin una dimensión de lo público-público como institución social creada por todos y por nadie en un proceso de creación ininterrumpida, visible a través de la política, esto es, de la actividad explícita y lúcida que concierne a la instauración de los derechos y los deberes en una sociedad determinada. El ser humano necesita de lo público-público, de la política, para crear un espacio en el cual se "resuelvan" sus necesarias e inevita-

3 GIRALDO,F y TORRES, J.E: *Hábitat y Desarrollo Humano*, Cuadernos PNUD-UN-Hábitat Investigaciones sobre desarrollo humano, PNUD, Bogotá, Colombia, 2004

bles diferencias, para construir un lugar donde se puedan corregir las opresiones, injusticias y desigualdades.

El espacio creado por la política requiere de una conducción colectiva y allí es donde nos encontramos con la idea de democracia, con la posibilidad de resolver pacíficamente nuestros conflictos. Durante muchos años, al menos desde el "origen" de la filosofía, el ser humano ha discutido sobre quién debe ejercer la autoridad en la sociedad, quién la debe conducir, si el saber de los ilustrados o la participación directa del pueblo a través del diálogo y la concertación.

Lo anterior nos remite a la famosa metáfora del capitán del barco[4] : si el capitán tiene una autoridad legítima, ésta se fundamenta en su saber, en el conocimiento de los mares, los vientos, las estrellas, la geometría y, en general, el arte de la navegación. Pero lo que se olvida es que los asuntos humanos no se resuelven solo con el conocimiento y la razón, en ellos intervienen el poder y los intereses que demandan la participación, ampliando la democracia, creando una cultura política en el pueblo, fundamentada en la crítica, el debate y la educación ciudadana. Por tanto, la conducción de la sociedad, más que capitanes, que conductores individuales, requiere de la creación de una cultura política fundamentada en la educación y participación en los asuntos comunes, en la política, con la cual podemos transformar la existencia social modificando la realidad instituida. Así, la política, convertida en la forma más alta de la acción colectiva, es la clave para ir construyendo una verdadera democracia, donde no se pone en duda la autoridad legítima, pero ésta se puede discutir. Si la mayoría de los pasajeros del barco están interesados en ir a un sitio, y el capitán o los "expertos" en el manejo de los asuntos públicos lo llevan a otro, donde los suyos hacen mejores negocios, ahí tenemos un problema central y de mucha actualidad de la política democrática.

La irrupción de la Alcaldía de Bogotá en el espacio público físico ha creado las bases para hacer emerger la política como actividad destinada a combatir la inequidad propia de nuestras sociedades. Para ello, se ha apoyado en el paradigma del desarrollo humano territorial, mostrando lo esencial de su acción, el respeto al otro por su vida y su dignidad, tratando de dar mayores beneficios a los pobres, como en efecto lo trata de hacer la Alcaldía con los abandonados del crecimiento, restituyéndoles en algo, y aún en un número muy pequeño, la posibilidad de las realización de sus potencialidades humanas. La presente publicación es una contribución de la cooperación técnica de las Naciones Unidas en la búsqueda de estos propósitos.

FABIO GIRALDO ISAZA
Coordinador Nacional de Programas ONU-Hábitat / Colombia

4 Nos apoyamos en Estanislao Zuleta, quien utilizaba esta metáfora para presentar lo esencial de su concepción política. Vid.: ZULETA, E.: *Colombia: Violencia, democracia y derechos humanos*, Altamira, Bogotá, Colombia, 1991, p.221

Capítulo I

CIUDAD Y ESPACIO PÚBLICO

Ciudad y espacio público

1.1 El proceso de urbanización en el mundo y en Colombia

Entre 1750 y 1950 el mundo conoció su primera ola de transiciones demográficas, económicas y urbanas, ubicada de manera sustancial en Europa y América del Norte: las tasas de mortalidad y natalidad descendieron de manera notable, se produjo una intensa industrialización, y la población urbana de estas dos regiones pasó del 10% (15 millones) al 52% (423 millones).[1]

En 1950 dio comienzo la segunda ola de transformaciones demográficas, económicas y urbanas, protagonizada ahora mayormente por los países en vías de desarrollo (PVDs).

Con respecto a la demografía, los PVDs han logrado reducir la tasa de mortalidad en apenas uno o dos decenios lo que los países desarrollados consiguieron en uno o dos siglos, con efectos de mayor magnitud. Por su parte, la tasa de fecundidad ha disminuido también en los PVDs, muy rápidamente en el Asia oriental y sud-oriental y en América Latina, y más lentamente en África.

Los PVDs experimentan también desde 1950 un proceso de urbanización sin precedentes. La población urbana se duplicará entre 2000 y 2030, es decir, en menos de una generación, en Asia y África, aumentando asimismo en América Latina y el Caribe, aunque más tímidamente, dado su ya avanzado estado de urbanización.[2]

---

1 Cuando no se explicite lo contrario, los datos provienen de: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA): *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York, 2007.

2 La población urbana de las regiones menos desarrolladas pasará del 18% en 1950 al 56% en 2030. En comparación con otras regiones menos desarrolladas, América Latina experimentó una transición precoz y rápida. En 1950 la población urbana del subcontinente

Estos procesos tienen efectos mundiales.[3] Por primera vez en la historia, la mitad de la población mundial será urbana en 2008. Se estima que en 2050, 6.000 millones de personas, es decir, dos tercios de la población estimada para ese año, serán urbanas.[4] El 80% de ellas vivirán en PVDs, y el 70% en Asia y África, que aportarán el 93% y más del 80%, respectivamente, del crecimiento urbano del mundo en el periodo.[5]

El crecimiento de la población urbana mundial responde y responderá fundamentalmente al crecimiento vegetativo, aunque la migración y la re – denominación juegan y jugarán también un papel nuclear. De acuerdo con un estudio realizado por UNFPA en 25 países, el crecimiento vegetativo sería responsable de un 60% del crecimiento urbano, mientras la migración y la re – denominación serían responsables del 40%. Esto difiere, sin embargo, según los países y regiones que se considere. De acuerdo con la misma agencia de Naciones Unidas, el crecimiento vegetativo representaba en efecto en India entre un 51% y 65% del crecimiento urbano, y en América Latina el 65%, mientras la migración ocupaba en China, en cambio, un papel más central.

Lo cierto, en cualquier caso, es que la aportación del crecimiento vegetativo será cada vez mayor, en la medida en que la población urbana aumente en términos relativos. La población rural susceptible de emigrar a las ciudades será lógicamente cada vez menor, y la aportación del crecimiento vegetativo urbano al crecimiento vegetativo nacional cada vez mayor, en la medida en que la población relativa urbana sea mayor. La cuestión, en este escenario, ya no es tanto la alta tasa de crecimiento de las ciudades, que muestra una tendencia sostenida a disminuir en la mayoría de las regiones del mundo, sino la magnitud de los

---

representaba ya el 50% del total; en 2005, un 77% de la población era ya urbana, con un porcentaje de su población mayor al de Europa viviendo en ciudades de más de 20.000 habitantes; se espera que en el 2030 alcance el umbral del 85%.

3 Los efectos no son meramente demográficos, sino que afectan y afectarán también a las relaciones económicas, sociales, ambientales, estéticas y políticas. Estos procesos no se limitan, en efecto, a elementos cuantitativos, sino que se definen también por transformaciones cualitativas, por ejemplo, en la relación entre las áreas urbanas y rurales.

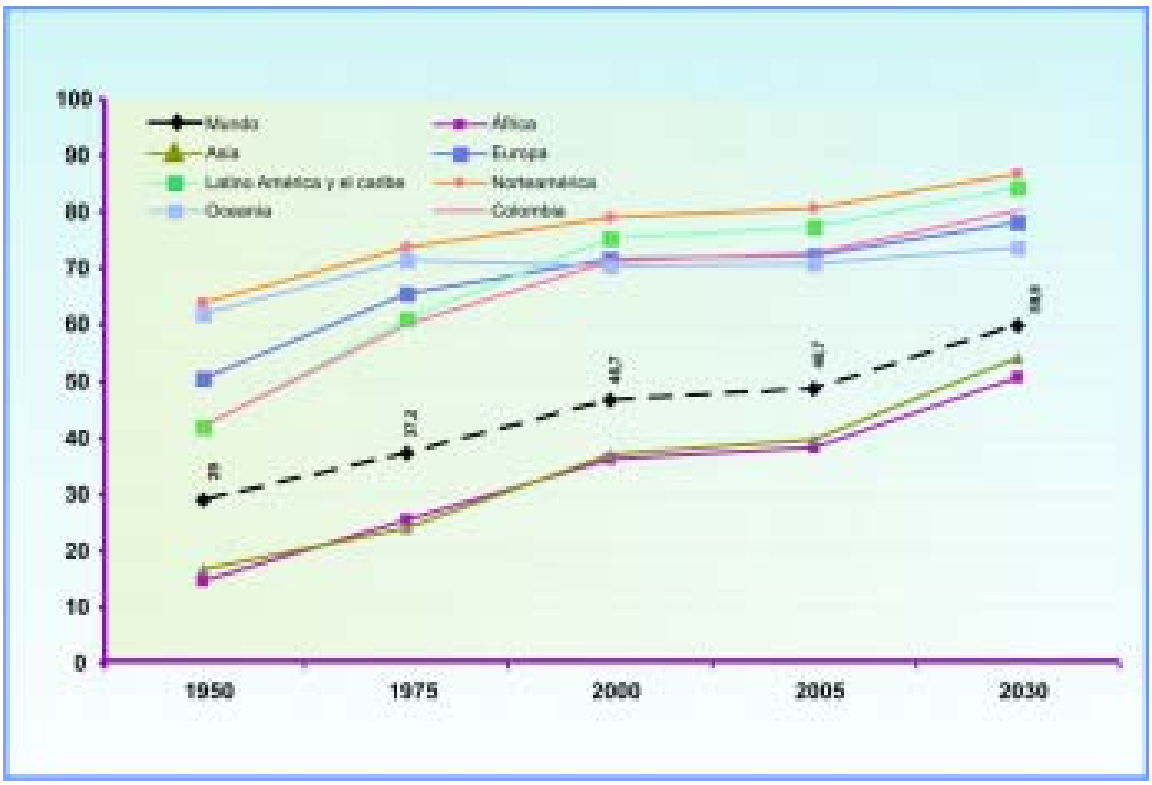
4 A escala mundial, en el siglo XX la población urbana aumentó desde 220 millones de habitantes en 1900 hasta 2840 millones en 2000. En el siglo actual se producirá un crecimiento similar en números absolutos en apenas cuatro decenios. Se prevé que la población rural del mundo disminuirá en unos 28 millones entre 2005 y 2030. A escala mundial, todo el futuro crecimiento de la población ocurrirá en ciudades. El anterior secretario de Naciones Unidas, Kofi Annan, no solo ratificaba las cifras acá señaladas, sino que insistía en la necesidad de tomar acciones urgentes en pos de una urbanización sostenible y unas ciudades incluyentes. Vid.: ANNAN, K.: *World habitat day 2007. A safe city is a just city*; ONU-Hábitat, Nairobi, Kenya, 2007, p. 12.

5 La población urbana del mundo desarrollado aumentará relativamente poco: desde 870 millones hasta 1.010 millones.

incrementos, especialmente en Asia y África. Aunque las megaciudades ocupan y seguirán ocupando un papel central, la mayor parte de la población y el crecimiento urbano global se darán, por otra parte, en ciudades con menos de 500.000 personas.[6]

Colombia replicará a grandes rasgos la mayor parte de estas tendencias. El país continúa y continuará, en efecto, el intenso proceso de urbanización que experimenta desde hace décadas:[7] se prevé, así, que en 2019 el 77% de la población del país estará localizada en áreas urbanas, concentrando prácticamente todo el crecimiento neto de la población del país, añadiendo 10 millones de habitantes urbanos a las ciudades.[8]

Gráfico 1: Porcentaje de población urbana por área mayor y para Colombia: 1950-2030



Fuente: UNFPA: World urbanization prospect: the 2005 revision; 2006.

6 Las megaciudades, es decir, las ciudades con 10 millones de habitantes o más, concentraban en 2005 el 4% de la población mundial y el 9% de la población urbana del mundo. Las ciudades medianas concentraban por su parte en 2005 el 52% de la población mundial, previéndose que aportarán entre 2005 y 2015 más de la mitad del crecimiento urbano mundial.

7 En algo más de cinco décadas el país pasó de ser un país decididamente rural, en el que más de dos tercios de su población habitaba en áreas rurales, a ser un país significativamente urbano, con casi tres cuartos de su población concentrada en ciudades. En 1951, el 39% de

En un país en desarrollo como Colombia, al igual que en la mayoría de los países, esta transformación poblacional estuvo y está ligada a un cambio significativo en la participación sectorial en la economía. En particular, el proceso de urbanización se asocia al predominio del sector secundario (industria), en sus inicios, y el terciario (servicios), más tarde: esto está relacionado con el incremento de la productividad del sector agrícola, primero, e industrial, después, así como con cambios en la elasticidad ingreso de la demanda: a medida que aumentan los ingresos, disminuye la participación de los bienes agrícolas e industriales tanto en los gastos familiares como en la economía.[9]

Al igual que en el mundo, este crecimiento se está concentrado y se concentrará fundamentalmente en los centros intermedios y menores del país, aunque las grandes ciudades seguirán ocupando un papel muy central. Cabe destacar, en ese sentido, la tendencia a la primacía y concentración funcional en Bogotá, así como al crecimiento de las ciudades de tercer orden, frente al declive de las ciudades de segundo orden, como Cali, Barranquilla y Medellín, que según los analistas podría ser coyuntural. Cómo se puede apreciar en la gráfica siguiente, la primacía de Bogotá, que mide la relación entre la población de la ciudad más grande y las tres que le siguen, continúa siendo en cualquier caso relativamente baja en comparación con otros países del mundo y de la región.

Aunque dos tercios del aumento de la población urbana colombiana responde al crecimiento vegetativo,[10] la migración rural urbana y, especialmente, el fenómeno del desplazamiento forzado[11] siguen conservando una relevancia significativa, ya no tanto en términos cuantitativos, sino porque, a menudo, carecen de la cultura, los conocimientos y recursos para su adecuada integración en el hábitat urbano. No en vano, a nivel internacional, ONU-Hábitat cen-

---

la población colombiana vivía, en efecto, en las zonas urbanas y el 61% restante en las zonas rurales. Para el 2005 la población urbana era ya el 75% de la población y la rural tan sólo el 25%.

8 La población rural viene descendiendo de hecho lentamente. Ibíd., p. 7.

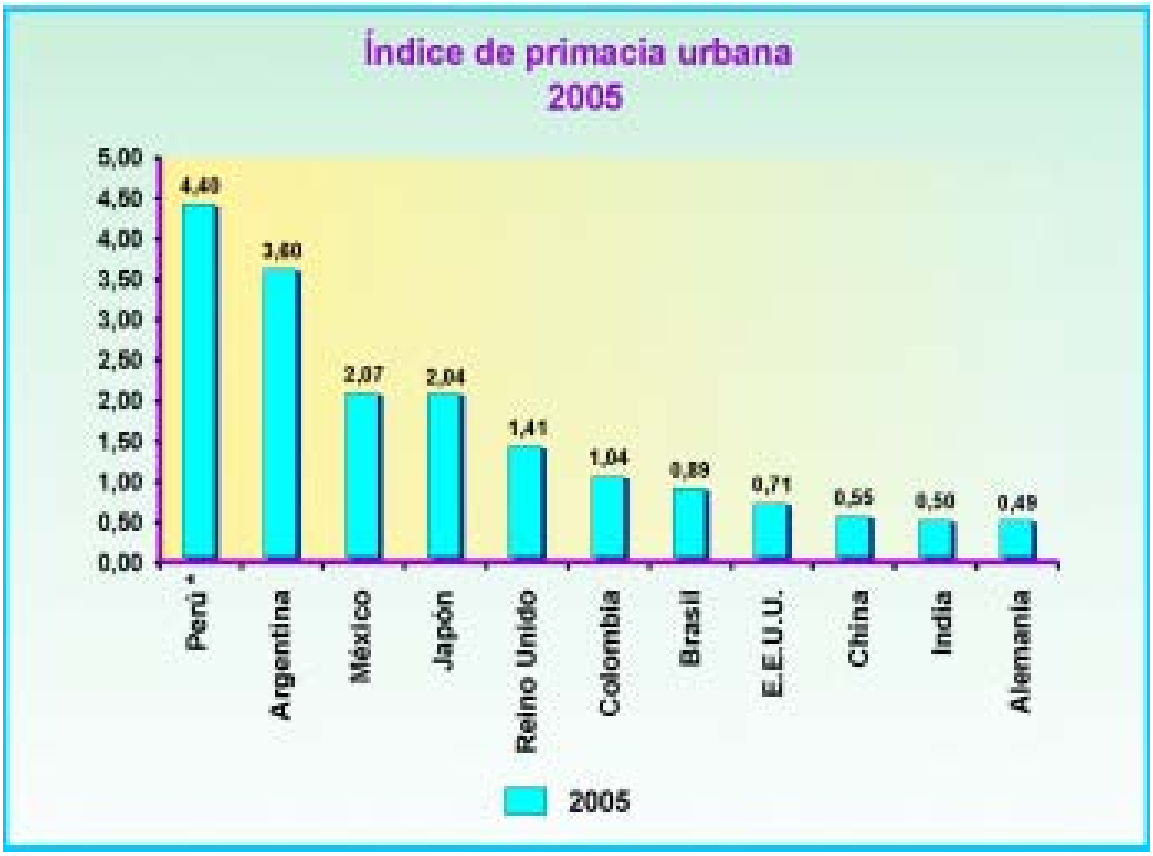
9 Currie muestra cómo la transformación de una economía agrícola a una industrial es una consecuencia "natural" de las fuerzas del mercado. Vid.: CURRIE, L.: *Urbanización y desarrollo: un diseño para el crecimiento metropolitano*, CAMACOL, Bogotá, Colombia, 1998.

10 Evidentemente, como se señaló, en la medida en que la población urbana representa un porcentaje mayor, el aporte de la migración urbano-rural es menor, y el del crecimiento vegetativo mayor. En las décadas del 60 y el 70 la migración rural urbana jugó en Colombia un papel mucho más central.

11 Hay que considerar asimismo la migración interurbana, aunque el desplazamiento forzado se vincula más estrechamente con la migración rural urbana.

tró el 2006 en el tema de las migraciones, bajo el título de *Ciudades: imanes de esperanza*.[12]

Gráfico 2: Índice de primacía urbana



Fuente: UNFPA: World Urbanization Prospect: the 2005 revision; 2006. Cálculos: ONU-Hábitat

Esto nos lleva a plantear dos cuestiones capitales: i.) el poder de atracción de las ciudades; y ii.) su capacidad de absorber con diligencia la creciente población que habrán de albergar, sea en razón de la migración o del crecimiento vegetativo. Este texto discutirá ambas desde el concepto de espacio público.

12 En su discurso en el día del Hábitat 2006, la directora ejecutiva de ONU-Hábitat, Anna Tibuijuka, subrayaba que los migrantes internacionales alcanzaron la cifra de 191 millones de personas en 2005, de los que 115 vivían en países desarrollados y 75 millones en países en desarrollo. TIBAIJUKA, A.: *World habitat day 2007. A safe city is a just city*; ONU-Hábitat, Nairobi, Kenya, 2007, p. 13. En su parlamento Kofi Annan, por su parte, insistía también en la relación entre urbanización y migración.

1.2 El poder de atracción de las ciudades

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.[13] En general, esta percepción es correcta. De acuerdo con un estudio de UNFPA aplicado en 25 países, la movilidad de la población desde zonas rurales a zonas urbanas habría contribuido, en promedio, en un 10% a la reducción de los niveles nacionales de pobreza.[14] Esto tiene que ver con las economías de escala, alcance, densidad y aglomeración, y, en cierto sentido, con el espacio público en sentido amplio.

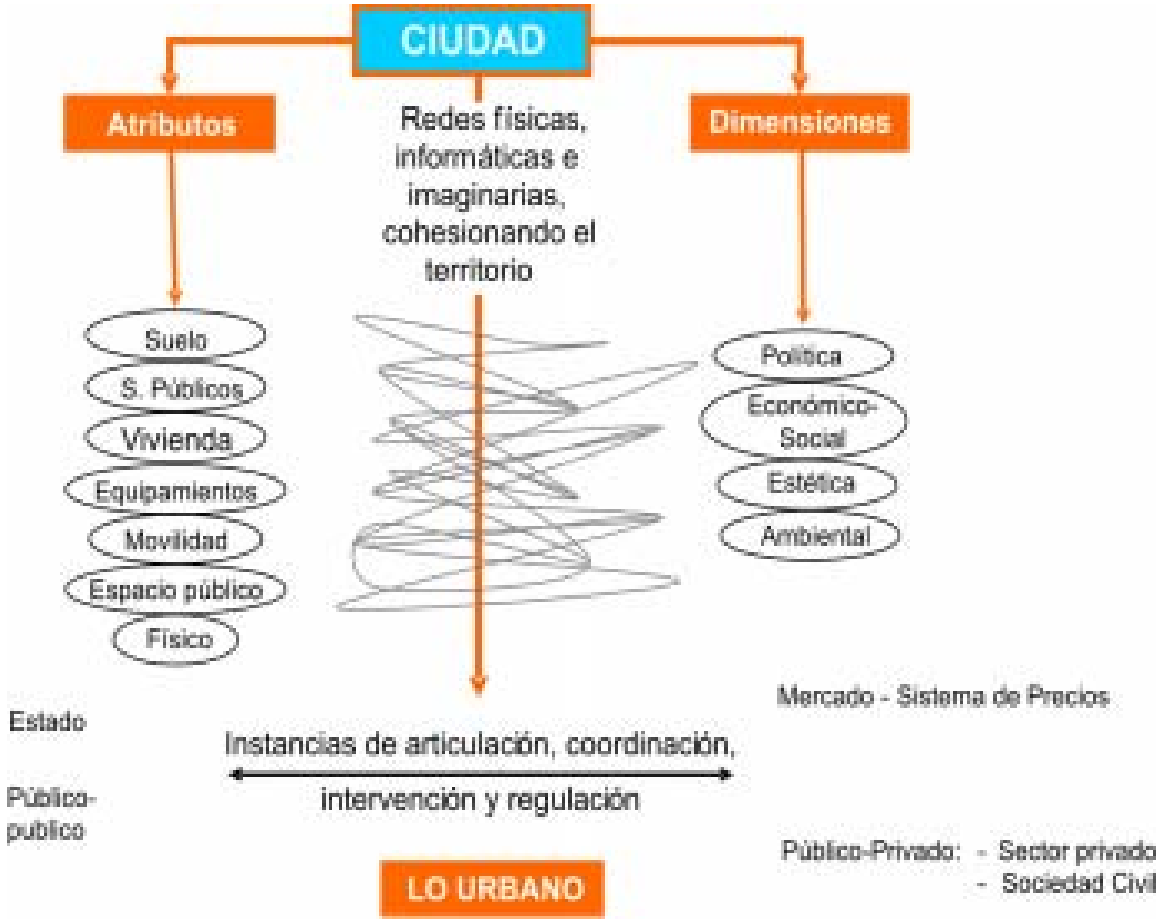
Más allá de su dimensión física, la ciudad puede entenderse como espacio de encuentro, relación, intercambio, reflexión y creación colectiva. La ciudad, como una forma específica de hábitat, constituye, efectivamente, el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza fundamentalmente el ser humano en la actualidad de una manera multidimensional: económico-social, estética, ambiental y política, actuando complejamente en una cultura determinada. La ciudad puede entenderse así como un conjunto complejo de articulaciones entre sus atributos y dimensiones. A estos efectos, los atributos son: suelo, servicios públicos, vivienda, equipamiento urbano, transporte, y espacio público físico y patrimonio arquitectónico. Por su parte, las dimensiones se encuentran constituidas por: política, económica-social, estética (y estético urbanística) y ambiental. Las redes físicas, informáticas e imaginarias cohesionan el territorio coordinándolo, articulándolo, interviniéndolo y regulándolo. Es lo urbano lo que define, en este marco, el tipo de ciudad. Lo anterior puede apreciarse esquemáticamente en el siguiente diagrama:

---

13 El hecho de que la gente que reside en las ciudades se quede en ellas es menos elocuente, por el papel que juegan la inercia, las redes sociales y los lazos afectivos existentes.

14 UNFPA: *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York, 2007, p. 36.

Diagrama 1: ciudad- atributos y dimensiones



Fuente: ONU-Hábitat

Es en este escenario en el que la proximidad, diversidad y densidad que ofrece la ciudad facilitan el intercambio, en forma de transacción o no, remunerada o no, de bienes, servicios, informaciones y conocimientos, lo que estimula la multiplicación y la interacción de unas redes físicas, económicas, sociales, culturales, y políticas que permiten aumentar a las personas, incluidas las pobres, su portafolio de activos de capital humano, social y físico.

De manera general, en lo económico, la ciudad presenta al mismo tiempo ventajas estáticas y dinámicas. En el primer caso, ofrece la posibilidad de desarrollar economías de escala, alcance, densidad y aglomeración, aprovechando, de esta forma, la cercanía a los distintos mercados de productos e insumos, incluidos la tecnología, el capital, la información y la mano de obra. Desde el punto de vista económico, esto es capital. Las economías de escala y las de alcance dan cuenta de la relación inversa entre el volumen de producción y los encadenamientos productivos y la reducción de los costos medios, respectiva-

mente, refiriéndose así al orden productivo, y no necesariamente a la ubicación espacial en las ciudades. Las primeras señalan que los costos medios se reducen con un mayor volumen; las segundas, que estos se reducen con mayores encadenamientos, al crear sinergias. Ninguna de las dos requiere necesariamente rendimientos crecientes para ser generadas. Las economías de densidad y aglomeración (con distinto grado de densidad, pero siempre alta) se despliegan, en cambio, en las ciudades, haciendo referencia indirecta al orden productivo. Al implicar rendimientos crecientes, las economías de densidad y aglomeración permiten potenciar, en efecto, las economías de escala y de alcance. Son estos rendimientos los que hacen centrales a las ciudades en términos económicos.

En el segundo, la ciudad es fuente de cambio e innovación, gracias tanto a su diversidad como a su flexibilidad y capacidad de adaptación a los distintos contextos locales, nacionales e internacionales. Su relación con el cambio está lejos, en efecto, de ser meramente pasiva. Las ciudades no sólo acogen las innovaciones, sino que son fundamentales en su producción, estimulación y desarrollo. En este sentido, las urbes contemporáneas son centros privilegiados de creación técnica, intelectual y cultural, identidad colectiva y reflexión social. Las ciudades son, en suma, espacios educativos, intelectuales y culturales densos y plurales, reunión integrada de recursos, intereses y funciones internamente diversas, lo que permite tanto el desarrollo económico como el cambio estructural.[15]

Tanto en lo social como en lo ambiental, su centralidad permite a las ciudades convertirse, además, en un espacio privilegiado para el logro de la sostenibilidad y la reducción de la pobreza, por su densidad, la oportunidad de articular sinérgicamente y a menor costo diversas estrategias, vinculado con sus efectos multiplicadores, y de potenciar y aplicar el cambio tecnológico.[16]

---

15 En su apología del desarrollo endógeno (inoportunamente diferente del paradigma del desarrollo humano, que comprende el crecimiento económico endógeno, auténtica definición del concepto que maneja), Vázquez Barquero resalta la relevancia de la organización flexible de la producción, la difusión de las innovaciones y el conocimiento, el desarrollo urbano del territorio, y el cambio y la adaptación de las instituciones como procesos indispensables para el desarrollo sostenible de la economía. Aunque Vázquez olvida acentuar la importancia de las ciudades como estimuladores de la interacción sinérgica de estas fuerzas, no siendo entonces un factor cualquiera más, su discusión parece ir encaminada necesariamente a ello. Vid.: VÁZQUEZ BARQUERO, A.: *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona, 2005.

16 UNFPA subraya en ese sentido que el territorio ocupado por las ciudades no es, en sí mismo, de gran magnitud, si se considera que alberga la mitad de la población mundial. Según estimaciones recientes, basadas en imágenes obtenidas por satélite, todos los asentamientos urbanos (incluidos parques y zonas edificadas) cubren sólo un 2'8% de la superficie terrestre del planeta. Esto significa que aproximadamente 3.300 millones de personas ocupan una superficie algo menor a la de Japón. La concentración demográfica da lugar a mayor sostenibilidad. En última instancia, la protección de los ecosistemas

La ciudad se define adicionalmente por otra característica significativa: la ciudad como arena política. En efecto, en ella toman lugar los debates políticos, se localizan las grandes instituciones y se elaboran y evalúan fundamentalmente las políticas. No en vano, ciudad y política provienen de una misma raíz: polis.[17]

Todas estas ventajas han hecho de las ciudades el eje central de la actual globalización. De acuerdo con distintos autores (Castells,[18] Sassen,[19] entre otros) el cambio de la sociedad industrial a la sociedad de la información habría venido secundada por una revolución tecnológica y organizacional sin precedentes que se asentaría, de hecho, en las ventajas de las urbes contemporáneas. En particular, éstas proveerían la infraestructura básica que permite la formación e interrelación del sistema económico mundial, en tanto que eje espacial de un nuevo sistema comunicacional que crea un vínculo estrecho entre las fuerzas productivas de la economía y la capacidad cultural, organizacional y física de la sociedad. La acumulación de conocimiento, la manipulación de símbolos y la infraestructura social y de servicios que permiten su desarrollo y consolidación se traducirían, así, en un aumento de la productividad económica y el poderío político-militar de las ciudades, sus regiones y países, conectando las fuentes de poder y la riqueza al acceso y capacidad de manejo de la información y el conocimiento.[20]

---

rurales requiere que la población esté concentrada en actividades distintas del sector primario y en zonas densamente pobladas. Se prevé, en todo caso, que, entre 2000 y 2030, la población urbana del mundo aumentará un 72% (aumenta 75 millones por año), mientras que la superficie de zonas edificadas donde viven 100.000 o más personas podría aumentar en un 175%. UNFPA: *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York, 2007, pp. 45-7.

17 Aristóteles no solo respondía a la pregunta sobre qué es una ciudad aludiendo a la comunidad política, sino que respondía también a la pregunta de cuándo cambia una ciudad haciendo referencia al cambio de las instituciones de la polis. ARISTÓTELES: *Política*, Alianza, Madrid, 1998.

18 CASTELLS, M.: *La era de la información*. Tomo I: *La sociedad red*, Tomo II: *El poder de la identidad*, Tomo III: *Fin de milenio*; Madrid, Alianza, 2001; y *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, Chile, 2005, especialmente, pp. 15-20, y 31-7.

19 SASSEN, Saskia: *Las ciudades globales. Nueva York, Londres, Tokio*, Eudeba, Madrid, 1999; y *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

20 En este contexto, es por consiguiente más preciso hablar de glocalización que de globalización, entendida la primera como la articulación compleja de lo local con lo global en el territorio, o, si se prefiere, la concreción de lo global en lo local. Vid.: GIRALDO, F., GARCÍA, J., BATEMAN, A. y ALONSO, A.: *Hábitat y pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad*, Bogotá, ONU-Hábitat, 2006, pp. 47-69, y, en concreto, p. 54.

Las actividades económicas centradas en lo urbano representaban así en 2006 más del 50% del producto mundial, el 55% del producto nacional bruto de los países de bajos ingresos, el 73% del de los de ingresos medios, el 85% en los de ingreso elevado y más del 80% en los países más urbanizados de América Latina.[21] En nuestra región, Sao Paulo concentraba en 2005, por ejemplo, el 36% del producto nacional, reuniendo menos del 9% de la población brasileña; Buenos Aires, el 53% del producto y el 35% de la población; y Ciudad de México, el 34% del producto y el 14% de la población.[22] Bogotá participa, por su parte, en un 22% del producto nacional, mientras representa el 15'5% de la población, como se observa en la siguiente tabla.[23]

Tabla 1: Centralidad económica de las ciudades en la sociedad contemporánea

Ciudad, País	% de Población	% de Producto	Relación Pro/Pob
Sao Paulo, Brasil	8,6	36,1	4,2
Buenos Aires, Argentina	35	53	1,5
Santiago de Chile, Chile	35,6	47,4	1,3
Lima, Perú	28,1	43,1	1,5
Guayaquil, Ecuador	13,1	30,1	2,3
Ciudad de México, México	14,2	33,6	2,4
Bogotá, Colombia	15,5	22	1,4
San Salvador, El Salvador	25,8	44,1	1,7

Fuente: ONU-Hábitat, *The state of the world's cities 2004/2005: globalization and urban culture*; Earthscan, Londres, 2006.

21 TIBAIJUKA, A.: *World habitat day 2007. A safe city is a just city*; ONU-Hábitat, Nairobi, Kenya, 2007, p. 13.

22 ONU-Hábitat *The state of the world's cities 2004/2005: globalization and urban culture*; Earthscan, Londres, 2006, p. 16.

23 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Cuentas nacionales y proyecciones de población*, DANE, Bogotá, Colombia, 2002 y 2005.

Las ciudades concentran además, y esto es asimismo capital, el poder, la riqueza, la comunicación, la ciencia, la tecnología, y la cultura de las sociedades contemporáneas. En ellas se encuentran, en efecto, la mayor parte y las más avanzadas universidades, centros de investigación, hospitales…, y las más altas coberturas y las más elevadas calidades de servicios públicos. La aglomeración favorece, en efecto, tanto el desarrollo económico como el desarrollo social, al fortalecer el mercado, a través de la generación de rendimientos crecientes y la reducción de costos, y la producción, y las políticas públicas, y la distribución.[24] En la ciudad son, de hecho, más altos los niveles de esperanza de vida, escolaridad y, en general, desarrollo humano.

Pero, aunque, gracias a la concentración y diversidad de recursos, la ciudad ofrezca a las personas oportunidades extraordinarias para aumentar por su cuenta su portafolio de activos de capital humano, social y físico, y mejorar su nivel de desarrollo humano, y el variado entramado de las políticas públicas pueda aprovechar la escala y las sinergias propias de la aglomeración, la pobreza es cada vez un fenómeno de mayor carácter urbano. La aportación de la urbanización a la reducción de la pobreza, que, de acuerdo con UNFPA en su estudio en 25 países, ha contribuido a la reducción de la pobreza nacional en un 10% en promedio, no ha impedido, en efecto, que la pobreza urbana crezca en términos absolutos, dado el intenso e incesante crecimiento demográfico urbano.[25]

De continuar las tendencias demográficas actuales la población urbana pobre no hará de hecho sino aumentar en términos absolutos, tanto por las dificultades de integración que presentan una parte sustancial de los migrantes rural urbanos como por la dinámica del crecimiento vegetativo en las áreas urbanas. Los pobres urbanos tienen, efectivamente, tasas de fecundidad mayores que los demás residentes urbanos, en la medida en que "las mujeres pobres tienen menos educación y menos autonomía, saben poco sobre servicios de salud sexual y reproductiva y tienen escaso acceso a ellos".[26]

Si no se toman las medidas oportunas con diligencia y urgencia, el proceso de urbanización viene, en efecto, asociado a una ampliación e intensificación de

---

24 La distribución es una decisión política de la colectividad. La ciudad permite que un mismo compromiso distributivo tenga mayores efectos distributivos.

25 El hecho de que crezca la pobreza urbana en términos absolutos responde al crecimiento demográfico urbano. Es capital distinguir, en ese sentido, la participación de la pobreza urbana en el total de la pobreza y la contribución de la urbanización a la pobreza. Aunque la pobreza urbana aumente en términos absolutos, de manera general, la urbanización permite la reducción de los niveles de pobreza nacionales.

26 UNFPA: *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York, 2007, p. 36.

una pobreza urbana absoluta ya crítica en muchos países, entre en ellos Colombia. Esto se manifiesta en el crecimiento del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, los asentamientos de origen informal, ubicados con frecuencia en zonas de riesgo no mitigable, la periurbanización, la suburbanización y la segregación socioespacial, así como en la insuficiencia y/o congestión de la infraestructura pública, tanto en materia de servicios públicos domiciliarios como vial, espacio público físico y equipamiento público. La desatención de este proceso dificulta asimismo la ampliación, focalización y articulación de otros servicios sociales fundamentales, como los educativos, los sanitarios o los de recreación. Todo ello agrava la condición de pobreza de muchos habitantes urbanos, y empuja a algunos otros a la tiranía de la falta de capacidades, la deficiencia de funcionamientos y la privación de libertades. Los pobres, las mujeres, los infantes, los jóvenes y las personas de edad corren, en general, con peor suerte que otros colectivos.

La evolución de los asentamientos precarios expresa una parte significativa de las realidades y procesos a los que nos hemos referido más arriba. De acuerdo con la definición de UN-Habitat,[27] al menos uno de cada tres habitantes urbanos vivía en asentamientos precarios en 2006, con unas desigualdades regionales enormes: cerca del 5% de los habitantes urbanos de los países con economías desarrolladas vivían en asentamientos precarios y cerca del 10% en las economías en transición, mientras en las economías en desarrollo ese porcentaje representaba el 43% y en las economías menos desarrolladas el 78%. Si no se hace nada al respecto, la población residiendo en este tipo de asentamientos se duplicará en 30 años.[28] La situación de los asentamientos humanos en América Latina señalaba además en 2000 que, en nuestro continente, de un total de ciento veintisiete millones de hogares, más de treinta millones vivían en inquilinatos y no menos de veinte millones lo hacían en asentamientos con deficiencias crónicas; frente a estas magnitudes, el sector formal no alcanzaba a producir el 30% de las nuevas viviendas que se requieren, dejando el resto de la producción a sectores informales que reciben muy poco apoyo estatal o incluso a sectores abiertamente ilegales que no solo producen asentamientos por fuera de la ley, sino en condiciones urbanísticas y de desarrollo humano de calidad muy precaria.

---

27 Para UN-Hábitat un asentamiento precario se define operacionalmente por la precariedad en el acceso a una cantidad suficiente de agua potable para el uso familiar, a un precio asequible, sin someterse a un esfuerzo extremo; la inadecuación en el acceso a saneamiento básico, ya sea en forma de letrina privada, publica o compartido por un numero razonable de personas; la ausencia de tenencia segura (protección de hecho o de derecho frente a desalojos forzados); ubicación en un emplazamiento peligroso y no disposición de una estructura permanente o suficientemente adecuada; y un área inadecuada, concebida como más de dos personas por habitación. ONU-Hábitat *The state of the world's cities 2004/2005: globalization and urban culture*; Earthscan, Londres, 2006

28 ANNAN, K.: *World habitat day 2007. A safe city is a just city*; ONU-Hábitat, Nairobi, Kenya, 2007, p. 12.

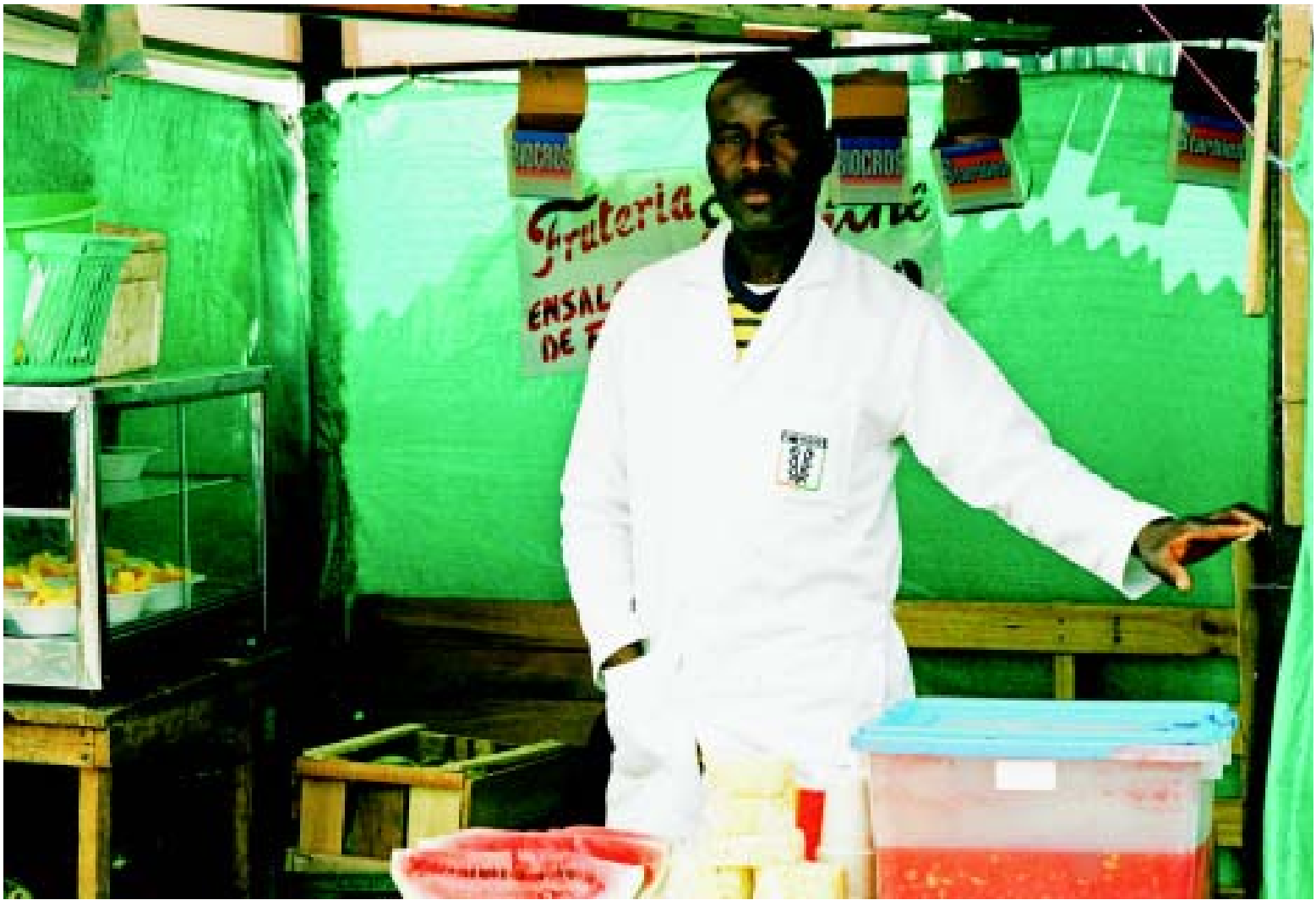
1.3 CIUDAD Y ESPACIO PÚBLICO

Todo lo anterior acentúa tanto i.) el rol de la ciudad como espacio privilegiado de encuentro físico, relación personal y afectiva, intercambio económico, intelectual, cultural y social, y creación política del colectivo; como ii.) la importancia de la calidad del acceso a y la participación de los distintos habitantes en las dimensiones económicas, sociales, estéticas, ambientales y políticas.

En este texto, y sólo para los fines específicos de este texto, proponemos a ese respecto cuatro modos complementarios de aproximarnos al espacio público (de menos a más importante): el espacio público físico como equipamiento colectivo, el espacio público físico en general, el espacio público económico-social, estético-ambiental, y político, y el espacio público-público. Si las dos primeras hacen referencia al espacio público en su dimensión física, la tercera subraya las interacciones y lógicas no físicas específicas de las distintas dimensiones tanto de la sociedad como de la ciudad (económicas, sociales, políticas, estéticas, ambientales), mientras la cuarta no se asocia tampoco con una dimensión física, sino, más bien, con una imaginaria.

Específicamente, la primera acepción comprende los parques, las plazas, y las plazoletas, pero también las bibliotecas, las escuelas o los museos; la segunda, la trama urbana física pública, no privada, construida (parques, plazas…, pero también calles, avenidas, alamedas…) y natural (aire y subsuelo); la tercera, los espacios económicos, sociales, estéticos, y ambientales en su dimensión propia (económica, social…, es decir, no física; no nos referimos al centro comercial X, a la Escuela Y, ni al Museo de arte contemporáneo Z) en los que y a través de los que los ciudadanos interactúan; la cuarta, el espacio de la política, que determina la posibilidad de entrada y la calidad de la participación en los espacios públicos económicos, sociales, estéticos y/o ambientales de los distintos habitantes urbanos, condicionando, por tanto, y como veremos luego de manera concreta, su acceso y participación en el espacio público físico, en general, y el espacio público físico como equipamiento, en particular. Es preciso acentuar que, constituyendo y componiendo los distintos niveles del espacio público, ninguna de estas aproximaciones lo agota.

Habitualmente, el espacio público se define, sin embargo, desde una perspectiva más restringida, referida exclusivamente a lo físico. Los manuales y manifiestos urbanos definen, de hecho, el espacio público como el espacio constituido por el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden,


Fruteria

por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.[29] De acuerdo con esta concepción del espacio público, éste se define como todo aquel espacio físico que no es estrictamente privado, entendiéndose como uno de los atributos físicos de la ciudad, junto con el suelo, los servicios públicos, las viviendas, el equipamiento público y/o la movilidad. El espacio público así concebido se agota en la trama urbana de la ciudad, reduciéndose de este modo a la segunda de nuestras aproximaciones al espacio público.

En este marco, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá vigente, aprobado a través del decreto 190 de 2004, por ejemplo, hace referencia al espacio público como un sistema de espacios públicos (físicos), definiéndose éste 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.[30]

De manera aún más recurrente, el espacio público suele concebirse, sin embargo, como un equipamiento público físico concreto destinado a usos específicos, ubicados acá o allá en la trama de la ciudad. El espacio público comprendería, desde este ángulo, algunos de los espacios urbanos públicos físicos que componen el sistema de espacios públicos físicos definido por el POT. Desde esta pers-

---

29 Vid.: Ley 9 de 1989, artículo 5; y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial: *Guía Metodológica 5: Mecanismos de Recuperación del Espacio Público*, Serie Espacio Público, Bogotá, Colombia, 2005, p 11.

30 POT, Artículo 21, Decreto 190 de 2004. El espacio público físico abarca tres componentes: los elementos naturales, que conservan las funciones esenciales de preservación y conservación de los ecosistemas, productoras de agua y oxígeno, sumadas a otras de tipo paisajístico, y que conforman la estructura ecológica principal de las ciudades (áreas de preservación y conservación del sistema ortográfico –cerros, montañas, colinas; áreas de preservación áreas de preservación y conservación del sistema hídrico -mares, playas, ciénagas, ríos, represas, canales de desagüe…-, y áreas de interés paisajístico, recreativo y ambiental -parques naturales, reservas naturales, santuarios de fauna y flora…-); los elementos constitutivos artificiales o construidos, diseñados y desarrollados por el hombre para facilitar actividades propias de las ciudades como las áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular; áreas articuladoras del espacio público y de encuentro, así como las áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos, que contribuyen a moldear la ciudad y a determinar la forma en que se desarrolla y se relacionan sus habitantes; y los elementos complementarios, que amplían las capacidades, favorecen los usos adecuados y mejoran el aprovechamiento que hacen los ciudadanos de los espacios públicos, como la vegetación, el mobiliario urbano, y/o la señalización. Vid.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial: *Guía Metodológica 5: Mecanismos de Recuperación del Espacio Público*, Serie Espacio Público, Bogotá, Colombia, 2005, pp. 13-16.

pectiva, los parques, las plazas, o las plazoletas formarían parte del espacio público, pero no así el subsuelo, las vías y arterias, los controles ambientales de las vías arterias, o las fachadas y cubiertas de los edificios. Desde esta óptica, el espacio público se agotaría, en suma, en algunos de los elementos físicos de la primera de nuestras aproximaciones al espacio público.

La categorización del POT distingue, en efecto, entre el sistema de espacios públicos, los espacios públicos y los equipamientos públicos. De acuerdo con el POT, el sistema de equipamientos públicos "comprende el conjunto de espacios y edificios que conforman la red de servicios sociales, culturales, de seguridad y justicia, comunales, de bienestar social, de educación, de salud, de culto, deportivos, recreativos, de administración pública y de servicios administrativos o de gestión de la ciudad, que se disponen de forma equilibrada en todo el territorio del Distrito Capital y que se integren funcionalmente y de acuerdo a su escala de cubrimiento con las centralidades del Distrito Capital. El ordenamiento de cada tipo de equipamiento, que será establecido en el respectivo plan maestro, deberá corresponder con el objetivo general de garantizar el equilibrio entre áreas residenciales y servicios asociados a las mismas en todo el D. C., y será concordante con la estructura socio-económica y espacial conformada por la red de centralidades".[31] Se establece, en consecuencia, una diferencia entre el espacio público físico edificado y no edificado, abierto y cerrado (entre las plazas y las bibliotecas, por ejemplo). En nuestra propuesta distinguimos, sin embargo, entre el espacio público físico como trama y el espacio público físico como equipamiento público, lo que correspondería en el primer caso al sistema de espacios públicos del POT, y en el segundo a algunos de los espacios públicos que el POT contempla más los que considera equipamientos públicos (bibliotecas o museos, por ejemplo).

Diversos estudios de sociología urbana trabajan en nuestra contemporaneidad urbana a partir de una distinción solo parcialmente divergente a la del espacio público como trama física y espacio público físico como equipamiento. Augé, por ejemplo, diferencia entre los lugares y los espacios, espacios de flujo o no lugares.[32] Los primeros, cercanos al espacio público físico como equipamiento, hacen referencia a espacios de apropiación individual e interacción social, donde los individuos están con el fin específico de estar ahí, mientras los segundos, próximos analíticamente al espacio público físico como trama física

31 POT, Artículo 20, Decreto 190 de 2004.

32 Escobar expone, en Más allá del Tercer Mundo. Globalización y diferencia, la frondosa discusión con respecto a los términos espacio y lugar. Vid.: ESCOBAR, A.: *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y diferencia*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá, Colombia, 2005.

o atributo, se relacionan con los espacios de flujo o tránsito, en los que no hay apropiación individual ni interacción social significativa, y en los que el hecho consiste más en un pasar que en un estar ahí.[33]

El cuadro siguiente sintetiza lo formulado en las líneas anteriores.

Tabla 2: Aproximaciones al espacio público

Común		Normativa urbana		Este texto		
Físico	Trama física urbana construida	Físico	Sistema de espacio público (físico)	Físico	Espacio público como equipamiento público físico	
	No considera los elementos naturales ni los elementos públicos de los inmuebles privados		Considera los elementos naturales y los elementos públicos de los inmuebles privados		Espacio público como sistema de espacio público físico (trama física urbana)	Considera los elementos naturales y los elementos públicos de los inmuebles privados
	Considera los equipamientos públicos		No considera los equipamientos públicos			Considera los equipamientos públicos físicos
				No Físico	Espacio público como dimensión en su lógica propia (económica, social, estética, política, ambiental)	
					Espacio público - público, espacio de la política: determina condiciones de acceso y participación en espacio público económico, social, político, ambiental.	

Fuente: elaboración propia

1.4 CIUDAD Y USO DEL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO

Lejos de ser autónomas, las distintas dimensiones del ser humano están relacionadas de manera sustancial. La pobreza y la desigualdad urbana remiten a la desigualdad en el acceso y la participación formal en las oportunidades ofrecidas por la ciudad como espacio público económico-social, estético, ambiental y político, y las dificultades consecuentes para los pobres respecto al mantenimiento y/o ampliación de su portafolio de activos de capital humano, social y físico. Una participación precaria en la dimensión económica, por ejemplo, afecta de manera marcadamente negativa el acceso y la participación en otra dimensión, se ésta social, política o cultural. En la práctica, no solo la vivienda y los

33 Vid.: AUGÉ, M.: *Los no-lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Gedisa, Barcelona, España, 2005. Como se señaló arriba, ambas categorizaciones no son equivalentes. Berman muestra, por ejemplo, cómo la calle moderna, es decir, el espacio público físico como trama o atributo, y no un equipamiento público, es un lugar y no un espacio de flujo (o no lugar). Como señalaremos más tarde, las ciudades muestran sin embargo una vigorosa tendencia a convertir la trama urbana en un espacio de flujo, limitando los lugares a determinados equipamientos públicos. Vid.: BERMAN, M.: *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, Siglo XXI, México D. F., México, 2006.

ingresos están, en efecto, relacionados entre sí, sino que el acceso al suelo, los servicios públicos, la vivienda, el equipamiento, el espacio público físico y la movilidad lo están también,[34] dependiendo todas ellas de la calidad de participación en los espacios públicos económicos, sociales, estéticos, ambientales y políticos.

Esta discusión, significativa de manera general, es particularmente nuclear en este libro, al visualizar las relaciones entre el espacio público físico, en sus dos sentidos, los espacios públicos económicos, sociales, estéticos, ambientales y políticos, y el espacio público - público.

Esto es extraordinariamente evidente en lo relativo al tipo de uso del que es objeto el espacio público físico. En realidad, éste no puede estudiarse sin hacer referencia a las dimensiones no físicas del espacio público. El uso del espacio público físico no es ajeno, en efecto, al acceso y la participación de los distintos habitantes urbanos en los espacios públicos económicos, sociales, estéticos, ambientales ni políticos, lo que depende, a su vez, del espacio público – público, que establece, concretamente, las formas institucionales que dictaminan las condiciones de acceso y operación en las distintas dimensiones tanto de la sociedad como de la ciudad.

El estudio del respeto o no de los usos regulados del espacio público físico, en general, y de las actividades económicas informales en él, en particular, no puede realizarse por fuera de este marco. Además de definir e identificar el espacio público, limitándolo a lo físico, las normas urbanas definen de hecho también los usos de los que éste puede ser objeto, excluyendo, de este modo, muchos otros usos. En lo económico, al sancionar no solo las actividades económicas que se pueden desarrollar, sino también el lugar y el tiempo en que se puede hacerlo, las normas urbanas excluyen del acceso y la operación formal

---

34 La directora ejecutiva de ONU-Hábitat subrayaba, en el último número de Hábitat Debate, la relación entre la informalidad económica, la informalidad habitacional y la creación, desarrollo y consolidación de asentamientos precarios ("el déficit de trabajo decente está directamente relacionado con el déficit de vivienda decente"). La alta funcionaria afirma, en este sentido, que "es fundamentalmente debido a los bajos ingresos en la economía urbana informal que se han desarrollado al interior de y en torno a las áreas urbanas los asentamientos no planificados y carentes de servicios que llamamos comúnmente asentamientos precarios". Señalado lo anterior, Tibaijuka concluye que "el crecimiento económico sostenible solo puede ser logrado a través de una aproximación que concilie el mejoramiento de las condiciones de vida con las condiciones de trabajo de los pobres urbanos", en tanto "con la mejora de los déficit de trabajo, la capacidad de los trabajadores del sector informal para obtener un hábitat decente también se mejorará y viceversa". Vid.: TIBAIJUKA, A.: "A message from the executive director", *Habitat Debate: A look at informal economy*, Vol. 13, no. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007, p. 2.

un número muy importante de actividades, localizaciones y horarios, y, con ello, oportunidades de ingreso. En algunos casos, para algunos individuos, especialmente para aquellos cuyo acceso y participación en el mercado laboral formal son precarios, estas oportunidades de ingreso son extraordinariamente necesarias, relevantes y/o atractivas.[35] Analizando la informalidad en el espacio público económico urbano de manera general, las ventas informales en el espacio público físico nos ocuparán en el siguiente punto.

35 Bauman sostiene que mientras en el periodo industrial la pobreza hacía referencia a la falta de empleo, hoy alude a la exclusión del consumo. Sin discutir por el momento el necesario abordaje de la complejidad de tal afirmación, lo cierto es que la pobreza remite a una norma, en este caso de consumo, que varía según el tipo de mercado y bien al que se haga referencia. La línea de la pobreza es una creación colectiva, un imaginario social que da cuenta solo parcialmente de lo que significa la pobreza en una sociedad. Aunque aquellos que disponen de más de dos dólares se sitúan por encima de la línea de la pobreza, lo cierto es que muchas veces son pobres en lo relativo a su condición habitacional. En la medida en que hace referencia al estandar de consumo, la pobreza varía en función del bien de consumo al que se aluda. En esa línea no es tampoco baladí que mencionemos el consumo y no la necesidad. Vid.: BAUMAN, Z.: *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona, 2005.

Capítulo II

INFORMALIDAD ECONÓMICA EN EL ESPACIO PÚBLICO

Informalidad económica en el espacio público

2.1 Definición y naturaleza de la informalidad económica

En realidad no existe una única definición de la informalidad económica urbana. Históricamente, se aprecian, en efecto, distintas aproximaciones, divergentes mayormente respecto a la consideración, la definición de la tipología y el énfasis otorgado a la agricultura, el tamaño e ingreso de las unidades productivas y/o las relaciones laborales.[36]

Ante estas diferencias, Naciones Unidas ha elaborado una definición estadística que pretende ser lo suficientemente flexible para ser adaptada a las características y opciones de cada país. De acuerdo con ésta, la informalidad económica urbana se refiere al "grupo de empresas familiares de generación de ingresos no registradas, incluyendo i.) empresas propias que emplean familiares, y trabajadores externos ocasionalmente, y ii.) empresas de pequeño tamaño y no registradas que emplean trabajadores informales".[37] Esta definición hace referencia a las empresas no registradas, dejando de lado las relaciones laborales. Ello ha impulsado a diversos autores a apostar por una definición más amplia, que considera la informalidad económica en términos laborales al interior de empresas de carácter tanto formal como informal. Los criterios valoran en este caso la existencia o falta de relaciones contractuales

36 Frente a la heterogeneidad y complejidad del fenómeno, y la confusión y dispersión conceptual, algunos investigadores, como Hart, cuestionan que el concepto mismo de informalidad siga siendo útil. Vid.: Hart, K.: "Progress and evolution", *Habitat Debate: A look at the urban informal economy*, Vol. 13, No. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007, pp. 17-18, p. 18.

37 UN-Habitat: *Innovative policies for the urban informal economy*; UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2006, p. 1; referencia a OIT, 1993.

seguras que incluyan los beneficios y la protección social propia del empleo formal.[38]

En Colombia, la Encuesta Continua de Hogares, a partir de la que el DANE obtiene las cifras de la informalidad económica, considera trabajando en el sector informal a "aquellas personas ocupadas en las empresas de tamaño igual o inferior a 10 personas, incluyendo al patrono y/o socio: i.) ocupados en establecimientos, negocios o empresas en todas sus agencias y sucursales; ii.) empleados domésticos; iii.) jornalero o peón; iv.) trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales; v.) patrones o empleadores en empresas de diez trabajadores o menos; y, vi.) trabajadores familiares sin remuneración".[39]

El concepto de informalidad económica del DANE agrupa, de esta forma, realidades, estados y procesos muy heterogéneos, en la medida en que en él se incluyen empresas con distintos grados de organización y seguimiento de la normatividad laboral, tributaria, mercantil y contable, así como toda la diversidad de trabajadores independientes (con la salvedad de los profesionales independientes). El concepto comprende propietarios y empleados, y, dentro de éstos, aquellos cuya remuneración es salarial, a destajo, por obra, servicio o comisiones.

La definición del DANE es, por todo ello, notablemente polémica: no existe, en efecto, consideración sobre si los empleados ganan menos del salario mínimo, si están o no afiliados a la seguridad social, si están o no vinculados a empresas registradas en las cámaras de comercio o si estás llevan o no una contabilidad estándar. Diversos estudios de Fedesarrollo, Crece, y el Banco Mundial manifiestan de hecho su disconformidad con esta definición, acentuando que el énfasis en los diez miembros de la empresa puede no ser del todo relevante (en tanto muchos de sus profesionales tienen cubierta la seguridad social, y muchos de los de empresas más grandes, no), no es evidente que el trabajador familiar sin remuneración pueda o deba considerarse informal, o que todos los trabajadores domésticos lo sean.[40]

---

38 Vid.: NETO, F., HA, Y. y WELIWITA, A.: "The urban informal economy – new policy approaches", *Habitat Debate: A look at the urban informal economy*, Vol. 13, No. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007, pp. 4-5.

39 DANE: *Informalidad laboral para el total de las 13 áreas y total de cabeceras (Abril - Junio 2006)*, www.dane.gov.co, 10 de Julio de 2007, p. 2.

40 En su edición del 7 de Junio de 2007, en un artículo titulado *Revive debate a medición de la informalidad laboral*, el diario Portafolio realiza un análisis agudo de las discrepancias existentes en torno a esta materia.

Insistiendo en esa línea, Garay precisa: "(en Colombia) el sector informal ha sido definido a partir de las características de las unidades productivas (empresas) donde tienen lugar las actividades, en vez de hacerlo por las características de las personas comprometidas en ellas o por el tipo de trabajo que hacen. En consecuencia, la población empleada en el sector informal ha sido definida como incluyente de todas aquellas personas que en un período de tiempo específico fueron empleados por lo menos una vez en una unidad productiva del sector informal, independiente de fuera el status del empleo o si éste constituía su trabajo principal o no (...) Aquellas personas empleadas exclusivamente en unidades productivas fuera del sector informal fueron excluidas sin importar el grado de precariedad que su empleo pudiera tener. Así, el concepto de personas empleadas en el sector informal no es idéntico con el concepto de personas empleadas en una relación de empleo informal".[41]

A pesar de las diferencias en la definición que manejan los distintos actores tanto a nivel nacional como internacional, la mayoría de ellos asume un consenso más o menos generalizado en al menos tres puntos.[42] El primero consiste en la apreciación de que la formalidad y la informalidad no se refieren al producto, sino a los diferentes procesos de los que es objeto. La formalidad o informalidad de un bien no es, en este sentido, absoluta ni completa, en la medida en que ha podido ser objeto de procesos de naturaleza distinta. Un bien puede ser producido formalmente, distribuido informalmente y comercializado formalmente; producido y distribuido informalmente y comercializado formalmente; o producido y distribuido formalmente, y comercializado informalmente, entre otras muchas posibilidades. La formalidad o la informalidad no se refieren, en este sentido, al producto, sino a los procesos particulares de los que éste es objeto, de manera que un mismo tipo de producto puede conocer, y conoce, de hecho, procesos distintos en las diversas fases de su producción, distribución y comercialización.

El segundo de ellos radica, en relación directa con el anterior, en la observación de que la economía formal y la informal no son independientes ni excluyentes.[43] La observación de Portes y Haller de acuerdo con la cual "la dife-

---

41 Vid.: GARAY, L. J.: *Una aproximación analítica a la economía informal en la globalización. Evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá D. C. y Colombia*, 2006.

42 Como veremos más tarde, este consenso no es completo. Las aproximaciones ortodoxas (De Soto) y estructuralistas (Cimoli, Primi y Prugno) no comparten del todo el primer punto. En el numeral dedicado a los factores que provocan la informalidad económica estudiaremos más profundamente estas y otras aproximaciones.

43 Neto, Ha y Weliwita diferencian, a esos efectos, entre los conceptos de sector informal y economía informal, sosteniendo que el segundo es más preciso. De acuerdo con ellos, la

rencia fundamental entre la economía formal y la informal no guarda relación con las características del producto final sino con la forma en que éste es producido o intercambiado"[44] es, en este sentido, insuficiente, al no marcar la significativa, y no meramente marginal ni residual, conexión entre los distintos modos (formal e informal) en que los productos son producidos. Desde el punto de vista empresarial, empresas formales operan de hecho parcialmente de manera informal, o subcontratan con frecuencia empresas informales en ciertas fases de la producción, la distribución o el intercambio. Grandes empresas formales compiten, por ejemplo, por el aprovechamiento económico informal del espacio público. Desde el punto de vista del hogar, la informalidad se relaciona a menudo con bajos ingresos en el sector formal (el jefe del hogar, e incluso varios de sus miembros, puede trabajar en el sector formal, y necesitar, con todo, una fuente de ingresos adicional, satisfecha a través de la informalidad). Profundizaremos en el tercer acápite de este capítulo en esta cuestión.

El tercer punto de consenso consiste en la afirmación de que lo informal es distinto de lo criminal, en la medida en que ésta produce informalmente (incluyendo o no empleo informal) productos de carácter legal. La desagregación de la llamada economía subterránea ayuda a afinar esta distinción. Feige distingue, en este sentido, la economía ilegal, la no declarada, la no registrada y la informal. De acuerdo con el análisis que realizan Portes y Haller de la tesis de Feige, la primera comprende la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios prohibidos por la ley; la segunda, las acciones que "soslayan o evaden las normas impositivas establecidas en los códigos tributarios"; la tercera, las que trasgreden los requisitos de los organismo estadísticos del Estado en materia de declaración; y la cuarta, "las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las 'relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social' y están excluidos de la protección de aquellas".[45] Aunque en la realidad las actividades adelantadas suelen combinar algunas de las categorías (lo que es especialmente cierto en la informalidad, la falta de registro y la ausencia de declaración), la distinción anterior es analítica

---

informalidad económica abarca actividades muy dispares en distintos sectores económicos, como la manufactura, la industria o los servicios. La economía informal y la formal están además dinámicamente ligadas, formando un continuo de relaciones económicas. Vid.: NETO, F., HA, Y. y WELIWITA, A.: "The urban informal economy – new policy approaches", *Habitat Debate: A look at the urban informal economy*, Vol. 13, No. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007, pp. 4-5, p. 4.

44 PORTES, A. y HALLER, W.: *La economía informal*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2004, p. 11.

45 Ibíd., pp. 10-1.

y políticamente importante (particularmente en lo que corresponde a lo ilegal y lo informal, a pesar de que algunos productos ilegales, como los propios del contrabando o la piratería, son objeto de producción, distribución y/o comercialización informal).

El concepto de informalidad económica *"excluye* –finalmente- *cierto tipo de actividades de generación de ingresos, como el cuidado de niños por parte de adolescentes, de las que prácticamente esperamos que escapen a la regulación. Lo que hace de la informatización un proceso diferente en la actualidad no son estas pequeñas grietas dentro del marco institucional, sino la informatización de actividades que generalmente tienen lugar dentro de la economía formal"*.[46]

2.2 MAGNITUD DE LA INFORMALIDAD ECONÓMICA

En consonancia con lo anterior, resulta enormemente difícil determinar la magnitud de la informalidad económica. Es versátil y flexible, móvil e híbrida. A veces es un gesto; a veces, una actividad; a veces, una constante que articula la vida. Abarca distintos sectores, tipos de empresa y grados de desarrollo; no existe un consenso sobre su definición.

Distintas fuentes coinciden, en cualquier caso, en que la informalidad económica urbana es, en la actualidad, un fenómeno económico, social y político de extraordinaria relevancia en el mundo,[47] especialmente en los países en vías

---

46 SASSEN, Saskia: "La economía informal: entre nuevos desarrollos y viejas regulaciones", en: *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura de Económica, Buenos Aires, Argentina, 2003, pp. 177-197, pp. 180-1. En el mismo capítulo, Sassen aborda, de modo ligeramente disímil, la distinción que presentábamos más arriba. La autora señala, así: "La economía informal es una de las muchas clases de actividades económicas que se encuentran bajo el rubro de 'economía subterránea'. Podemos distinguir al menos tres componentes muy diferentes de la economía subterránea. En primer lugar, incluye actividades criminales, las cuales, debido a su propia naturaleza, no pueden ser llevadas a cabo en la superficie. En segundo lugar, la economía subterránea incluye la evasión de impuestos en las clases de ingresos legales. En tercer lugar, la economía subterránea incluye también la economía informal, la cual contribuye a la evasión de impuestos, pero que puede distinguirse del falso reporte de ingresos". Ibíd.

47 Esto es lo más sustancial. Ignoramos la definición de la informalidad económica a la que responden muchos de los datos que se ofrecerán en este numeral (sobre todo los mundiales y regionales, pero no así los relativos a Colombia y Bogotá), dado que las fuentes que citamos no solo no lo especifican, sino que no señalan tampoco las fuentes primarias. Esto matiza sin duda la oportunidad y significatividad de los datos ofrecidos; a nuestro juicio, esa reserva no niega, en todo caso, la relevancia capital de las conclusiones que de ellos se derivan: la informalidad económica no es solo un fenómeno mundial de magnitudes extraordinarias, sino uno creciente, especialmente en los países en desarrollo. En este marco, precisaremos la fuente de nuestros datos en todos los casos, explicitando definición con la que trabajamos cuando sea posible.

de desarrollo (PVDs), donde ésta alcanza niveles muy superiores a los de los países desarrollados.[48] Así, en 2000, la economía informal (urbana) representaba el 18% del PIB de la OCDE, mientras en África suponía el 40% y en Asia el 26%[49]. Por regiones, la informalidad económica urbana suponía en la misma fecha el 72% del empleo no agrícola en el África sub-sahariana, el 65% en Asia, y el 51% en América Latina.[50]

Pero la informalidad económica es, además, persistente y creciente: Cimoli, Primi y Pugno destacan así que mientras en 1990 el 44% del empleo urbano en América Latina era informal, en 2000 lo era (todavía) el 45%;[51] la mayor parte del empleo que se crea en las áreas urbanas de los países en desarrollo es, por otra parte, de carácter informal.

De acuerdo con las últimas estadísticas del DANE, a partir de la Encuesta Nacional y la Encuesta Continúa de Hogares, en el segundo trimestre de 2006, el 63'9 por ciento de las personas que trabajaba en las cabeceras municipales de Colombia (8'6 millones sobre 13'4 millones) era informal. Según la misma fuente, el 58'5 por ciento de la población ocupada en las trece áreas metropolitanas era, por su parte, informal, ocupándose principalmente como trabajadores por cuenta propia (47%), y obreros y empleados particulares (30'2%).[52]

Bogotá contaba en el segundo trimestre de 2006 con 1.838.000 informales, lo que representaba el 54'6 % de la población ocupada.[53] Este fenómeno afectaba de manera más intensa a las mujeres, los jóvenes y a los menos educados.[54]

---

48 La informalidad económica urbana se asocia con el incesante proceso de urbanización que viven y vivirán los países en desarrollo, así como con la urbanización de la pobreza, sobre todo en los PVDs, que subrayamos arriba. En 2000, el 16% de los habitantes urbanos eran pobres en los países desarrollados, mientras éstos suponían el 36% en los PVDs. UN-Habitat: *Innovative policies for the urban informal economy*; UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2006, p. 13.

49 Ibid., p. 10.

50 Las diferencias nacionales son notables al interior de las regiones. Fuente: Ibíd., p. 11; OIT, 2002.

51 CIMOLI, M., PRIMI, A. y PUGNO, M.: "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural", *Revista de la CEPAL*, no. 88, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2006, pp. 89- 107, p. 93.

52 DANE: *Informalidad laboral para el total de las 13 áreas y total de cabeceras (Abril - Junio 2006)*, www.dane.gov.co, 10 de Julio de 2007, p. 1. Hicimos explícita la definición del DANE en el punto 3.1.

53 La tasa de informalidad con que trabajamos acá define la relación entre los ocupados del sector informal y el empleo total.

54 Aunque la participación de hombres y mujeres en 2005 en Bogotá era similar (50,32 % y 49,68 %, respectivamente), la tasa de informalidad era mayor para las mujeres (55% contra

Entre 1992 y 2005 el número de informales en Bogotá creció en 487.000, y el número de ocupados en 820.000, lo que significa que el 60'4% de los empleados generados correspondió al sector informal de la economía. En 2000, la cifra alcanzó su máximo, con el 57'3% de la población ocupada, descendiendo notablemente en 2003 (54'9%) y, sobre todo, 2004 (51,5%). Este descenso se invirtió en 2005, cuando la informalidad económica afectó a 1.659.237 personas, es decir, el 52,9% de la población ocupada del Distrito Capital, y 2006, cuando aumentó en 180.000 personas, a saber, 3,9 puntos porcentuales, para situarse en el 54,6% de la población ocupada de la ciudad.[55]

En comparación con otras áreas metropolitanas, la informalidad económica en Bogotá en el segundo trimestre de 2006, era de las más bajas, junto con Medellín (52,2%) y Manizales (56,8%), frente a Montería (71,4%), Cúcuta (70,9%) y Villavicencio (68,6%), que presentaban los porcentajes más elevados. Hay que recordar, en ese sentido, que la informalidad laboral en las trece áreas metropolitanas del país representaba en esa fecha el 58,5% de la población ocupada.[56]

De acuerdo con el Instituto para la Economía Social, antes Fondo de Ventas Populares, en 2003 existían en Bogotá 79.290 vendedores informales en el espacio público (el 2,6 % de la población ocupada de la capital).[57]

2.3 FACTORES QUE FAVORECEN SU DESARROLLO

Al igual que sobre su definición, no existe un consenso sobre los factores que explican la existencia, el desarrollo ni la consolidación de la informalidad económica urbana. A lo largo de la historia la definición de la informalidad ha venido de hecho asociada con aproximaciones y explicaciones muy diversas.

51%). La información de 2006 no está desagregada para Bogotá. Para las trece principales ciudades del país, el 67,1% de los informales son propietarios, de los que solo el 30% es patrón o empleador (el 20,1% del total), y el 32,9 % empleados, el 57,1% de los cuales recibe una remuneración salarial. En cuanto a sus características demográficas y educativas, los propietarios presentan un promedio de 41,8 años, los trabajadores por salario 31,2 y los otros trabajadores 36,4%; el 57,5% de los informales nunca culminó bachiller. Ibíd.

55 Vid.: RODRÍGUEZ CASTILLO, A., y ARIAS LEÓN, E.: "Análisis sectorial. Empleo informal en Bogotá, D.C.", *Revista de Desarrollo Social en Bogotá*, Secretaría de Hacienda Distrital, no. 1, Bogotá, Colombia, 2006, pp. 111-130, p. 114; y DANE: *Informalidad laboral para el total de las 13 áreas y total de cabeceras (Abril - Junio 2006)*, www.dane.gov.co, 10 de Julio de 2007, p. 14.

56 DANE: *Informalidad laboral para el total de las 13 áreas y total de cabeceras (Abril - Junio 2006)*, www.dane.gov.co, 10 de Julio de 2007, p. 14.

57 Fondo de Ventas Populares (FVP): *Cuantificación de los vendedores informales en Bogotá a partir de la Encuesta de Calidad de Vida 2003*, FVP, Bogotá, 2004.

Si en el siglo XVIII la informalidad económica se asociaba de manera difusa con las clases peligrosas, será Hart quien, en 1971, dé una precisión mucho más afinada a este concepto. En particular, Hart catalogará las actividades no reguladas de los pobres urbanos en los países en desarrollo como actividades informales, distinguiendo así entre informalidad y desempleo. La OIT, en su documento *Incomes, employment and equity in Kenya*, un estudio sobre el mercado laboral urbano en África, preparado en parte por el propio Hart (quien declarará más tarde no compartirlo completamente), dará, en 1972, un giro a esta aproximación, subrayando su contribución al PIB y la lucha contra la inequidad.

En los años 80, los programas de ajuste estructural orientados al mercado se abstendrán de posicionarse por su parte a ese respecto, considerando la economía informal como uno más de sus instrumentos, sin atender sus características específicas. Mientras tanto la OIT (y en especial su Programa Regional de Empleo en América Latina y el Caribe –PREALC) redefinía la informalidad, al mismo paso que se institucionalizaba y era embebida por su burocracia, asociándolo progresivamente con la pobreza y la falta de oportunidades de acceso al empleo formal.[58]

Aunque en el nuevo milenio la informalidad económica se entiende de manera general como una amenaza al desarrollo del sector formal, es necesario distinguir cinco grandes aproximaciones en la literatura reciente sobre el tema:[59]

- la subjetivista o voluntarista -Maloney[60]
- la paradójica – Portes y Haller
- la ortodoxa - De Soto, Loayaza
- la institucional –Piore y Sabel
- la estructuralista –Prebisch, Pinto, PREALC; Cimoli, Primi, y Pugno

Estas escuelas difieren con respecto al carácter residual o no de la informalidad económica, así como sobre los factores relevantes en cada caso. Así, mientras las dos primeras destacan el carácter no residual (y voluntario) de la

---

58 Vid.: PORTES, A. y HALLER, W.: *La economía informal*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2004, pp. 9-10; y HART, K.: "Progress and evolution", *Habitat Debate: A look at the urban informal economy*, Vol. 13, No. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007, pp. 17-8.

59 El número de escuelas es en sí mismo problemático: Cimoli, Primi y Pugno identifican, por ejemplo, solamente tres (la ortodoxa, la institucional y la estructuralista). Vid.: CIMOLI, M., PRIMI, A. y PUGNO, M.: "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural", *Revista de la CEPAL*, no. 88, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2006, pp. 89-107, p. 91.

60 La selección de los autores se basa en los que se han consultado, revisando bibliografías de distintos autores.

informalidad, las tres últimas consideran que es un refugio frente a las dificultades o la imposibilidad de acceder al empleo (por cuenta propio o por terceros) en la formalidad.

A continuación explicaremos brevemente cada una de ellas, para presentar después nuestro planteamiento. Comencemos con la primera. Basándose en el estudio de las encuestas de hogares, las series temporales macroeconómicas y la panel data sobre desempleo de Argentina, Brasil y, sobre todo, México, Maloney arguye que una parte sustancial de la informalidad económica no es residual, sino voluntaria. El autor sostiene, en este sentido, que el sector informal en los países en desarrollo debe ser concebido como un sector sin regulación, análogo al sector de pequeñas empresas que se encuentra en las economías desarrolladas, distinto, por tanto, de un sector residual y desaventajado, al que los trabajadores acceden ante las dificultades de acceder a un empleo formal.

De acuerdo con Maloney, no es, en efecto, claro que los beneficios netos de ser formal sean superiores a los de ser informal para una persona con poca cualificación, vieja y/o con trabajo no productivo que atender (sobre todo, mujeres que necesitan flexibilidad).[61] Algunos trabajadores parecen hallar, por ejemplo, sustitutos de la protección y los servicios que ofrece el empleo formal, o están dispuestos a renunciar a ellos por otra dimensión del trabajo con mayor presencia en la economía informal.

Aunque además del salario y buenas condiciones de trabajo en términos de salud, el sector formal ofrezca algunos otros beneficios, como pensiones, seguro médico, subsidios de vivienda, y day-care, supone, en este sentido, también costos impositivos. La informalidad, especialmente cuando uno se autoemplea, permite, en cambio, mayor flexibilidad, y a veces ingreso, aun a costa de suponer unos riesgos sustanciales. En cuanto a la protección social formal, por ejemplo, Maloney señala que ésta no es gratis, y no es fácilmente adaptable a las

---

61 "Argumentar que los trabajadores son voluntariamente informales no implica, por supuesto, que no vivan en la pobreza, solo que no estarían necesariamente mejor en los trabajos formales para los que están calificados. Estar en el sector informal es a menudo la decisión óptima dadas sus preferencias, los obstáculos que enfrentan en términos de su nivel de capital humano, y el nivel de productividad del trabajo en el sector formal del país". Esta versión es una de las más moderadas de Maloney. El sumario afirma: "el *paper* se centra en la reciente evidencia –económica, sociológica, antropológica- de América Latina que soporta la visión del sector informal en los países en desarrollo primordialmente como un sector microempresarial desregulado y no como un desaventajado residuo de los mercados de trabajo segmentados. Ofrece una explicación alternativa de muchas de las características del sector habitualmente concebidas como evidencia de su inferioridad". Vid.: Maloney, W.: *Informality revisited*, World Development, 2004, p. 2, y p. 1, respectivamente.

necesidades de cada individuo, pudiendo ser excesiva; a menudo su calidad es además deficiente; con frecuencia toda la familia tiene acceso adicionalmente a la protección formal si un miembro cuenta con un empleo formal, y existen redes informales de protección a un precio más bajo. Maloney arguye que lo que hay que tener en consideración es, en suma, el conjunto de la utilidad, o el bienestar, no solamente los ingresos directos.[62]

Maloney reconoce, en todo caso, que el ciclo vital es sustancial, en la medida en que las personas acceden con tardanza al autoempleo informal. De acuerdo con el autor, los trabajadores acceden al trabajo formal, acumulan conocimientos, capital y contactos (esto es, aumentan su portafolio de activos de capital humano, social y físico, es decir, sus capacidades, hasta que), y apuestan por abrir sus propios negocios en la informalidad. El ciclo de la empresa es también decisivo. Las empresas se formalizan con la edad y el tamaño, en la medida en que el acceso a los mercados formales de apoyo institucional, crédito, capacitación o servicios públicos se torna más importante para el crecimiento y la prosperidad de las empresas. La informalidad reduce en parte el riesgo cuando la empresa es pequeña.

Según Maloney, para ciertas personas pobres, con un nivel precario de capital humano (módico o deteriorado), la economía informal no es, en síntesis, una opción residual, sino una que se ajusta mejor a sus preferencias u ofrece más beneficios netos (de acuerdo a sus criterios de evaluación, por ejemplo del riesgo) que las opciones formales a las que tienen acceso, en términos de autoestima, flexibilidad con los tiempos de trabajo, y la asunción y el manejo de riesgos.

La escuela paradójica llama la atención, por su parte, sobre la atracción y los beneficios derivados de transgredir la norma, independientemente de su pertinencia con respecto al estilo de vida, las decisiones de inversión, o la asunción y el manejo de riesgo, y la posibilidad o el costo de cumplir con ella. De acuerdo con esta corriente, toda norma crea unos incentivos a transgredirla, por lo que, por muy apropiada y fina que sea la regulación, siempre habrá individuos que actúen en la informalidad. Portes y Haller resumen así la paradoja básica del control del Estado: "un mayor nivel de regulación oficial de la actividad económica no contribuye necesariamente a reducir la economía informal sino que la puede ampliar, pues genera oportunidades para violar las normas en forma redituable".[63]

---

62 Ibíd.

63 PORTES, A. y HALLER, W.: *La economía informal*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2004, pp. 28.

Estos autores reconocen, en todo caso, que la informalidad no depende solo de la carga normativa, y de los incentivos que ésta genera, sino también de la capacidad y voluntad de control del Estado sobre el cumplimiento de las normas, y de la estructura social y los recursos culturales de la población sujeta a ellas.[64] De este modo, la informalidad económica será mayor cuanta mayor sea la carga impositiva, menor el control de su cumplimiento, y más copiosas y fuertes las redes sociales (o menos individualista la sociedad). Portes y Haller concluyen de este modo que "lo más probable es que la economía informal sea menor si se complementa una regulación limitada de la actividad económica aplicada por un aparato de Estado competente con una población acostumbrada al empleo remunerado ordinario y a la existencia de medios jurídicos para formular sus demandas y resarcirse de daños. En tales situaciones, lo más probable es que el trabajo 'fuera de plantilla" genere desaprobación y sea la propia sociedad y no sólo el Estado quienes hagan cumplir las normas jurídicas. En este contexto, las empresas informales quedan limitadas a los sectores marginales y el grueso de la 'economía no declarada' corresponde a las actividades delictivas y no a las informales".[65] (…) "En el otro extremo, cuando existen redes comunitarias muy fuertes y la población está acostumbrada a arreglárselas por sus propios medios para sobrevivir y desconfía de cualquier intervención oficial, es más probable que la organización de empresas informales se considere como una cosa normal y la participación en la economía subterránea como una forma justificada de resistencia".[66] De acuerdo con esta escuela, la informalidad económica responde, en suma, a los incentivos que generan las normas para transgredirlas en entornos institucionales con escasa voluntad y/o capacidad de controlar su cumplimiento y estructuras sociales fuertes que ofrecen posibilidades para actuar de manera relativamente eficiente por fuera de la formalidad.

Frente a las dos aproximaciones anteriores, para las que la informalidad económica hunde sus raíces en causas intrínsecas, las corrientes ortodoxas, estructuralistas e institucionalistas consideran que ésta es un fenómeno de carácter residual. La aproximación ortodoxa, que parte del principio de que todo el

---

64 Portes y Haller completan así la cita anterior afirmando que "el grado en que se aprovechan esas oportunidades varía con el alcance de los controles que se intenta imponer, la eficacia del Estado y el poder de respuesta de la sociedad para resistir o soslayar las normas oficiales". Ibíd.

65 Ibíd., p. 38. "Es poco probable que una población acostumbrada a que la forma habitual de trabajo sea el empleo remunerado, que canaliza sus demandas a través de los sindicatos y otras asociaciones formales, y que puede capear los periodos de recesión económica mediante la ayuda del Estado y las prestaciones de desempleo, organice una economía subterránea y probablemente sea más propensa a denunciar a quienes lo hagan". Ibíd., p. 25.

66 Ibíd., p. 26. Los autores arguyen que en la economía formal y la ilegal la base de operación son los contratos, mientras en la economía informal la confianza juega un papel nuclear. Ibíd., p. 16.

mundo desea desarrollar su propio negocio, satisfaciendo así su espíritu empresarial, presupone que todos los actores económicos estarían deseosos de operar en la formalidad, pero la estructura normativa no se ajusta a la forma en la que ellos pueden o quieren actuar. De Soto argumenta así que la estructura normativa de los países latinoamericanos, excesiva e ineficiente, impide a muchos individuos operar formalmente, al establecer unos costos (en términos monetarios, de esfuerzo y tiempo) inasumibles para muchos de ellos[67] . Los autores adscritos a esta escuela proponen, en este escenario, la conformación de un sistema de propiedad unificado viable e incluyente, a través de una simplificación y reducción de la reglamentación, incluida la flexibilización del mercado de trabajo.

Las escuelas estructuralistas e institucionalistas ponen el acento sobre el empleo por terceros formal, resaltando, en el primer caso, la escasa capacidad de absorción del mercado formal (Cimoli, Primi y Pugno), y, en el segundo, la precarización del empleo existente (Piore y Sabel). El contexto internacional ocupa en ambos casos un papel nuclear. Profundicemos brevemente en cada una de ellas.

La corriente institucionalista acentúa la creciente interconexión e interdependencia de los procesos económicos (producción, distribución y comercialización) de bienes y servicios a nivel mundial y la transformación de los métodos de producción y organización del trabajo en los que se concretan. Para estos autores, este escenario genera nuevas posibilidades (de relocalización) y presiones (de competencia) globales en las que entran a operar los deseos de maximización de utilidades de los actores económicos. Muchas de estas estrategias han pasado por la reducción de costos basadas en nuevas modalidades contractuales, como la contratación externa y la subcontratación, dando lugar así a una especie de trabajo informal o a una informatización de las actividades formales.

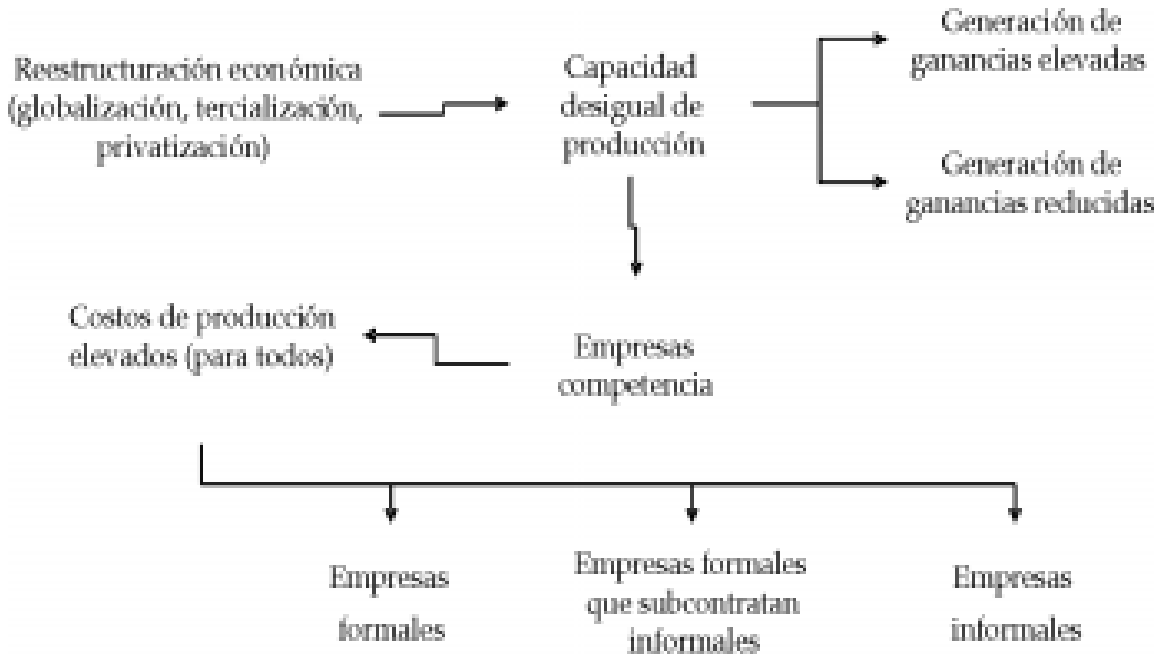
Diversas tendencias neo-marxistas complementan esta aproximación. En particular, éstas señalan la conformación de un círculo vicioso, en el que la relativa fragmentación laboral y social ("hay una gran movilidad entre empleos diversos,

---

67 Camaiora, del Instituto para la Libertad y la Democracia, de Perú, alude a la falta de instituciones legales cruciales, la existencia de regulaciones muy onerosas y la excesiva burocracia como causas nucleares de la informalidad. Afirma, también: "la gente no deja de comprometerse en transacciones porque las leyes sean complicadas. En cambio, desarrolla sus propias instituciones para asegurar y transferir la propiedad, entrar en asociaciones, garantizar contratos crediticios y resolver conflictos". Vid.: CAMAIORA, A. L.: "Legalizing property rights – unleashing the economic potential of the urban poor", *Habitat Debate: A look at the informal economy*, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007, p. 8.

pero muy poca entre oficios diferentes y entre estratos sociales. Hay muy poca movilidad del sector informal hacia el formal y entre los diversos seguimientos –discriminado o privilegiado- de éste último") ha generado una ruptura en la conciencia de clase "de las clases trabajadoras", hasta el punto que los sindicatos se habrían convertido en entes corporativos que luchan por sus propias condiciones de contratación y remuneración, elevando los costos laborales, reduciendo la capacidad de absorción del mercado de trabajo formal, y estimulando la estrategia de muchas empresas de compensar dichos costos con contrataciones informales.[68]

Diagrama 2: Formalidad e informalidad desde el punto de vista institucional (empresas en competencia global)



Fuente: Elaboración propia

La escuela estructuralista sostiene, por último, que el sector informal hunde sus raíces en la inadecuación de los patrones de especialización de la economía nacional y su consiguiente inserción desfavorable en el comercio internacional, basado en un modelo de enclave que ni siquiera garantiza un crecimiento elevado, limitando de este modo la capacidad de absorción y capacitación de la

68 Vid.: AYALA, U.: "Crítica del sector informal", *Estudios marxistas*, no. 22, Bogotá, Colombia, 1982, pp. 72-83, p. 80.

mano de obra de la economía formal.[69] De acuerdo con Cimoli, Primi y Pugno, "el sector informal constituye –en efecto- una suerte de refugio o estrategia de subsistencia para los grupos marginados", que están excluidos del acceso al empleo formal.[70] Se constituye así una heterogeneidad estructural, configurada, por un lado, por un sector moderno manufacturero orientado al exterior, que no provee suficiente empleo constantemente, y, por otro, por un sector informal de baja productividad donde el empleo se concentra.[71] "De ahí que América Latina se asemeje a una economía polarizada, en la cual coexisten dos sectores con dinámicas de acumulación, producción y crecimiento" distintas.[72] Esta heterogeneidad, marcada por la existencia de un sector informal, reduce la productividad agregada, dificulta el crecimiento económico, y refuerza, si no genera, la exclusión, la marginalización, la precariedad, y el aumento de las disparidades de salario, y, por ende, las tensiones sociales, generando un círculo vicioso, por el que la economía formal se ve limitada estructuralmente por la informal, pero ésta tiene su origen en los límites estructurales de inserción de aquella en la economía internacional.[73]

Los estructuralistas apuestan, en este contexto, por la adopción de políticas industriales y de producción ajustadas a la realidad, que fomenten el cambio

---

69 El estructuralismo original se planteaba en un contexto solo parcialmente distinto al actual. Los autores señalan: "hoy en día, en economías abiertas y tras una década de reformas, la heterogeneidad sigue siendo una debilidad estructural del sistema productivo latinoamericano, y la concentración del progreso técnico no sólo persiste sino que se ha acentuado". Vid.: CIMOLI, M., PRIMI, A. y PUGNO, M.: "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural", *Revista de la CEPAL*, no. 88, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2006, p. 92.

70 "La progresiva erosión de la capacidad de absorber empleo que ha mostrado el sector formal manufacturero ha aumentado el desempleo y ha nutrido al sector informal urbano, que ha ido absorbiendo la fuerza de trabajo residual". Ibíd.

71 Para desarrollar y validar sus argumentos Cimoli, Primi y Pugno recurren a un modelo dual, más que heterogéneo. Suponen así que "la *producción del sector formal* utiliza insumos importados y se *exporta*, mientras que la del *sector informal* se destina exclusivamente al *mercado interno*. (…) Los trabajadores se disputan los empleos formales y las empresas del sector formal pueden seleccionar el factor trabajo, lo que contribuye a que su productividad sea mayor. En el sector formal, una demanda dada determina las importaciones y las necesidades de fuerza de trabajo, mientras que *el sector informal simplemente absorbe la fuerza residual*". (El subrayado es mío). Evidente, si, como veremos más tarde, se flexibilizan esos supuestos, por lo demás tan restrictivos (hasta el punto que las conclusiones confirman necesariamente las hipótesis), otras aproximaciones cobran relevancia.

72 Ibíd., p. 92.

73 "Las características macroeconómicas de la estructura productiva (es decir, la capacidad de generar y transferir conocimientos y tecnología, el patrón de especialización, la participación en el comercio internacional y la coexistencia de un sector formal y de uno informal) determinan el patrón de crecimiento agregado", p. 101. "La existencia simultánea del sector formal y del informal aparece como una forma peculiar de heterogeneidad estructural que obstaculiza el desarrollo de la región, explicando, al menos en parte, los bajos niveles de productividad, producción y empleo". Ibíd., p.

estructural en el patrón de especialización del sector formal, mejorando su inserción, hoy desfavorable, en el comercio internacional. Esto permitirá acelerar el dinamismo de la productividad y de la producción del sector formal, acrecentando así el empleo formal, reduciendo el peso del sector informal y mejorando el desempeño de la economía agregada. La naturaleza y la orientación del cambio estructural, y sus encadenamientos son, sin embargo, decisivos.[74] Cimoli, Primi y Pugno afirman, en este sentido, que el cambio estructural debe ir dirigido a etapas, sectores, industrias y productos de mayor contenido de conocimiento y más diversificadas, haciendo así frente al rezago de la estructura productiva respecto de la frontera tecnológica, trabajando de manera intensa el estímulo de encadenamientos, la difusión de los conocimientos y la ampliación del capital humano. De acuerdo con los análisis estructuralistas, estos es precisamente lo contrario de lo que habría estado sucediendo en la economía latinoamericana.[75]

La tabla 2 sintetiza las aproximaciones anteriores con respecto a su definición de la naturaleza de la informalidad, sus presupuestos, y los factores que consideran nucleares.

Tabla 3: Aproximaciones a la informalidad económica

Aproximación	Enfasis	Naturaleza informalidad económica	Factores nucleares
Voluntarista	Estilos de vida y beneficios netos	voluntaria	economía informal se ajusta mejor a preferencias y/o ofrece más beneficios netos que ser formal para una población con poco nivel de capital humano y/o con trabajo no productivo que atender
Paradójica	Incentivos económicos, institucionales y sociales a transgedir	voluntaria	toda norma crea incentivos para transgredirla, independientemente de su pertinencia y/o la posibilidad y el costo de cumplir con ella
			importancia de la voluntad y capacidad institucional de controlar su cumplimiento y de las estructuras sociales y los recursos culturales de la población
Ortodoxa	Espíritu empresarial (autoempleo)	residual	estructura normativa de los países latinoamericanos, excesiva e ineficiente, impide a muchos individuos operar formalmente, al establecer costos (en términos de monetarios, de esfuerzo y tiempo) insumibles para muchos
Institucional	Empleo por terceros	residual	interconexión e interdependencia de procesos económicos a nivel mundial
	Competencia internacional		precarización del empleo por estrategia de reducción de costos laborales (contratación sidema y subcontratación)
	Análisis microeconómico (estrategia empresas)		
Estructuralista	Empleo por terceros	residual	capacidad de absorción y capacitación de mano de obra de la economía formal estructuralmente módica
	Patrón de especialización		
	Análisis macroeconómico (economía nacional)		formalidad limitada estructuralmente por la informalidad

Fuente: Elaboración propia

En nuestra opinión, aunque todas estas aproximaciones realizan aportaciones relevantes, todas ellas son insuficientes e incompletas. A nuestro juicio, están, no obstante, lejos de ser excluyentes. Presentaremos a continuación nuestra visión, precisando las críticas a cada escuela cuando corresponda, a menudo en forma de nota a pie de página.

Comencemos reconociendo que el incremento de la informalidad económica responde al cálculo costo – beneficio de los individuos en un contexto específico. Afirmar esto implica subrayar el aspecto subjetivo y el objetivo de ese cálculo, demarcándose de posturas dualistas o dicotómicas, y posicionándose de manera compleja frente a un fenómeno que es en sí mismo heterogéneo y complejo.

De acuerdo con lo anterior, en general, hay informalidad económica urbana cuando el beneficio neto percibido es mayor en la informalidad que en la formalidad, sea el segundo positivo o negativo.[76] Adicionalmente, hay informalidad económica urbana cuando, siendo el beneficio neto de operar en la informalidad negativo, el individuo percibe que debe asumir esos costos para lograr un mínimo de ingreso (éste es a menudo el caso en las empresas de subsistencia, tan presentes al interior de la informalidad económica urbana y/o rural).[77]

Señalado esto, de manera global, la existencia y crecimiento del empleo informal dependerá de cada sociedad, cada empresa y cada individuo. Esto significa que el cálculo dependerá de las alternativas formales e informales de las que dispone cada agente en un momento dado de acuerdo tanto con sus capaci-

---

74 "Para generar un dinamismo virtuoso que favorezca al mismo tiempo el incremento del empleo formal y el crecimiento de la producción y la productividad, tendrían que producirse simultáneamente el cambio estructural (hacia etapas o industrias con mayor contenido de conocimiento y más diversificadas para hacer frente al rezago de la estructura productiva respecto de la frontera tecnológica) y la aplicación cada vez mayor de medidas para estimular los encadenamientos, difundir conocimientos y formar capital humano". Ibíd., p. 100.

75 "De lo contrario, es posible que persista una modalidad de crecimiento de enclave, en que un sector formal moderno y orientado hacia fuera coexiste con un sector informal creciente, con consecuencias adversas para el crecimiento agregado. Esto es justamente lo que ha estado sucediendo en América Latina: ha habido modernización y ha aumentado el comercio exterior, pero el patrón de especialización y comercialización ha favorecido la expulsión relativa de la mano de obra desde el sector formal, alimentando así el crecimiento y la persistencia del sector informal (En otro texto, Pugno demuestra que "las políticas orientadas a mejorar los resultados del sector formal son más útiles que aquellas destinadas a legalizar las actividades informales"). Ibíd., p. 100.

76 Esto comprende tanto el contexto en el que los costos percibidos de la formalidad son mayores que los beneficios percibidos, como cuando ocurre lo contrario, pero los beneficios netos percibidos en la informalidad son mayores.

77 El objetivo de muchos operadores informales es, en este sentido, más la autogeneración de empleo e ingresos de subsistencia que la maximización de utilidades.

dades individuales y sociales como con sus deseos, opciones o estilos de vida. La evaluación dependerá, además, de su cultura y su marco de evaluación. La afirmación de Maloney de que parte de la informalidad económica responde a una consideración de que el empleo informal es mejor que el formal al que tienen acceso, en términos de independencia, ingresos, asunción y manejo de riesgos y/o flexibilidad, de acuerdo con su marco y sus criterios de evaluación, es, efectivamente, parcialmente cierta. Como veremos en el capítulo 3, las entrevistas a los vendedores informales en el espacio público físico dan cuenta, en esa línea, de la voluntad de muchos de ellos (generalmente los que se enfrentan a mayores barreras de entrada para acceder al empleo formal, y los que deberían asumir más costos de salida de lo informal, por llevar habitualmente más tiempo o haber realizado mayores inversiones) de continuar su actividad. Eso explica asimismo el regreso a la informalidad de muchos de los informales que acceden a capacitación e, incluso, empleo formal, gracias a determinadas políticas públicas.

Ahora bien, esto es válido sólo para una parte y no para el conjunto de los agentes que operan en la informalidad económica. El portafolio de activos de capital físico, humano y social, el ciclo vital y empresarial, y la discriminación para el acceso son, a ese respecto, elementos decisivos no solo para que el desarrollo de actividades informales relativamente eficientes y rentables sea una posibilidad real, sino también para que el trabajo al que acceden en el mercado formal sea suficientemente atractivo. En muchos casos, algunas personas preferirían trabajar en lo formal, como empleado o como autónomo, pero no tienen acceso (este es el caso, por ejemplo, y como veremos al estudiar las ventas informales en el espacio público físico en Bogotá, en el tercer capítulo, de muchos trabajadores de mediana edad que, al ser despedidos, no encuentran un nuevo trabajo formal, al deteriorarse su portafolio de activos, sobre todo de capital humano, el de los trabajadores con un moderado capital humano, que han visto reducida la participación de su tipo de trabajo en la oferta de empleo, o el de aquellos que se encuentran con dificultades normativas serias para desempeñar su actividad comercial). Eso no significa, además, que la calidad del empleo informal sea adecuada en términos de capacidades, ni que las personas que desarrollan este tipo de actividades asuman esa hipótesis.[78]

La segmentación, caracterización y tipología de la informalidad económica son, en este sentido, fundamentales. No es lo mismo que se trate de una actividad

---

78 Maloney lo reconoce ("decir que –ciertos- trabajadores son empleados de manera informal voluntariamente no implica que están contentos ni bien. Solo implica que no es estarían necesariamente mejor en el otro sector. Muchos están adoptando simplemente sus mejores decisiones dada su módico nivel de educación"), pero creo que no le presta suficiente atención. Vid.: Maloney, W.: *Informality revisited*, World Development, 2004, p.6.

de subsistencia que de una con potencial de crecimiento, ni, dentro de éstas, ser empleado o empleador.[79] Maloney se refiere de hecho a propietarios de empresas de 0 a 5 empleados que no están cubiertos por ningún beneficio social y no tienen más que educación media. Maloney se centra, además, mayormente en los hombres. Desde luego, la decisión individual juega a menudo un papel sustancial, pero depende de las capacidades de cada persona (el portafolio de activos de capital y el ciclo vital) y la estructura de oportunidades específica en la que se encuentra inscrita (tipo de portafolio de activos de capital que se demanda, productividad del empleo formal, beneficios netos del empleo formal, normas que establecen las actividades que pueden desarrollarse formalmente...).[80] Las decisiones sobre el manejo del riesgo dependen, por ejemplo, del nivel de desarrollo de la empresa (pues el tipo y el valor de los riesgos se transforman con ésta), y ésta, a su vez, de la capacidad empresarial del actor, y las facilidades normativas, institucionales o económicas de establecimiento y funcionamiento en la formalidad y la informalidad.

Las otras aproximaciones a la informalidad explican, por tanto, también una parte sustancial del fenómeno. Las evaluaciones de los individuos y sus decisiones se adoptan en contextos normativos, institucionales, económicos y residenciales concretos, de una relevancia nuclear.[81] El contexto específico en el que se sitúa la informalidad en América Latina viene perfilado en particular por:

a. La insuficiencia de la oferta de empleo formal, relacionado con

   i. la contracción de la economía formal nacional, provocada por los ajustes estructurales y la precariedad de la inserción de las economías de los países en desarrollo en la economía global

   ii. la transformación del mercado de trabajo formal, con el desarrollo de nuevas formas de trabajo y contratación, a menudo más precarias, y

---

79 El carácter voluntario y la calidad del empleo informal se encuentran a menudo asociados. Maloney reconoce que "os trabajadores que transitan voluntariamente de del trabajo formal asalariado al autoempleo ganan substancialmente más que aquellos que entraban involuntariamente". Ibíd., p. 3.

80 Garay coincide en que la racionalidad de la informalidad económica varía en función del tipo y del segmento, así como del grado y la fase de desarrollo de la empresa y del empresariado. Vid.: GARAY, L. J.: *Una aproximación analítica a la economía informal en la globalización. Evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá D. C. y Colombia*, 2006.

81 Maloney recoge de hecho algunos de los argumentos estructuralistas, al sostener que "el empleo informal en empresas de relativamente poca tecnología e intensidad de capital solo pueden ser atractivas si el nivel general de la productividad del trabajo en el sector formal también es bajo". Vid.: Maloney, W.: *Informality revisited*, World Development, 2004, p. 15.

el deterioro de otras formas de trabajo, relacionado con los procesos de reestructuración tecnológica y organizativa asociados con la globalización

iii. el aumento de la fuerza laboral, sobre todo en las ciudades

b. los costos elevados (en términos monetarios, de esfuerzo y tiempo) para el establecimiento y operación de negocios propios en la formalidad, debido a la excesiva y/o ineficiente regulación

c. el crecimiento de pequeñas empresas flexibles y dinámicas que se adaptan a las nuevas demandas de otras empresas, y los portafolios de activos, el estilo de vida y los deseos de muchas personas

Estos factores merecen una atención más detenida, en la medida en que se relacionan con el crecimiento y la profundización de la pobreza urbana en la actualidad. De acuerdo con Kaztman[82] y Sassen,[83] el nuevo modelo de crecimiento habría generado una nueva estructura de riesgos, al deteriorarse el acceso y la participación en los principales circuitos económicos (de empleo y capital físico) y sociales (de capital humano y capital social) de un porcentaje notable de la población urbana, especialmente, aunque no exclusivamente, de los pobres.[84]

Las nuevas formas de crecimiento en la globalización guardan, efectivamente, una relación estrecha con la modificación de las estructuras productivas y organizacionales, produciendo transformaciones capitales en la composición de la pobreza urbana y sus relaciones con el resto de la sociedad.[85] Las modifica-

82 KAZTMAN, R.: *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2003.

83 SASSEN, Saskia: *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura de Económica, Buenos Aires, Argentina, 2003, especialmente los capítulos 6 y 7.

84 Al analizar la situación de América Latina en la última década a través de la revisión de los procesos económicos y políticos desplegados, Castells apuntan también una dinámica dual, aunque no profundice en los procesos en los que ésta se concreta. Vid.: CASTELLS, M.: *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, Chile, 2005, especialmente pp. 31-40.

85 La economía propia de las ciudades latinoamericanas es, en general, un híbrido entre la economía de las ciudades globales (ciudades del capitalismo avanzado) y las economías propias de la pobreza, la marginación y la migración (es decir, del capitalismo periférico). Evidentemente, esto no es homogéneo, variando significativamente en función no solo de la economía urbana de cada una de ellas, sino también del modo en que se expresan en ellas las lógicas de la economía nacional e internacional. En ese sentido, Sao Paulo, México, Buenos Aires, Santiago, e incluso Bogotá, están mucho más intensamente insertas en las redes globales que, por ejemplo, Quito, La Paz, o Asunción. Sin duda, Bogotá presenta adicionalmente características propias, como, por ejemplo, el fenómeno de la violencia y el desplazamiento, y la coherencia y pertinencia de las políticas públicas en los últimos años.

ciones operadas en las estructuras productivas y organizacionales han producido, en efecto, cambios profundos en las formas de inserción en la estructura ocupacional, alterando la demanda de portafolios de activos, en los ingresos medios, en el tipo de necesidades básicas que no logran satisfacer, en las características de su perfil sociodemográfico en términos de edad, sexo y nivel educativo, y en las formas de constitución y disolución de las familias.[86]

En este sentido, la pobreza aumenta en las ciudades latinoamericanas globales por i.) la estructura y ii.) la capacidad de absorción del mercado de las empresas y el empleo formal,[87] fenómenos que, como veremos, están profundamente relacionados. En cuanto a lo primero, se agudiza la polarización en unas sociedades que transitan progresivamente de la industria a los servicios: por una parte, se crean nuevos tipos de empleo de alta remuneración, que requieren elevados conocimientos e información, mientras, por otra, se multiplica la participación y se refuerza la precariedad de los empleos de baja remuneración y formación, a menudo de carácter informal, tanto al interior de empresas formales como informales.[88] Lo que genera pobreza hoy no es ya, efectivamente, la tenencia o no de trabajo, ni siquiera su condición formal o informal, sino su calidad, determinada por su productividad e innovación. Más allá del archipiélago de las élites que pueden conciliar vocación, trabajo, buenos condiciones laborales y realización, asistimos a una precarización generalizada de un trabajo que no se asocia ya con el deseo, las buenas condiciones (horarios moderados, carga de trabajo digna, remuneración adecuada, posibilidades de desarrollo, estabilidad), ni el compromiso afectivo y/o intelectual.[89]

Respecto a lo segundo, la reducción de la capacidad de absorción de empleo de las industrias y el sector público, en un proceso de aceleración de la incorporación de la tecnología, especialmente comunicacional, y la creciente importancia de los servicios, por un lado, y de ajuste fiscal y privatización, por otro, han

---

86 KAZTMAN, R.: *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2003, p. e. 1.

87 Recordemos que los índices de pobreza nacionales disminuyen con el proceso de urbanización. Esta se debe no tanto a la migración, sino al crecimiento vegetativo que en ellas se da. Éste es mayor en los pobres que en los no pobres.

88 En lugar de debilitarse, la polarización se agrava: las contrataciones se dan cada vez más segmentadamente; los modos de contratación acentúan la segmentación, al mitigar las oportunidades de capacitación y promoción al interior de la empresa.

89 La precarización del trabajo hace referencia a la precarización de sus atributos: la duración de la jornada, la carga de trabajo, el salario, las posibilidades de desarrollo, y la estabilidad, fundamentalmente. El salario es, en este sentido, solo uno de sus atributos, que ha venido por lo demás disminuyendo en términos reales. La precarización del trabajo formal disminuye los costos de operar en la informalidad.

destruido puestos de trabajo formales de baja y media calificación tradicionales, lo que ha conducido a tasas muy elevadas de desempleo. La inadecuación de los patrones de especialización de la mayoría de las economías latinoamericanas ha impedido, en muchos casos, y dificultado, en la mayoría, compensar esa pérdida, en la medida en que la inserción en la economía global no ha sido lo suficientemente favorable ni dinámica como para absorber con su crecimiento la mano de obra expulsada por el nuevo modelo de desarrollo.

Muchos de los agentes económicos sin acceso al mercado de trabajo por terceros formal (generalmente de exiguo y/u obsoleto capital humano) se encuentran en este punto con aquellos cuyos deseos de establecer un negocio propio chocan con sistemas normativos excesivamente onerosos, en términos monetarios, de tiempo o esfuerzos, ineficientes, en términos económicos, e inequitativos, en términos sociales, para establecerse y operar en la formalidad.[90]

Tal como señala Roever en su crítica a De Soto, no se trata fundamentalmente tanto de una excesiva regulación como de sus características (quality rather than quantity), dada la tendencia de los gobiernos a aprobar leyes, ordenanzas y decretos sin atender no solo las condiciones de desarrollo de las distintas empresas, especialmente las de subsistencia,[91] sino también la existencia de determinados nichos de mercado cuya exigencia de regulación compleja ha derivado tradicionalmente en simple prohibición. Como veremos al estudiar el caso particular de las ventas informales en el espacio público físico de Bogotá, el caso de algunas pequeñas empresas informales móviles es, en este sentido, un caso particular de la ineficiencia y rigidez de la norma que no contempla una forma de actividad económica de referencia legal que tiene un nicho de mercado particular.

---

90 Los argumentos de De Soto son, a estos efectos, frágiles en al menos dos puntos: i.) no da cuenta de la profunda precariedad y marginación que caracterizan a la mayor parte de las actividades informales; ii.) no considera las relaciones productivas recíprocas entre la economía formal e informal. Esto es importante, en la medida en que, como se señaló, por una parte, las empresas formales subcontratan a menudo empresas informales, y éstas no son ajenas no solo a la demanda de aquellas, sino a la macroeconomía (por ejemplo, el dinero) y las tecnología de la información y la comunicación (desde internet a los celulares). La campana De Soto está, en realidad, atravesada por notables relaciones recíprocas.

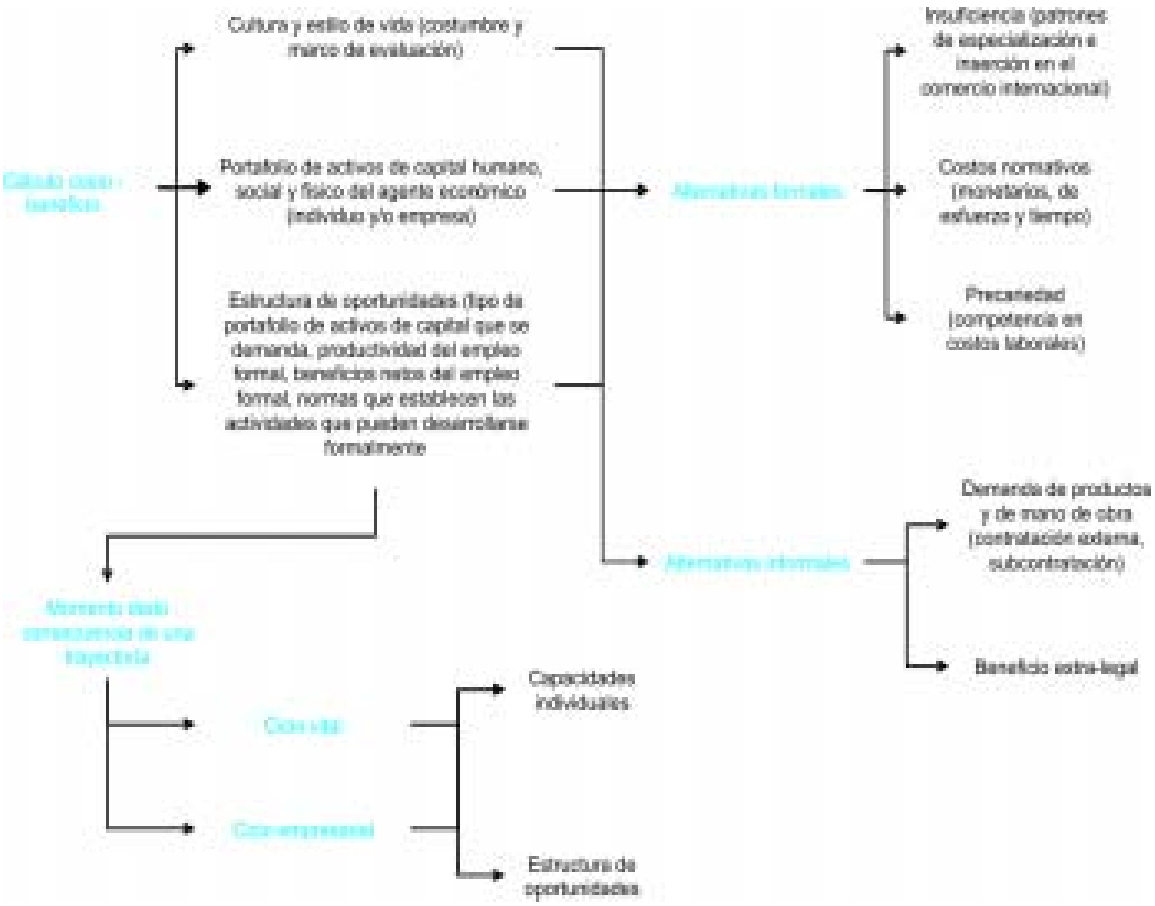
91 Roever cuestiona también la aproximación de De Soto a la informalidad económica con argumentos empíricos contundentes (las reformas de privatización, flexibilización y desregulación aplicadas a partir del consenso de Washington, y el caso del África Sub-sahariana, con una historia de intervención estatal más débil y niveles de informalidad más elevados). Cercana en este punto a la aproximación institucionalista, Roever sostiene también que la flexibilización de las normas laborales ha creado una nueva clase de trabajadores informales urbanos.Vid.: ROEVER, R.: "Looking at informal employment in Latin America"; *Habitat Debate: A look at the urban informal economy*, Vol. 13, No. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007.

En este marco, un porcentaje muy importante de la población recurre a la informalidad, ya sea como productor o como vendedor, con el fin de lograr un ingreso con el que vivir o sobrevivir.[92]

Pero para que este cuadro sea completo hay que agregar además aquellos que trasgreden la norma para obtener un beneficio adicional, pudiendo establecerse y operar en la formalidad en el sistema normativo y el contexto económico e institucional existente.

Para mostrarlo esquemáticamente:

Diagrama 3: Racionalidad de la informalidad económica desde la perspectiva del individuo



Fuente: Elaboración propia

92 La observación de Maloney, sin duda capital, correspondería a algunos de los casos anteriores, respondiendo a la rigidez de la norma (que establece formas rígidas, y poco flexibles, en funcionamiento, tiempos o manejo de riesgos, de formalidad) para aprovechar determinados nichos de mercado, o la búsqueda de un beneficio adicional.

Todo ello da lugar a un debilitamiento sustancial de los vínculos de los pobres urbanos con el mercado de trabajo, tanto por sus dificultades en el acceso al empleo formal como por la precarización del empleo al que acceden, tanto en la formalidad como en la informalidad, en la medida en que la disminución de la proporción de ocupaciones protegidas y estables afecta de manera más sustancial a los puestos de baja calificación. Esto es capital en la medida en que el mercado laboral ha sido tradicionalmente una fuente privilegiada de capital humano, social y físico, i.) al generar habilidades, hábitos, sentidos y autoestima; ii.) funcionar como red de contactos e información para acceder a recursos y servicios; iii.) ser fuente fundamental para la adquisición de derechos sociales (con una cobertura y calidad significativa); y iv.) ser fuente de experiencias básicas de ciudadanía, de conciencia y de valoración de la contribución al funcionamiento de la sociedad, de exposición cotidiana de problemas y destinos comunes y defensa de intereses colectivos, es decir, de concienciación y movilización social y política. La estructura del mercado laboral asociada con el nuevo modelo de crecimiento en el capitalismo actual (módico empleo formal, empleo formal e informal sumamente precario) habría debilitado, como consecuencia de todo lo anterior, la esperanza de los pobres en el progreso social, en la medida en que el trabajo se concebía tradicionalmente como el mecanismo más expedito para la movilidad social.[93]

En su libro *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Castells arguye que la estructura socioeconómica excluyente de gran parte de la población y el territorio, generada por la integración sin informacionalismo de los países de América Latina en las redes globales de relación y comunicación, ha generado una crisis profunda en el sistema político, la legitimidad y la representatividad en la región. El problema, para Castells, es que la solución a esta exclusión exige una profunda reforma técnico-económica en el conjunto del continente que no se puede dar sin la reconstrucción de la legitimidad política a partir de una nueva alianza entre los distintos actores gubernamentales y sociales, lo que parece extraordinariamente difícil en ese contexto.[94]

---

93 Richard Sennet identifica, en este sentido, los rasgos del nuevo capitalismo, así como las consecuencias sociales (o más bien, sociológicas) e individuales (o más bien, psicológicas) que éste acarrea, no solo para los empleos de baja cualificación ni para los pobres. En particular, sostiene que la flexibilidad, la movilidad, la superficialidad (énfasis en la capacidad) y la discontinuidad propias del empleo en este capitalismo provocaría, socialmente, una falta de consideración de los otros (de respeto), e individualmente, inseguridad, ansiedad, sentimiento de inutilidad y ausencia de compromiso personal y emocional. Vid.: SENNET, R.: *La cultura del nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona, España, 2006.

94 Difícil, pero no imposible. El desarrollo de Chile ilustra la posibilidad de un modelo distinto, más eficiente, equitativo y sostenible. Vid.: CASTELLS, M.: *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, Chile, 2005.

La segregación residencial ha contribuido también de manera significativa a la ampliación y profundización de la pobreza urbana en la medida en que genera una desconexión entre los individuos de distintas clases sociales, dificultando así la oportunidad de los pobres para movilizar recursos diferentes a los que circulan en su entorno físico y social.[95] La segregación reduce, en fin, su acceso y participación en el espacio público formal en su dimensión económica, política y social, limitando su posibilidad de hacer operativos y ampliar su portafolio de capital humano, social y físico. Las actuales tendencias de reestructuración de las ciudades, con una marcada orientación a la privatización del espacio público físico, han contribuido de manera decisiva a la ampliación y profundización de pobreza urbana.[96]

Los fenómenos anteriores están lejos de ser, en cualquier caso, fenómenos aislados. En su estímulo de formas de organización más flexibles e inestables, en su polarización del mercado de trabajo, el nuevo modelo de desarrollo global estimula la precariedad y la informalidad en un círculo vicioso. La parte de la exigencia de nuevas formas de organización más flexibles e inestables que no es satisfecha con la precarización del empleo formal es con frecuencia satisfecha a través de la contratación externa, la subcontratación de y/o la constitución de pequeñas empresas informales, que encuentran un nicho de mercado notable a condición de ofrecer productos a un costo y unos tiempos muy difíciles de lograr bajo la formalidad. Lejos debilitarla, el nuevo modelo de desarrollo vigoriza, por tanto, la conexión entre la economía formal y la informal, convirtiendo esta última en una actividad central en el funcionamiento de los sistemas económicos nacionales y globales, lo que explica no solo su generación, sino también su desarrollo y consolidación. En el caso de las ventas informales en el espacio público físico, por ejemplo, grandes empresas compiten, como se mostrará en el capítulo 3, por su aprovechamiento económico informal.

Pero la relación es también en sentido inverso. Los trabajadores precarios, formales o informales, encuentran dificultades extraordinarias para acceder en condiciones cómodas al mercado de bienes y servicios formales a la hora de

---

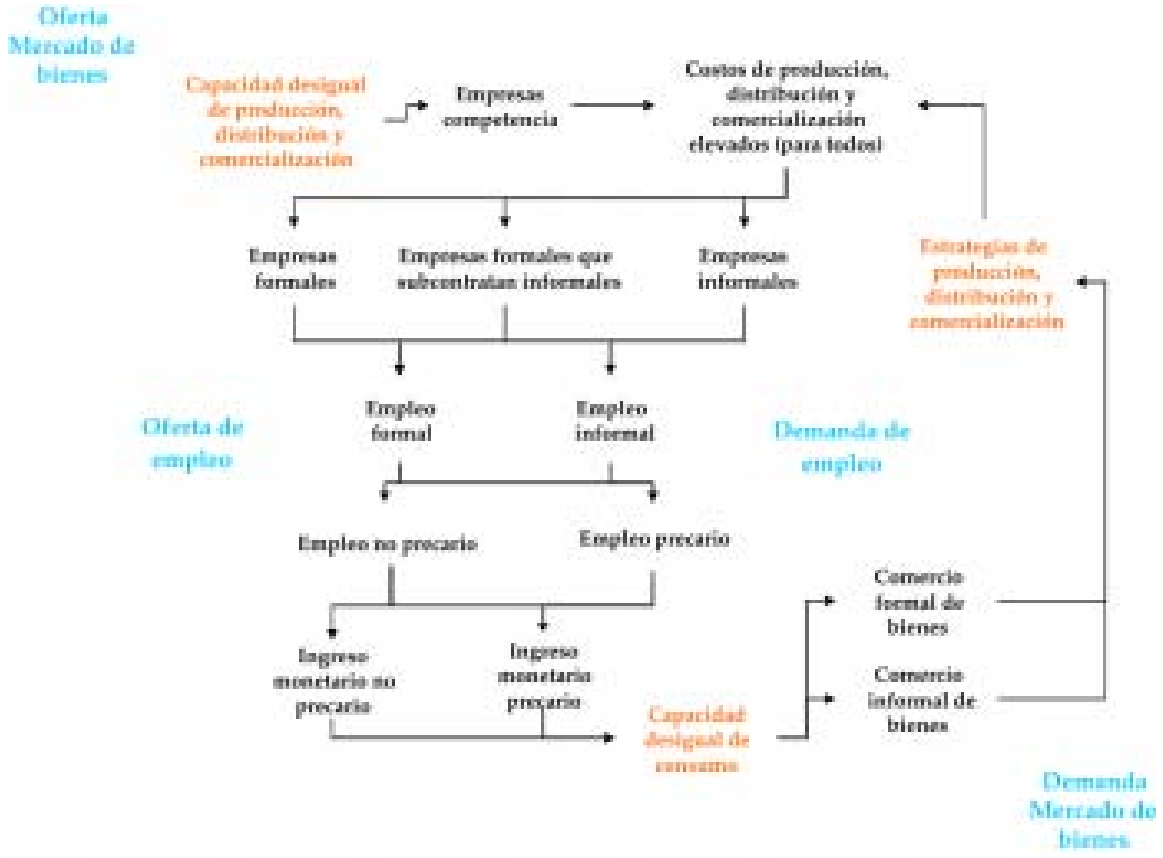
95 Kaztman distingue de manera rigurosa la diferencia, la segmentación y la segregación. La primera hace referencia a una divergencia con respecto a un atributo en distintos grupos; la segunda, a la existencia de barreras para el paso de un grupo a otro, lo que limita las posibilidades de movilidad social; la tercera, a una voluntad de mantener o ampliar esas barreras. KAZTMAN, R.: *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2003, p. 19.

96 Las viviendas se insertan progresivamente en conjuntos cerrados, el espacio público que los articula es cada vez más un espacio de flujos y no de relación, el espacio público físico específico tiende a ser escaso, el ocio se disfruta cada vez más en espacios (comerciales, de entretenimiento) que restringen cada vez más la interacción social.

consumir, configurándose una lógica sustancialmente divergente a la del Fordismo. Si en éste existía una cierta correspondencia entre la producción y el consumo del trabajador, se aprecia hoy una contradicción extraordinaria entre la importancia de muchas actividades, tanto formales como informales, en las cadenas de valor agregado y las condiciones de vida de aquellos que las llevan a cabo. Excluidos de participar en buenas condiciones en los mercados formales, alimentando su consumo no solo por sus necesidades, sino por sus deseos, estimulados con vigor por la cultura consumista de la sociedad contemporánea, su consumo se despliega, como se verá a la hora de estudiar el caso concreto de Bogotá, a menudo en el mercado informal. Esta demanda fortalece a su vez la oferta informal de bienes y servicios, y, en consecuencia, la precariedad del empleo y su desarrollo informal. Su exclusión en ingresos, vinculada con su precariedad laboral, contribuye, en suma, a su exclusión laboral, de una manera dramática y estructuralmente circular.

Esquemáticamente,

DIAGRAMA 4: Racionalidad de la informalidad económica en el contexto de la reestructuración económica global (globalización, tercialización, desregulación, y privatización)



Fuente: Elaboración propia

Como señala Kaztman, más allá de estas segmentaciones específicas, es la superposición de segmentaciones distintas en diversos ámbitos la que consolida de manera decisiva la fragmentación de la estructura social, reforzando las dinámicas a la desigualdad, la exclusión, y, así, la pobreza, generando un círculo vicioso: pobre por exclusión de o participación precaria en el espacio público económico, social, estético, ambiental y político, por privación de oportunidades y de trayectorias; excluido de acceder y participar formalmente en los espacios públicos anteriormente citados por ser pobre. En este sentido, es preciso prestar mucha atención al funcionamiento de los mecanismos por los que el crecimiento económico aumenta el desarrollo humano. En muchos casos, de hecho, estos mecanismos no operan correcta ni completamente.[97]

Los **vendedores informales** que ocupan el **espacio público físico** se integran en el marco general esbozado más arriba en los diagramas 3 y 4, siendo un ejemplo particular de lo anterior. Hay que recordar, en ese sentido, que, como sostuvimos arriba, el espacio público físico es la externalidad económica más importante que genera la ciudad, al menos para los vendedores informales en el espacio público físico, por las economías de escala, alcance, densidad y aglomeración que provee, además de la diversidad que concentra. El éxito de un punto de ventas comercial depende, en efecto, de los criterios de localización por volumen de tráfico, afinidad comercial y homogeneidad social.

Con respecto a lo primero, es la localización la que define la naturaleza del tráfico que allí exista. Algunas localizaciones tienen *tráfico natural*: esto es, el volumen de gente que transita por el sector y que espontáneamente puede entrar al sitio comercial. Otras tienen un *tráfico inducido*: esto es, el volumen de gente a quien se estimula para que vaya el sitio comercial. Una buena localización es, en consecuencia, aquella en la cual existe el tráfico natural y, a su vez, tiene potencial para estimular el tráfico inducido.

El criterio de localización se complementa, en todo caso, con los criterios de *afinidad comercial* y *homogeneidad social*. El primero hace referencia al grado de complementariedad y asociación de las mercancías que se encuentran en un determinado sector. El segundo juega un papel también central. [98]

---

97 Es importante insistir en que los pobres urbanos están conectados al capitalismo a través del dinero, los medios de comunicación y las decisiones políticas que los afectan. Lo que sostenemos es que su conexión es, con todo, sumamente precaria.

98 Estos dos son criterios, y no necesariamente ventajas. Esto dependerá del tipo de negocio. El análisis de las actividades informales en el espacio público a partir de estos criterios permite distinguir dos tipos fundamentales de mercados: uno de productos de consumo inmediato, en lo que importa el volumen de tráfico, y no tanto la afinidad comercial ni la homogeneidad social, y uno de productos de segmentos bajos, en lo que lo que importa es, sobre todo, la afinidad comercial y la heterogeneidad social. Es preciso profundizar esto en el capítulo 3 dedicado a la caracterización.

JAIRO
LOCAL 45

Estos criterios son capitales en relación con las ventas informales en el espacio público físico, en general, y su localización y caracterización, en particular. Primero, porque, en el marco general esbozado más arriba, las personas físicas y/o jurídicas sin acceso o con participación precaria en los espacios públicos económicos, sociales, ambientales, estéticas y/o políticas, con dificultades para acceder a locales formales con tráfico natural o inducido, aprovechan a menudo informalmente el espacio público físico de las ciudades. Segundo, porque, como se señaló más arriba, y se constatará más tarde, las personas en empleos, formales o informales, precarios, generalmente, aunque no necesariamente, con ingresos precarios, consumen a menudo en mercados donde el bien, ya sea en la producción, distribución y, acaso sobre todo, comercialización ha sido y/o es objeto de procesos informales.

En este contexto, el carácter informal de las ventas en el espacio público físico se deriva, en concreto, de i.) la insuficiencia de empleos por terceros formales en condiciones equivalentes de ingreso, autonomía, flexibilidad y estabilidad; ii.) la inadecuación del 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;[99] v.) la existencia de regulaciones que no se ajustan a actividades rentables, en ciertos lugares (local fijo) y/o lugares/tiempos (negocios móviles) específicos;[100] vi.) la ausencia o exigüidad de barreras de entrada financieras, tecnológicas o de capacitación al espacio público físico; vii.) la existencia de una demanda de bienes de

99 Esto incluye el caso en el que los locales son excesivamente costos en relación con el ingreso que derivan del negocio, así como los costos elevados en términos de impuestos…

100 Sassen señala: "La informalización surge como una serie de estrategias de flexibilidad y maximización empleadas por individuos, empresas, consumidores y productores en un contexto de desigualdad cada vez mayor en los ingresos y en las capacidades de producción de ganancia. Su expansión nos invita a concentrarnos en el hecho más amplio de un creciente grupo de problemas que existen en relación entre las nuevas tendencias económicas y los viejos marcos regulatorios". SASSEN, Saskia: "La economía informal: entre nuevos desarrollos y viejas regulaciones", en: *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura de Económica, Buenos Aires, Argentina, 2003, pp. 177-197, pp. 197. En este sentido, algunos ocupan el espacio público porque sus ingresos se derivan de una localización estratégica, ya sea en términos espaciales (no se contempla la creación de locales en esa ubicación) o espacio - temporales (el puesto es móvil), que no contempla la norma.

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.

La violencia y el desplazamiento forzado de la población no serían así una causa de la venta informal en el espacio público físico. Ésta deriva en el fenómeno que nos ocupa solo cuando se cumplen las causas anteriores (a saber, con suficientes empleos por terceros de remuneración y estabilidad similar, y la formación académica o técnica adecuada -es decir, acceso a un empleo por tercero digno-; con acceso a locales comerciales estratégicamente ubicados, así como a los mercados de relevancia particular, los costos de establecerse y operar en la formalidad razonablemente asequibles en función del grado de desarrollo del negocio, y la formalización de la venta informal ambulante o fija en lugares socialmente estratégicos – es decir, posibilidad real de desarrollar un negocio-, o la inexistencia de capitales ilegales, el desplazamiento forzado no tiene que concluir en la venta informal en el espacio público). Tampoco el deseo de independencia da cuenta de la informalidad económica, en general, y las ventas informales en el espacio público físico, en particular, sino las trabas para poder abrir un negocio formal, sean éstas jurídicas (por ejemplo, la oportunidad de aprovechar ciertos mercados que se dan en el espacio público físico –sean estos fijos o móviles) o de competencia (dada su productividad, la empresa solo puede sobrevivir siendo informal, en la medida en que esto supone una reducción de costos –esa es a menudo la razón profunda del desarrollo de espacios temporalmente productivos en la vivienda).

Algunos de estos factores son de carácter normativo; la mayoría, de carácter económico y estructural.[101] Son todos ellos los que explican no solo la generación de las ventas informales en el espacio público físico, sino también su desarrollo y consolidación.

101 Estas dos instancias están relacionadas: las tendencias estructurales están condicionadas por las normas, y éstas condicionan, a su vez, su transformación. Hay que considerar además el distinto nivel de las normas que afectan a las ventas informales en el espacio público, desde la normatividad sobre los lugares donde es lícito desarrollar actividades comerciales y los trámites e impuestos establecidos para permitir su establecimiento y operación, a las normas nacionales con respecto a la inversión extranjera o el microcrédito, y las normas internacionales, como las de la OMC u otros organismos.

2.4 TIPOLOGÍA Y CARACTERIZACIÓN DE LA INFORMALIDAD ECONÓMICA URBANA

Cualquier intento de caracterización de la informalidad económica será estéril si ignora u omite las discusiones sobre su definición, su lógica (o racionalidad) y los factores que explican su surgimiento, desarrollo y consolidación. La caracterización que haremos a continuación debe una parte sustancial a lo expuesto con anterioridad, y los diagramas (racionalidad individual) y (racionalidad económica), en particular.

De acuerdo con lo que vimos más arriba, a grandes rasgos, la informalidad económica puede ser tipificada en función de distintos criterios: la unidad productiva, las categorías de empleo, el perfil socio-económico de las personas que ejercen la actividad (género, edad, nivel educativo, tipo de ocupación, ingresos medios, estructura familiar…), el carácter esporádico y/o complementario, o el potencial de crecimiento en términos de generación de beneficios y empleo, entre otras. Mientras de acuerdo con el primer criterio podemos distinguir empresas familiares con trabajadores independientes, trabajadores por cuenta propia y microempresas de 5 ó 10 empleados no registradas oficialmente, el segundo se fija en el estatus del contrato laboral, la seguridad social y la formalidad de la actividad. Evidentemente, las características y la racionalidad de la informalidad económica variarán de acuerdo con el criterio que empleemos y los tipos que, a partir de ello, identifiquemos.

La mayoría de los autores lleva a cabo una tipología y caracterización de la informalidad económica de acuerdo con su potencial de crecimiento. Portes y Haller presentan, por ejemplo, una tipología funcional. Ésta distingue entre las empresas de subsistencia, de explotación dependiente y de crecimiento.[102] Las primeras tienen por objeto la supervivencia de una persona o un hogar; las segundas están orientadas a "mejorar la flexibilidad de la gestión y reducir los costos laborales de las empresas del sector formal a través de la contratación 'fuera de la plantilla' y la subcontratación de empresarios informales"; mientras las terceras suelen estar "organizada(s) por pequeñas empresas con el objeto de acumular capital, aprovechando las relaciones de solidaridad que pueden existir entre ellas, la mayor flexibilidad y los menores costos".[103]

---

102 Esta tipología funcional se deriva en parte de la establecida por Portes, Castells y Benton, en 1989.

103 Los autores distinguen además las actividades de aprovisionamiento o la producción directa de subsistencia de hogares no pobres, que no contravienen ninguna norma del Estado ni suponen una participación activa en el mercado. Vid.: PORTES, A. y HALLER, W.: *La economía informal*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2004, pp. 12-3.

En el artículo *Una aproximación analítica a la economía informal en la globalización. Evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá D. C. y Colombia*, Garay amplia esta tipología incorporando a los estudios de Portes, Castells y Benton los análisis de Pérez Sainz, siempre desde el punto de vista de su potencial de crecimiento. De acuerdo con Garay, es posible separar analíticamente las empresas de subsistencia y las de acumulación, dividiéndose éstas, a su vez, en las de explotación dependiente y las de crecimiento.[104]

Las primeras, que buscan atender la supervivencia de una persona o un hogar, están constituidas "por actividades realizadas con bajos niveles de productividad y en precarias condiciones laborales (remuneraciones modestas, sin ninguna prestación social ni relación contractual para los trabajadores), con poca o ninguna separación entre el capital y el trabajo, que incorporan a un amplio porcentaje de la población con menores recursos y que no han podido insertarse al mercado laboral por ser un fuerza de trabajo estructuralmente excedentaria o que no han logrado integrarse al nuevo modelo de acumulación y proceso de trabajo con la globalización por no contar con las calificaciones y aptitudes requeridas. Por ello el rasgo distintivo de esta informalidad es la profunda exclusión social y pobreza experimentadas por la gran población que no encuentra alternativa diferente que la búsqueda de supervivencia por esta vía".[105]

Las segundas están orientadas, por su parte, a mejorar la flexibilidad y la gestión y reducir los costos laborales "con miras a aumentar la rentabilidad del capital predominante internacional, a través del abaratamiento y eficacia en la provisión de insumos, materias primas procesadas y bienes intermedios y servicios por medio de la subcontratación con empresas y unidades abastecedoras, inclusive informales, en diferentes países y espacios territoriales. Una condición determinante de la glocalización es la existencia de diferencias salariales y prestacionales entre países alrededor del mundo que permitan el aprovechamiento de márgenes salario-efectivo con la flexibilización del proceso de trabajo a través de territorios nacionales y locales".[106]

---

104 Como veremos más adelante, esta segmentación no es solo analíticamente relevante, sino que es sustancial también de cara a la aplicación de políticas públicas. Garay realiza en ese mismo documento un análisis de la informalidad económica en Colombia y Bogotá de acuerdo también con otros criterios, a partir de diversos documentos, a saber, *Calidad del empleo como indicador de la informalidad en Colombia (2003), Calidad de empleo e informalidad en Bogotá D. C. (2003), o Economía informal según unidades económicas para 13 ciudades colombianas (incluido Bogotá D. C.) (2001).* Vid.: GARAY, L. J.: *Una aproximación analítica a la economía informal en la globalización. Evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá D. C. y Colombia*, 2006, en particular para ese estudio, pp. 18 -23.

105 Pérez Sáinz, 1995; en: Ibíd., pp. 9-10.

106 Pérez Sáinz, 1995; en: Ibíd.

Las unidades productivas de crecimiento, que Garay define también a partir de la definición de Portes, Castells y Benton, consistirían en "una modalidad socio-territorialidad globalizada que no es producto de la acción de firmas transnacionales y/o de las políticas estatales, sino de una comunidad que ha logrado estructurar su economía local en torno a una cierta aglomeración de establecimientos pequeños dedicados a una actividad globalizada (Sojo y Pérez 2002), especialmente en ciertos nichos de mercado y con el desarrollo de formas locales de cooperación. Ejemplos frecuentemente mencionados de este tipo de informalidad en países en desarrollo se relacionan con actividades de maquila, informática, servicios de salud y turismo. En estos casos resulta más probable la configuración de condiciones propicias para la creación de una dinámica acumulativa con una mejora de calidad de trabajo e ingresos".[107]

Lo anterior subraya tres aspectos sustanciales. Primero, las características institucionales del nuevo modelo de desarrollo, con las tendencias ya descritas al estrechamiento, la polarización, y la precarización mayoritaria del mercado laboral formal. Segundo, y en esa misma línea, la vinculación, y la penetración, entre la economía formal y la informal. Tercero, y en relación con lo anterior, la profunda relación entre el tipo y segmento de informalidad económica, el portafolio de activos de capital humano, social y físico del empresario y la empresa, y el grado y la fase de desarrollo de ésta, así como de todo lo anterior con el tipo de riesgos que debe enfrentar y la manera en que la empresa y los trabajadores, empleadores y/o empleados, los manejan. Así, en una primera fase, en las empresas de subsistencia, donde la estabilidad y rentabilidad del negocio no son seguras, las relaciones informales basadas en la confianza mutua facilitan el cumplimiento de compromisos, y ayudan a cubrir los riesgos de manera más flexible que lo que permite actuar en la formalidad. Sin embargo, en la medida en que las empresas crecen y acumulan capital, el costo de operar en la informalidad, en términos de seguridad jurídica y acceso a mercados de bienes y servicios, es mayor, respecto a conseguir mayores niveles de productividad y competitividad. Eso lleva a la necesidad de ampliar el capital social/institucional a través de la formalización.

Es preciso tener muy presente, no obstante, que, en la práctica, como señaló más arriba, estos tipos no se excluyen mutuamente, variando, en cualquier caso, su presencia y relevancia entre países desarrollados y en desarrollo, e incluso al interior de éstos. La informalidad de subsistencia, la informalidad de pequeñas empresas tradicionales en mercados locales y la informalidad de pequeñas empresas en transición en mercados locales e internacionales son, en efecto, un

107 Pérez Sáinz, 1995; en: Ibíd.

fenómeno más intenso en los países en desarrollo, aunque el tercero es importante también en los países desarrollados, siendo la informalidad de conglomerados de pequeñas empresas especializadas alrededor de nichos dinámicos de mercado a escala internacional un fenómeno más característico de países de ingreso medio y alto.

De forma general, la informalidad económica en los países latinoamericanos se caracteriza, sin embargo, específicamente por bajos niveles de capital, productividad, organización e ingresos; acceso limitado o nulo a mercados organizados,[108] instituciones crediticias,[109] tecnología,[110] educación formal,[111] ubicación no fija o en lugares de poca visibilidad para las autoridades (tiendas, talleres, hogar); y relaciones laborales basadas en empleo ocasional y parentesco, y no en acuerdos contractuales.[112] La informalidad económica se asocia, así, de manera global, con unidades productivas en forma de empresas familiares, no constituidas en sociedad, que funcionan en pequeña escala con una organización rudimentaria en la que hay poca o ninguna distinción entre el capital y el trabajo.

Garay precisa, en esa línea, que, en Bogotá, entre el 10% y el 20% de la informalidad económica se vincula con "establecimientos instituidos que no cum-

---

108 El 31% de las pequeñas unidades económicas reporta dificultades de comercialización y mercadeo. Solo el 9% tiene entre sus clientes a empresas o entidades del gobierno, y el 18% a empresas, fábricas o cadenas de almacenes. RODRÍGUEZ CASTILLO, A., y ARIAS LEÓN, E.: "Análisis sectorial. Empleo informal en Bogotá, D.C.", *Revista de Desarrollo Social en Bogotá*, Secretaría de Hacienda Distrital, no. 1, Bogotá, Colombia, 2006, pp. 115-6.

109 El problema más frecuente que reportan las pequeñas unidades es de orden financiero, como falta de capital, crédito y/o altas tasas de interés. El 44% de las pequeñas unidades, a pesar de que necesita capital adicional no lo solicita, pues encuentra barreras para radicar su solicitud, como altas tasas de interés (37%), trámites engorrosos (34%), necesidad de amistades, intermediarios o recomendaciones (14%), y el desconocimiento de los mecanismos o medios para solicitar un crédito (12%). Y de los que lo solicitan, el 14% les es negado, 37% lo obtiene de particulares, y solo el 49% de una entidad financiera. La alta participación de los préstamos particulares, caracterizada por abusos en términos de tasa de interés y plazos, y por tanto altos costos para acceder a capital, puede tener efectos perversos en su sostenibilidad y sobrevivencia. Ibíd., p. 15.

110 En 2001, el consumo intermedio representaba el 72% de la producción en el sector informal, frente a el 42% del sector formal, lo que refleja que las primeras 'son más intensivas en el consumo de materiales y materias primas y tienen baja capacidad de ahorro, debido al uso de tecnologías mucho menos avanzadas" (Dane, 2004). Ibíd..

111 Solo el 9% de las pequeñas unidades económicas recibió capacitación y/o asesoría en los últimos 12 meses, a pesar de que el 58% considera que la requiere. Ibid.

112 RODRÍGUEZ CASTILLO, A., y ARIAS LEÓN, E.: "Análisis sectorial. Empleo informal en Bogotá, D.C.", *Revista de Desarrollo Social en Bogotá*, Secretaría de Hacienda Distrital, no. 1, Bogotá, Colombia, 2006, Ibíd.. pp. 111-130, p. 113; pp. 115-6.

plen debidamente las regulaciones laborales, prestaciones y de seguridad social, con una elevada participación de empresas con más de 50 empleados"; en torno al 30% corresponde a unidades productivas con niveles de productividad y organización moderados; mientras el 50% se relaciona con "economías de subsistencia, con baja productividad y condiciones sociales y laborales muy precarias", cuya subsistencia depende fundamentalmente de su propia condición de informalidad.[113]

La informalidad económica, en general, y las ventas informales en el espacio público físico, en particular, deben ser analizadas, sin embargo, también desde la perspectiva de la calidad del empleo y la protección social, comparándolo asimismo con la del empleo y las empresas formales. Es sustancial señalar, en esa línea, que no existe una correspondencia entre empresa formal y empleo de calidad, en términos de duración de la jornada, carga de trabajo, remuneración, posibilidades de desarrollo o estabilidad, lo que resulta decisivo en la generación, desarrollo y consolidación de la informalidad económica, y las ventas informales en el espacio público físico en particular, tal como resumimos en el diagrama 4. El nuevo modelo de desarrollo va acompañado, en efecto, y como se señaló, tanto de una precarización del empleo formal como del aumento de la participación del empleo informal (a través mayormente de la subcontratación), lo que, al restringir la capacidad adquisitiva de los trabajadores, promueve, a su vez, el fortalecimiento de la economía informal, configurándose un circulo vicioso.

Señalado todo lo anterior, es consecuente afirmar que, de modo general, las ventas informales en el espacio público físico suelen caracterizarse por su precariedad, tanto desde el punto de vista de la empresa, tratándose más de economías de subsistencia que de empresas con gran potencial de desarrollo, como desde el punto de vista de la calidad del empleo. El estudio del caso particular de Bogotá constata, en efecto, no solo la precariedad de estas actividades, sino la existencia de dos mercados distintos, uno dirigido a todos los sectores sociales, en zonas céntricas y muy concurridas, y otro al sector que sufre con mayor intensidad la precariedad, en asentamientos donde se concentra la población de bajos ingresos. El análisis de estas actividades da asimismo cuenta del carácter estructural, y no meramente anecdótico, caprichoso y desviado, de la informalidad económica, dada su conexión fundamental con la economía formal. El capítulo tercero ampliará y profundizará todas estas cuestiones para el caso particular de las ventas informales en el espacio público físico de la ciudad de Bogotá.

---

113 GARAY, L. J.: "En torno a un sistema de protección y seguridad social para la inclusión: a propósito del caso de Bogotá", en: *Informe de Desarrollo Humano para Bogotá; Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*; PNUD, Bogotá, 2007, pp. 67-90, p. 82.

Capítulo III

CARACTERIZACION DE LAS VENTAS INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FISÍCO DE BOGOTÁ

Caracterización de las ventas informales en el espacio público fisíco de Bogotá

3.1 Necesidad de información completa, confiable y oportuna

Cualquier tipo de política pública debe partir de un análisis riguroso de la realidad, ya que las intervenciones que se proponen encuentran su justificación en la magnitud, localización y caracterización de los problemas. Al inicio de la Administración Garzón, en 2004, Bogotá no contaba con información sobre el número de vendedores informales en el espacio público físico de la ciudad y, menos aún, en las localidades. Tampoco se contaba con una caracterización de la población, ni del mercado de estas ventas informales. Esta ausencia de estadísticas conducía a un manejo desproporcionado de la dimensión del sector, que llegaba a ubicarlo entre el 10% de la población ocupada de la capital (280 mil vendedores) y las 25 y las 30 mil personas, que, de acuerdo con las estimaciones Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) en 2004, producían ventas por 300 mil millones de pesos al año.

En este escenario, diversos actores subrayaban de modo permanente la necesidad de realizar estudios que permitieran caracterizar y comprender la racionalidad del fenómeno. Un informe de la Contraloría evaluando la gestión del antiguo Fondo de Ventas Populares señalaba al respecto que "la caracterización del fenómeno de las ventas ambulantes y estacionarias en Bogotá no está suficientemente identificada y la imprecisa cuantificación de la población objeto, total y específica por localidad (…) impiden determinar la magnitud del problema".[114] No existía, en síntesis, una descripción y cuantificación de las realidades de las distintas poblaciones de vendedores. En diciembre de 2003 el

114 Informe de la Contraloría de Bogotá (dado por el sr. Contralor de Bogotá, Juan Antonio Nieto Escalante) el 30 de diciembre del 2000, evaluando la gestión del Fondo de Ventas durante la administración de Peñalosa y del Programa "por la Bogotá que Queremos".

Propio Fondo de Ventas Populares admitía, en esa línea, "no disponer de información clasificada de acuerdo a los criterios de estrato socio-económico, edad y sexo por cada localidad atendida en desarrollo del plan de desarrollo".[115]

MAGNITUD DE LOS VENDEDORES INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DE BOGOTÁ

Es en este contexto el que se planteaba la necesidad de precisar el número de vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá D.C, su composición y prácticas comerciales, con el fin de orientar el diseño de la política pública dirigida a este sector. Dadas las dificultades que suponen la versatilidad y flexibilidad de las ventas informales, determinada por factores de tipo estacional, expresada en el ingreso y egreso de vendedores,[116] el cambio de productos, las diferentes estrategias de ventas, y la alta movilidad, para realizar una rigurosa cuantificación y control de los vendedores, este ejercicio estuvo dirigido a dimensionar el sector, más que a lograr una cuantificación exacta.

Ejercicios anteriores se realizaron con base en las Encuestas de Hogares del DANE. En junio de 1994, la OIT cuantificaba el número de personas desempeñando el comercio informal urbano callejero en 132.554 personas, distribuidas de la siguiente manera: en kioscos y casetas, 17.224; en la calle, 79.252; y puerta a puerta, 36.078.

La última aproximación cuantitativa al sector fue realizada por el Antiguo Fondo de Ventas Populares a partir de la Encuesta de Calidad de Vida para Bogotá y sus localidades -ECV-, realizada por el DANE en junio de 2003.[117] El capítulo correspondiente a la Fuerza de Trabajo de la ECV (referido a todos los miembros del hogar de 12 años o más), sobre el cual se construye la presente

115 Informe de gestión del FVP diciembre 2003

116 Un ejemplo de la estacionalidad de las ventas informales es la actividad en el barrio 20 de Julio. El censo realizado por el Antiguo Fondo de Ventas (2006) mostraba que, de 1.235 vendedores, tan solo 659 trabajaban de manera permanente en el barrio. Los restantes 576 realizaban sus ventas los fines de semana, en función del culto religioso de la parroquia del Divino Niño Jesús. Otro ejemplo son los vendedores ocasionales o de *temporada* que realizan su actividad en períodos específicos del año, ligados a festividades o eventos, como conmemoraciones del día del padre, de la madre, o las temporadas escolares y/o navideñas.

117 Esta encuesta se realizó con el objetivo general de medir las condiciones de vida de la sociedad bogotana y permitir la descripción y análisis de la estructura social de forma actualizada. La unidad de observación de la Encuesta de Calidad de Vida es el hogar. El tamaño de la muestra fue de 12.771 hogares en Bogota. D.C. y es representativa para cada una de las 19 localidades. El período de recolección por localidades se realizó entre el 6 de junio y el 23 de julio 2003.

estimación, permite obtener información acerca de la población ocupada y sus condiciones laborales. [118]

Resultado de este proceso de selección con la ECV, se cuantificó el número de vendedores informales de bienes en el espacio público físico de la ciudad en 79.290 personas (esto es, el 2.6 % de la población ocupada de la capital). Adicionalmente, en el cuadro 1 se presentan otras actividades comerciales vinculadas con servicios realizadas en el espacio público físico de la capital por 11.054 trabajadores independientes, como los mecánicos, recicladores y artistas. En conjunto, estos dos grupos contabilizaban 90.344 trabajadores independientes que realizaban su actividad en la calle, representando el 3.1% de la población ocupada.

Cuadro 1. Bogotá. Personas que realizan su actividad en el espacio público

OCUPACIÓN	NO CASOS	PORCENTAJE
Artistas (Pintores, Músicos, Caricaturistas)	1,096	1.2
Vendedores de Mercancías y Servicios	79,290	87.8
Mecánicos	1,886	2.1
Recicladores	8,072	8.9
Total	90,344	100.00

Fuente. Cálculos del FVP a partir de la Encuesta Calidad de Vida 2003. DANE-DAPD

Es importante resaltar que esta estimación del número de vendedores en el espacio público físico a partir de la Encuesta de Calidad de Vida es solo una aproximación, porque toda variable cuya proporción respecto a la Población Económicamente Activa (2.947.000 personas en el 2003) es menor al 10% tiene un error de muestreo superior al 5%, tal como sucede con la estimación de vendedores informales que ahora nos ocupa. Un referente a esta cuantificación es que a junio de 2007 la base de datos del FVP tenía registrados 39.005 vendedores informales en el espacio público físico de la ciudad.

CONSTRUCCIÓN DE LA LÍNEA DE BASE DEL FVP

Todas las políticas que busquen cambios o reestructuración de las condiciones de vida de la población objetivo deben contar con información cuidadosa y

118 La pregunta central para la cuantificación de los vendedores que realizan su actividad en el espacio público se basó en la pregunta 37 (*Fundamentalmente ¿dónde realiza usted su trabajo principal?*): en la calle ambulante (código 5) y en la calle estacionario (código 6).

precisa, de tal forma que se tengan en consideración los posibles impactos, a partir de la elaboración de una línea de base detallada sobre la población y las actividades que se pretenden afectar con ellas. Respecto a los vendedores informales en el espacio público físico la Sentencia 772 de 2003 señala que:

> "Las políticas públicas, programas o medidas diseñadas y ejecutadas por las autoridades de un Estado Social de Derecho, han de partir de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención, y formularse de manera tal que atiendan a los resultados fácticos derivados de la evaluación en cuestión, no a un estado de cosas ideal o desactualizado, en forma tal que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas. En otras palabras, al momento de su formulación y ejecución, se deben haber estudiado, en lo que sea técnicamente posible, todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluida la situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados".[119]

En este contexto, el antiguo Fondo de Ventas Populares inició, en octubre del 2004, la elaboración de una línea de base a partir del diseño de una encuesta socioeconómica, con el objetivo de caracterizar las condiciones en que los vendedores realizan su actividad, pudiendo así diseñar, primero, el modelo de intervención institucional, y monitorear y evaluar, después, el impacto de los distintos programas.

El tamaño muestral de esta línea de base, o encuesta socioeconómica, del FVP, que a junio de 2007 contaba con información de 39.005 vendedores, permite una caracterización socioeconómica precisa, dada su alta significancia estadística, de los vendedores informales en el espacio público físico en cada una de las 19 localidades de la ciudad. A partir esta línea de base se ha construido un perfil socioeconómico del vendedor informal en el espacio público físico de la ciudad de Bogotá y de cada una de las localidades.

3.2 Perfil socioeconómico de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá

Cabe destacar, en primer lugar, que, dado el proceso de focalización seguido por la institución y los exigentes criterios establecidos para la entrada a los programas del FVP, que buscan atender a la población más necesitada de vendedo-

119 Sentencia 772 de 2004.

res, el perfil que a continuación se presenta cobija a la población más vulnerable de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá. Esta condición le da un carácter específico a la información en aspectos como la educación, los ingresos y productos que se venden. Los resultados de estas variables se contrastarán con otra información secundaria y con la ECV 2003. No es ocioso acentuar la correspondencia de este estudio de caso con el marco general formulado y desarrollo en el capítulo 2.

EDADES DE LOS VENDEDORES INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DE BOGOTÁ

La edad media de un vendedor informal en el espacio público físico de la ciudad se sitúa en los 41 años, esto es, cuatro años más que la de la persona representativa ocupada en la capital. Es necesario referirse, sin embargo, a las diferencias etarias, dado que éstas se relacionan de manera notable con divergencias en otras dimensiones. Las diferencias entre los empleados asalariados y no asalariados no son, en este sentido, y como se señaló en la discusión con Maloney, al sostener la relevancia de considerar el portafolio de activos de capital humano, físico y social, el ciclo vital, y el ciclo empresarial, solo cuantitativas, sino también cualitativas, ya que el trabajo por cuenta propia no profesional, es decir, informal, se nutre de manera significativa de la población de más bajo nivel educativo, más joven y/o de mayor edad. La literatura especializada muestra que el principal papel del sector informal en el mercado de trabajo radica, en efecto, en funcionar como puerta de entrada y salida del mercado laboral para numerosos trabajadores, cuyo portafolio de activos de capital, ciclo vital y empresarial es, con enorme frecuencia, módico u obsoleto, respectivamente. Las fuerzas demográficas, los niveles educativos precarios y la falta de experiencia laboral hacen, por ejemplo, que el desempleo afecte de manera más aguda a los jóvenes, mientras una parte importante de los mayores de 50 años de la ciudad termina por su parte su ciclo laboral como trabajador por cuenta propia no profesional. [120]

Los menores de 20 años, que deberían ser retenidos por el sistema educativo,[121] representan, en esa línea, el 4% del total de vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá. A las restricciones estructurales señaladas para que los vendedores informales entren al mercado laboral formal (véanse los diagramas 2 y 3), los jóvenes enfrentan el limitante adicional de ser una mano

120 LONDOÑO, J. L.: "Evolución Reciente del Empleo y Desempleo Urbano"; Economía Colombiana, Bogotá, Colombia, 1985; y LOPEZ, H.: "La Racionalización del Mercado Callejero", Ensayos Sobre Economía Laboral Colombiana, 1986.

Rock

de obra poco calificada y sin experiencia. Es probable que la vinculación con el comercio informal de parte de estos jóvenes obedezca, en gran medida, a la necesidad de complementar el ingreso familiar, ya que el 71% de ellos son solteros y el 68% manifiesta la intención de dejar su actual trabajo en ventas.[122]

Los adultos mayores representan, en el otro extremo, el 8.6% de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá. Esta alta participación de la población de mayor edad se asocia, por una parte, con la mejora de la esperanza de vida en el país, que permite un recurso humano para trabajar en edades más avanzadas, y, por otra, con la reducida cobertura del riesgo en la vejez, que explica que muchos continúen su vida laboral en la informalidad cuando ya no tienen acceso al empleo formal (el 59.3% de los vendedores adultos mayores estuvo empleado antes), dadas tanto sus necesidades como las del resto de los miembros del hogar, con las consecuentes presiones sobre el ingreso familiar (el 80% reporta ser jefes de hogar). La precariedad de su portafolio de activos de capital, vinculado con su ciclo vital y empresarial, se refleja en las condiciones en que los adultos mayores realizan su trabajo comercial en el espacio público físico, registrándose que tres de cada diez vendedores adultos mayores de Bogotá comercializan cigarrillos y dulces. El portafolio de activos de capital es relevante, en suma, y como indicamos con respecto a Maloney, no solo para el acceso o no al empleo formal, sino para la definición del tipo de actividad que se lleva a cabo en la informalidad.

La presencia de niños en las ventas informales está mayormente asociada, por su parte, a su condición de acompañante del vendedor adulto, jugando un papel decisivo su condición de escolaridad.[123] Es el caso del barrio 20 de Julio, donde el censo de vendedores en el espacio público físico realizado por el FVP en 2006 cuantificó la presencia de 129 niños, con una edad promedio de 13 años.

---

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

122 Dos aspectos puntuales en la estrategia de escala distrital centrados en la población joven que actuarían sobre la estructura de las ventas informales son: i) la política de retención de jóvenes en el sistema educativo, que, además de disminuir la presión sobre la oferta laboral, mejoraría sus perspectivas de empleo e ingresos en el largo plazo, en la medida en que un mayor nivel educativo reduce la probabilidad de desempleo; y ii) los programas y recursos orientados a reducir el embarazo adolescente, propiciando cambios en los comportamientos de riesgo de este segmento de la población, a través del acceso a la información sobre salud y servicios sexuales y reproductivos y la promoción de sus derechos a la igualdad de género, dado que el 44% de los jóvenes menores de 20 años que desarrollan actividades informales en el espacio público son jefes de hogar.

123 La ECV 2003 reporta 309 menores de 12 años en ventas informales en el espacio público en todo Bogotá.

De ellos, la mitad se encontraba estudiando, acompañando a sus parientes exclusivamente los fines de semana, mientras los 66 niños restantes, que se encontraban fuera del sistema escolar, trabajaban mañana y tarde en compañía de un adulto.[124] Aunque las estadísticas no registran este trabajo infantil, con un riesgo serio de convertirse en explotación laboral, en la localidad de Mártires el FVP identificó, en una primera intervención en el 2007, 181 menores trabajadores en actividades de comercio informal en el espacio público físico, mientras que en Chapinero encontró 80 niños en condiciones similares.

OTROS GRUPOS VULNERABLES

La Línea de Base del FVP permite realizar una caracterización de las condiciones de vida de los vendedores informales en aspectos como la localidad de residencia y la localidad comercial, el tiempo que llevan realizando su actividad comercial en el espacio público físico, el nivel educativo, y/o algunos elementos de su historia laboral.

Además de los niños, los jóvenes y los adultos mayores, la encuesta del FVP permite identificar otro grupo vulnerable dentro de la población de vendedores informales, sobre el que es necesario orientar políticas especiales y coordinadas con otras entidades distritales. Este grupo está constituido por el 18,2% de las mujeres vendedoras informales en el espacio público físico que son madres cabeza de familia, de las cuales el 8% no sabe leer y escribir.

LOCALIDAD DE RESIDENCIA

El 42% de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá reside en cuatro de las localidades más pobres y con más altas tasas de desempleo de la ciudad. Estas condiciones precarias permiten comprender que el 46% de los vendedores informales en el espacio público físico de la capital tenga otro miembro del núcleo familiar realizando la misma actividad.

Ocho de cada diez vendedores no tienen, por otra parte, ningún tipo de título de propiedad sobre la vivienda que habitan. La mayoría de estos (el 74'6% de los vendedores) vive en arriendo. La carencia de título sobre la vivienda, junto a

124 El menor trabajador es aquella persona menor de 18 años que se encuentra laborando o desempeñando actividades explícitamente prohibidas por las leyes. El marco jurídico permite el trabajo a los menores de 18 años solo con autorización escrita del inspector de trabajo y por solicitud de los padres o del defensor de familia, a falta de éstos. Los menores de 14 años tienen prohibido trabajar, siendo deber de los padres velar para que acudan a la escuela.

la inestabilidad de los ingresos, lleva a que un porcentaje muy amplio de vendedores tenga una gran movilidad en materia de residencia.[125]

Cuadro 2. Bogotá. Ingresos totales por hogar y per-cápita, según localidades.

LOCALIDAD	INGRESO TOTAL DEL HOGAR	INGRESO PERCÁPITA	TASA DE DESEMPLEO (2003)
SAN CRISTÓBAL	879.196	263.489	15.1
USME	734.038	208.814	15.5
RAFAEL URIBE	1085.076	330.404	16.1
CIUDAD BOLÍVAR	867.856	252.617	16.5
TOTAL BOGOTÁ	1.894.515	673.263	13.9

Fuente: Dapd a partir de la ecv 2003.

Cuadro 3. Propiedad de la vivienda

	Nº VENDEDORES	PORCENTAJE
PROPIA, TOTALMENTE PAGA	6.930	17,8
PROPIA, LA ESTÁ PAGANDO	2.016	5,2
EN ARRIENDO O SUBARRIENDO	29.121	74,6
EN USUFRUCTO	351	0,9
OCUPANTE DE HECHO	587	1,5
TOTAL	39.005	100

Fuente: Línea de base del FVP

Por otro lado, tan solo el 43% de los vendedores reporta haber vivido siempre en Bogotá, lo que muestra la fuerza de atracción que ejerce la ciudad. Los vendedores provenientes de otros departamentos señalan, en ese sentido, la búsqueda de empleo como la principal razón de su migración a la capital. La otra razón esgrimida son los problemas de orden público en sus ciudades de origen. Aunque la condición de desplazado forzado no explica la actividad como vendedor informal en el espacio público (véanse los diagramas 2 y 3, así como la exposición de los factores que contribuyen específicamente al fenómeno que ahora nos ocupa), no es ocioso señalar que diariamente entran 90 personas desplaza-

125 El FVP continuamente debe estar actualizando la dirección de los vendedores. En las convocatorias a los programas institucionales la estadísticas muestran que de cinco vendedores contactados tan solo uno vive en la vivienda registrada.

das a la capital. Ante las dificultades de acceso al mercado formal de muchos de ellos, la ausencia de barreras de entrada a las ventas informales en el espacio público físico convierte a esta actividad en su primera opción para la obtención de ingresos. Estimaciones del FVP calculan en cerca de dos mil los desplazados que realizan ventas en el espacio público físico de la ciudad.

Cuadro 4. ¿Por que razón llegó a Bogotá?

	Nº VENDEDORES	PORCENTAJE
REUNIRSE CON FAMILIARES	2.365	14,1
BÚSQUEDA DE EMPLEO	10.749	64,1
PROBLEMAS DE ORDEN PÚBLICO	2.130	12,7
OTRO	1.526	9,1
TOTAL	16.770	100
NO APLICA	22.235	
TOTAL	39.005	

Fuente: Línea de base del FVP

LOCALIDAD DONDE REALIZAN SU ACTIVIDAD COMERCIAL

En la mayoría de los vendedores, la localidad de residencia no coincide con la localidad donde realizan su actividad comercial. En palabras de Carlos Arturo, un vendedor de dulces, la explicación es clara: «la gente no vende dulces en el sur porque allí se mueren de hambre. Por eso tiene que venirse p'al norte, donde sí hay compradores».[126] Esos compradores son las cerca de 1' 200.000 personas que se estima hacen parte de la población flotante que diariamente trabaja, estudia o se mueve en el centro de la ciudad, o el millón de personas que lo hacen en Chapinero, y que demandan los dulces, gafas o chicles que ofrecen los vendedores. En efecto, el 67% de los vendedores realiza su actividad comercial fuera de la localidad donde reside, teniendo que utilizar transporte público para su desplazamiento. El cuadro 6 muestra que cuatro de cada diez vendedores residentes en San Cristóbal se desplazan diariamente a Chapinero y el Centro a realizar sus ventas. Al mismo destino se dirigen tres de cada 10 vendedores residentes en Usme, Engativá y Rafael Uribe Uribe.

Al problema del costo de transporte, al residir en las localidades más pobres y de menor accesibilidad de la ciudad, se suman la larga duración y las pésimas condiciones del trayecto necesario para realizar su precaria actividad comer-

126 El Tiempo, agosto 22 de 2007.

cial. No en vano es precisamente en las localidades donde vive la mitad de los vendedores "donde los residentes realizan en promedio los viajes más largos-cuyos recorridos varían entre un máximo de 15 kilómetros y un mínimo de 9 kilómetros". [127]

Otro aspecto a destacar son las personas provenientes de municipios cercanos a Bogotá, como Soacha (84% del total), Chía, Mosquera, La Calera y Funsa, con el fin de realizar ventas en el espacio público físico de localidades específicas de Bogotá, como Santa Fe (34%), Bosa (9%), Mártires (13%) y Chapinero (6%). Esta localización se explica porque una parte importante de ellos se dedica a las ventas de flores al detal en centros como la Plaza de Paloquemado, el Cementerio del Apogeo, el Cementerio del Sur, o las Flores de la 200, la 68 o la 26.

Cuadro 5. Municipio residencia de los vendedores residentes fuera de Bogotá

	Nº VENDEDORES	PORCENTAJE
SOACHA	442	84,0
MOSQUERA	22	4,2
CALERA	5	1,0
CHIA	16	3,0
FUNZA	12	2,3
PACHO	3	0,6
CAJICA	3	0,6
CACHIPAY	1	0,2
MADRID	5	1,0
FACA	4	0,8
MESA	1	0,2
BOJACA	2	0,4
FOMEQUE	1	0,2
FUSAGASUGA	2	0,4
CHIPAQUE	5	1,0
COTA	1	0,2
TABIO	1	0,2
TOTAL	526	100

Fuente: Línea de base FVP

127 PNUD.: *El Futuro de la movilidad en Bogota*, Informe de Desarrollo Humano, Bogotá, Colombia, 2007, p. 59.

Cuadro 6. Vendedores informales de Bogotá. Localidad comercial y localidad de residencia

LOCALIDAD COMERCIAL	LOCALIDAD RESIDENCIA																				TOTAL
	USAQUÉN	CHAPINERO	SANTA FE	SAN CRISTÓBAL	USME	TUNJUELITO	BOSA	KENNEDY	FONTIBÓN	ENGATIVÁ	SUBA	BARRIOS UNIDOS	TEUSAQUILLO	MÁRTIRES	ANTONIO NARIÑO	PUENTE ARANDA	CANDELARIA	RAFAEL URIBE URIBE	CIUDAD BOLÍVAR	SUMAPAZ	MUNICIPIOS CERCANOS	
USAQUÉN	33,3	1,5	3,2	3,6	3,2	3,3	2,6	4,1	0,6	3,8	11,9	3,2	0,4	1,7	0,2	2,4	3,0	4,8	3,2	8,0	2,6	100
CHAPINERO	2,7	15,2	8,9	12,7	2,4	2,2	3,6	8,2	1,2	4,7	7,4	3,8	1,9	2,2	1,1	2,0	1,8	3,3	10,4	8,0	3,1	100
SANTA FE	0,4	1,1	21,3	17,7	8,4	3,0	3,4	4,1	0,8	2,7	2,8	0,8	0,4	4,4	1,3	1,7	7,3	4,8	9,6	8,0	3,6	100
SAN CRISTÓBAL	0,4	3,6	7,3	18,8	4,8	3,0	2,9	3,2	0,6	1,2	1,8	0,4	1,4	1,6	1,7	2,2	1,7	8,1	2,8	8,0	3,0	100
USME	0,4	3,3	3,0	3,2	18,1	8,3	8,6	8,6	0,3	0,3	0,3	0,3	0,8	0,2	0,4	0,5	0,2	2,0	1,3	8,0	8,1	100
TUNJUELITO	0,4	0,9	1,5	3,9	3,1	40,7	3,3	4,0	0,8	0,5	0,8	0,8	0,2	1,0	0,2	1,7	0,2	5,3	13,7	8,0	2,6	100
BOSA	0,1	0,6	3,0	8,1	3,0	8,6	82,1	3,2	0,2	1,2	0,2	0,2	0,8	0,2	0,2	0,4	0,4	8,2	3,3	8,0	4,1	100
KENNEDY	0,1	0,3	1,3	3,3	3,9	3,9	8,9	87,2	1,8	1,3	0,5	0,3	0,1	0,6	0,4	1,3	0,8	1,3	6,1	8,0	3,6	100
FONTIBÓN	0,3	0,9	1,7	3,3	2,2	2,7	5,4	8,7	50,4	6,1	2,1	0,4	0,3	0,4	0,4	3,0	0,6	2,1	4,9	8,0	3,8	100
ENGATIVÁ	0,3	1,7	6,9	3,3	2,0	3,8	2,7	2,2	0,7	48,7	6,7	1,3	0,6	0,1	0,3	0,9	0,5	1,8	4,1	8,0	8,7	100
SUBA	4,6	0,9	8,7	0,9	8,3	8,3	8,9	2,2	0,3	1,6	60,1	0,8	0,8	0,5	0,1	0,7	0,1	8,4	3,4	8,0	8,5	100
BARRIOS UNIDOS	1,8	3,5	3,6	4,7	3,3	3,6	6,7	3,8	0,9	13,7	6,8	30,4	0,2	1,8	0,7	1,5	0,9	4,0	11,8	8,0	2,0	100
TEUSAQUILLO	1,4	3,6	8,5	11,8	8,6	2,7	8,3	3,1	0,9	3,2	5,2	3,3	7,1	3,6	0,7	2,7	2,7	3,4	11,3	8,0	2,0	100
MÁRTIRES	0,9	0,9	8,3	11,3	4,6	3,3	3,1	7,6	1,2	3,3	1,9	0,6	0,5	28,3	1,6	4,2	3,1	3,4	5,2	8,0	3,3	100
ANTONIO NARIÑO	0,3	1,1	7,1	14,4	8,6	3,4	3,2	1,9	0,4	1,8	0,7	0,7	1,7	4,6	20,4	1,3	1,9	17,8	10,1	8,0	8,6	100
PUENTE ARANDA	0,3	3,0	3,0	8,1	4,4	4,1	8,4	7,6	3,8	1,6	1,2	0,2	0,7	3,2	0,8	36,7	3,0	3,6	11,3	8,1	2,6	100
CANDELARIA	0,2	1,2	25,4	11,9	4,8	2,1	2,1	2,9	0,6	1,2	1,8	0,4	0,4	1,7	1,1	1,3	19,4	6,0	6,5	8,0	8,7	100
RAFAEL URIBE URIBE	0,3	0,6	1,7	12,8	3,3	6,9	6,8	1,3	0,2	0,2	0,3	0,3	2,3	1,0	0,7	0,5	0,4	41,4	3,8	8,0	8,3	100
CIUDAD BOLÍVAR	0,8	0,4	1,7	2,7	2,6	8,8	3,8	1,3	0,2	1,3	0,9	1,9	0,3	0,6	0,4	0,6	1,1	2,0	37,9	8,0	1,7	100
SUMAPAZ	0	8	8	8	8	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8	8	0	8	100	100
MUNICIPIOS CERCANOS																						100
TOTAL	1,3	3,0	9,3	11,8	7,6	3,7	8,0	9,2	2,1	4,4	5,8	1,3	0,8	1,8	1,7	2,6	3,1	6,9	10,3	8,0	3,7	100

Fuente: Línea de base FVP

El mapa siguiente permite observar las principales concentraciones de vendedores en el espacio público físico de la ciudad. Las localidades que presentan mayores concentraciones son Kennedy, Chapinero, Mártires y San Cristóbal, en razón del alto tráfico de personas que ostentan a diario de acuerdo con la intensa actividad comercial, financiera y/o cultural que en ellas se desarrolla.

Mapa 1. Localización de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá

Fuente: IPES

NIVEL EDUCATIVO DEL VENDEDOR INFORMAL EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DE BOGOTÁ

Una característica de la actividad comercial por cuenta propia en el espacio público físico es la baja educación de las personas que la realizan. El 5% de los vendedores informales de Bogotá reporta, en efecto, no sabe leer ni escribir, lo cual representa tres puntos por encima de la tasa de analfabetismo de la ciudad. Esta cifra se duplica además al considerar las personas que han realizado tan solo cursos de preescolar, que alcanza en el caso de los vendedores informales en el espacio público físico de la capital el 4%. El 40.3% de los vendedores reporta, por otra parte, haber realizado estudios de primaria incompleta, mientras otro 36.3% culminó sus estudios de primaria. 8 de cada 10 vendedores informales en el espacio público físico tienen, en suma, estudios máximos de primaria, el doble de lo que reporta el conjunto del sector informal, donde ese reducido nivel de estudios lo alcanzan 4 de cada 10 trabajadores.[128] Los bajos niveles educativos muestran, en este sentido, que los vendedores informales en el espacio público físico son un segmento vulnerable dentro de la propia población que desarrolla actividades de carácter informal.

Cuadro 7. Nivel educativo alcanzado por los vendedores

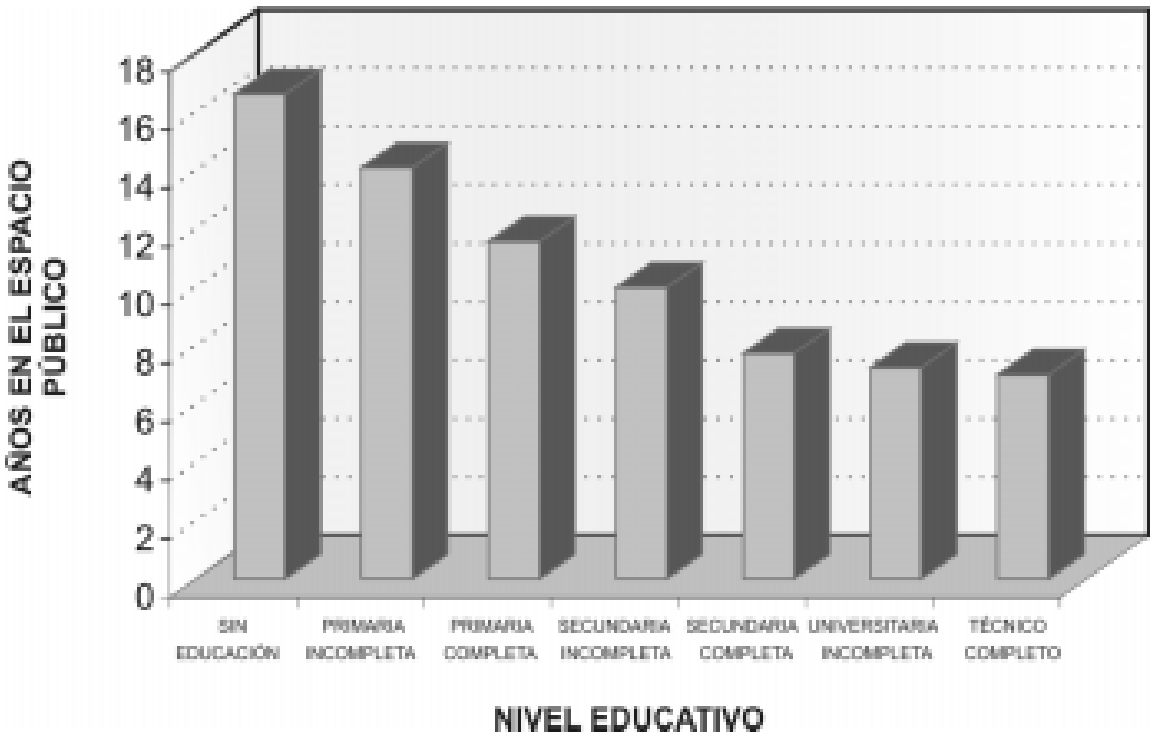
	Nº VENDEDORES	PORCENTAJE
Sin Educación	2041	5,2
Preescolar	1560	4
Primaria Incompleta	15722	40,3
Primaria Completa	14144	36,3
Secundaria Incompleta	3509	9
Secundaria Completa	1671	4,3
Universitaria Incompleta	201	0,5
Universitaria Completa	13	0
Postgrado Completo	9	0,1
Técnico Completo	44	0,1
Técnico Incompleto	91	0,2
TOTAL	39005	100

Fuente: Línea de base FVP

128 La Encuesta de Calidad de vida muestra que seis de cada 10 vendedores cuentan con estudios de máximo primaria completa.

Al igual que con respecto a la distribución etaria, las cifras referentes al nivel educativo corroboran en el caso de Bogotá lo que se señalaba en el capítulo 2 con respecto a la relevancia del portafolio de activos de capital humano, físico y social de manera general. Existe, en efecto, una relación inversamente proporcional entre el nivel educativo y la precariedad laboral. Aquellos vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá que carecen de cualquier tipo de educación formal, ejercen, en promedio, su actividad desde hace 16 años; aquellos que realizaron solamente preescolar, desde hace 15; y los que culminaron sus estudios de primaria, desde hace 13. Un nivel educativo exiguo implica, en síntesis, una dificultad mayúscula para acceder a un empleo formal de buenas condiciones, lo que mejora, a menudo, el balance de la informalidad, y les empuja, si no les conduce inexorablemente, en muchas ocasiones, con notable fuerza a ella.

Grafico 3.
Nivel educativo y años en el espacio público del
Vendedor informal en Bogotá



Fuente: Línea de base FVP

TIEMPO EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO

Lo anterior sugiere que el planteamiento de que las ventas informales en el espacio público físico son un refugio temporal frente al desempleo debe ser mati-

zado. El tiempo promedio de un vendedor en el espacio público físico de la ciudad es, de hecho, de 11 años. El gráfico 2 mostró que los mayores años de permanencia en el espacio público físico están asociados a los más bajos niveles de educación, corroborando la dificultad que tienen las personas sin estudios y con estudios básicos de ser absorbidas por el mercado laboral formal. Para estas personas, la ausencia o naturaleza restringida de barreras de entrada (financieras, tecnológicas, de calificación o experiencia, es decir, relativas al portafolio de activos de capital humano, social y físico, asociado al ciclo vital y empresarial) al mercado comercial en el espacio público físico facilita su entrada a una actividad que llevan ejerciendo en promedio 15 años.

En otra situación, coincidente con el período de crisis de la economía de la capital, la Encuesta del FVP muestra que uno de cada dos vendedores inició su actividad en el espacio público físico de la ciudad 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 de finales de los 90.

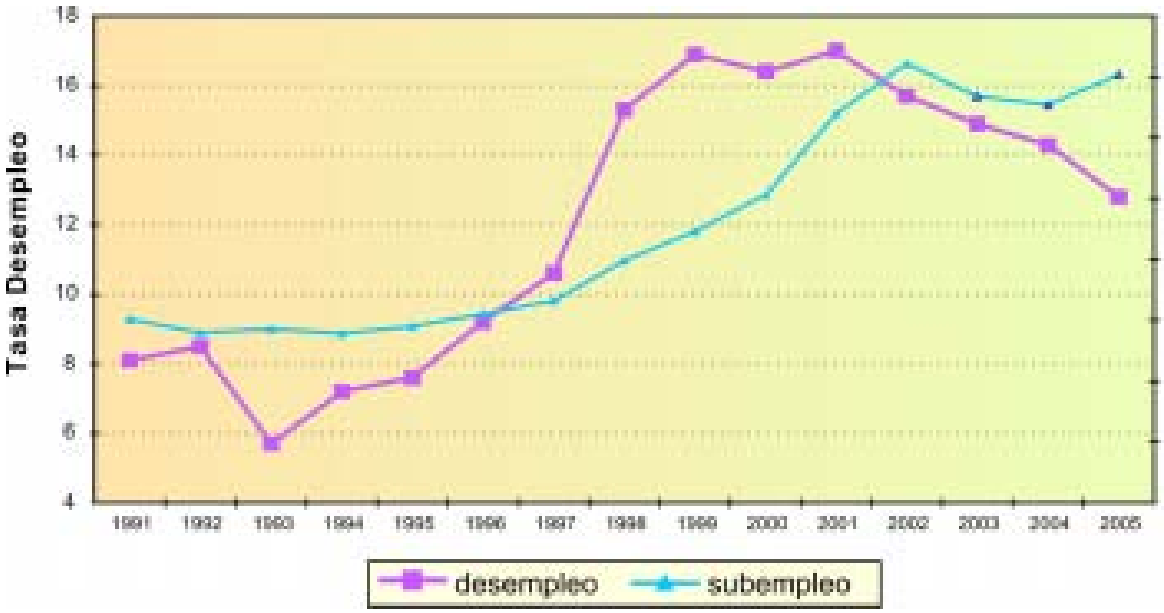
Lo anterior indica que la informalidad económica, en general, y las ventas informales en el espacio público físico, en particular, juegan, en suma, un papel de refugio estructural para sectores que de manera estructural o coyuntural encuentran dificultades extraordinarias para acceder a un buen empleo formal. Si es, en efecto, cierto que la mitad de los vendedores informales en el espacio público físico comenzó su actividad en el periodo referido a la crisis o sus años más próximos, no es menos cierto que la otra mitad lo hizo en una fase anterior a ésta, definida, por lo demás, por un crecimiento intenso.

Historia laboral del vendedor informal en el espacio público físico de Bogotá

Entre los resultados más importantes de esta caracterización se encuentra el relacionado con la historia laboral de los vendedores informales en el espacio público físico de la ciudad. 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, referidos no solo a su acceso, percibidos a través del desempleo, sino también a su calidad, asociado de forma general con el subempleo, los horarios enormemente extensos, la baja remuneración, las módicas posibilidades de desarrollo y/o la inestabilidad laboral, fundamentalmente. Como se señaló en el segundo capítulo y se constató empíricamente al referirnos tanto a la distribución etárea como al nivel educativo, esto depende de manera decisiva, sin embargo, del portafolio de activos de capital, del ciclo de vida, y de empresa, de cada individuo.

La contracción de la actividad económica de Bogotá, iniciada en 1998, y la lenta recuperación de los últimos años, se ha visto reflejada, como es por otra parte razonable esperar, en el mercado de trabajo urbano. Aunque la tasa de ocupación, que representa la proporción de ocupados en el total de la fuerza de trabajo, muestra una tendencia creciente en los últimos años (situándose en torno al 54%, en promedio), el desempleo se ha venido ciertamente manteniendo en niveles nunca antes conocidos en la capital (entre 1999 y 2002, en promedio, solo el 16% de la fuerza de trabajo se encontraba sin empleo, esto es, 594 mil personas).

Gráfico 4
Bogotá. Tasas de Desempleo y Subempleo
1991-2005



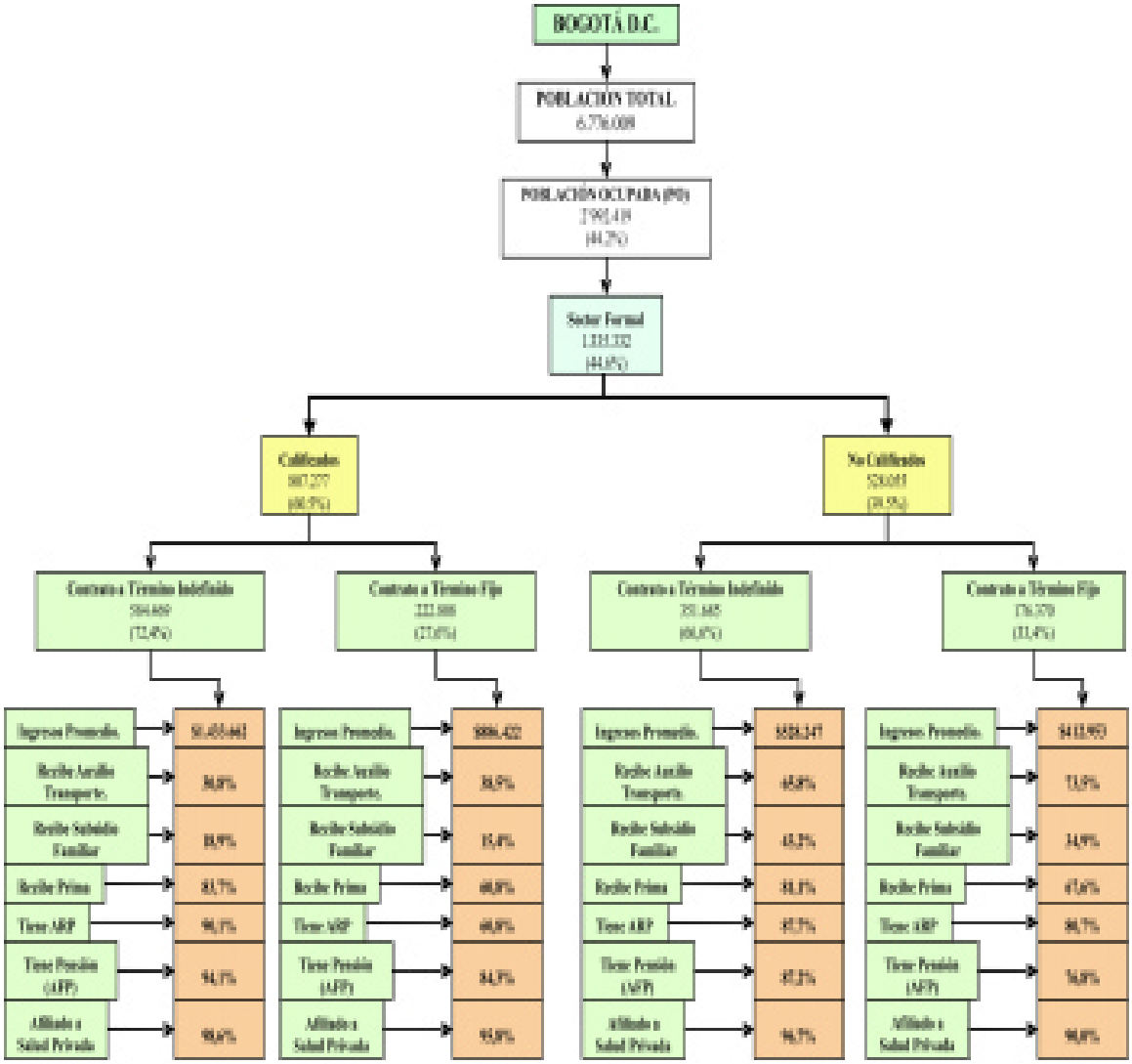
Fuente: FVP a partir de la ECH.

Además de las altas tasas de desempleo, se han articulado también, tanto en el conjunto del país como en Bogotá, cambios sustantivos en la estructura y calidad del empleo, que afectan de manera desigual a las personas en función de su portafolio de activos de capital, ciclo vital y empresarial.[129] La voluntariedad de la informalidad económica debe ser, en este contexto, referida a cada segmento poblacional, siendo un buen indicador de ello la búsqueda o no de un trabajo formal.

129 Los cambios en la estructura del mercado de trabajo se relacionan con la modernización, la reestructuración productiva, la reforma del Estado, y con una tendencia de cambio hacia las actividades terciarias e informales.

Según la Encuesta de Calidad de Vida del 2003, el 39% de los empleos en el sector formal o moderno de la economía bogotana correspondían, en efecto, a trabajadores no calificados. De ellos, el 66% tenía contrato de trabajo a término indefinido, y el restante 34% a término fijo. La remuneración promedio de un trabajador no calificado, dependiendo el tipo de contrato, indefinido o a término fijo, se situaba en los $528 mil y los $413 mil, respectivamente, no presentado, de este modo, y como se mostrará más adelante, una diferencia estadísticamente significativa frente al ingreso medio obtenido por un vendedor en el espacio público físico de la ciudad.

Gráfico 5: Caracterización del empleo en el sector formal de Bogotá



Fuente: Encuesta Calidad de Vida 2003. Estas condiciones de trabajo del sector formal, sumadas a las exigencias de disciplina, cumplimiento de horarios y jerarquías, hacen que, como se acentuó en el segundo capítulo, muchos trabajadores no calificados opten voluntariamente por el trabajo independiente en el espacio público físico.

La línea de base del FVP muestra, en efecto, que el 38% del total 70% de los vendedores informales en el espacio público físico de la capital que estuvo anteriormente empleado no quiere dejar el actual trabajo en el espacio público físico. Esto se evidencia con los resultados del sistema de intermediación laboral del antiguo FVP con la empresa privada: el 80% de los 4.420 vendedores atendidos y que han obtenido una opción laboral con salario mínimo en empresas privadas, no aceptan las ofertas laborales formales, continuando en la informalidad.[130]

Cuadro 8. Nivel de Asistencia a las oportunidades Generadas por el IPES

¿ASISTIÓ A LA OPORTUNIDAD OFRECIDA?	TOTAL
SI	19,55%
NO	80,45%
TOTAL GENERAL	100,00%

Informe de la oficina de intermediación laboral del FVP a junio de 2007.

El 60% de los que finalmente se interesan por el trabajo ofrecido (884 de los 4.420 vendedores atendidos) abandonó además el empleo formal al poco tiempo de obtenerlo, regresando nuevamente a la informalidad en el espacio público físico. Estos resultados plantean al Distrito el reto de diseñar e implementar una estrategia de política que promueva la creación de empleos de calidad, esto es, acelere la generación de nuevos empleos de productividad aceptable y mejore la productividad e ingresos de los trabajos existentes.[131]

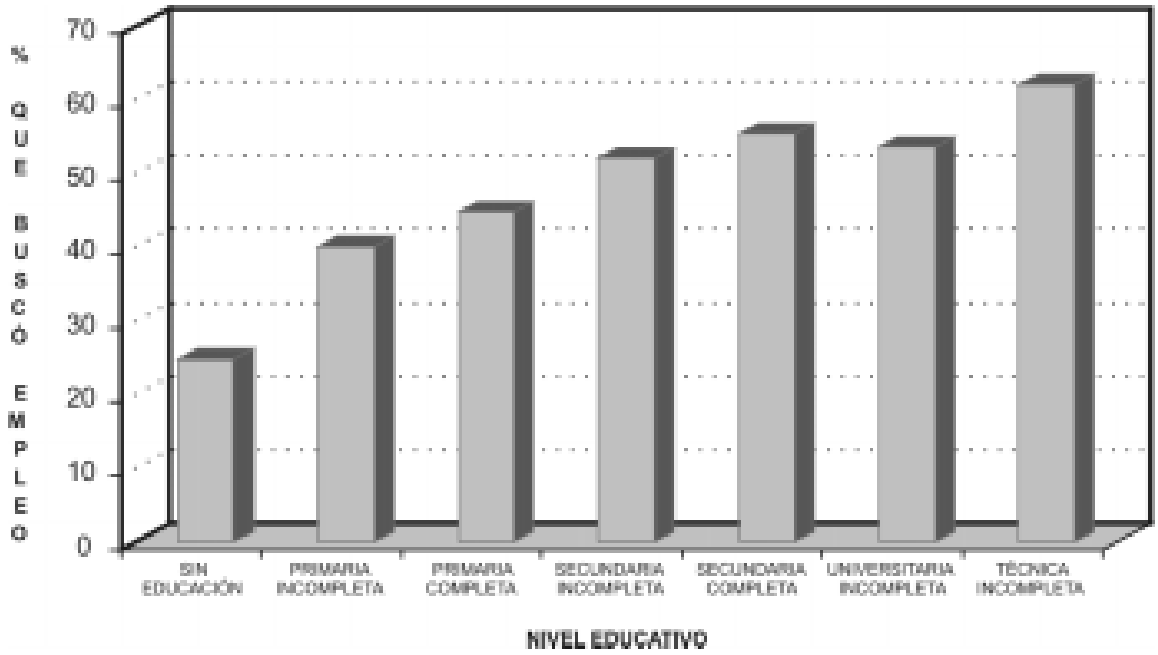
Frente a este colectivo, otra parte de los vendedores en el espacio público físico de Bogotá, especialmente los de mayor nivel educativo, siguen, sin embargo, buscando trabajo en el sector formal de la economía. Para estos vendedores, que llevan menos tiempo en el espacio público físico, la informalidad económica es un refugio temporal que les ayuda a hacer frente a un problema coyuntural. Es así como mientras el 58% de los vendedores manifiesta el deseo de dejar las ventas en el espacio público físico, en el caso de las personas con mayores

130 Informe de la oficina de intermediación laboral del FVP a junio de 2007.

131 La creación de empleos de calidad es un concepto amplio que se refiere tanto a las características del puesto de trabajo como a las del mercado laboral y que incluyen: la calidad intrínseca del trabajo y la estabilidad en el empleo; el aprendizaje permanente y las posibilidades de desarrollo de la actividad laboral; la integración y el acceso al mercado de trabajo; la salud y la seguridad en el trabajo; y el diálogo social y la participación de los trabajadores (Martínez, 2004).

estudios (secundaria completa o más) esa intención de cambio de actividad asciende al 75%.

Grafico 6
Bogota. Nivel educativo y la busqueda de empleo el último año

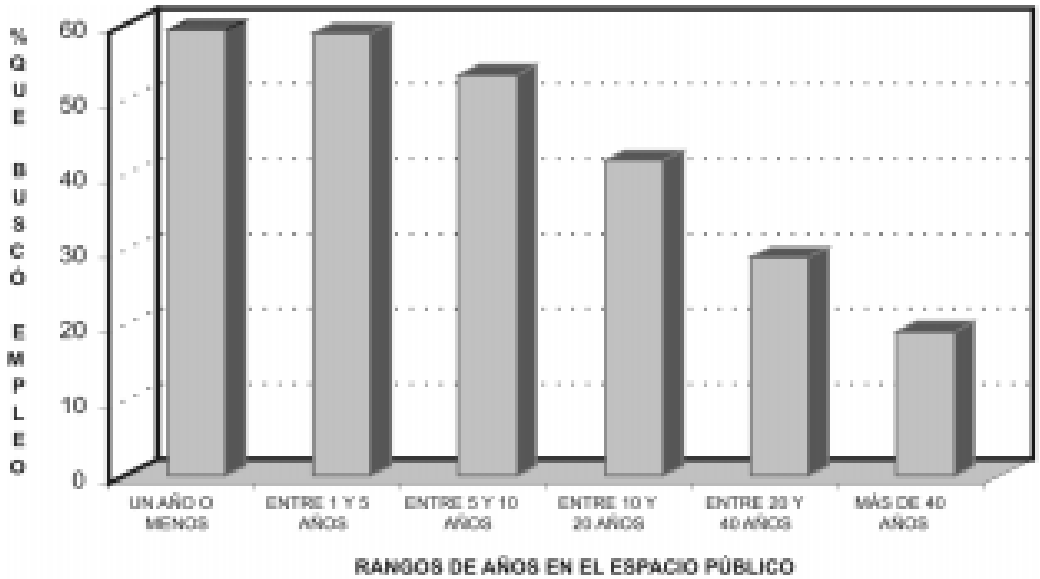


Fuente: Cálculo de los autores a partir de la línea de base del FVP

Esto hunde sus raíces i.) en las menores barreras de entrada en la formalidad que estos enfrentan, lo que se manifiesta en la mayor probabilidad que tienen tanto de encontrar un empleo formal como de que éste sea de una cierta calidad, esto es, de que su búsqueda sea exitosa en relación con el empleo del que disponen en las ventas informales en el espacio público, que, como señalamos, suele ser menos precario que el de aquellos con menor nivel educativo, y, general, portafolio de activos de capital, y ii.) en los menores costos de salida de la informalidad, ya que cuanto más alto es el nivel educativo, más corta es su estancia en el espacio público físico, y, así, en general, sus costos hundidos de salida.

Precisado lo anterior, los datos muestran que solo el 37% de los vendedores informales en el espacio público físico de la ciudad realizó alguna actividad para conseguir empleo en el último año. Esto alude ya no solo al desaliento que conlleva el desempleo de larga duración, pues en Bogotá la duración promedio del desempleo para este tipo de trabajadores de baja calificación supera las 55 semanas, sino también a las dificultades estructurales y objetivas que, en el marco económico e institucional actual, estos se ven abolidos a enfrentar.

Gráfico 7.
Bogotá. rangos de años en el espacio público y busqueda de empleo



Fuente: Cálculo de los autores a partir de la línea de base del FVP

CONDICIONES DE TRABAJO DE LAS VENTAS INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DE BOGOTÁ

La Encuesta del FVP también indaga acerca de las condiciones en que los vendedores realizan su actividad comercial en el espacio público físico de la ciudad. Allí se corrobora que las ventas informales en el espacio público físico son, en general, una alternativa precaria de subsistencia para numerosos hogares de la capital, donde uno de cada dos vendedores tiene a otro miembro del hogar ocupado en esta misma actividad informal.

Los ingresos de los vendedores a partir de la Línea de Base del FVP

La Encuesta del FVP reporta, en efecto, que el ingreso medio de un vendedor informal en el espacio público físico de Bogotá, a precios de 2007, es de 411 mil pesos mensuales, equivalente al 94% de un salario mínimo legal vigente.[132]

Este ingreso promedio no es suficiente para satisfacer las necesidades de cuatro personas, que corresponde al tamaño promedio del hogar de un vendedor, y se ubica en el límite de la línea de pobreza, por lo cual se puede decir que, en general, los vendedores informales en el espacio público físico atendidos por el FVP son pobres. Tan solo el 6% de los vendedores inscritos reporta obtener ingresos superiores a más de dos salarios mínimos.

132 El Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV) en el 2007 es de $ 433.700.

Cuadro 9. Ingreso mesnsual del vendedor

NIVEL DE INGRESOS	FVP	ECV 2003
Menos de un salario mínimo	63,0	77,9
Entre 1 salario y dos salarios mínimos	30,2	16.7
Mas de dos salarios mínimos	6,2	5.4
TOTAL	100	100

Fuente: Cálculo de los autores a partir de la línea de base del FVP

La precariedad de las condiciones laborales de los vendedores se acentúa en que ese ingreso medio se obtiene en jornadas extenuantes: el 70% trabaja todos los días de la semana, el 65% trabaja más de 40 horas a la semana y en promedio trabajan 9 horas diarias. El 92% de los vendedores realizan su actividad comercial en jornada diurna.

El cuadro 13 permite observar que los vendedores que comercializan productos como flores, juguetes, alimentos elaborados *in situ*, frutas y verduras y música tienen ingresos superiores a la media. Sin embargo, al interior de la Encuesta del FVP, no es marcada la diferencia de ingresos por productos comercializados (cuadro 12). Estos ingresos, en términos del salario mínimo legal vigente, oscilan entre 0.8, obtenido por un *chacero*, y el 1.7 recibido por un vendedor de juguetes.

Cuadro 10. Bogotá. Ingreso promedio mensual por tipo de producto comercializado

	INGRESO MEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
ALIMENTOS ELABORADOSIN SITU	$ 403.858	$ 274.070
DULCES Y CIGARRILLOS	$ 350.356	$ 239.140
LIBROS Y PERIÓDICOS	$ 434.478	$ 327.203
MISCELÁNEOS	$ 398.482	$ 298.527
FRUTAS Y VERDURAS	$ 439.820	$ 280.168
FLORES	$ 569.730	$ 447.223
ROPA Y CALZADO	$ 420.8 18	$ 306.020
LOTERÍA	$ 352.479	$ 318.727
TELEFONÍA	$ 359.486	$ 229.732
MÚSICA	$ 436.705	$ 346.238
ARTESANÍAS	$ 442.694	$ 296.389
JUGUETES	$ 724.451	$ 531.089
GAFAS Y PARAGUAS	$ 448.994	$ 250.885
RELOJES	$ 388.600	$ 260. 775
HELADOS	$ 313.395	$ 220.786
OTROS	$ 384.427	$ 262.444
INGRESO PROMEDIO	$ 411.850	$ 303.364

Fuente: Cálculo de los autores a partir de la línea de base del FVP

Es posible una subestimación de estos ingresos, en particular, porque los vendedores que se inscriben en el FVP pueden ser los más necesitados de los programas públicos y por el exigente proceso institucional de entrada que se sigue.[133] Aún así, esta cifra es cercana al ingreso medio de un vendedor informal arrojado por la ECV en junio del 2003, de 272 mil pesos (84% del salario mínimo legal existente en el 2003)[134] .

Desafortunadamente, son escasos los estudios que permiten contrastar los niveles de ventas y de ingresos de los vendedores informales en el espacio público físico, lo cual ha dado especulaciones sobre la situación social y económica de esta población, en razón de la presencia de la presencia de capitales ilegales y la apropiación, con fines rentísticos, de algunos grupos (*mafias*) de sectores del espacio público físico.[135] Es así como el propio ex alcalde Peñalosa se preguntaba si:

> "¿son los vendedores los ciudadanos más pobres porque la función del Estado es la de apoyar a los sectores más pobres de la sociedad? ¿Pero, acaso los vendedores que ocupan los sectores críticos del centro sí son los ciudadanos más pobres? ¿O quién ha hecho un estudio que demuestre que son los más pobres o que estén entre los más pobres?". [136]

Nelson (1988) en un sondeo realizado a 71 *vendedores campesinos* de Chapinero encontró que sus ingresos netos eran de 2,5 veces el salario mínimo.[137] Once años más tarde, Donovan (2004), con una encuesta a 210 vendedores en el espacio público físico de las localidades de Chapinero y Santa Fe, estimó el ingreso promedio de los vendedores en 383.133 pesos mensuales, equivalente a 1,6 veces el salario mínimo legal de 1999 (236.490 pesos). El mismo autor destaca que "este ingreso mensual estaba muy por debajo del poder de compra necesario para adquirir la canasta de bienes básicos de una familia de bajos ingresos, esti-

---

133 La focalización de los programas del FVP es una estrategia de la política pública dirigida a que los programas beneficien únicamente a los vendedores más necesitados, e involucra tres momentos: (i) identificación; (ii) selección; y (iii) asignación. Los candidatos a los programas institucionales son contrastados con la información del SISBEN y de Catastro Distrital.

134 Es importante resaltar que 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.

135 El Tiempo, Editorial, 16 de noviembre de 2004.

136 *"Es más fácil hablar que hacer"*, Conferencia de Enrique Peñalosa en la Cámara de Comercio de Bogotá, 10 de mayo de 2005.

137 Nelson, Nancy Lee, 1992, «*Public Order and Private Entrepreneurs: The Pocket Economy of Street Vending in Bogota, Colombia*» (Ph.D. dissertation), Anthropology Department, University of New Mexico. Citada en DONNOVAN, M. G.: *Space Wars in Bogotá: The Recovery of Public Space and its Impact on Street Vendors*, MIT, Boston, Estados Unidos, 2004.

mada en 1999 en 526.242 pesos".[138] Es importante destacar que estas estimaciones presentan diferencias con los ingresos medios de los vendedores atendidos por el FVP, estimados en menos de un salario minino legal (0.97).

Garantías de bienestar social vinculadas con la actividad laboral

En el segmento de los vendedores informales en el espacio público físico las garantías básicas para el bienestar del trabajador, como la protección social, son adicionalmente muy precarias, o, en el peor de los casos, inexistentes. La Encuesta del FVP muestra que el 11% de los vendedores de Bogotá no está cubierto por ningún sistema de salud y un 74,1% está cobijado por el Sistema Subsidiado de Salud. La participación de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá en el régimen contributivo de salud es, en este sentido, significativamente exigua: CAJANAL (1.6%), ISS (4.2%) y EPS (7.4%), entre otros. Frente al régimen de pensiones, la ECV muestra que el 93% de los vendedores no está cubierto tampoco por ningún fondo. El 75% de los vendedores inscritos en el FVP está cubierto por el SISBEN I y II.[139] Desde esta perspectiva, el predominio del empleo informal es uno de los factores relevantes de la desigualdad social en la capital.

La organización de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá

Una característica de las ventas informales en el espacio público físico es la naturaleza de ser realizadas 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 día[140], lo cierto es que el grueso de vendedores en el espacio público físico de Bogotá realiza su actividad por cuenta propia, disponiendo de pocos canales reales para la representación de sus intereses.

138 DONNOVAN, M. G.: *Space Wars in Bogotá: The Recovery of Public Space and its Impact on Street Vendors*, MIT, Boston, Estados Unidos, 2004.

139 SISBEN: Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales que comprende un conjunto de reglas, normas y procedimientos, que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en los distritos y municipios del país. Es una herramienta básica que facilita el diagnóstico socioeconómico preciso de determinados grupos de la población, se aplica a hogares no colectivos, y es muy útil para la elaboración del plan de desarrollo social de los municipios y la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios para programas sociales, de acuerdo con su condición socioeconómica particular, representada mediante un indicador resumen de calidad de vida - índice Sisbén.

140 FVP. Cuantificación del Valor de las Ventas en el Espacio Público de Bogotá D.C., Mayo 2006.

Este espíritu comercial individual se manifiesta en la escasa participación sindical o gremial. La base datos del FVP reporta, de hecho, que tan solo el 28% de los vendedores pertenece a una organización de vendedores, sea ésta en forma de asociación o cooperativa.

Estas organizaciones giran alrededor de gremios de unos servicios específicos al peatón, como los vendedores de periódicos, los lustrabotas, los fotógrafos y artistas; y mediante la organización de comerciantes de productos comunes, como las flores, artesanos, juguetes y cachivaches.

Como veremos más tarde, a través de sus programas institucionales de relocalización y emprendimiento, el IPES promueve la participación de vendedores informales en el espacio público físico de la ciudad en formas asociativas de tipo económico, ya que el agrupamiento de pequeños empresarios en un proyecto específico, manteniendo su autonomía, permite beneficiarse a éstos del cambio de escala económica, social y política. Son formas más avanzadas de organización que les permiten cambiar cuantitativa y cualitativamente y defender mejor sus propios intereses, las cuales adquieren la condición de cooperativas, famiempresas, microempresas o grupos asociativos.

3.3 Caracterización del mercado de las ventas informales en el espacio público físico de Bogotá

Además de un conocimiento riguroso del perfil socio-económico de los vendedores informales en el espacio público físico de la ciudad, toda política exige un análisis técnico de las características de los mercados en que éstos operan. Esto implica estudiar su forma de ocupar el espacio público físico, los productos que venden, las barreras de entrada y de salida, o su relación con el comprador.

Clasificación de las ventas informales en el espacio público físico de acuerdo con su tipo de ocupación

En razón de la forma en que es ocupado el espacio público físico por parte de los vendedores informales, estos "se clasifican en tres grandes grupos: i) vendedores informales *estacionarios*, que se instalan junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija en un determinado segmento del espacio público, excluyendo el uso y disfrute del mismo por las demás personas de manera permanente, de tal forma que la ocupación del espacio subsiste aun en las horas en que el vendedor se ausenta del lugar –por ejemplo, mediante una caseta o un toldo-; ii) vendedores informales *semi-estacionarios*, que no ocupan de manera permanente un área determinada del espacio público, pero que no obs-

tante, por las características de los bienes que utilizan en su labor y las mercancías que comercializan, necesariamente deben ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público, como por ejemplo el vendedor de perros calientes y hamburguesas, o quienes empujan carros de fruta por las calles; y iii) vendedores informales *ambulantes*, quienes sin ocupar el espacio público como tal por llevar consigo –es decir, portando físicamente sobre su persona- los bienes y mercancías que aplican a su labor, no obstruyen el tránsito de personas y vehículos más allá de su presencia física personal".[141]

LOS PRODUCTOS QUE SE COMERCIALIZAN EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DE BOGOTÁ

La oferta de productos en el espacio público físico es variada. El cuadro 11 recoge los más importantes.

Cuadro 11. 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
Fotógrafos	63	0,2
Artículos Religiosos	69	0,2
TOTAL	39.005	100

Fuente: Línea de base FVP

En cuanto a su origen, éste hace referencia a productores formales, informales e ilegales, lo que da cuenta de la complejidad de las estrategias de producción, distribución y comercialización en el proceso de reestructuración económica actual, como se señaló en el segundo capítulo. En el caso de las ventas informales en el espacio público físico, el análisis de la oferta debe distinguir adicionalmente los productos manufacturados (70%) y los elaborados in situ, como los alimentos, las frutas y verduras, y los helados.

Los productos formales incluyen tanto bienes de consumo inmediato como bienes manufacturados de más largo consumo[142]. Su condición formal es especialmente importante en el primer segmento. Dentro de los productos manufacturados un grupo especial son, en efecto, 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 FVP (2006), a 467 *chaceros* encontró que estos distribuían 670 productos de 130 empresas legalmente constituidas.[143]

El fundamento de la estrategia comercial en el espacio público físico por parte de estas grandes empresas reside en: i) la evasión y elusión de responsabilidades tributarias, laborales y de seguridad social con el objetivo de incrementar sus márgenes de ganancia; ii) aprovechar la localización privilegiada de los más de 79 mil vendedores informales, quienes al ubicarse donde hay más flujo de personas se convierten en una canal de comercialización único; y iii) derivar beneficios económicos de la ausencia o debilidad de la regulación de las actividades económicas en el espacio público físico. El *uso indebido* de este canal comercial informal es señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-772/03:

> "…Es innegable que existen empresarios que, aprovechándose de la crisis, se sirven de vendedores ambulantes para distribuir sus productos, compitiendo deslealmente con las empresas comerciales que operan en forma regular. Esta situación es grave, y debe ser atendida por las autoridades de regulación e intervención económica competentes, mucho más cuando tales productos se distribuyen en las calles con plena identificación de marca, lo cual permite identificar fácilmente a quienes realmente se benefician de su comercialización irregular. Pero también resulta innegable que no se puede esperar solucionar tal problema de competencia afectando directamente a los vendedores ambulantes, quienes lejos

141 Descripción dada en la Sentencia T-772 de la Corte Constitucional

142 La comercialización de estos productos se asocia con mercados y negocios distintos. Esto será objeto de estudio más tarde.

143 FVP (2006). Cuantificación de las ventas de productos de consumo en el espacio público de Bogotá.

20
20
20
Twissitt
Twissitt
Cheet

de aprovecharse indebidamente de las ventajas económicas de una tal estrategia comercial, lo que hacen es ganar un sustento mínimo, en la mayoría de los casos inferior al salario mínimo legal, que les permita acceder a los bienes básicos requeridos para sobrevivir junto con su familia: alimentos, vestido, vivienda. En otros términos, el aprovechamiento indebido de la crisis social y económica actual por parte de ciertas empresas debe ser solucionado por el Estado al nivel de las empresas, y no al nivel de las personas que se aferran –explicablemente- a cualquier oportunidad lícita existente para ganarse la vida en la calle, en ausencia de alternativas reales y en el marco de una gran pobreza general. La estrategia de las autoridades debe partir de esta realidad, y no del ideal de un mercado en condiciones óptimas de competencia, compuesto por individuos económicamente productivos que circulan a través de un espacio público amplio, despejado y digno del mundo industrializado".[144]

La distribución comercial de la gran empresa en el espacio público físico muestra que, como señaló en el segundo capítulo, los vendedores tienen una relevancia extraordinaria en la economía formal, siendo parte estructural del sistema económico de la ciudad. La relación entre vendedores informales en el espacio público físico y las grandes empresas es, en efecto, la norma, y no la excepción. Como señala Montenegro, "en la calle se venden más dulces Colombina que en el centro comercial; en los semáforos, más tarjetas de Comcel que en todas las tiendas de Bogotá. Es parte del mercado de la calle y de lo que nos hace más ricos".[145]

El fundamento de esta lógica comercial es explicada por Molina et al (2007): "la causa de la aparición y proliferación de ventas callejeras está determinada por las economías externas derivadas de la inversión en espacios públicos y, particularmente, por la competencia entre diferentes agentes económicos por apropiarse gratuitamente (free-riders) las oportunidades que crean las elevadas concentraciones y flujos de peatones para satisfacer la demanda "al paso" de bienes de consumo masivo".[146] El uso regulado del espacio público se convierte, por lo tanto, en uno de los recursos urbanos que más utilidades y riqueza económica y social puede generar a la ciudad.

Los productos en los que el vendedor informal en el espacio público fisico es al tiempo el productor suelen ser informales, al no cumplir, por ejemplo, con las normas higiénicas o medio ambientales, ya no solo en su comercialización, sino

144 Sentencia T-772 de la Corte Constitucional (M.P. Manuel José Cepeda).

145 Entrevista a Fernando Montenegro, coautor del Plan Maestro del Espacio Público. UNIMEDIOS, 10 de abril del 2005

146 MOLINA, H. y PARDO, M.: *Análisis de Mercado y Viabilidad Financiera de la REDEP Fase I*, Mesa Técnica de Apoyo al IPES, 2007.

en su producción. El registro del FVP muestra que tres de cada 10 vendedores informales en el espacio público de Bogotá elabora su producto. El 60% de estos productores-vendedores se concentra en la producción *in situ* de alimentos de consumo inmediato. Otro 23% son productores de artesanías y juguetes. Los productores de ropa y calzado representan otro 9%, localizándose en áreas específicas de barrios como el Restrepo, 20 de Julio, Chapinero y Ciudad Kennedy. El restante 8% de productos entra en la categoría de misceláneos. Un ejemplo de la comercialización especializada es la realizada en el barrio 20 de Julio donde el producto de mayor comercialización, por parte de 1.945 vendedores, es ropa y calzado (66.9%)[147] .

Los productos de origen ilegal se relacionan, por último, 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. Dadas las dimensiones del mercado en el espacio público físico, la participación de estos productos ilegales y marginales es menor que la de los productos comercializados por empresas legalmente constituidas

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS BIENES COMERCIALIZADOS

Las condiciones concretas de oferta y demanda permiten, desde el punto de vista económico, caracterizar los productos comercializados en el espacio público físico de Bogotá en dos grandes grupos (López, 1986):

i) bienes de consumo inmediato.

En esta categoría se integran los dulces, cigarrillos, productos preelaborados, periódicos, y tarjetas de telefonía, entre otros, que son vendidos por los chaceros, así como los alimentos elaborados *in situ,* que se ponen a disposición de los peatones de todas las condiciones sociales a su paso por las grandes aglomeraciones de la ciudad. La demanda de estos productos está determinada, en efecto, por la *ocasión* que manifiesta el comprador al encontrarse el producto en su trayecto. El 66% de los bogotanos reconocen haber adquirido de hecho algún producto en la vía pública en el último año. [148]

---

147 FVP (2006). Censo a Vendedores Informales del 20 de Julio.

148 A la pregunta *con que frecuencia compra usted a un vendedor am*bulante, el 32% reportó comprar una vez a la semana y otro 29% al menos una vez al mes. El tamaño de la muestra cubrió 781 encuestas, aplicadas en hogares (entre hombres y mujeres, mayores de 18 años de edad, de estratos 1 al 6, residentes en 19 localidades de Bogotá). Fue realizada por Napoleón Franco a solicitud de la Alcaldía Mayor de Bogota, entre 29 de Octubre y el 3 de Noviembre de 2004.

Este tipo de negocios se caracteriza por barreras de entrada y salida muy reducidas. Los estudios del FVP muestran, en efecto, que estos negocios se definen por una baja inversión de capital (una *chaza* promedio tiene un inventario promedio de 150 mil pesos de 2007), y, por tanto, unos costos hundidos mínimos, lo que permite al detallista tanto la rotación estacional de productos (cuando llueve vende paraguas, por ejemplo) como su rápida salida. Esto explica que estas ventas *al paso* de bienes de consumo inmediato sean realizadas por un segmento importante de vendedores (45%).

El nivel de actividad de las ventas de bienes de consumo inmediato está determinado, en mayor parte, por los bienes (periódicos, cigarrillos, dulces, alimentos preelaborados, tarjetas de telefonía, fundamentalmente) que le suministra el sector formal para su venta. Esta relación entre vendedores informales y las grandes empresas formales del país, es, como se indicó más arriba, la norma, y no la excepción, en el espacio público físico. Muchos de estos productos son suministrados a los vendedores en el puesto de trabajo de manera directa por los productores (como los periódicos, cigarrillos, gaseosas y algunos alimentos preelaborados). Una cuantificación de las ventas mensuales de estos productos, realizada por el FVP, las estima en 20 mil millones de pesos.

Cuadro 12. Cuantificación de las ventas de productos de consumo inmediato en el espacio público de Bogotá

PRODUCTO	VENTAS MENSUALES
Helados	$ 501.850.589
Periódicos	$ 2.062.976.454
Tarjetas de telefonía	$ 2.463.459.080
Cigarrillos	$ 2.136.691.866
Alimentos Preelaborados[1]	$ 9.826.951.417
Otros Productos de la Chaza[2]	$ 2.367.911.721
Flores[3]	$ 664.851.661
TOTAL VENTAS MENSUALES EN EL ESPACIO PÚBLICO	$ 20.024.692.788

Fuente: Estimativos del FVP (Cálculos a Precios de 2007)

Esta dependencia del sector formal, junto al número, movilidad y dispersión de los vendedores, dan cuenta de la baja organización de los vendedores de este tipo de productos.

BY HOM

ii) De otro lado, se encuentran los bienes manufacturados de mayor duración

En este grupo se incluyen las confecciones, el calzado, las artesanías, los juguetes y los misceláneos, entre otros. Estos bienes se comercializan en zonas específicas de la ciudad, dirigiéndose a la satisfacción de la demanda al detal de sectores populares. Tan solo el 23% del conjunto de hogares reporta, de hecho, comprar ropa en la vía pública, mientras solo el 4% lo hace con respecto al calzado.[149]

Por el tipo de productos, sus inventarios son de mayor cuantía que en el caso de los negocios vinculados con los bienes de consumo inmediato. Aunque de otro modo, la localización del puesto es también en este caso fundamental, no solo por el tráfico natural e inducido, sino también por la homogeneidad social, ya trabajan, en general, con una clientela establecida. Además de un mayor capital físico, la comercialización de estos productos exige una mayor especialización y dedicación, lo cual aumenta las barreras de entrada al negocio y sus costos de salida.

Los ingresos medios provenientes de la comercialización de estos productos manufacturados, como muestra el cuadro 11, son superiores en un 47% frente a los de consumo inmediato.

Cuadro13. Diferenciales de ingreso por tipo de bien

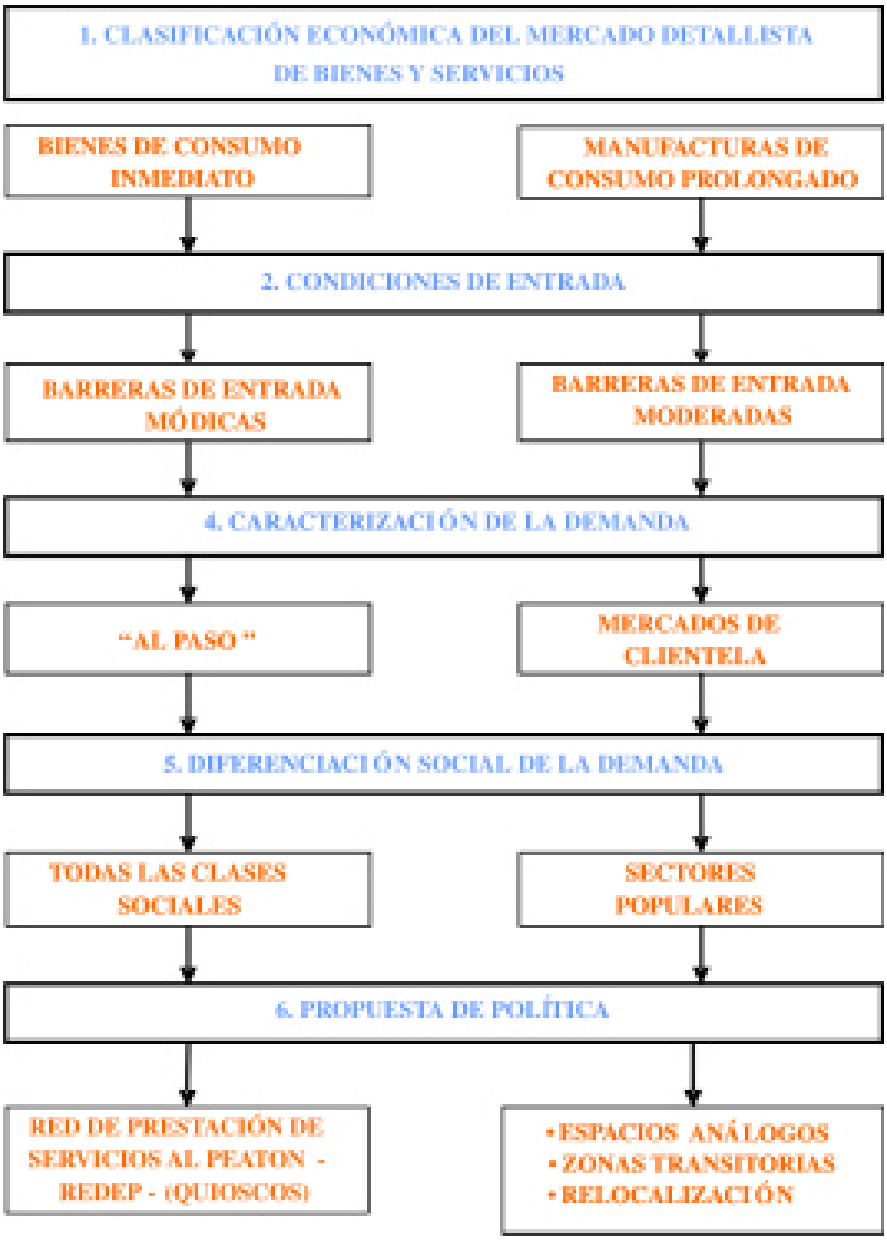
TIPO DE BIEN	INGRESO MEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
Consumo Inmediato	$ 665.004,7	$ 263.599,43
Productos Manufacturados	$ 979.800,1	$ 617.294,79

Fuente: Cálculo de los autores a partir de la línea de base del FVP

Lo anterior se puede sintetizar esquemáticamente en el siguiente diagrama.

149 Encuesta citada de Napoleón Franco.

Diagrama 5: Clasificación económica del mercado de las ventas informales en el espacio público



Fuente: IPES

Estas diferencias de oferta y demanda en los principales productos que se comercializan en la calle señalaron al Plan Maestro de Espacio Público, dentro del espíritu de regulación de esta actividad, dos formas de intervención claramente diferenciadas. Primero, la Red de Prestación de Servicios al Peatón –REDEP- , o quioscos, que se colocarán en los corredores de mayor flujo de la ciudad y donde se venderán exclusivamente bienes de consumo inmediato. Segundo, para la comercialización de bienes manufacturados distintos (de con-

sumo prolongado) se establecieron las zonas de transición, los espacios análogos y los proyectos de reubicación comercial, cuyos alcances se precisan en el siguiente capítulo.

INGRESOS DE LOS VENDEDORES INFORMALES SEGÚN LOS PRODUCTOS QUE VENDEN

El FVP (2006 y 2007) ha desarrollado estudios sobre ingresos de vendedores en el espacio público físico de Bogotá con población no beneficiada por sus programas institucionales, los cuales muestran: i) que los ingresos varían con los tipos de productos; ii) que los vendedores tiene ingresos promedio superiores a los reportados en la línea base del FVP, lo cual confirma el acertado proceso de focalización seguido por la institución; y iii) que alrededor de ese ingreso medio la dispersión es grande. A continuación se muestran los resultados de estas mediciones.[150]

Ingresos de *Chaceros*

El primero de los estudios del FVP fue realizado, en marzo de 2006, a 200 vendedores de cigarrillos y dulces, los denominados *Chaceros,* de las 19 localidades de la ciudad. Los resultados indican que un vendedor sale a la calle cada día con un inventario de 151.635 pesos en promedio. Las ventas promedio diarias registradas ascienden a $68.416 (pesos de 2007).

Cuadro 14. Bogotá. Cuantificación de las ventas diarias de una *chaza*

VARIABLES	VALOR PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
INVENTARIO DIARIO PROMEDIO DE UNA CHAZA	$ 151.635	$ 184.598
VENTAS DIARIAS PROMEDIO DE UNA CHAZA	$ 68.416	$ 70.207
INGRESO PROMEDIO DIARIO DEL VENDEDOR	$ 27.366	$ 23.033
INGRESO MENSUAL DEL VENDEDOR (24 DÍAS)	$ 656.792	$ 426.594
NÚMERO DE DÍAS PROMEDIO EN LA ACTIVIDAD	6	1
NÚMERO DE HORAS PROMEDIO DIARIAS EN LA ACTIVIDAD	10	2,57
MARGEN PROMEDIO DE GANANCIA	51 %	25 %
ROTACIÓN PROMEDIA DEL INVENTARIO (DÍAS)	4,9	3
INGRESO DIARIO RECIBIDO POR EL VENDEDOR QUE NO ES PROPIETARIO	$ 8.364	$ 2.091

Fuente: Cálculo de los autores a partir de las Encuestas del FVP (los valores monetarios están a precios de 2007).

150 FVP. Cuantificación del Valor de las Ventas en el Espacio Público de Bogotá D.C., Mayo 2006.

Con un margen de utilidad medio del 81%, estas ventas representan un ingreso medio diario de 27.366 pesos por detallista, equivalente a $656.792/mes promedio, que en el 2007 equivale a 1.5 salarios mínimos (esto es, superior en un 65% al ingreso reportado por un vendedor de estos productos en la línea de base del FVP).

Obviamente, alrededor de este promedio se presenta una gran dispersión (ver cuadro 15), en un rango que abarca entre medio y siete SMLV.[151] En este marco, cabe destacar que la mitad de los *chaceros* no beneficiarios de los programas del FVP obtienen un ingreso inferior al salario mínimo legal (esto es, equivalente al ingreso promedio reportado por la línea de base del FVP).

Cuadro 15. Bogotá. Rangos de inventarios y ventas media diarias de una *chaza*

RANGOS DE INVENTARIO	%	VENTAS PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
DE $15.296 A $52.112	27,3	$ 33.401	$ 11.864
DE $53.774 A $102.529	25 ,0	$ 79.231	$ 12.648
DE $108.554 A $152.866	23,9	$ 125.686	$ 13.604
DE $1720504 A $197.310	6,9	$ 187.320	$ 9.483
DE $213.731 A $244.501	4,5	$ 231.368	$ 14.712
DE $264.810 A $342.281	6,8	$ 314.926	$ 34.681
DE $450.088 A $799.836	4,5	$ 625.635	$ 158.364
$ 1.174.272	1,1	$ 275.003	
TOTALES	100	$ 68.416	$ 70.207

Fuente: Cálculos de los Autores. Las Cifras Están A Precios De 2007

Ingresos en Misceláneos

Esta categoría incluye la comercialización de productos como joyas, pulseras, manillas, hebillas, gafas, paraguas, etc. La encuesta se realizó a 125 vendedores

151 FVP. Cuantificación del Valor de las Ventas en el Espacio Público de Bogotá D.C., Mayo 2006.

en las diferentes localidades de la ciudad. En promedio un vendedor de misceláneos mantiene un inventario diario de 565 mil pesos y reporta ventas al día de 81 mil pesos. El margen de utilidad en este tipo de productos es del 98%, que representa al detallista un ingreso mensual promedio de 918 mil pesos (es decir, 2.3 SMLV). Este es un ingreso 48% superior al que recibe un vendedor de misceláneos atendido por el FVP.

Cuadro 16. Bogotá. Cuantificación de las ventas diarias en misceláneos

VARIABLES	VALOR PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
INVENTARIO DIARIO PROMEDIO DE MISCELÁNEOS	$ 564.844	$ 1.697.565
VENTAS DIARIAS PROMEDIO DE MISCELÁNEOS	$ 81.650	$ 71.507
INGRESO MENSUAL DEL VENDEDOR (24 DÍAS)	$ 918.400	$ 840.932
NÚMERO DE DÍAS PROMEDIO EN LA ACTIVIDAD	6.2	0.8
NÚMERO DE HORAS PROMEDIO DIARIAS EN LA ACTIVIDAD	9	1.8
MARGEN PROMEDIO DE GANANCIA	98%	1.4%
ROTACIÓN PROMEDIA DEL INVENTARIO	10	15

Fuente: Cálculo de los autores a partir de las Encuestas del FVP . Las cifras están a precios de 2007

Ingresos en alimentos elaborados in situ

Otros segmento abordado por el estudio del FVP en las 19 localidades de la ciudad, cobijó a 159 comerciantes de alimentos elaborados en el mismo sitio de comercialización. Incluye alimentos como pizzas, hamburguesas, perros calientes, empanadas, buñuelos, tamales, bebidas calientes, etc. Por los bienes que utilizan en su labor (carros, carretas) y las mercancías que comercializan, estos vendedores representan una mayor afectación del interés de la colectividad en que el espacio público sea destinado al uso común[152] Además, la venta de estos productos es cuestionada por las condiciones insalubres que conlleva la manipulación de estos alimentos en el espacio público, además de los riesgos de la pipeta de gas con que operan.

Previamente se ha señalado que el 8% de los vendedores de la ciudad realiza su actividad en jornada nocturna y que esta se concentra en la comercialización de alimentos elaborados *in situ*.

La venta de alimentos elaborados *in situ* reporta el mayor margen comercial que en promedio es del 122%, con una alta dispersión alrededor de esa media. Con una rotación de de productos de 1.5 días, estos vendedores reportan un ingreso medio de 936 mil pesos al mes, esto es, equivalente a 1.7 SMLV. Nueva-

152 Sentencia T-772 de la Corte Constitucional (M.P. Manuel José Cepeda)

mente el ingreso de este grupo de vendedores es superior al de un vendedor de alimentos registrado en el FVP, que es de tan solo 0.9 SMLV.

Cuadro 17. Bogotá. Rangos de inventarios y ventas media diarias en alimentos elaborados *in sit*u

VARIABLES	VALOR PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
INVENTARIO DIARIO PROMEDIO DE ALIMENTOS ELABORADOS IN SITU	$ 90.276	$ 101.524
VENTAS DIARIAS PROMEDIO DE ALIMENTOS ELABORADOS IN SITU	$ 49.500	$ 35.331
INGRESO MENSUAL DEL VENDEDOR (24 DÍAS)	$ 936.620	$ 1.482.300
NÚMERO DE DÍAS PROMEDIO EN LA ACTIVIDAD	5,9	1,5
MARGEN PROMEDIO DE GANANCIA	122%	109%
ROTACIÓN PROMEDIO DEL INVENTARIO	1,5	0,8

Fuente: Cálculo de los autores a partir de las Encuestas del FVP (los valores monetarios están a precios de 2007).

Ingresos en Frutas y Jugos

El estudio citado del FVP también cuantificó los ingresos de los vendedores de jugos y frutas a partir de 68 encuestas en las 19 localidades de la ciudad. Esta actividad es realizada en carretas y carros lo que obliga al vendedor a ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público, *lo cual implica una afectación más gravosa del interés colectivo*.[153]

Con un inventario medio de productos de 130 mil pesos, un vendedor de frutas y jugos reporta ventas diarias en promedio de 84 mil pesos, y la obtención de un ingreso medio de 848 mil pesos, que equivale a 2.2 salarios mínimos legales. Este ingreso es el doble del reportado por un vendedor de jugos inscrito en el FVP.

Cuadro 18. Bogotá. Rangos de inventarios y ventas media diarias de frutas

VARIABLES	VALOR PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
INVENTARIO DIARIO PROMEDIO DE FRUTAS	$ 129.133	$ 122.077
VENTAS DIARIAS PROMEDIO DE FRUTAS	$ 84.116	$ 71.013
INGRESO MENSUAL DEL VENDEDOR (24 DÍAS)	$ 847.883	$ 480.198
NÚMERO DE DÍAS PROMEDIO EN LA ACTIVIDAD	6,2	1,2
MARGEN PROMEDIO DE GANANCIA	100%	84%
ROTACIÓN PROMEDIA DEL INVENTARIO	3,6	3,6

Fuente: Cálculo de los autores a partir de las Encuestas del FVP. (Los valores monetarios están a precios de 2007).

153 Sentencia T-772 de la Corte Constitucional (M.P. Manuel José Cepeda)

Ingresos en Flores

El FVP, en asocio de Asocolflores, realizó en marzo de 2006 una caracterización socioeconómica de los vendedores informales de flores. La muestra cobijó a 599 vendedores minoristas ubicados en los exteriores de los principales puntos de concentración de ventas al detal de la ciudad, como la Plaza de Paloquemao, Cementerio del Apogeo, Cementerio del Sur, Flores de la 200, Flores de la 68 y Flores de la 26.

El estudio identificó la comercialización de 113 tipos de flores, siendo las más vendidas: rosa, astromelia, clavel y crisantemo. El 68% de las flores proviene de municipios vecinos con cultivos de exportación.

Los vendedores reportan un inventario promedio de 354 mil pesos y ventas diarias promedio de 48 mil pesos.

Cuadro 20. Bogotá. Rangos de inventarios y ventas media diarias en flores

VARIABLES	VALOR PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
INVENTARIO DIARIO PROMEDIO DE FLORES	$ 354.862	$ 492.704
VENTAS DIARIAS PROMEDIO DE FLORES	$ 47.429	$ 41.133
INGRESO MENSUAL DEL VENDEDOR (24 DÍAS)	$ 654.643	$ 653.146
NÚMERO DE DÍAS PROMEDIO EN LA ACTIVIDAD	5,3	1,9
MARGEN PROMEDIO DE GANANCIA	114%	46%
ROTACIÓN PROMEDIA DEL INVENTARIO	1,9	7,7

Fuente: Cálculo de los autores a partir de las Encuestas del FVP. (Los valores monetarios están a precios de 2007).

Las flores reportan al vendedor un ingreso medio de 654 mil pesos al mes, equivalente al 1.4 SMLV. Este ingreso es igual al reportado por un vendedor de flores registrado en el FVP.

LAS DIFERENCIAS DE INGRESOS ENTRE FUENTES DE INFORMACIÓN

La clasificación de la actividad de los vendedores a partir del tipo de bienes comercializados permite observar la heterogeneidad de este sector informal, además de la gran dispersión de ingresos (cuadro 24). En efecto, los ingresos medios de los vendedores en el espacio público físico de Bogotá se encuentran

entre 0.8 de un salario mínimo legal de un *chacero* atendido por el FVP, y los 2.3 de un vendedor de productos misceláneos no cubierto por los programas de la institución.

Cuadro 21. Bogotá, promedio de ventas mensuales obtenidas en el espacio público en n° de salarios mínimos legales vigentes de 2007

TIPO DE PRODUCTO	Beneficiario FVP	Fuera del FVP
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: Cálculo de los autores a partir de las Encuestas del FVP		

Fuente: Cálculo de los autores a partir de las Encuestas del FVP

Respecto a los vendedores no cubiertos por los programas del FVP, que presentan unos ingresos medios superiores (Cuadro 24) es importante señalar también presentan una gran dispersión alrededor de su media. A tal punto que el 45% de ellos tiene un ingreso menor o igual a un vendedor de la base del FVP.

El análisis anterior muestra, **en conclusión**, que la informalidad económica, en general, y las ventas informales en el espacio público físico, en particular, trascienden el hecho de ocupar físicamente el espacio público físico, estando asociadas de manera estructural con las transformaciones en el modelo de desarrollo y las nuevas formas de trabajo y organización, que afectan a la sociedad colombiana de modo similar que a otros muchos países. Colombia experimenta, en efecto, 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 precarización.

Estos procesos glocales, que se expresan de manera concreta en cada sociedad particular, afectan de manera heterogénea a distintos individuos, de acuerdo con su porfolio de capital humano, físico y social, su ciclo vital y empresarial, así como su cultura, valores y marco de evaluación. La polarización del mercado laboral viene en efecto de la mano, por una parte, de 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.

Todas estas transformaciones en el modelo de desarrollo y el mercado de trabajo han venido agravando las dificultades de acceso en los espacios públicos económicos, sociales, políticos, culturales, estéticos y ambientales formales no solo para los que tradicionalmente han estado excluidos (los de menor educación, que llevan un promedio de 15 años en el espacio público físico, en el caso de Bogotá), sino también para aquellos que, ocupando antes puestos bajos y medios en el mercado laboral formal, quedaron ahora fuera de él. Siete de cada diez vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá estuvieron de hecho alguna vez empleados. Como vimos en nuestro estudio de caso de manera particular, los jóvenes y los adultos mayores son en general los grupos etáreos con mayores dificultades a ese respecto.

La precarización generalizada del empleo formal es también capital. Las estadísticas indican que solo la mitad de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá hicieron algún esfuerzo para conseguir empleo en el último año. El 38% de aquellos que estuvieron alguna vez empleados declara no querer abandonar las ventas informales en el espacio público. 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 efectivamente a menudo una opción "voluntaria" para muchos informales. Éstas acogen en la actualidad ya no solo los individuos excluidos del acceso a un empleo formal, sino también a aquellos excluidos del acceso un empleo formal no precario, que, como indicamos, en el mercado laboral actual, representan un porcentaje muy elevado de la fuerza de trabajo. El carácter reducido de las barreras de entrada a las ventas informales en el espacio público físico facilita además la operación de muchas de estas personas en la informalidad.

El análisis del comercio en el espacio público físico debe considerar, asimismo, el proceso de informalización de muchos procesos de producción, distribución y comercialización. Las ventas informales en el espacio público físico están en efecto estructuralmente vinculadas con la economía formal. Este capítulo ha evidenciado el papel que juegan las empresas legalmente constituidas como elemento dinamizador y vehículo para la existencia y proliferación de las ventas informales en el espacio público físico en el caso de Bogotá. Es la alta rentabilidad de este canal comercial informal, al permitir ampliar la distribución de sus productos y potenciar la evasión y elusión de responsabilidades tributarias y laborales, y no los vendedores informales propiamente, como afirma una parte importante de los comerciantes formales, el verdadero fundamento de la competencia desleal.

La importancia de estas actividades en el modelo de desarrollo, de organización económica y social, y el mercado de trabajo, no coincide, sin embargo, con las condiciones de vida de la población que las lleva a cabo. El análisis del caso particular de Bogotá permite señalar, sin duda alguna, que la actividad de las ventas informales en el espacio público físico es, tanto desde el punto de vista de los ingresos como de las condiciones de seguridad social, una alternativa laboral precaria.

La caracterización de los mercados, con la identificación de uno destinado al consumo no inmediato de sectores de bajos ingresos, da cuenta, en esa línea, de las dificultades de un grupo muy grande población para realizar su consumo en el mercado de bienes formal. Los vendedores informales en el espacio público físico son, como hemos visto, una población en desventaja social. No es gratuito, de hecho, que la mitad de los vendedores de Bogotá vivan en las cuatro localidades más pobres de la ciudad.

Nada de lo anterior es baladí. Aun reconociendo que un ritmo fuerte y estable de crecimiento es fundamental para crear empleos de calidad aceptable, este diagnóstico también muestra, en efecto, que los argumentos de orden macroeconómico son insuficientes tanto para explicar como para remover las causas de la pobreza urbana, en general, y del desempleo persistente y la alta precariedad de los empleos existentes en la capital, en particular. Es necesario abordar, en efecto, el acceso y la participación de los distintos habitantes urbanos a los distintos espacios públicos económicos, sociales, culturales, estéticos, ambientales y políticos. Esto no podrá hacerse sin discusiones y decisiones sustanciales en el espacio público-público, que pongan en escena la urgencia de actuar de manera inclusiva e integral frente a este fenómeno. La revisión histórica de la regulación de las ventas informales en el espacio público físico de la ciudad de Bogotá da cuenta de esta discusión.

Capítulo IV

MARCO REGULATORIO DE LAS VENTAS INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DE BOGOTÁ

Marco regulatorio de las ventas informales en el espacio público físico de Bogotá

Uno de los temas más sensibles social y políticamente en las grandes ciudades es el de las ventas informales en el espacio público físico. Sus externalidades positivas y negativas, como la congestión del espacio público físico, la inseguridad, la presencia de capitales ilegales (en mercancías piratas y de contrabando), el trabajo infantil, la manipulación de alimentos elaborados en la calle y/o la presencia de vendedores extranjeros, hacen de estas prácticas una realidad que las autoridades deben tanto valorar como regular, sin posibilidad alguna de ignorarla. Su constancia a lo largo del tiempo ha obligado a las diferentes Administraciones de Bogotá a crear una legislación específica destinada a reglamentar y regular esta actividad informal.[154]

Se distinguen, a ese respecto, dos marcos claramente diferenciados. El primero concibe la actividad comercial como una ocupación indebida del espacio público físico, atribuyendo su reglamentación y control a los códigos de policía. Es así como, considerando que las ventas informales en el espacio público físico constituían un problema de orden público, el Fondo de Ventas Populares fue adscrito a la Secretaria de Gobierno en su creación. El segundo, expresado en las Sentencias SU-360 de 1999 y T-772 de la Corte Constitucional colombiana, y definido por el espíritu del Estado Social de Derecho contenido en la Constitución Política de 1991, conduce a abordar, en cambio, el desafío de conciliar y armonizar el conflicto que surge entre la necesidad de preservar el espacio público físico para el disfrute colectivo y el derecho al trabajo de los vendedores

154 El artículo 21 del Decreto Distrital 190 de 2004 define el Sistema de Espacio Público del Distrito Capital 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.

informales.[155] En correspondencia con esta nueva concepción, las acciones distritales dirigidas a los vendedores informales en el espacio público físico están hoy en cabeza del Instituto Para la Economía Social –IPES- (antiguo FVP), adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

El presente capítulo sintetiza y describe la jurisprudencia existente en relación con la reglamentación y regulación de las ventas informales en el espacio público físico. Se describen, en particular, los decretos y acuerdos expedidos para tal fin a lo largo de ochenta años en la ciudad de Bogotá.

4.1 Las ventas informales en el espacio público físico como problema de orden público

La informalidad económica, en general, y las ventas informales en el espacio público físico, en particular, no son, como se resaltó, un fenómeno exclusivo de las ciudades latinoamericanas, sino presente también en las grandes urbes del mundo desarrollado y en desarrollo. Como en éstas, tampoco en Bogotá su ejecución es un fenómeno reciente. Como señalan Gómez et al (1998):

> "...Desde la colonia, el comercio callejero ha estado presente como actividad comercial de la capital y era ejercido por españoles pobres, criollos e indigentes. Durante el siglo XIX el comercio callejero se desarrolló como actividad exclusivamente de subsistencia y como única forma de distribución de bienes artesanales, ante la incapacidad económica de ofrecer los productos en recintos regulados por la ley. Dicha actividad se desarrolló en medio de una economía de guerra, fragmentación e inestabilidad de un Estado regulador y mercados dislocados, inconexos, incipientes y ausencia de vías de comunicación".[156]

El Acuerdo 37 de 1932[157]

El aumento creciente de los vendedores minoristas en las vías y espacios públicos físicos de Bogotá era ya notablemente evidente en los años treinta del siglo pasado, contando la ciudad con apenas 282.000 habitantes. Expresión de esta situación es la expedición por parte del Concejo de Bogotá del Acuerdo 37 de

155 Ver, entre otras, las sentencias SU-360 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); T-499 de 1999 (M.P Alejandro Martínez Caballero) y SU-601A de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa); T-772 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda).

156 GÓMEZ, L., HUERTAS, G., y OLEA, D.: (1998): *Desafíos de La Modernización y Sector Informal Urbano. El Caso de Colombia*, Documentos de la OIT, No. 87, 1998.

157 Dado en Bogotá, a veintitrés de agosto de mil novecientos treinta y dos.

1932, que dicta varias medidas en relación con el gremio de vendedores ambulantes y sobre ciertos expendios de mercancía.

Respecto a lo primero, el acuerdo cataloga como vendedores ambulantes a

> "…todos aquellos individuos que venden mercancías, ya sea ofreciéndolas en las vías públicas, ya en los domicilios y locales particulares, ya en los salones de espectáculos, sea por medio de muestrarios, facturas u otros sistemas".

El Acuerdo 37 divide adicionalmente a los vendedores ambulantes en cuatro categorías:

> "i) los vendedores ambulantes propiamente dichos que ofrecen en las calles y casas de la ciudad mercancías u obras de procedencia extranjera, tales como ropa hecha, sombreros, artículos de lujo, corbatas, paños, mantas, cucherías, alhajas, etc., los cuales llevan a la vista; ii) los corredores de comercio y agentes viajeros, o sean aquellos que corretean mercancías por cuenta de almacenes o casas del Exterior, y llevan consigo sólo un muestrario; iii) los vendedores ambulantes de variedades fabricadas por ellos mismos, tales como artefactos de madera, mimbre, fique, alambre, (sic) barro, etc.; y iv) los vendedores ambulantes de comestibles y café".

El Acuerdo establece los requisitos que debe cumplir todo vendedor informal para tener derecho de matrícula,[158] esto es una placa con el número orden de su patente. Ésta es suministrada por la Oficina de Aforos, a un precio que varía entre cincuenta centavos y ocho pesos, dependiendo la categoría, debiendo ser portada en la solapa del saco.[159]

El acuerdo crea, además, el impuesto de vendedores ambulantes, tasado entre cincuenta centavos a tres pesos mensuales, que fijará en cada caso la Junta Municipal de Aforos. Establece que los vendedores ambulantes de la categoría iv) quedan exentos de todo impuesto, y los de la categoría iii) sólo podrán ser gravados con el *minimum* del impuesto.

El Acuerdo es terminante en que los vendedores ambulantes no podrán tener puestos en los lugares públicos de gran circulación.

---

158 Presentar un certificado de sanidad de la Dirección Municipal de Higiene, y si el vendedor ambulante es extranjero, deberá presentar su cédula de extranjería, expedida por la oficina respectiva de la Policía Nacional, en que conste que se halle registrado allí.

159 "El vendedor ambulante de las categorías i), iii) y iv) está obligado a llevar en la solapa del saco una placa con el número de orden de su patente, la cual será suministrada por la Oficina de Aforos". Acuerdo 37 de 1932.

DECRETO 76 DE 1950[160]

Expedido por el Alcalde de Bogotá en el momento en el que la ciudad contaba con 715.000 habitantes, y dirigido a reglamentar la "profesión popular" de vendedor ambulante, señala en la exposición de motivos los impactos negativos que llevaba consigo esta actividad, de la siguiente forma:

> "…1. Que debido al desarrollo de la ciudad, que ha traído nuevos problemas relacionados con la circulación, vigilancia, aseo, etc., se hace necesario dictar los reglamentos de policía que correspondan a las nuevas situaciones existentes;
>
> 2. Que entre las diversas profesiones populares, la de vendedores ambulantes es una de las que presentan aspecto más complejo, por estar integrada por afiliados de clases muy distintas, que carecen de reglamentaciones precisas, como los vendedores de cacharrería, de prensa, de loterías, gremio de lustradores de calzado, fotógrafos, etc.;
>
> 3. Que a estos oficios pueden dedicarse infinidad de personas, no todas de antecedentes recomendables y sin responsabilidad, que desprestigian lo gremios de trabajadores y constituyen un serio problema para las autoridades de policía".

El decreto clasifica los vendedores ambulantes en tres clases. La primera incluye a fotógrafos, cacharreros, loteros, vendedores de mercancía y mercachifles o buhoneros; la segunda, vendedores de especificados; y la tercera, vendedores de prensa, limpiabotas, floristas y vivanderos.

La nueva reglamentación, cuyo cumplimiento estaba bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, exigía cumplir las siguientes condiciones para poder operar en el espacio público: i.) perfecto estado sanitario, con certificación expedida por la Dirección Municipal de Higiene, que debía revalidarse cada seis meses; ii.) antecedentes satisfactorios y de conducta certificada por la Policía Nacional; iii.) tener edad mayor de 21 años, admitiéndose solo hombres menores de 21 años cuando se trataba de lisiados, pero en ningún caso a menores de 15 años. Tampoco se expedian licencias a mujeres; iv.) prueba de la nacionalidad colombiana; v.) libreta militar; vi.) cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad, según el caso, y vii.) recibo de pago del valor del carné, que debe expedir la Tesorería Municipal mediante la consignación de un peso ($ 1) moneda corriente.

Para la adquisición del «carné de vendedor ambulante» cada individuo debía pagar, mensualmente, y de manera diferenciada, impuestos municipales: si se

---

160 Dado en el Palacio Municipal de Bogotá, a 22 de febrero de mil novecientos cincuenta.

incluía en la primera clase, 6 pesos; en la segunda, 4 pesos, y en la tercera, 2 pesos.[161]

El Decreto obliga a la Secretaría de Gobierno a llevar libros de Registros de Vendedores Ambulantes, en donde se anotaba el número de la patente, el nombre del vendedor con su retrato, los artículos que expendía, el domicilio, la cédula, el gremio que lo respaldaba, la clase en que estaba inscrito y demás detalles importantes.

Además obligaba a los gremios a mantener uniformados a sus afiliados, *con uniformes que escogerán libremente y que registrarán en la Secretaría de Gobierno.* Estas agremiaciones o sindicatos debían asegurar, ante una compañía de seguros por cuantía de $ 5.000, $ 3.000 y $ 1.000, según la clase, 1, 2 y 3 de vendedores ambulantes que representara, la buena conducta de sus afiliados.

El Decreto establecía que con excepción de los fotógrafos y limpiabotas, "que podrán permanecer en los sitios precisos que se les asigne por la Alcaldía, ningún otro vendedor ambulante podrá estacionarse en ninguna vía pública, parque, ni plaza, ni ejercer su oficio en las calles o lugares en que la policía no prohíba".

La Alcaldía procedería a hacer construir en los lugares adecuados de las vías centrales, plazas o parques, quioscos especiales para la venta de prensa, golosinas, loterías, flores, etc., y los alquilaría, por el sistema de licitación, a los gremios de vendedores ambulantes.

Finalmente, se limitaba el número de vendedores ambulantes "al que actualmente está afiliado a sindicatos con personería a asociaciones legalmente formadas, más un diez por ciento (10%) que cubrir las peticiones de agremiación pendientes".[162]

161 El carné caducaba por: a) deuda de dos o más mensualidades de impuesto; b) cualquier acto de mala conducta, debidamente comprobado, en el ejercicio de las actividades del negocio; c) dos o más sanciones de autoridad competente, por faltas e infracciones distintas de las del negocio propio del vendedor; d) dejar de pertenecer al sindicato o asociación respectiva; e) tres infracciones a los reglamentos municipales sobre vendedores ambulantes.

162 Ibíd., artículo 6.

DECRETO 573 DE 1957 [163]

El Alcalde Mayor de Bogotá establece:

> "… Que el creciente desarrollo de la ciudad hace necesaria la reglamentación de algunas actividades profesionales que guardan estricta relación con la salubridad y tranquilidad públicas, el tránsito, la circulación y el aseo…".

El Decreto prohíbe las actividades de vendedores ambulantes en los siguientes sectores: a) la carrera 7, desde la calle 9 a la calle 26; b) el Parque Santander; c) la Avenida Jiménez de Quesada, desde la carrera 14 hasta la carrera 4; d) la carrera 8, desde la calle 9 hasta la calle 26; y e) la calle 22, entre las carreras 14 y 4. Se exceptuaban de esta pohibición, provisionalmente, los vendedores de prensa y lotería.

DECRETO 227 DE 1964[164]

La Alcaldía de Bogotá decreta que, para ejercer su profesión, todo vendedor ambulante requiere una licencia otorgada por la Secretaría de Gobierno Distrital. Para obtenerla licencia, el vendedor debe presentar los siguientes documentos: i.) cédula de ciudadanía; ii.) carné del DAS; iii.) carné de sanidad expedido por la Secretaria de Salud Publica Distrital; y iv.) copia de la declaración de la renta y el patrimonio de exclusiva propiedad. Los vendedores ambulantes de helados, ostras, dulces y bebidas necesitaban, además, licencia previa concedida por la Secretaría de Salud Pública Distrital.

El decreto clasificaba los vendedores informales en el espació público físico en dos grandes grupos: i) los estacionarios, que abarcan los buhoneros o cacharreros, los vendedores de fruta y los vendedores de mercancías en general; y ii) los ambulantes o *maneros.*

Establecía que los vendedores de fruta, cigarrillos, revistas y periódicos, expenderían sus artículos en vitrinas diseñadas o quioscos distribuidos en los sitios que fijase la Secretaría de Gobierno, previa demarcación, sin llegar a sobrepasar el número de seis puestos por cuadra. A su vez, los vendedores de mercancías en general, los buhoneros y cacharreros expenderían sus artículos en las «Galerías Nariño» (antiguo parqueadero de San Victorino), distribuidos en 748 puestos que el Distrito Especial de Bogotá, adjudicaría en contra de arren-

163 Dado en el Palacio Distrital de Bogotá a 9 de Julio de 1957.

164 Dado en el Palacio Distrital de Bogotá, D. C., en el mes de Marzo de mil novecientos sesenta y cuatro.

damiento, previos los requisitos legales. Ninguno de los vendedores podría ubicarse en sitio diferente al señalado en la licencia expedida. Los vendedores ambulantes o maneros no podrían estacionarse además en ningún sitio determinado y portarían sus artículos en una cartera de mano o caja de madera cuyas dimensiones no podrían pasar de .60 centímetros de largo por 0.40 centímetros de ancho.

Todo vendedor debía portar en lugar visible una placa especial numerada, con su respectiva licencia, retrato y datos de identificación, clase de mercancías que vendía y sitio de ubicación. El decreto establecía las siguientes prohibiciones:

- la venta de toda clase de artículos en catres, mesas, cajones o similares, en los andenes y vías públicas de la ciudad de Bogotá, en las zonas comprendidas entre la Avenida primera y la calle setenta y dos y entre la carrera primera y la carrera 20.

- la permanencia de niños alrededor de los puestos fijos de venta de frutas o en torno de los vendedores ambulantes.

- la trituración de carozos, almendras, nueces, etc., los mandamientos y la preparación de tajas de frutas en las vías públicas.

Las sanciones por contravenciones al decreto son: la primera vez, multa de $2 a $ 20, convertibles en arresto y la suspensión de la licencia por 30 días; y la segunda vez, el decomiso de la mercancía y la cancelación de la licencia o la rescisión del contrato de arrendamiento si es adjudicado en las «Galerías Nariño».

ARTÍCULO 80 DEL CÓDIGO DE POLICÍA DE BOGOTÁ[165]

Determinaba que correspondía a las autoridades de policía proteger la integridad del espacio público físico y su destinación al uso común, y, de manera especial, velar por la conservación, mantenimiento y embellecimiento de los bienes del espacio público físico de dominio público.

Señalaba que la ocupación indebida del espacio público físico construido no sólo era un factor importante de degradación ambiental y paisajística, sino que entorpecía, además, la movilidad vehicular y peatonal, poniendo en peligro la vida, la integridad y el bienestar de las personas.

165 Dado en el Concejo de Bogotá el 20 diciembre de 2002.

De manera general, el artículo consideraba las ventas informales ambulantes y estacionarias como formas de ocupación indebida del espacio público físico. Determinaba que debía existir permiso de la autoridad competente para que existiera ocupación del espacio público físico en debida forma por ventas ambulantes o estacionarias.

Entre los comportamientos que favorecían la protección del espacio público físico anotaba los de no patrocinar, promover o facilitar directamente o a través de un tercero la ocupación indebida del espacio público físico mediante venta ambulante o estacionaria.

LA LEY 9 DE 1989[166]

En su artículo 7º, esta ley autorizaba el aprovechamiento económico del espacio público físico, facultando a los municipios a crear entidades responsables de administrarlo, desarrollarlo, mantenerlo y apoyarlo financieramente.

4.2 LAS VENTAS INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO COMO PROBLEMA DE DESARROLLO ECONÓMICO E INCLUSIÓN SOCIAL

Constitución Política de 1991

La Constitución de 1991 va a representar un cambio radical en todos los órdenes, y en particular en lo que corresponde a la comprensión y regulación de las ventas informales en el espació público físico urbano. La Constitución de 1991 conducirá, de hecho, a la formulación de nuevas leyes y la reformulación de algunas de las antiguas, en la búsqueda de una sociedad más democrática y participativa que garantice un orden político, económico y social justo, cambiando así de manera capital el espacio público-público.[167] Con la aprobación de la Constitución Política en 1991, Colombia se instituye, en particular, como un "Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".[168]

---

166 Enero 11 de 1989.

167 Constitución Política de Colombia 1991. Titulo I: de los principios fundamentales. www.banrep.gov.co

168 Constitución Política de Colombia, artículo 1.

A los efectos de dar cumplimiento y satisfacción a esos principios, la Constitución subraya que "… las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares".[169]

Aunque la carta constitucional autoriza y legitima el ejercicio de la libre empresa, el Estado se reserva, con el propósito de garantizar lo anterior, la capacidad de intervenir previo mandato legal, a fin de racionalizar la economía y conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del medio ambiente.[170]

A ese respecto, el artículo 13 declara que "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta…".[171]

Para ello, el artículo 334 establece que "la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Éste intervendrá por mandato de la Ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución,

---

169 Ibid., artículo 2.

170 En su artículo 58, la Constitución indica, de hecho, que "se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (…) La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. (…) El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio". Y en el artículo 333 "La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. (…) La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades". Constitución Política de Colombia.

171 Constitución Política, artículo 13.

utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía…".

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Los artículos 365 y 366 indican, respectivamente, que "los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional…" y que "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable…". Los artículos 79 y 80 señalan adicionalmente que "todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines", declarando que "el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados".

De acuerdo con el artículo 91 de la Constitución, el Estado tiene el deber de "velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular...". La consagración de este deber constitucional es reflejo de la importancia otorgada por la Constituyente a la preservación de espacios urbanos abiertos al uso de la colectividad, que, como lugar común de interacción, soportan el quehacer urbano y el desarrollo físico social, cultural y humano de las ciudades.

La constitución de Colombia como un Estado social de derecho, expresada a lo largo de los diversos artículos que la componen, supondrá, en este contexto, una transformación radical de la normatividad referida al espacio público físico, en general, y las ventas informales en el espacio público físico, en particular. Si antes de ella, éstas se abordaban desde lo policivo, ahora se mirarán desde la óptica del desarrollo económico y la inclusión social.

La ley colombiana ha delegado, en este sentido, en las autoridades locales el deber constitucional y legal de preservar la integridad del espacio público físico, señalando que los bienes que lo conforman son "inalienables, imprescriptibles e inembargables".[172] La preservación de la integridad del espacio público físico está en efecto dirigida a garantizar el uso y disfrute de los bienes públicos por parte de todos los ciudadanos, de forma tal que "nadie puede apropiarse del espacio público para hacer uso de él con exclusión de las demás personas, y es deber de las autoridades desalojar a quienes así procedan, para restituirlo".[173] Para el cumplimiento de este mandato el marco jurídico ha previsto varias disposiciones legales, de los órdenes tanto nacional como distrital:

i) El Decreto-Ley 1421 de 1993, que obliga al Alcalde Mayor de Bogotá a adelantar las actuaciones administrativas necesarias para "velar porque se respete el espacio público y su destinación al uso común"; y a los alcaldes locales, a "dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público… con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales".

ii) El Acuerdo 18 de 1989, esto es, el Código Distrital de Policía de Bogotá, que establece que "la policía velará por la conservación de las vías públicas para que no sean deterioradas, ni indebidamente ocupadas, ni su comodidad y ornato menoscabados, ni la libertad y seguridad del tránsito limitadas", prohibiendo a las autoridades la concesión de permisos "para encerrar u ocupar porción alguna de la vía pública con carácter habitual" y ordenando que "quien ocupe vía o zona de uso público, quedará obligado a su restitución". [174]

iii) En los procedimientos policivos previstos en el Acuerdo 79 de 2003, se señala que las ventas ambulantes o estacionarias en el espacio público físico construido, constituyen una forma de ocupación indebida del mismo, salvo en los casos en que exista el debido permiso expedido por la autoridad competente".[175]

---

172 Constitución Política, art. 63.

173 Ibíd.

174 Art. 119, 120 y 122. En el marco legal aplicable a quienes indebidamente ocupen el espacio público luego de la entrada en vigencia del nuevo Código Distrital de Policía, se encuentran las siguientes normas: (i) los artículos 116, 194, 228 y 229 del Código Nacional de Policía, (ii) los artículos 4-1, 4-8, 4-11, 33-3, 33-16, 68, 69, 100-10, 176, 177, 181, 186, 188, 193-5 y 195-2 del Código Distrital de Policía; (iii) el Decreto 854 de 2001, arts. 20 y 63, (iv) la Resolución 343 del 4 de marzo de 2002, y (v) los artículos 270 y 271 del Código Penal.

175 Numeral 2º del artículo 80.

El mismo Acuerdo establece como "comportamiento que favorece la protección del espacio público, no patrocinar, promover o facilitar directamente o a través de un tercero su ocupación indebida mediante venta ambulante o estacionaria".[176]

Pronunciamientos de la Corte Constitucional

Los pronunciamientos de la Corte Constitucional referentes al espacio público físico y las ventas informales en el espacio público físico a partir de 1991 aplican, en este escenario, el espíritu de la Constitución Política a esta cuestión específica. Los pronunciamientos de la Corte con respecto a la obligación preexistente de proteger el uso común del espacio público físico frente a situaciones concretas de ocupación indebida se orientan así en particular a delimitar los medios y los instrumentos para el cumplimiento de este deber, estableciendo que la recuperación se debe efectuar en forma tal que se protejan los derechos fundamentales de las personas precisados por la jurisprudencia constitucional:

> "Pese a que el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y que se dispongan políticas que garanticen que los 'ocupantes' no queden desamparados porque estamos en un Estado Social de Derecho'".[177]

> "…De lo contrario, tras la preservación formal de ese 'interés general' consistente en contar con un espacio público holgado, se asistiría –como de hecho sucede- al sacrificio de individuos, familias y comunidades enteras a quienes el Estado no ha ofrecido una alternativa económica viable, que buscan trabajar lícitamente a como dé lugar, y que no pueden convertirse en los mártires forzosos de un beneficio general…".[178]

La **Sentencia SU-360 de 1999** retoma este concepto de desamparo, resultante de la acción de la autoridad para preservar el espacio público físico, en las condiciones de alto desempleo que padece la ciudad:

> "…en este esquema es un contrasentido aumentar el desempleo sin presentar alternativas que lo mitiguen, y por consiguiente un juez no puede avalar que se emplee la fuerza precisamente para aumentar la crisis".[179]

176 Artículo 70, numeral 3.

177 Sentencia T-396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell).

178 Sentencia T772 M.P. Manuel José Cepeda.

179 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto al alcance y los límites propios de ese deber estatal estuvieron acotados hasta el 2003 exclusivamente a la situación específica de quienes se encontraban ocupando el espacio público físico como vendedores informales amparados por el concepto de *confianza legítima*, esto es, un conjunto de vendedores que durante largos períodos de tiempo bajo la tolerancia expresa o tácita de las autoridades ha venido ejerciendo esa clase de actividades, y que, de un momento a otro, "han visto (o verían) defraudada su buena fe" con las medidas de la autoridad de desalojo del espacio público físico:

> "...Como derivación del principio de la buena fe, la Corte ha construido el concepto de confianza legítima, en virtud del cual si una persona que desarrolla o ha desarrollado la actividad con un permiso otorgado por la respectiva autoridad, cumple debidamente con la normatividad impuesta, o actúa confiando en los precedentes sentados por la propia Administración, mal podría ser desalojada de la noche a la mañana, sin que se estudiará la posibilidad de reubicarla o brindarle otras oportunidades para seguir laborando, menos aún si en su caso no se ha seguido un trámite mínimo que haya garantizado debido proceso y posibilidades ciertas de defensa".[180]

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-360-99, precisa los alcances de la acción de las autoridades locales en este marco de confianza legítima:

> "...Debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protege garantizando la estabilidad de actos u omisiones ilegales o inconstitucionales, sino a través de la compensación, no necesariamente monetaria, del bien afectado. Igualmente, este principio tampoco significa ni donación, ni reparación, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general".

Posteriormente, la **Sentencia T-772 de 2003** de la Corte Constitucional otorga una nueva connotación al deber preexistente de garantizar el uso común del espacio público físico, pues este "equivale a privar a quienes se ven forzados a recurrir al comercio informal (en tanto alternativa de subsistencia) de los medios lícitos que han escogido para ganarse la vida por medio del trabajo". Plantea, entonces, el mandato de conciliar el derecho colectivo al espacio público físico con el derecho al trabajo, y extiende **a todos los vendedores informales,** no solo a los cobijados por el concepto de confianza legítima**,** los alcances de las acciones de la Administración Distrital. Expresamente señala que las políticas y programas de recuperación del espacio público físico adelantados hasta ese momento por las autoridades no son compatibles con un Estado Social de Derecho:

---

180 Sentencia T-983-2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

> "… Privar a quien busca escapar de la pobreza de los únicos medios de trabajo que tiene a su disposición, para efectos de despejar el espacio público urbano sin ofrecerle una alternativa digna de subsistencia, equivale a sacrificar al individuo en forma desproporcionada frente a un interés general formulado en términos abstractos e ideales, lo cual desconoce abiertamente cualquier tipo de solidaridad. Si bien el interés general en preservar el espacio público prima, en principio, sobre el interés particular de los vendedores informales que lo ocupan para trabajar, las autoridades no pueden adoptar medidas desproporcionadas para promover tal interés general, sino buscar fórmulas conciliatorias que armonicen los intereses en conflicto y satisfagan al máximo los primados de la Carta".[181]

En esta sentencia la Corte reitera los riesgos sociales de las políticas desarrolladas por las autoridades para desalojar los vendedores informales de las calles y privarlos de los únicos medios lícitos de subsistencia personal y familiar – "por ser ésta la única alternativa lícita de subsistencia a su disposición en el contexto general de las dificultades económicas y sociales del país"-, reconociendo así la estrecha, aunque no automática, relación entre la realización de actividades informales en el espacio público físico y la precariedad en las posibilidades de acceso y participación en el espacio público económico formal de los individuos que llevan a cabo estos individuos:[182]

> "….dichos efectos negativos, resultan injustificables a la luz de las obligaciones internacionales del país en materia de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a la luz del principio constitucional del Estado Social de Derecho y sus diversas manifestaciones a lo largo de la Carta".[183]

La Corte establece, entonces, la forma como se deben adelantar las diligencias de preservación y restitución del espacio público físico en atención a la crisis social y económica, respetando concretamente los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y dándole un trato digno a los afectados, en desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho.

> "…las políticas, programas o medidas estatales cuya ejecución conlleve un retroceso en el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, deben ir acompañadas de medidas complementarias que se dirijan a contrarrestar efectivamente las consecuencias negativas de su ejecución, en particular si las personas afectadas por las mismas están en condiciones económicas precarias, y mucho más si con tales políticas, programas o medidas se les puede acabar condenando a una situación de pobreza igual o mayor que la que les aqueja…".[184]

---

181 M.P. Manuel José Cepeda

182 Ibid.

183 Ibid.

184 Ibid.

La sentencia ordena, por tanto, a las autoridades distritales la realización de ciertas actuaciones con anterioridad a la ejecución de programas o medidas de desalojo o de recuperación del espacio público físico que esté invadido u ocupado por vendedores informales. Una de estas actuaciones es la de incorporar un componente obligatorio de provisión de alternativas económicas para quienes dependen del comercio informal para su sustento vital

> "…las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada; con mayor razón si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas pertinentes están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica: frente a estas personas o grupos se deberán adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de tal manera que se respete el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad".[185]

La Sentencia matiza el hecho de que estos programas deben dirigirse de manera prioritaria hacia los vendedores semiestacionarios y estacionaros por sus mayores externalidades negativas sobre el espacio público físico:

> "…considera la Sala que se debe dar prioridad, en cuanto a la aplicación de las referidas políticas, programas, medidas –y de sus alternativas económicas consustanciales- a los vendedores semiestacionarios o estacionarios, puesto que es la actividad de éstos la que representa una mayor afectación del interés de la colectividad en que el espacio público sea destinado al uso común. La actividad desempeñada por los vendedores ambulantes que portan consigo o sobre su cuerpo la mercancía que venden, no representa, *prima facie*, una restricción del derecho de la ciudadanía a gozar de un espacio público amplio; por lo tanto, si las autoridades optan por contribuir a la formalización de su labor de comercio informal, pueden hacerlo, en la medida en que las políticas, programas o medidas que se adelanten con tal fin cumplan con los requisitos señalados en la jurisprudencia de esta Corte y en especial en esta sentencia. Pero la prioridad en cuanto a la recuperación del espacio público se debe centrar en aquellos vendedores informales cuya actividad implica una afectación más gravosa del interés colectivo, quienes por lo tanto habrán de ser los primeros beneficiarios de las decisiones adoptadas en cumplimiento de la presente sentencia".[186]

185 Ibid.

186 Ibid.

DECRETO 98 DE 2004 DE BOGOTÁ

En cumplimiento de la Sentencia T – 772 de 2003, el Alcalde Mayor de Bogotá DC expidió el Decreto 98 de junio 12 de 2004 "por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan", con el fin de garantizar, de una parte, el debido proceso administrativo y trato digno a los vendedores y, de otra, la provisión de alternativas económicas.[187] Este decreto recoge concretamente:

> "Por lo tanto, en aplicación del principio del Estado Social de Derecho y en el contexto de las condiciones sociales y económicas actuales de la capital, las autoridades distritales competentes están en el deber constitucional de incorporar, como parte integrante de dichas políticas, programas o medidas de recuperación del espacio público, un componente obligatorio de provisión de alternativas económicas para quienes dependen del comercio informal para su sustento vital, el cual se debe haber formulado con base en una evaluación y un seguimiento previos y detallados de las condiciones sociales y económicas reales y cambiantes de la capital, con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales a medida que cambia el contexto dentro del cual se van a implementar, de tal manera que exista correspondencia entre tales políticas, programas y medidas y las dimensiones y características del problema social a resolver. En ausencia de este componente, que se debe ofrecer en principio a todos los comerciantes afectados en forma previa a su desalojo, la política, programa o medida correspondiente será ostensiblemente lesiva de los mandatos constitucionales -es decir, inadmisible por su carácter desproporcionado-".[188]

El cumplimiento del mandato de la sentencia por parte de la Administración se identificaba con los postulados del Eje Social del Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*, que consideraban el espacio público físico como un bien incluyente, para un uso democrático, susceptible de un aprovechamiento económico y social regulado y sostenible.

En esta dirección, el Decreto 98 establece las etapas de actuación administrativa previa a los procedimientos de policía en la preservación y recuperación del espacio público físico.

> "…Expedirán el acto administrativo de apertura de la actuación administrativa al que se refiere el artículo 10 del presente Decreto, el cual será publicado en el Registro Distrital, dentro de los 3 días hábiles siguientes a su expedición y se insertará en la página Web de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC. Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la publicación del acto administrativo, se dará a conocer,

187 Ibid.

188 Ibid.

por medio de volantes informativos numerados, a los vendedores informales cobijados por la medida, la apertura de la actuación administrativa de recuperación del espacio público y las alternativas económicas y programas existentes, ofrecidos a través del Fondo de Ventas Populares, aunque éstos vayan a ser adelantados por una entidad Distrital diferente al Fondo.

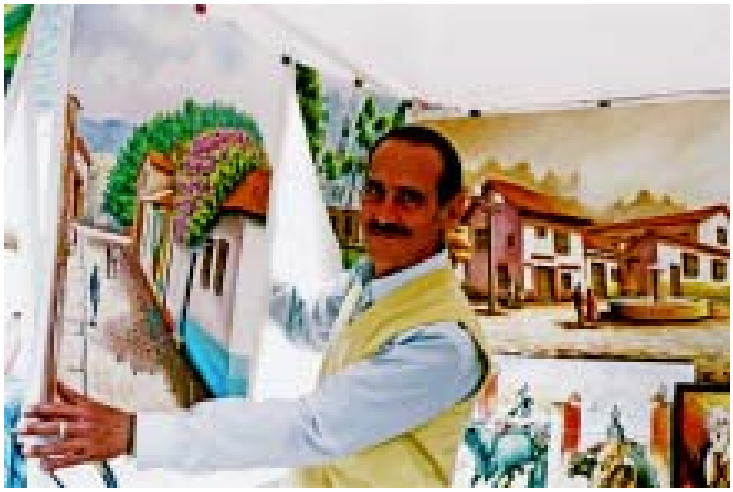
Al momento de la entrega de los volantes, el Alcalde Local en cooperación con otras entidades distritales y la Policía Metropolitana, deberá llenar un registro anexo a aquel donde consten, como mínimo, los siguientes datos del vendedor informal: la ubicación donde desarrolla la actividad, el nombre completo, el número de cédula y la dirección de su domicilio y este será suscrito por el vendedor.

Efectuada la diligencia, la anterior información se remitirá inmediatamente al Fondo de Ventas Populares con el propósito de proyectar adecuadamente las alternativas económicas y programas sociales, y de armonizar esta información con otros programas y entidades gubernamentales. El acto administrativo será comunicado al Ministerio Público, a la Secretaría de Gobierno, al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y al Fondo de Ventas Populares, para lo de su competencia. Agotado el término los vendedores informales cobijados con las medidas, contarán con el plazo de un mes, para seleccionar una de las alternativas económicas y programas ofrecidos, en número igual al determinado en el acto administrativo, a través del Fondo de Ventas Populares. Vencido el término anterior, las autoridades podrán continuar con los procedimientos previstos en el Acuerdo 79 de 2003, aunque algunos de los vendedores informales cobijados con la actuación administrativa no hubieren seleccionado o hecho uso de una de las alternativas y programas presentados por el Fondo de Ventas Populares.

Los Alcaldes Locales, una vez vencido el término establecido en el numeral 6, dictarán, en desarrollo del artículo 181 del Acuerdo 79 de 2003, una orden operativa a la Policía Metropolitana de Bogotá para que ésta, dentro de los 15 días hábiles siguientes, lleve a efecto la restitución inmediata del espacio público previamente definido respecto de todos los vendedores informarles, con excepción de aquellos que se indican en el artículo 11 del presente Decreto, a quienes se les aplicará el procedimiento establecido en los artículos 225 y siguientes del Acuerdo 79 de 2003.

El día de la diligencia, la Policía Metropolitana de Bogotá, adoptará todas las medidas necesarias para evitar confrontaciones con los ciudadanos, propiciando en lo posible una restitución pacífica e inmediata del espacio público.

La diligencia se llevará a efecto por el Alcalde Local quien deberá contar con un delegado del Ministerio Público. No siendo necesaria la asistencia de los Inspectores de Policía de la respectiva Localidad. El Alcalde Local levantará un acta de la diligencia de restitución del espacio público y remitirá copia de la misma al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, a efectos de configurar el inventario de que trata el artículo 14 del presente Decreto y al Fondo de Ventas Populares. En caso de efectuarse aprehensión de bienes o mercancías, la Policía Metropolitana de Bogotá levantará, en el lugar de la diligencia, las co-



rrespondientes actas y pondrá éstas y los bienes o mercancías a disposición del respectivo Secretario General de Inspecciones. Las actas deberán contener como mínimo el nombre del vendedor informal poseedor de los bienes o mercancías, el estado, cantidad y calidad de los mismos. El acta deberá ser suscrita por el vendedor informal y el agente de policía que efectúe la aprehensión.
Una vez en su poder, el Secretario General de Inspecciones procederá a dar aplicación a lo consagrado en los artículos 176 y 177 del Acuerdo 79 de 2003. Surtidas las anteriores actuaciones y procedimientos, el espacio público se entenderá recuperado para todos los efectos legales".[189]

Igualmente, el Decreto 98 establece que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público informará mensualmente al Fondo de Ventas Populares respecto de los espacios públicos físicos susceptibles de ser utilizados para desarrollar programas de uso temporal en el espacio público. Por su parte, el Fondo de Ventas Populares mantendrá permanentemente actualizada la información relativa a las ofertas de alternativas económicas existentes y el listado de personas que ha atendido y que atiende en los diferentes programas realizados.

Respecto a los espacios públicos recuperados el Decreto 98 establece: [190]

"... aquellas personas que ocupen los espacios públicos que hubieren sido recuperados y/o preservados en cualquier tiempo por parte de la Administración Distrital, como consecuencia de las actuaciones administrativas y judiciales, podrán ser retiradas por parte de los miembros de la Policía Metropolitana.

Los bienes y mercancías serán aprehendidos para ser puestos a disposición de la Secretaría General de Inspección respectiva, sin necesidad de Dadelantar la actuación administrativa señalada en el presente Decreto".

Señala, además, que corresponde a los Alcaldes Locales, en coordinación con la Policía Metropolitana de Bogotá, determinar las zonas de su jurisdicción que por cuestiones de seguridad, no puedan ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales.

Asimismo, los Alcaldes Locales, en coordinación con el Fondo de Ventas Populares, determinarán aquellas zonas que deben ser reservadas para desarro-

189 Decreto 98 de 2004.

190 Corresponde al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP adoptar un inventario de los espacios públicos recuperados y/o preservados en cualquier tiempo, el cual deberá ser publicado en la página Web del citado Departamento Administrativo y actualizado mensualmente (artículo 14).

llar actividades comerciales, culturales o de recreación, las cuales no pueden ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales. [191]

Relacionado con las actuaciones de la Policía Metropolitana de Bogotá el Decreto establece en su artículo 15 la capacitación a los miembros del cuerpo de Policía respecto de los procedimientos que habrán de adelantarse para garantizar su completa sujeción a las garantías constitucionales del respecto a la dignidad humana y del debido proceso.

> "…La aprehensión material de los bienes y mercancías con que se ocupa el espacio público constituye el ejercicio legítimo de una actividad de policía, cuyo propósito es complementar la actuación administrativa antes indicada y poner a disposición de los Secretarios Generales de Inspección dichos bienes, para que éstos impongan, si a ello hay lugar, las medidas correctivas de retención y decomiso".

Finalmente, se establece que los bienes comercializados en el espacio público físico cuyo origen sea el contrabando, la piratería u otra forma ilegal, no son cobijados por las competencias especiales del Decreto 98:

> "…La actuación administrativa y los procedimientos de policía antes enunciados se llevarán a efecto sin perjuicio de las competencias especiales que hubieren sido determinadas por la Constitución Política, el Código Penal, de Procedimiento Penal y demás normas especiales, en cabeza de la Policía Metropolitana, la Fiscalía General de la Nación o en cualquier otra autoridad, cuando por razones de la comercialización o tenencia de ciertos bienes o mercaderías, se haya configurado eventualmente un hecho punible".[192]

DECRETO 215 DE 2005 [193]

Este decreto, por el que se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá, tiene por objeto concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con el espacio público físico del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una regulación sistemática en cuanto a su generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico, y apropiación social.

---

191 Para el caso de los vendedores informales estacionarios a los que la Administración les hubiere expedido autorización, el Alcalde Local competente adelantará de oficio, el procedimiento establecido en los artículos 225 y siguientes del Acuerdo 79 de 2003. En todo caso, se deberán ofrecer a este tipo de vendedores las alternativas que se establecen para los vendedores informales de las que trata el Decreto 98 en su artículo 11.

192 Ibíd., art. 17.

193 Dado por el Alcalde Mayor en Bogotá D. C., el 7 Julio de 2005.

Para el logro de estos fines, la estrategia de gestión económica del Plan Maestro establece los siguientes objetivos específicos: 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 físico 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 físico; iv.) organizar y concentrar las fuentes de financiación para la generación y mantenimiento del espacio público físico.

El Plan entiende por aprovechamiento económico del espacio público físico la realización de actividades con motivación económica de manera temporal en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público físico del Distrito Capital, previa autorización de la autoridad pública competente a través de los instrumentos de administración del espacio público físico. El Plan define las áreas del espacio público físico con capacidad para generar aprovechamiento económico, clasificándolas en zonas de aprovechamiento regulado y en zonas de transición de aprovechamientos autorizados, sobre las cuales la Administración Distrital definirá un marco regulatorio.

El Decreto establece, además, que el Alcalde Mayor o la autoridad competente podrán, en forma motivada, establecer zonas de transición de aprovechamientos autorizados, entendidas como una fase del proceso encaminada a la recuperación o renovación de los espacios públicos físicos afectados por la proliferación de ventas informales mientras no se ofrezcan otras alternativas económicas a quienes desarrollan este tipo de actividad.

DECRETO 419 DE 2006 [194]

En el marco del Plan Maestro de Espacio Público, este decreto reglamenta las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados en el Distrito Capital. Estas zonas son los espacios señalados por los Alcaldes Locales para la realización de manera temporal de actividades comerciales por parte de las asociaciones u organizaciones de vendedores informales, cuya determinación física en cada localidad tendrá como fundamento el inventario adoptado por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

194 Del 5 octubre de 2006

De manera excepcional, se podrán ubicar Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados en las zonas especiales y en las áreas incluidas en el inventario de espacios públicos físicos recuperados mediante querella, siempre que se garantice la seguridad y la movilidad en el espacio público físico.

Las personas jurídicas existentes o que se creen como resultado de la agremiación de vendedores informales, previamente registradas ante el Fondo de Ventas Populares,[195] desarrollaran las actividades comerciales en las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados.

Este repaso jurídico muestra que las ventas informales en el espacio público físico no son un fenómeno reciente, siendo de hecho la reglamentación y regulación de esta actividad una tarea constante de los alcaldes y concejos de la ciudad desde la década de los años treinta del siglo pasado. Las licencias, permisos transitorios, prohibiciones de ventas en zonas específicas de la ciudad, ventas en quioscos o casetas, tarifas e impuestos a la actividad comercial, son, en ese sentido, algunos de los instrumentos utilizados en la intervención de éstos para preservar el uso común del espacio público físico y contener los efectos negativos del comercio detallista en las calles.

Como en otros aspectos, la Constitución Política de 1991 supone, sin embargo, una ruptura extraordinaria en relación con la comprensión y regulación de las ventas informales en el espacio público físico. Esta supone efectivamente un cambio sustancial en el espacio público-público, es decir, en el de las instituciones. De acuerdo con la definición de Colombia como un Estado Social de Derecho, los pronunciamientos de la Corte Constitucional posteriores a la Constitución subrayan que las autoridades tienen específicamente el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público físico ocupado por los vendedores informales, reconociendo en esa línea que primando "el interés general de preservar el espacio público sobre el interés particular de los vendedores informales, … es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente esos derechos y deberes en conflicto".[196] La Sentencia 772 de la Corte Constitucional introduce nuevas connotaciones al extender a todos los vendedores su aplicación.

En esa línea, desde los noventa es clara la jurisprudencia respecto a que los programas y políticas a desarrollar por las autoridades locales i.) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno; ii.)

195 Hoy el Instituto Para la Economía Social -IPES.

196 Sentencia T-722 de la Corte Constitucional.

deben respetar la confianza legítima de los afectados; iii.) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales; y iv.) *no* se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, *ni* de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición.[197] Frente a la regulación anterior a la Constitución, que abordaba las ventas informales en el espacio público físico como un problema de orden público, los últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional señalan, en síntesis, que el proceso de recuperación del espacio público físico debe ir acompañado de acciones de inclusión económica y social, y no estrictamente ni simplemente policivas.

197 La sentencia de la Corte no define el concepto de *mínimo vital*. A partir de la Línea de Pobreza del DANE, el FVP procedió a una estimación de dicha definición, por los alcances que la sentencia tiene para la política institucional. Estimar la línea de Pobreza exclusivamente con el índice de precios para la ciudad de Bogotá, sin actualizar la canasta normativa, es poco ortodoxo por cuanto el cambio en los precios relativos de los alimentos genera alguna sustitución entre ellos. Haciendo explicita esta restricción y utilizando el IPC del DANE para llevar la línea de pobreza a pesos de diciembre de 2004, el valor de dicha línea, estimado por el FVP, sería de $240 mil pesos por persona y 960 mil pesos por hogar. Estos valores reflejarían la aproximación cuantitativa al concepto de mínimo vital y fijan los límites establecidos para definir la población de vendedores informales objeto de su intervención.

Capítulo V

POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LOS VENDEDORES INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO

Políticas públicas frente a los vendedores informales en el espacio público físico

Dos son los momentos que componen este quinto capítulo. El primero discute el paradigma desde el que se deben abordar las ventas informales en el espacio público físico, señalando las implicaciones de éste a la hora no solo de analizar el fenómeno, sino de diseñar, formular, implementar y evaluar también políticas públicas en relación con él. Toda acción pública pretende, en este sentido, incidir en la sociedad actuando sobre las necesidades y problemas detectados a partir de un marco analítico con el objetivo de provocar un impacto o cambio en esa realidad. Para ello, se define y articula un conjunto de objetivos, y se pone en marcha una serie de instrumentos.

Impelidos por el espíritu de la Constitución y los posteriores decretos de la Corte Constitucional, y a través del antiguo Fondo de Ventas Populares (FVP), las diferentes administraciones distritales de Bogotá diseñaron y ofrecieron alternativas de organización, capacitación y reubicación a los vendedores informales en el espacio público físico, buscando su paso a actividades económicas formales que permitieran su salida de éste.[198] El segundo momento del capítulo se orienta, en este marco, a mostrar el diseño y fundamentos específicos de los modelos de intervención frente a las ventas informales en el espacio público físico seguidos por las administraciones de Enrique Peñalosa (1998-2000), Antanas Mockus (2001-2003) y Luís Eduardo Garzón (2004-2007). Es importante resaltar que la información reportada en el FVP respecto a las dos primeras administraciones se reduce a los informes de gestión reportados a los organis-

198 Hasta la reforma administrativa realizada en 2007, el FVP fue un establecimiento público distrital descentralizado, adscrito a la Secretaría de Gobierno, con autonomía administrativa y patrimonio propio. El presidente de su Junta Directiva era el director de la Defensoría del Espacio Público y sus miembros: la Secretaría de Gobierno, el antiguo Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), el antiguo Departamento Administrativo de Acción Comunal, Misión Bogotá y la Subsecretaría de Localidades.

mos de control. Solo a partir del 2004 se dispone de un detallado proceso de documentación y seguimiento de los programas y servicios prestados por el FVP, lo cual explica que en este capítulo se presente con mayor detalle el modelo de intervención seguido por la administración Garzón.

5.1. Producción social del hábitat: acceso y participación en el espacio público y desarrollo humano.

El paradigma del desarrollo humano

La discusión sobre las ventas informales en el espacio público físico debe ser abordada desde la perspectiva del desarrollo humano. De modo muy sucinto, se entiende por desarrollo humano el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando sus capacidades (las cosas valiosas que una persona puede hacer o ser) y sus funcionamientos (combinaciones de las capacidades que una persona puede lograr), incrementando así su libertad real. En ese sentido, 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: propone el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.[199]

Aunque, desde esta perspectiva, el desarrollo humano incorpora todos los procesos y resultados que aumentan la libertad y el bienestar de las personas, variando estos en el tiempo y en el espacio, por cuestiones de significancia y disponibilidad de información, en general, se suelen considerar tres dimensiones básicas. El desarrollo humano suele entenderse, en efecto, 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 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. En particular, las capacidades comprenden 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) y las oportunidades facilitadoras (la educación, los medios económicos o las libertades políticas y civiles).[200] El desarrollo humano no se centra

199 Vid., sobre todo: SEN, A.: *Desarrollo y libertad*, Debate, Bogotá, Colombia, 2004.

200 Frente a esta concretización de las capacidades, Nussbaum propone una lista de diez capacidades básicas. Vid.: NUSSBAUM, M.: *Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la justicia social*, Estudios de Filosofía y Derecho, no. 9, Universidad Externado de Colombia, 2005.

sólo, así, en la satisfacción de las necesidades humanas, sino también en la forma o el modo cómo esto se alcanza. El desarrollo humano es, en definitiva, un proceso y un estado multidimensional, que dibuja su especificidad en la construcción de interacciones sinérgicas entre las distintas dimensiones del ser humano: económico-social, estética, ambiental, política, y cultural.

Esta aproximación tiene, sin duda, consecuencias notables. Primero, en términos de la medición de la pobreza y el desarrollo a partir de indicadores, porque la reducción de la pobreza humana y la reducción de la pobreza de ingreso, y 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. Segundo, a nivel conceptual y analítico, porque, llamando la atención sobre sus causas y sus interacciones, el enfoque de la pobreza humana incorpora dimensiones y relaciones que tradicionalmente han sido omitidas. En este sentido, 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 tanto 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 capaci-

201 Los debates entre Sen y Rawls con respecto a la consideración de las capacidades básicas y los bienes primarios, y sus diferencias, han sido sin duda extraordinaria (y maravillosamente) prolíficos. Sen la resume de este modo: "el acento en las capacidades básicas puede verse como una extensión natural de la consideración de Rawls de los bienes primarios, sustituyendo su atención por las cosas por lo que éstas proveen a los seres humanos. (…) La conversión de bienes en capacidades varia sustancialmente de persona a persona, y la igualdad respecto de la primera puede estar aún lejos de la igualdad respecto de aquella". Ibíd., pp. 218-9. A pesar de las profundas diferencias anotadas, las aproximaciones de ambos autores coinciden, en todo caso, 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 capacidades (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). Para Sen, vid.: SEN, A.: "Justicia, medios contra libertades"; en: *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós/ICE/UAB, Barcelona, 1997; "La libertad y los fundamentos de la justicia", en: *Desarrollo y libertad*, Debate, Bogotá, 2004; SEN, A.: "Development as capability expansion", en: *Readings in Human Development*, Oxford University Press, 2003. Para Rawls, vid.: RAWLS, J.: "Prioridad de lo justo e ideas del bien", en: *Liberalismo político*, UNAM/FCE, 1996. Para un análisis del debate entre Sen y Rawls, vid.: LORENZELI, M.: "Bienes o capacidades: la polémica entre Rawls y Sen", *Revista de Desarrollo Humano.*

dades de los pobres, ayudándoles a mitigar la pobreza o sumergirse más profundamente en ella.

En su aproximación a la desigualdad, el paradigma del desarrollo humano no puede sino ser, de acuerdo con lo anterior, 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 una válida 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 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. No toma en cuenta además la relación entre las personas y los bienes (explicitando un cierto fetichismo), obviando la importancia de las tasas de conversión.[201] Sen sostiene que la combinación de estas aproximaciones no permite elaborar tampoco una aproximación satisfactoria.[202]

---

202 La consideración de un caso particular es elocuente: "Estudiemos otra vez al discapacitado en relación con la desventaja en términos de utilidad marginal. Vimos que el utilitarismo no haría nada por él; de hecho le daría menos ingreso que a una persona físicamente bien. Tampoco el Principio de Diferencia le ayudaría; dejaría su desventaja física para él. Tendría, sin embargo, tratamiento preferencial bajo el leximin, y, de manera más general, bajo el criterio que considera la equidad total. Su bajo nivel de utilidad total era la base de su reclamo. Pero ahora supone que él no está peor que otros en términos de utilidad a pesar de su discapacidad física gracias a otros componentes de la utilidad. Esto podría ser resultado de una disposición alegre. O de que tiene un nivel de aspiraciones bajo y su corazón florece cada vez que ve un arcoiris en el cielo. O de que es religioso y siente que será recompensado en el más allá, o acepta con júbilo lo que tiene como penalidad por los pecados cometidos en una reencarnación pasada. Lo importante es que, a pesar de su desventaja en la utilidad marginal, no tiene ya una privación en la utilidad total. Ahora ni siquiera el leximin – o cualquier otra noción de equidad que considere la utilidad total- hará mucho por él. Si pensamos todavía que como discapacitado tiene necesidades que deberían ser atendidas, entonces la base de ese reclamo no radica ni en una alta utilidad marginal, ni en una baja utilidad total, ni, por supuesto, en la privación en términos de bienes primarios". Vid.: SEN, A.: "Equality of what?", en S.Mc MURRIN (ed.): Tanner lectures on Human Values, Salt Lake City, University of Utah Press, 1980, p. 217.

203 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". Ibíd., p. 220.

El autor arguye que es posible proponer, sin embargo, una aproximación alternativa a la igualdad[203] 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 capacidades,[204] 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.[205] 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.

LAS VENTAS INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO FÍSICO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO

En nuestra opinión, no es en efecto posible abordar las ventas informales en el espacio público físico sin hacer referencia explícita al desarrollo humano y su aproximación a la (des)igualdad a partir de las capacidades. Tal como hemos sugerido en las líneas anteriores, a nuestro juicio, el acceso y la participación adecuada en el espacio público económico, social, estético, ambiental y político es, en esa línea, sustancial para el desarrollo humano, en la medida en que permite ampliar el portafolio de activos de capital humano, social y físico de las personas, y, sobre todo, sus capacidades, funcionamientos y libertades. Un acceso y una participación precaria en alguno de estos espacios públicos, y de manera muy particular en el económico y laboral, deteriora gravemente el acceso y la participación en el resto de espacios mencionados, lesionando la ampliación, mantenimiento y realización efectiva de las capacidades, funcionamientos y libertades de las personas. Específicamente, una mala integración en esos ámbitos dificulta, en el mejor de los casos, e impide, en el peor, que los pobres se beneficien de las oportunidades que brindan las ciudades, y contribuye a que sufran, a veces, o a menudo, sus más brutales externalidades negativas (como la violencia y/o la contaminación).

No en vano, el derecho a la ciudad es, en sentido estricto, un derecho híbrido y multidimensional, que implica el derecho a encontrarse en un lugar adecuado, que permita el acceso al empleo y la movilidad urbana (pobreza-meta 1 de los ODM), a

204 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..

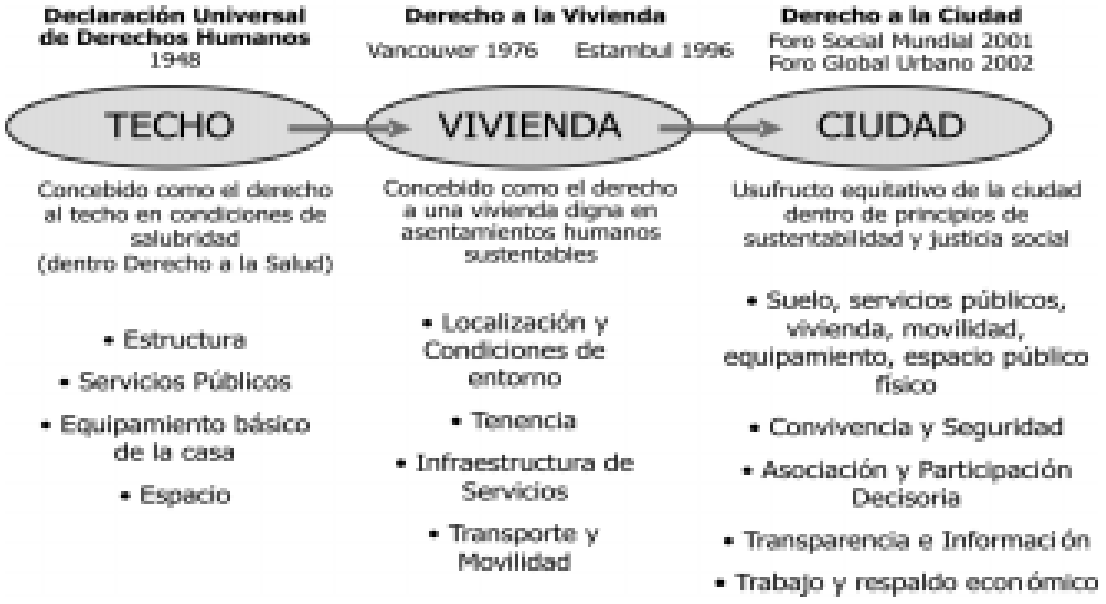
205 SEN, A.: "Equality of what?", en S. Mc MURRIN (ed.): Tanner lectures on Human Values, Salt Lake City, University of Utah Press, 1980.

centros de atención y educación para los infantes (meta 2 y 3 de los ODM), y garantice y no ponga en peligro el disfrute de los demás derechos humanos.

El concepto de hábitat desarrollado por Naciones Unidas y su relación con el desarrollo humano no es, efectivamente, ajeno a esta discusión. Recordemos que, como adelantamos ya en el primer capítulo, de acuerdo con ONU-Hábitat, más allá de la ocupación física de un territorio, el hábitat constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de una manera multidimensional: política, económico-social, estética y ambiental, actuando complejamente en una cultura determinada. El hábitat no se agota, así, en un techo construido bajo el cual protegerse, siendo precisamente el espacio físico e imaginario donde tiene lugar la vida humana.

Lo anterior se aprecia en la evolución histórica del concepto de hábitat al interior de las Naciones Unidas, guiada por el paradigma de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación y la Agenda Hábitat de la su agencia especializada en asentamientos humanos (ONU-Hábitat):

DIAGRAMA 6: de beneficiarios (as) a ciudadanos (as)



Fuente: ONU-Hábitat

Un hábitat adecuado significa, desde esta perspectiva, el desarrollo humano: crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa, suponiendo por tanto la ampliación, mantenimiento y realización efectiva de capacidades, libertades y funcionamientos

Es importante entender, en este marco, tres cuestiones básicas en relación con el tema específico que nos ocupa. En primer lugar, que el uso del espacio público físico, ya sea como atributo o trama, o como equipamiento, no carece de barreras de entrada. Como indicamos más arriba, a la hora de estudiar el caso concreto de Bogotá, la mayoría de los vendedores informales en el espacio público físico hace un uso exclusivamente económico de él. El espacio público físico como trama o atributo, en ocasiones el espacio público físico como equipamiento, es (poco, y nada más que) su lugar de trabajo, y el lugar por el que transitan de su trabajo a su vivienda. El uso recreativo, social y/o político del espacio público físico, especialmente de los espacios públicos físicos como equipamientos, es, en los vendedores informales, una excepción. Como señalamos arriba, el acceso y la participación precaria en el espacio público económico, social, estético, ambiental y/o político impacta de manera negativa en el acceso y la participación en los otros espacios públicos. Y esto afecta, evidentemente, al uso de los espacios públicos físicos, y los más específicos, como parques, plazas... El desarrollo humano no es, en suma, solo multidimensional, sino integral, por lo que las relaciones entre las distintas dimensiones son extraordinariamente capitales.

El espacio público físico está lejos de ser en este sentido un espacio físico neutro en el que se reúnen las personas neutras de una sociedad neutra. El espacio público físico refleja, efectivamente, "la capacidad que tienen las personas que habitan en las ciudades de vivir colectivamente y progresar",[206] no tanto comunitariamente, sino socialmente. Y es precisamente por ello por lo que las personas pobres, especialmente las más pobres y vulnerables, tienen dificultades para encontrar un lugar para recrearse, conversar con sus vecinos, y ejercer sus derechos y deberes democráticos. Lejos de ser un lugar que neutraliza la desigualdad, el espacio público físico la manifiesta: en el espacio público físico las personas no se encuentran como iguales, con independencia del respeto o la discriminación que genera en una sociedad determinada su condición social, racial o religiosa, y mucho menos ejercen de forma plena su ciudadanía. El espa-

206 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial: *Guía Metodológica 5: Mecanismos de Recuperación del Espacio Público*, Serie Espacio Público, Bogotá, Colombia, 2005, p. 11.

cio público físico es la materialización de las relaciones sociales (aunque éstas, evidentemente, no se agotan en él).[207]

Segundo, y en relación con lo anterior, que, como se discutió más arriba, por lo general,[208] el fenómeno de las ventas informales en el espacio público físico no es un capricho, sino una alternativa de los pobres urbanos para lograr un ingreso con el que sobrevivir, ante la incapacidad de acceder a un empleo por terceros formal estable, digno y de remuneración razonablemente suficiente, y las dificultades y trabas económicas y normativas para desarrollar un negocio propio en la formalidad. Es preciso tener muy presente, en ese sentido, que el uso recreativo, social y/o político del espacio público físico comporta un coste de oportunidad, aunque sea gratuito. Este coste será mayor no solo cuanto mayor sea el ingreso en términos absolutos, sino también cuanto más necesario sea para la persona el ingreso que se deja de percibir por realizar esa actividad (es decir, cuanto mayor sea el ingreso que deja de percibir en términos relativos, y cuanto más vital sea la necesidad que se puede cubrir con él).

En el caso de los pobres, y con mayor relevancia cuanto más pobres y vulnerables, el coste de oportunidad del uso recreativo, social o político del espacio público físico es enorme, en tanto el ingreso que dejan de derivar de su actividad productiva es capital tanto en términos relativos como en la necesidad cuya satisfacción ayuda a financiar. La precariedad de su portafolio de activos de capital (humano, físico y social) explica no solo porqué no usan el espacio público físico de manera recreativa, social o político, sino porqué lo usan de manera productiva. En la medida en que su portafolio es precario en mercados en competencia, su acceso a los recursos fundamentales para emplearse o desarrollar una empresa formal es, como poco, difícil. Como el espacio público físico carece de barreras de entrada significativas, estas personas acaban desarrollando su actividad productiva en él. Las medidas policivas suelen ser por ello i.) habitualmente infructuosas y supremamente costosas;[209] e ii.) inconstitucionales en algu-

---

207 Además de en su uso, la desigualdad en el espacio público se expresa también en su cantidad y calidad en los asentamientos. Los asentamientos informales de bajos ingresos suelen carecer, de hecho, de espacios públicos suficientes y dignos. Esto suele contrastar con los asentamientos de altos ingresos, cuyo uso es no solo menor, sino menos capital al tener acceso a lugares de esparcimiento, y relación privados.

208 Véanse los diagramas 3 y 4.

209 Estas políticas, que enfatizan meramente los aspectos negativos de la informalidad económica en el espacio público físico, sin considerar las razones que la provocan y estimulan, diferenciar las distintas ocupaciones del espacio público (la invasión del vehículo privado no es de ningún modo equivalente a la del vendedor informal), ni desarrollar, por ello, políticas públicas específicas, no solo son perversas, sino que afectan negativamente los esfuerzos de la lucha contra la pobreza.

nos países, especialmente en aquellos, como Colombia, que se constituyen como Estados sociales de derecho.[210] La informalidad invita a detenerse, en ese sentido, en su evaluación.

Evaluación individual y social de la informalidad económica en el espacio público físico

No son pocas las aproximaciones que subrayan los efectos positivos de la informalidad económica en general. Portes y Haller realizan esa afirmación diferenciando, además, los efectos positivos en los países menos desarrollados y los más desarrollados. Con respecto a los primeros resaltan que ésta contribuye a la estabilidad política y la viabilidad económica de los países, al emplear y proporcionar un ingreso a un segmento importante de la población que de otra manera se vería privado de cualquier medio de subsistencia, por una parte, y reducir, por otra, los costos del consumo de los pobres, trabajen o no en la economía formal, al disminuir los costos de producción, distribución y comercialización, y, así, de muchos de los precios de los bienes y servicios que éstos consumen. Para estos autores, en los países desarrollados la informalidad económica no solo cumple un papel amortiguador frente a las crisis, sino que crea también un entorno protector para las formas empresariales incipientes, pero innovadoras. De acuerdo con Portes y Haller, la informalidad en estos países permite a este tipo de empresas evitar las cargas de regulaciones caras y complejas que pueden hacerlos fracasar prematuramente o poner en riesgo su crecimiento. A medida que las empresas maduran, añaden, ingresan además en la economía formal, contribuyendo así al crecimiento económico.[211]

Aunque la informalidad económica aporta efectivamente a los pobres de los países en desarrollo de manera constante y de manera coyuntural en los países desarrollados un ingreso fundamental, gracias al cual pueden a menudo sobrevivir, lo cierto es que ésta no es la solución más eficiente, equitativa ni sostenible para la sociedad, el Estado ni los individuos.[212] Esto es cierto también en el caso particular de los vendedores que se ubican en el espacio público físico.

---

210 La sentencia 772 de la Corte Constitucional de 2003, que prohíbe la erradicación de las ventas informales mientras no se les ofrezca una fuente alternativa de ingresos, es extraordinariamente elocuente al respecto.

211 Vid.: PORTES, A. y HALLER, W.: *La economía informal*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2004, pp. 42-3. Garay anota asimismo que la economía informal emplea y provee ingresos, reduce costos de consumo, y costos laborales, mejora competitividad y rentabilidad, y contribuye a la estabilidad política y la viabilidad económica de los sectores y países más pobres. Vid.: GARAY, L. J.: *Una aproximación analítica a la economía informal en la globalización. Evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá D. C. y Colombia*, 2006.

Socialmente, la informalidad laboral obstaculiza la eficiencia económica, genera baja productividad, desaprovecha, disipa y disminuye la inversión, hace ineficiente el sistema tributario, ralentiza el progreso económico, agrava y refuerza la inequidad social, contribuye de forma decisiva a la degradación e insostenibilidad económica y ambiental, y dificulta la formulación de las políticas públicas.

Con respecto a la productividad, la informalidad económica restringe el acceso a determinados mercados y recursos, afectando la flexibilidad en la toma de decisiones y generando una mala asignación de estos. En este sentido, el autoempleo informal suele mostrar problemas de orden organizacional, tecnológico y técnico, de recursos e insumos (por dificultades de financiación), y de inserción, coordinación y articulación con los sectores formales, especialmente los de alta productividad. Como sugiere De Soto, "los informales tienen demasiado trabajo y los formales demasiado capital".[213]

Por otra parte, la informalidad induce, de un lado, a un desaprovechamiento de la inversión realizada en capacidades y capital humano, que finalmente se acaba disipando, y su contracción, de otro, por el debilitamiento de los incentivos, dadas las extraordinarias dificultades en la exigibilidad de contratos, el acceso a financiación y la baja productividad.[214]

Adicionalmente, la existencia de desarrollos productivos informales da lugar a una ineficiencia del sistema tributario, pues "al momento de la recaudación, la tributación se concentra en el pequeño grupo de gente que conserva su formalidad; el Estado desperdicia una considerable cantidad de recursos en detectar la evasión; y ocurren distorsiones innecesarias en toda la economía".[215]

A ello hay que agregar los obstáculos al progreso tecnológico, en la medida en que ésta limita la inversión y la experimentación, genera una menor interacción productiva, y unas pérdidas nada despreciables al no poder proteger las innovaciones. Los argumentos que apuntan que la informalidad estimula la innovación al evitar cargas y regulaciones caras y complejas no son, en este sen-

---

212 Apuntamos más arriba, frente a Maloney, que no se trataba de estar fuera de la regulación, ni de que ésta sea excesivamente rígida, con De Soto, o débil, con Roever, sino de que ésta fuera apropiada diferencialmente y fuera acompañada de políticas de seguimiento, acompañamiento y desarrollo. Ampliaremos este argumento en el capítulo 4.

213 DE SOTO, Hernando: *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá, Colombia, 1987, p. 221.

214 Se desaprovechan, primero, y se pierden, después, habilidades y/o capacidades adquiridas; se reduce el esfuerzo por su ampliación.

215 Ibíd., p. 224.

tido, del todo coherentes. Es evidente que las empresas están interesadas en las subvenciones y apoyos a la innovación cada vez más recurrentes en las políticas públicas, especialmente en los países desarrollados, donde se localizan precisamente las experiencias referidas con mayor frecuencia. Y ser sujeto de estas políticas requiere, obviamente, estar registrado, y, ser, en el sentido amplio de la palabra, formal.

Las ventas informales en el espacio público físico multiplican, por otra parte, la degradación urbana y ambiental y, al ser ineficientes económicamente y costosos financieramente, contribuyen a un crecimiento económico más débil, inestable y sobre todo insostenible, corrompiendo las bases del bienestar económico y ambiental.

Por último, agrava las dificultades y los costos de formular políticas sociales y macroeconómicas. En efecto, por una parte, "la existencia de actividades informales dificulta sustancialmente la obtención de información precisa sobre el rendimiento económico nacional y hace que las decisiones políticas sean excesivamente especulativas".[216] Por otra, multiplica los costos de planificar, diseñar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar un desarrollo social y territorial sostenible y adecuado desde el punto de vista del desarrollo humano.

En materia de ordenamiento territorial y de planeación, los costos son asimismo extraordinarios, en la medida en que, además de lo anterior, suele asociarse con la ocupación de áreas destinadas a movilidad, espacio físico, equipamiento público o expansión urbana ordenada, sin respetar no sólo las normas urbanas, sino también la localización, zonificación, y densificación, generando, además de ineficiencias económicas, un deterioro de la calidad de vida, las condiciones ambientales, y el desarrollo humano e incluyente en la ciudad.

Individualmente, la informalidad económica implica una menor capacidad de disposición sobre la propiedad (derechos de propiedad), lo que genera una menor movilidad y productividad de la "propiedad" como factor de producción; un gasto ineficiente en acción política (para evitar sanciones y lograr reconocimiento de derechos) y en satisfacción privada de bienes públicos; un desaprovechamiento, pérdida, y reducción de la inversión, tanto del (en el) negocio como de las (en las) capacidades individuales del propietario/gestor/trabajador;[217] y un menor valor comercial, dada la inseguridad en la tenencia.

---

216 Ibíd.

217 Cuanto mayor es la inseguridad en la tenencia, menor es el deseo de invertir en el negocio por temor a que los desarrollos efectuados sean dañados o usurpados por terceros sin poder reclamarlos ante la justicia (formal). Garay señala en relación con lo segundo: "La vinculación en el mercado de trabajo y los ingresos laborales son, para la mayoría de la

La informalidad implica, en síntesis, de manera general, costos de precariedad laboral y vital (en términos de protección social y calidad de vida, por exposición extrema al medio ambiente) y costos de oportunidad (de hacer –acciones para evadir sanciones, movilización política para el reconocimiento de sus derechos, pero también los sobrecostos derivados de su condición de informalidad[218] -, y no poder hacer o hacer en condiciones disminuidas y/o con dificultad –compra-venta, alquiler, uso como activo de capital o garantía, acceso a recursos e insumos claves, como locales, servicios básicos, crédito, mano de obra, tecnología, redes de comercialización, y asociatividad, entre otras).[219]

De acuerdo con todo lo anterior, la informalidad económica, en general, y las ventas informales en el espacio público físico, en particular, no son, en suma, eficientes ni beneficiosas para la sociedad, el Estado ni los individuos. Sin sistemas de propiedad privada formal integrados, es decir, sin activos fungibles, propietarios responsables e identificables, derechos de propiedad protegidos, e información oportuna y accesible sobre titulares, activos y contratos que permitan rastrear las transacciones, los activos de los informales no pueden participar, en efecto, en una *red amplia* de intercambios y/o transacciones, no siendo entonces más que capital muerto en un mundo en el que el capital es el único modo conocido para crear valor excedente. De acuerdo con De Soto, "solo el capital aporta los medios para apoyar la especialización y la producción e intercambio de los activos en el mercado ampliado. El capital es la fuente de una productividad creciente y por ello constituye la riqueza (de los individuos y así) de las naciones (…) "la propiedad formal no es un simple instrumento de apropiación sino también un medio para alentar la creación del genuino valor adicional utilizable".[220]

---

población, determinantes de su inclusión social y de su bienestar presente y futuro. En efecto, la desvinculación del mercado de trabajo (desempleo) o la inserción precaria (subempleo o informalidad) significa no solo la privación de ingresos, medio esencial para acceder a bienes y servicios, sino el deterioro de las competencias de los trabajadores y de sus posibilidades de movilidad social". Vid.: GARAY, L. J.: "En torno a un sistema de protección y seguridad social para la inclusión: a propósito del caso de Bogotá", en: *Informe de Desarrollo Humano para Bogotá; Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*; PNUD, Bogotá, 2007, pp. 67-90, p. 80.

218 Nos referimos en concreto a los sobreimpuestos a las mafias por el uso del espacio productivo o comercial; o a los créditos a tipos de interés extraordinariamente elevados y sin seguridad jurídica.

219 La informalidad presenta además una lógica circular: el acceso deficiente a los mercados de factores, insumos y comercialización genera una baja productividad, y esto, a su vez, un ingreso precario, lo cual dificulta la vinculación formal, lo que va acompañado de la inseguridad laboral y jurídica. Todo ello refuerza los obstáculos para acceder normalmente a los mercados de factores, insumos y comercialización.

220 De Soto apunta adicionalmente, y con respecto a Marx y su conceptualización de la propiedad privada y el capital: "Marx no comprendió del todo que la propiedad legal es

La informalidad económica genera, en suma, una ineficiencia económica, política, social y ambiental soberbia, en la medida en que i.) se basa en mercados reducidos, donde la imperfección de la información (no exigibilidad de los contratos) "reduce la posibilidad de que los compradores comparen costos y calidades entre más proveedores y reduce también los incentivos para que los productores se vuelvan más eficientes y amplíen su mercado";[221] ii.) "Los efectos externos que ellas causan son transferidos a toda la comunidad sin que exista un aparato administrativo estatal capaz de corregirlos"[222] previamente, debiendo compensar sus dificultades expost; iii.) dificulta la focalización equitativa, obstaculiza la asignación eficiente y aumenta innecesariamente el volumen del gasto e inversión públicos; iv.) siendo ciertamente su manifestación, agrava y refuerza la inequidad y la exclusión social; y, v.). compromete la sostenibilidad urbana y ambiental. Desde todos estos puntos de vista, la informalidad laboral lesiona el desarrollo humano, individual y colectivamente, en tanto que proceso y en tanto que estado.

Es capital señalar que la informalidad económica urbana genera un círculo vicioso en la medida en que los impuestos y costos administrativos y legales altos derivados de entrar u operar formalmente (en sentido amplio: complejidad, duplicidad, dispersión de los centros administrativos…) reducen el ingreso y ahorro de las empresas/familias, lo que disminuye a su vez el tamaño de las empresas, afectando negativamente a la generación de empleo, y aumentando los precios de los bienes. Esto reduce, por su parte, el poder de compra de los consumidores, en general de bajos recursos, reforzando de este modo la pobreza trabajadores y consumidores, reduciendo así los ingresos y aumentando los gastos del Estado.

En contraste con esto, la formalización y el funcionamiento en la formalidad de las empresas actualmente informales contribuiría a:

- dinamizar el crecimiento económico
- estimular la generación de empleo

---

el proceso indispensable que fija y despliega capital; que sin propiedad formal la humanidad no puede convertir el fruto de su trabajo en formas fungibles, líquidas que pueden ser diferenciadas, infinitamente combinadas, divididas e invertidas para producir valor excedente". DE SOTO, Hernando: *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, El comercio, Lima, Perú, 2000, pp. 233, 239 y 240, respectivamente. Compartir lo anterior no significa compartir el conjunto de la posición de De Soto, en especial en lo que se refiere a su visión de los mercados autorregulados, el papel del Estado o el desarrollo humano.

221 DE SOTO, Hernando: *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá, Colombia, 1987, p- 213.

222 Ibíd., p. 220.

- fomentar el desarrollo social
- vigorizar y profundizar la lucha contra la pobreza
- facilitar el cumplimiento de los ODM

La formalización y el funcionamiento en la formalidad de las empresas actualmente informales contribuiría, en suma, al desarrollo humano, tanto individual como socialmente.

Tercero, que las políticas públicas en relación con los vendedores informales en el espacio público físico deben formularse desde una perspectiva integral y sinérgica, abordando, por tanto, su acceso y participación en el espacio público económico, social, estético, ambiental y político.[223] Su inserción en el mercado laboral formal es, en este marco, particularmente importante. No se trata, en suma, de ofrecer meramente una igualdad de oportunidades, sino de acompañarlo también con la implementación de acciones que aumenten el portafolio de activos de capital humano, social y físico de los pobres, incrementando sus capacidades, y así sus libertades y funcionamientos. El aumento del nivel de desarrollo humano no será en última instancia efectivo si no se contribuye a una cierta equidad en el acceso y la participación en los espacios públicos económicos, sociales, estéticos, ambientales y políticos. Ello requiere abordar la equidad en las trayectorias y no solo en las oportunidades,[224] atendiendo las desigualdades permanentes y autoreproductivas de las sociedades. Sin reactivar los mecanismos que facilitan el aprovechamiento de las oportunidades económicas de los pobres, es muy probable que éstos no sean capaces de aprovecharlas y hacerlas efectivas, sobre todo de manera estable. Esto requerirá transferencias para satisfacer necesidades básicas, inversión social para procurar el desarrollo autónomo de las personas y programas de integración efectivos. Recuperar el espacio público físico no requiere así meramente de una gestión administrativa adecuada del patrimonio inmobiliario de cada distrito, sino de una estrategia fiel al desarrollo humano.[225]

---

223 Hay que tener muy claro, en esa línea, que no basta con transformar el espacio público físico para crear ciudadanía, ni es suficiente con crear un espacio público político para ello, sino que la aproximación a la pobreza debe ser integral, abordando, por tanto, el acceso y la participación en el espacio público en sus dimensiones económicas, sociales, estéticas, ambientales y políticas. Abordaremos más detenidamente esta cuestión en el último punto. Para una reflexión más amplia sobre la multidimensionalidad y complejidad de la pobreza, vid.: 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.

224 Si una persona estuvo privada en las etapas tempranas de su vida a servicios de salud y educación, es pobre y se relaciona exclusivamente con pobres, es poco probable que su portafolio de activos de capital humano, social y físico le permita acceder y participar adecuadamente en la estructura de las oportunidades de desarrollo humano que ofrece el modelo de crecimiento de una sociedad.

225 Del mismo modo, no basta con edificar espacios públicos físicos dignos en las áreas que carecen de ellos para compensar la desigualdad en su acceso.

De instituirse, estas transformaciones dan cuenta de variaciones en el espacio público – público, es decir, el imaginario, en el que se crean los valores y las instituciones, así como las políticas públicas que las expresan.

Las políticas públicas dirigidas a los vendedores informales en el espacio público físico que se han venido implementando en Bogotá no han sido ajenas ni a estas transformaciones ni a estos argumentos. El espíritu de la Constitución Política de 1991 y los mandatos establecidos por las sentencias de la Corte Constitucional (las instituciones creadas en el espacio público – público desde 1991) que éstas deben encarnar son, en efecto, absolutamente solidarios con el paradigma y la práctica del desarrollo humano. Reconocen, en ese sentido, que el abordaje del uso económico informal del espacio público físico requiere revisar integral y sinérgicamente los espacios públicos económicos, sociales, estéticos, ambientales y políticos. Veremos en el punto siguiente de qué forma.

5.2 REVISIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BOGOTÁ[226]

Desde 1972, las políticas públicas orientadas a esta población específica se han articulado en Bogotá a través del Fondo de Ventas Populares. Este fue de hecho creado con el objeto de "obtener recursos financieros para la atención de programas relacionados con los vendedores ambulantes y estacionarios, teniendo en cuenta las normas legales al respecto".[227] En 1995 se modificaron sus estatutos y se adicionó como parte de su objeto el "preservar el uso colectivo del espacio público". También se transformaron las funciones del Fondo, extendiéndolas a:

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

226 Es preciso recordar que el espacio público que denotan y al que aluden las políticas públicas de estas administraciones corresponde en nuestro marco al espacio público físico. Como veremos, en su cometido, de manera general éstas abordan sin embargo el espacio público económico, social, estético, cultural, ambiental y político, a partir de los pronunciamientos de la Constitución de 1991 y la Corte Constitucional al respecto (es decir, de las transformaciones operadas en el espacio público- público).

227 Resolución 01 de 1995.

Igualmente, se determinaron sus competencias así:

- "Realizar operaciones comerciales o industriales con el fin de incrementar el producto de sus ingresos dentro de los límites establecidos por la Ley.
- Celebrar los contratos de empréstitos, asistencia técnica, asesorías, prestación de servicios o de cualquier otra naturaleza que requiera para cumplir y desarrollar sus funciones.
- Participar y colaborar en la formulación y ejecución de los programas generales de la administración distrital dentro de su objetivo social y
- Los demás que en desarrollo de su objeto social le asignen la Junta Directiva y el Concejo Distrital".

Desde entonces los esfuerzos del FVP se han encaminado a promover e incorporar al vendedor ambulante y estacionario a la economía formal. La inversión realizada en la última década a este propósito fue del orden de $119 mil millones de pesos de 2007, de los cuales la mitad fueron ejecutados por la administración Garzón.

Cuadro 22. Bogotá: Inversión Realizada por la Administración Distrital para atender a los Vendedores Informales (1998-2007)

Administraciones	Millones de pesos (de 2007)
Enrique Peñalosa Londoño (1998 -2000)	40.009
Antanas Mockus Sivickas (2001 -2003)	15.563
Luís Eduardo Garzón (2004 -2007)	63.538
Total	**119.110**

Fuente: SDH, Inversión y Desarrollo en Bogotá 2007

A comienzos de 2007, la reforma administrativa creó el Instituto Para la Economía Social- IPES- en reemplazo del FVP. Su misión radica en fomentar, coordinar y ejecutar las políticas de desarrollo económico del Distrito que permitan mejorar la productividad y los ingresos de los colectivos sociales del sector informal. Sus funciones se refieren explicadamente a adelantar las "operaciones de ordenamiento y de relocalización de las actividades informales que se desarrollan en el espacio público" y las "operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.[228] Se estudian a continuación las políticas públicas

228 Artículo 79° Acuerdo No. 257 de 2006

relativas a los vendedores informales en el espacio público físico de las tres últimas administraciones de la ciudad de Bogotá.

5.2.1. LAS VENTAS INFORMALES EN EL PLAN DE DESARROLLO "POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS" (1998 – 2000)

El plan de desarrollo de la Administración de Enrique Peñalosa se estructuró a partir de siete prioridades: desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia, y eficiencia institucional.

El programa de Ciudad a Escala Humana condensa el objetivo de la Administración Peñalosa de "incrementar la cantidad y calidad del espacio público para los bogotanos".[229] Entre otras políticas, se prevé la creación de una entidad para adelantar las acciones de control del uso y recuperación del espacio público urbano. Se trata de:

> "…ampliar y recuperar para el peatón el espacio público invadido por múltiples actividades particulares y privatizado de facto, principalmente para su uso como estacionamiento para vehículos;… También se enfrentará la ocupación de los andenes por casetas y vendedores informales, atendiendo, a la vez, un problema social mediante el apoyo para su formalización de manera que puedan acceder a condiciones de trabajo más dignas. Este proceso se adelantará a través de la identificación de espacios en la ciudad que sirvan para la ubicación de estos vendedores, en zonas estratégicas que les permitan adelantar sus negocios, mediante la adquisición, promoción y desarrollo de proyectos comerciales formales". [230]

Se consideraba que el control del uso y la recuperación del espacio público, junto con la cultura de su cuidado y mantenimiento por parte de los ciudadanos, conducirían a una mejor seguridad ciudadana y a una mejor calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad.[231] Este proceso permitiría, según el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, que al 2003 se hubieran recuperado para los bogotanos más de un millón de metros cuadrados de espacio público. [232]

---

229 Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que queremos" (1998-2000)

230 Ibíd.

231 Precisamente, al final de la Administración Peñalosa (2000) se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), herramienta fundamental para el control del uso, recuperación y consolidación del espacio público de la ciudad.

232 Revista Semana, Noviembre 30 de 2003.

Estos objetivos de la Administración Distrital se fundamentaban en: "i) el principio constitucional de la primacía del bienestar general sobre el particular, en materia de espacio público; ii) el aumento de índices de inseguridad, asociado con el inadecuado uso del espacio público; iii) la inexistencia del concepto de espacio público en el imaginario social, hace que muchas de las conductas descritas, características el inadecuado uso del espacio público, fueran socialmente aceptadas y con frecuencia promovidas".[233]

La Administración Peñalosa definía, en su Plan de Desarrollo, el problema y la solución relativa al espacio público de la siguiente manera:

> "…La desacralización de lo público, la pérdida de la noción de protección del patrimonio colectivo como deber y derecho de la comunidad, la debilidad de las autoridades para hacer cumplir las normas, entre otros aspectos, han contribuido a la pérdida progresiva de nuestra identidad e imaginario colectivos, de nuestro sentido de pertenencia a la ciudad, debilitando los lazos de convivencia. Para revertir este proceso es preciso adoptar medidas para el restablecimiento del espacio público de la ciudad, de los espacios para el peatón, espacios propios de la estética urbana que conforman la ciudad, espacios en los cuales se es ciudadano, en los cuales se convive y se establecen relaciones con los demás. La ciudad se concreta en el andén - lo público -, que es el espacio/límite entre las vías - dominio de los vehículos - y las edificaciones - dominio de lo privado –".[234]

El Modelo de intervención de la Administración Peñalosa

El Plan estableció como meta el traslado de 20.000 vendedores a actividades económicas formales, para lo cual se definió un presupuesto inicial de 13.500 millones de pesos, a ser ejecutado en programas de capacitación y relocalización de vendedores informales. Al final de la administración Peñalosa el presupuesto ejecutado por el FVP fue dos veces superior al presupuestado, alcanzando 40.000 millones de pesos (a precios de 2007).

Dentro de las intervenciones más importantes de la Administración Peñalosa se encuentra la recuperación de la plaza San Victorino, la concentración más grande de vendedores estacionarios de Bogotá, con una inversión de 7.000 millones de pesos en concepto de indemnización a los 700 vendedores que accedieron a desalojar voluntariamente ese espacio público. Un grupo de 200 vendedores de

---

233 MARTIN, G.: *Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003*, Georgetown University, Estados Unidos, 2004, p. 123.

234 Ibíd.

libros fueron, además, reubicados en el proyecto "Servilibros Tercer Milenio", ubicado en la calle 15 con carrera 9. Los vendedores reubicados tuvieron acompañamiento en procesos de formación empresarial. La recuperación de San Victorino incluyó un área de 16 mil metros cuadrados y estuvo determinada por el valor histórico de la plazoleta, el deterioro de los lugares adyacentes y por razones de seguridad.[235]

Otra intervención importante dentro del Plan Centro fue la recuperación de la zona Plaza España, perteneciente a la localidad Mártires, por el que 435 *ropavejeros* o vendedores de ropa de segunda mano fueron relocalizados en un centro comercial construido en forma asociativa y con ahorro colectivo.

En la intervención social para la recuperación del barrio Santa Inés, en la degradada zona del Cartucho, el FVP acompañó también el proceso asociativo y de financiación con capital semilla a microempresarios de las artes gráficas, agrupados en Ascopro.

Otros 600 vendedores informales fueron acogidos por los programas de reubicación comercial del antiguo FVP en las distintas Casetas Feria Popular de la ciudad, entre ellos 66 en la Caseta Feria Popular del Cachivache. A continuación se resumen las metas conseguidas en esta administración:

Cuadro 23. Bogotá: Plan de Desarrollo
"Por la Bogotá que Queremos".
Enrique Peñalosa (1998-2000)

Programas de Intervención	Número de Beneficiados [2]
Reubicación Permanente [1]	784
Reubicación Temporal	4.589
Créditos	278
Capacitación	6.399
Indemnización con Retiro voluntario	700
Otros	270

Fuente: SDH, Inversión y Desarrollo en Bogotá 2007 e [1]Informes de la Contraloría Distrital Periodo 1998-2000.

2 Nota: El número total de beneficiados no se puede determinar dado que una persona, dada la integralidad de los programas, pudo participar en varios de ellos, lo cual entraría en una doble contabilización

235 Ibid.

En conjunto, la Administración Peñalosa presentó 18 alternativas de relocalización para 2.222 vendedores. Sin embrago, en los cuatro años de gestión solo reubicó 811 vendedores. Aunque alternativas como la Rotonda Calle 72 a N 56-76, la Unidad Comercial Quirigua (calle 81), la Rotonda Calle 72 (Barrios Unidos) y la Unidad Comercial Autopista Norte (hoy Flores de la 200) fueron proyectados por esta administración, fueron ejecutadas en las administraciones Mockus y Garzón.

Cuadro 24. Bogotá: Proyectos Reubicación Comercial Permanente. Alternativas Generadas Por la Administración de Enrique Peñalosa

Nº	Nombre Del Proyecto	Número de Módulos Ofrecidos	Número de Ocupantes	Porcentaje de Ocupación
1	La Caseta Feria Popular Parque España [1]	435	435	100%
2	La Caseta Feria Popular del Cachivache	66	43	65%
3	Centrolibros Siglo XXI	66	66	100%
4	Centro Comercial Minicentro	24	4	17%
5	Servilibros Tercer Milenio	200	100	50%
6	La Caseta Feria Popular Rotonda Chapinero	35	17	49%
7	La Caseta Feria Popular Rotonda Candelaria	18	14	78%
8	La Caseta Feria Popular de la Carrera 38	771	265	34%
9	Unidad comercial autopista norte (Flores de la 200)	70	0	0%
10	Edificio Luna Verde (cra 10 N.12-56)	74	74	100%
11	Unidad comercial (carrera 100 B Nro. 60 -21)	15	0	0%
12	Centro comercial (calle 62 A sur Nro. 97 -35)	34	0	0%
13	Suba	26	0	0%
14	Rotonda Calle 72 a N 56 -76 (barrios unidos)	15	0	0%
15	Unidad ComercialQuirigua (Calle 81)	120	0	0%
16	Lote arrendado al Colegio Cooperativo Bosa	80	0	0%
17	Kennedy Central (agrupa colsubsidio y ley)	207	99	48%
18	Modulo Calle 12	74	46	62%
Total		2.222	811	34%

Fuente: Informes Contraloría de Bogotá, Periodo 1998-2001

[1] Esta alternativa se generó temporalmente mientras se realizaba la construcción del espacio para reubicarlos.

Las alternativas Suba, Unidad Comercial (carrera 100), Centro Comercial (calle 62), y el lote arrendado al Colegio Cooperativo Bosa, fueron proyectos que nunca se ejecutaron. El edificio Luna Verde, Centro Libros Siglo XXI, Servilibros

Tercer Milenio y Modulo Calle12 fueron por su parte proyectos que fueron vendidos en su totalidad a sus asignatarios.

5.2.2. LAS VENTAS INFORMALES EN EL PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ: PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO" (2001-2003)

El Plan de Desarrollo de la segunda administración de Antanas Mockus establecía siete objetivos: cultura ciudadana, productividad, justicia social, educación, ambiente, familia y niñez, y gestión pública admirable. El primer objetivo, de cultura ciudadana, que buscaba "aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de cumplir y celebrar acuerdos, y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la Ley" identificó sin duda esta administración. [236]

En este contexto, y con el compromiso de consolidar las intervenciones emprendidas en la administración anterior, la nueva alcaldía se planteó mejorar el mantenimiento y buen uso del espacio público, adaptando el urbanismo a la construcción de ciudadanía. Se señalaba que Bogotá fue construida "avaramente en espacio público" – áreas verdes, áreas comunes – y esta circunstancia "obligaba a sacralizarlo". La Administración Mockus pretendió, en este sentido, crear conciencia de la importancia del cumplimiento de las normas de uso del suelo y respeto del espacio público, contribuyendo al mejoramiento de la convivencia y al logro de la ciudadanía. Al respecto, Mockus señala:

> "…Bogotá en su esfuerzo alrededor del espacio público ha estado construyendo una cultura de legalidad, cultura de ley, donde voluntariamente usted se mueve en dirección de la ley". [237]

La Administración Mockus se planteó los siguientes objetivos estratégicos frente al espacio público:

1. Contribuir a la recuperación, mejoramiento, ampliación y preservación del espacio público.
2. Sensibilizar a la ciudadanía en general sobre los temas inherentes a la preservación y mantenimiento del espacio público.
3. Promover la incorporación de los vendedores ambulantes y estacionarios al mercado formal, con un criterio empresarial.

---

236 Plan de Desarrollo "Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado" (2001-2003).

237 MOCKUS, A.: *Balance Pedagógico en la Recuperación del Espacio público*, Mimeo, 2005.

4. Implementar actividades de capacitación para vendedores ambulantes y estacionarios en temas de convivencia, relaciones humanas, trabajo en grupo, cooperativismo, administración de negocios y aspectos específicos según la especialización y necesidades de cada grupo.

Para desarrollar la misión institucional del FVP se desplegaron acciones como las asesorías profesionales, las actividades de capacitación, la orientación en el acceso a crédito con tasa de interés preferencial, la participación económica en los proyectos la Caseta Feria Popular, y el desarrollo de ferias temporales. El presupuesto ejecutado fue de 15.000 millones de pesos (de 2007), una tercera parte del ejecutado por Peñalosa, y el más bajo en las tres administraciones consideradas.

El Modelo de intervención de la Administración Mockus

Un eje de la Administración Mockus frente a la recuperación del espacio público fue la consecución de pactos sociales, logrando así la formalización pacífica de vendedores ambulantes, como los que ejercían su actividad comercial en el Parque Tercer Milenio. Al respecto, el ex alcalde Mockus señala:

> "…quiero hacer algunas consideraciones sobre ese punto, básicamente reglas versus acuerdos o reglas versus acuerdos económicos, y subrayar que la ciudad ha progresado mucho en restituciones voluntarias. Cerca del 30% de las restituciones entre el 2001 y el 2003 fueron voluntarias, sin compensación alguna la mayoría de ellas. Es decir, ha habido algunos pocos procesos de reubicación, en los que los reubicados ahorran y el Fondo de Ventas Populares agrega algún dinero a ese ahorro (normalmente el 25%)".

En este proceso de relocalización la Administración Mockus presentó 11 alternativas de comerciales para 585 vendedores, logrando ubicar solo a 325 personas.

Los diferentes informes presentados a la Contraloría no permiten apreciar, sin embargo, el número real de vendedores atendidos durante el gobierno de Mockus. El siguiente cuadro resume los logros en términos de beneficiarios por programa que esta administración logró en los cuatro años de gestión.[238]

238 El número total de beneficiados no se puede determinar dado que una persona pudo ser beneficiada por varios programas, lo cual reportaría una doble contabilización.

Cuadro 25. Bogotá: Proyectos de Reubicación Comercial Permanente Alternativas Generadas por la Administración de Antanas Mockus

Nº	Nombre del Proyecto	Número de Módulos Ofrecidos	Número de Ocupantes	Porcentaje de Ocupación
1	La Caseta Feria Popular Av. 1º de Mayo	93	32	34%
2	Locales San Andresito Veinte de Julio	15	15	100%
3	Rotonda Marco Fidel Suárez	40	20	50%
4	La Caseta Feria Popular de Venecia	70	65	93%
5	La Veracruz – Vivanderos Sta. Inés	130	0	0%
6	La Caseta Feria Popular del Quirigua	68	52	76%
7	La Caseta Feria Popular del Siete de Agosto	12	12	100%
8	La Caseta Feria Popular del Cachivache	66	43	65%
9	La Caseta Feria Popular Rotonda Barrios Unidos	12	7	58%
10	La Caseta Feria Popular de La Capuch ina	65	65	100%
11	Supermercado La Esperanza	14	14	100%
Total		585	325	56%

Fuente: Informes Contraloría Bogotá Periodo 1998-2001

Cuadro 26. Bogotá: Resultado de la intervención en el Plan de Desarrollo. "Para Vivir Todos Del Mismo Lado". Antanas Mockus (2001-2003).

Programas	Número de Beneficiados
Reubicación Permanente [1]	325
Ferias Temporales	3.878
Crédito	217
Capacitación	849
Otros	4.518

Fuente: SDH, Inversión y Desarrollo en Bogotá 2007.
1 Informes Contraloría Periodo 1998-2000

5.2.3. LAS VENTAS INFORMALES EN EL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA (2004-2007).

El Eje Urbano Regional del Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia fundamentaba su estrategia de hábitat en la "universalidad del acceso a un entorno adecuado y a un desarrollo basado en la inclusión y atención de la población más vulnerable".[239] En relación al espacio público, este Eje del Plan señalaba como estrategia:

239 Plan de Desarrollo "Bogotá sin indiferencia", p. 32.

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

En este contexto, reconociendo el conflicto entre el cumplimiento del deber estatal de preservar el espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales que lo ocupan, la administración Garzón asumió el compromiso de darle un tratamiento de inclusión económica y social a la problemática de los vendedores informales que ejercen su actividad en el espacio público.

Frente a las ventas callejeras el planteamiento de la administración fue claro: más que erradicarlas, lo que es un imposible social, económico y cultural, se buscaba organizarlas, regularlas y racionalizar su operación, armonizando su existencia con la protección de la integridad del espacio público y velando por su destinación al uso común.[240]

Bajo los lineamientos de los Ejes Sociales y Urbano Regional del plan de Desarrollo, y en cumplimiento de la Sentencia T–772/03, la Administración Garzón se centró, en una primera etapa, en los procesos de racionalizar la administración del espacio público, establecer el marco regulatorio del aprovechamiento económico del espacio público y construir de manera concertada las políticas.

CONTEXTO INSTITUCIONAL: FALTA DE INFORMACIÓN Y DISPERSIÓN DE FUNCIONES

La proliferación de instituciones, la duplicación y confusión de competencias y la ausencia de criterios y coordinación, exigían una nueva estructura institucional para el Sistema de Gestión Distrital del Espacio Público. Al amparo del Decreto 98 de 2004, la creación del Comité Distrital de Coordinación Interinstitucional para la discusión, manejo, diseño y coordinación de la ejecución de políticas referidas al espacio público ocupado por vendedores informales y a su uso regulado era el primer paso.[241]

---

240 Eje estructural de esta concepción del espacio público se encuentra en el diseño y reglamentación del Plan Maestro del Espacio Público con el cual el Distrito establece el marco regulatorio del aprovechamiento económico del espacio público.

241 Integrado por las Secretarías General y de Gobierno, el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDRD, los Departamentos Administrativos de Planeación Distrital y de Defensoría del Espacio Público, el antiguo Fondo de Ventas Populares y la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos. Igualmente, un representante de la Policía Metropolitana. La Secretaría Técnica de este Comité es ejercida por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

Otro componente importante de este proceso de reorganización institucional fue el fortalecimiento presupuestal y administrativo del antiguo Fondo de Ventas Populares. En efecto, el presupuesto del FVP durante la Administración Mockus fue reducido, hasta representar un 37% del ejecutado durante el gobierno de Peñalosa, contando la institución con solo 10 contratistas. La inversión de miles de millones de pesos y la recuperación de miles de metros de espacio público (en andenes, calles, parques y alamedas) en las dos administraciones anteriores llevó, en algunos sectores, a considerar que también las ventas en el espacio público habían sido reducidas y estaban bajo control. En palabras del secretario de Gobierno, Juan Manuel Ospina:

> "…encontramos una situación en la que prácticamente se había desmontado la institucionalidad y los recursos para atender este problema, sobre el supuesto de que ya estaba resuelto; incluso se había considerado que lo que quedaba de población de vendedores ambulantes sería tratado dentro de la política de bienestar social del Distrito y serían catalogados como población vulnerable". [242]

Paralelamente, como hemos visto en el tercer capítulo, la Administración se dio a la tarea de dimensionar la población de vendedores y caracterizar socioeconómicamente esta actividad, lo cual se constituyó en un insumo fundamental para el desarrollo de los procesos de concertación, diseño y ejecución de los programas de la Administración Garzón.

Una vez elegido éste como alcalde, expuso que su política respecto al comercio callejero y la ocupación del espacio público estaría marcada por los procesos de participación, inclusión y regulación. Tempranamente, en respuesta a las exigencias de erradicación definitiva de los vendedores de las calles de la ciudad afirmó que "las ventas en la calle son una necesidad de los ciudadanos".[243] Posteriormente, ya en desarrollo de sus funciones como Alcalde Mayor, Garzón manifestó su línea de acción frente a los vendedores: "no somos cómplices de la ilegalidad, pero tampoco le vamos a decir a la policía que reprima".[244] Esta actitud, calificada tempranamente por algunos como "blanda", condujo a señalamientos de diversos sectores sobre una supuesta *complacencia* de la Administración con los vendedores, vinculada con el origen sindical del alcalde y el apoyo recibido por parte de los sectores informales en su elección. El argumento de la tolerancia es claramente expresado por la presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá:

---

242 Foro Espacio Público y Ciudad, 10 mayo de 2005. Cámara de Comercio de Bogotá.

243 El Tiempo, 2003. Citado en DONNOVAN, M. G.: Space Wars in Bogotá: The Recovery of Public Space and its Impact on Street Vendors, MIT, Boston, Estados Unidos, 2004.

244 El Tiempo, 12 de noviembre de 2004.

> "…Los empresarios de la ciudad observamos que se han vuelto a ocupar espacios públicos que habían sido recuperados y sentimos que estas ventas callejeras, evidentemente, afectan el desempeño de nuestras ventas. Lo primero que tiene que hacer la Administración Distrital es hacer cumplir la ley: no permitir la ocupación indebida del espacio público en las zonas recuperadas y restituir las invadidas…"[245].

El señalamiento de que con la llegada de la Administración Garzón se incrementó el número de vendedores es, con todo, cuestionable. Según la OIT, con base en la Encuesta Nacional de Hogares -ENH- realizada por el DANE, en junio de 1994, 89.476 vendedores desarrollaban la actividad de comercio informal en las calles de Bogotá. [246] Los informes de la gerencia del FVP daban cuenta, por su parte, de la existencia de 110.000 vendedores informales en la ciudad en 1998.[247] Al cierre de la Administración Peñalosa, en diciembre de 2000, el FVP reportaba a su vez a la Contraloría que en los últimos cuatro años en el programa Caseta Feria Popular se habían reubicado 2.883 vendedores, de acuerdo con lo cual 107.000 vendedores informales continuaban en la calle.

Cuatro años más tarde, en octubre de 2004, nuevamente la Contraloría Distrital presentaba su diagnostico sobre las ventas en el espacio público:

> "…No ha existido una política coherente frente al problema de las ventas ambulantes, y la situación actual es el reflejo de una cadena sucesiva de desaciertos y equivocaciones que han llevado a la dilapidación de recursos públicos. Entre 1998 y 2003 se invirtieron más de $1.000 millones de pesos con los que solo se benefició el 0.5% de la población".[248]

Los balances del organismo de control distrital soportan el argumento del Secretario de Gobierno, Juan Manuel Ospina, sobre la persistencia del problema al inicio de la administración Garzón:

> "…El problema de los vendedores ambulantes no fue solucionado en el pasado reciente, sino disuelto, diseminado en la ciudad. Si uno mira las estadísticas que hay al respecto, puede concluir, entre otras cosas, que la población de vendedores no ha crecido en el período; en cambio, si ha habido una concentración geográfica de la venta ambulante en áreas críticas de la ciudad caracterizada por su actividad comercial y con una alta presencia de transeúntes".[249]

---

245 Foro Espacio Público y Ciudad, 10 mayo de 2005. Cámara de Comercio de Bogotá.

246 En kioscos y casetas 17.224 vendedores y en la calle 79.252.

247 FVP. Informe de Gerencia diciembre de 1998.

248 El Espectador 17 al 23 de octubre de 2004

249 Fuente: Foro Espacio Público y Ciudad, 10 mayo de 2005. Cámara de Comercio de Bogotá.

Los señalamientos sobre la "actitud tolerante" del alcalde se daban a pesar que en abril del 2004 el Alcalde Garzón ya había expedido el Decreto 98 de 2004 por el cual se dictaban "disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan".

En este decreto se expresan los principales lineamientos de la Administración Garzón con respecto a la regulación de las ventas informales: la concertación, esto es, el análisis y la evaluación de las políticas, programas y medidas referidas al espacio público y las ventas ambulantes con representantes de los vendedores informales y de la sociedad; las medidas de preservación y recuperación del espacio público que deben seguir los alcaldes locales; las zonas especiales y el retiro de vendedores de los espacios públicos recuperados y/o preservados; y la reestructuración y fortalecimiento institucional y presupuestal del antiguo Fondo de Ventas Populares .

A seis meses de iniciada la administración Garzón, se expide la resolución 158 de junio de 2004, que identificaba 490 esquinas, parques, calles y plazoletas que habían sido recuperadas en los últimos años, gracias a acciones judiciales emprendidas por las administraciones anteriores, estableciendo que no podrían volver a ser invadidas por vendedores ambulantes o negocios particulares. Esta resolución tampoco apaciguaba, sin embargo, los señalamientos de tolerancia de Garzón con respecto de las ventas informales.

> "…¿Cuántos vendedores ambulantes hay en Bogotá? Pregunta sin respuesta que salta cada vez que el tema del espacio público vuelve a golpear el ánimo de los bogotanos, que no se resignan a que las calles estén cada día más invadidas de ventas informales, carretas, coches y niños explotados…Además del problema social -que es innegable- hay un aspecto que debe ser atendido por la policía. Y es desvertebrar las organizaciones que suministran los productos y se apropian de los cruces viales más rentables de la ciudad".[250]

En medio de este encendido debate, y saliendo al paso de los señalamientos sobre la falta de acción, el Alcalde presentaba el 12 de noviembre de 2004, el Plan Maestro del Espacio Público que introducía regulaciones claras tanto para su aprovechamiento como para la racionalización de su administración.

El ambiente adverso hacia la política de espacio público, en especial por parte del comercio organizado, se acrecentó con la firma del Pacto de Cumplimiento en el centro de la ciudad, que daba la garantía a los más de tres mil vendedores

250 Editorial de El Tiempo, 13 octubre, 2004

que allí se ubicaban de permanecer seis meses más en las calles, bajo concretas exigencias de autorregulación, mientras la administración generaba las alternativas económicas que la sentencia de la Corte obligaba. Al respecto el ex alcalde Peñalosa señalaba:

> "…Creo que hay que tener mucho cuidado cuando uno decide no cumplir la ley. El alcalde tiene una obligación: cumplir la ley. En Colombia hemos desarrollado una palabreja que me parece peligrosísima: "concertación". En colombiano, concertación significa hacer concesión, que el gobierno haga concesiones contrarias al interés general y, frecuentemente, contrarias a la ley, a favor de particulares con capacidad de ejercer presión".[251]

Para estos mismos sectores, el contenido y alcance de este Pacto significaba "un quiebre en el modelo de ciudad que hasta hace un año daba prioridad al espacio público".[252] El escepticismo frente a los resultados de esta iniciativa se soportaba, además, en el fracaso de anteriores administraciones a la hora de establecer mesas locales de negociación y concertación permanente por localidades, con la intervención de dirigentes de las diferentes organizaciones de vendedores, funcionarios de las instituciones distritales y delegados de instituciones privadas interesadas en dar soluciones a los vendedores.[253] Un ejemplo de ello fue la creación de la Mesa Distrital de Negociación y Concertación en 1996 con el fin de presentar alternativas de solución respecto al uso del espacio público y el tema de las ventas ambulantes.

Al primer año de la administración Garzón era claro, como señala Donnovan, que "en Bogotá el tema del manejo del espacio público y los vendedores informales es cada vez más politizado".[254]

Diseño de política: Fondo de Ventas Populares y Plan Maestro de Espacio Público

A partir de su Plan de Desarrollo, la Administración Garzón asumió el compromiso de darle un tratamiento de inclusión económica y social a la problemática de los vendedores informales que ejercen sus actividades en el espacio público, dando así cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional.

---

251 10 de Mayo 2005;

252 El Tiempo, 13 de octubre de 2004.

253 Olea, et al 1998.

254 DONNOVAN, M. G.: Space Wars in Bogotá: The Recovery of Public Space and its Impact on Street Vendors, MIT, Boston, Estados Unidos, 2004.

Dentro de sus elementos fundamentales la intervención institucional se orientó a adelantar acciones encaminadas a lograr: i) la *reconciliación* y la *armonización* entre la protección del espacio público y el derecho al trabajo del grupo de los vendedores informales, mediante la preparación y presentación de alternativas económicas, incluyentes y sostenibles; y ii) la promoción de la organización de los vendedores, fomentando la reconciliación, la solidaridad, la inclusión económica, la formación empresarial, la participación ciudadana, la convivencia y el disfrute pleno de los derechos fundamentales, sobre todo por parte de estos sectores más vulnerables de la población.

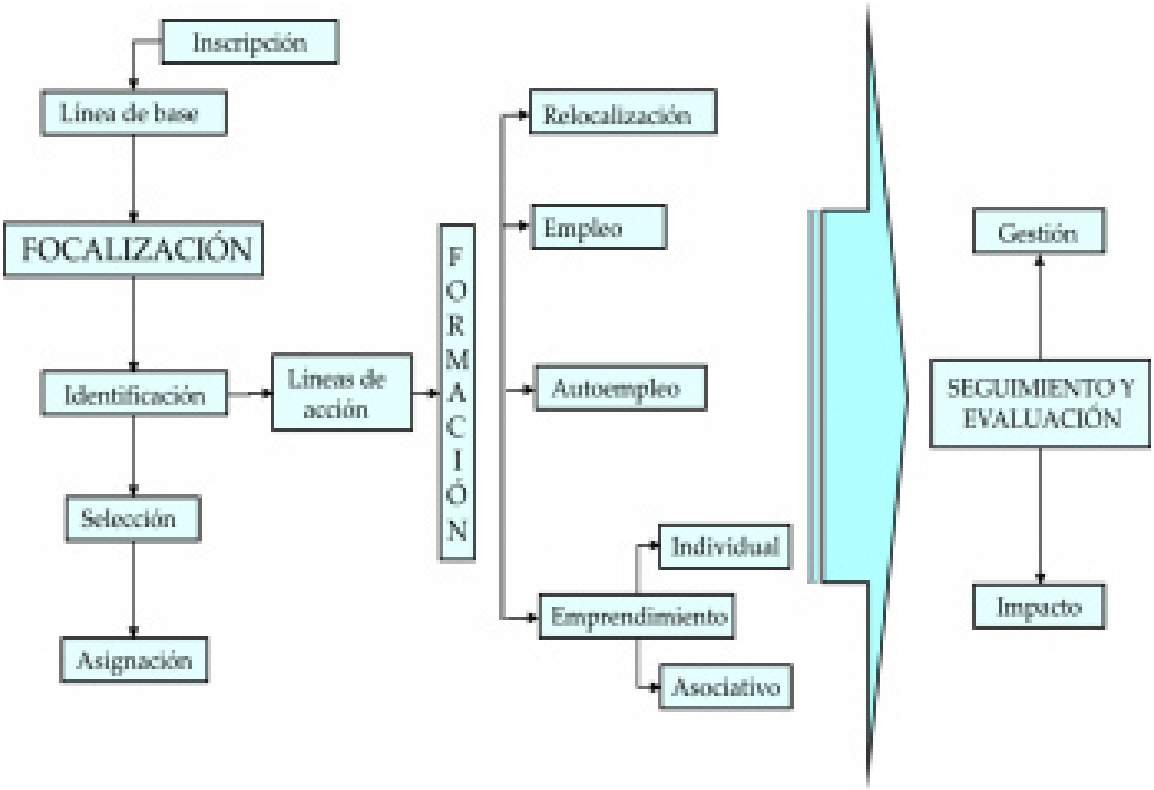
Como vimos en el segundo capítulo, esta intervención se construyó a partir de un diagnóstico socioeconómico detallado de los vendedores informales, ante la consideración de que la política pública debía partir de un análisis riguroso de la realidad, sus problemas y necesidades, y debía conocer las causas y consecuencias de los mismos. Se buscaba, con ello, que los programas no fueran intervenciones espontáneas, sino que respondieran a una cuidadosa preparación institucional.[255] Para tal fin, se construyó una línea base que cuenta con información de más de 38 mil vendedores informales que ya fue presentada en el capítulo dos.

El alto grado de heterogeneidad de las ventas informales evidenciado por este diagnóstico condujo a asumir la necesidad de diseñar **políticas específicas y diferenciales** que respondieran a las diferentes condiciones de los vendedores. Estas debían enmarcarse, además, en la Sentencia T-772 de 2003 de la Corte Constitucional, que, como se indicó, ordena a las autoridades distritales la realización de ciertas actuaciones "con anterioridad a la ejecución de programas o medidas de desalojo o de recuperación del espacio público que esté invadido u ocupado por vendedores informales". Una de estas actuaciones es la de incorporar un componente obligatorio de provisión de alternativas económicas para quienes dependen del comercio informal para su sustento vital.

En este contexto, la Administración Garzón diseñó y desarrolla un conjunto de políticas selectivas y diferenciales orientadas a mejorar las condiciones de acceso y participación de los vendedores informales en el espacio público físico en los espacios públicos económicos, sociales, culturales, estéticos, ambientales y políticos, a través del desarrollo de políticas concretas de empleabilidad por terceros, proyectos productivos propios y relocalización comercial. El modelo de intervención se sintetiza esquemáticamente de la siguiente manera.

255 FVP. "La situación de los vendedores informales y el diseño de la política del antiguo Fondo de Ventas Populares".

Diagrama 7: Modelo de intervención del FVP



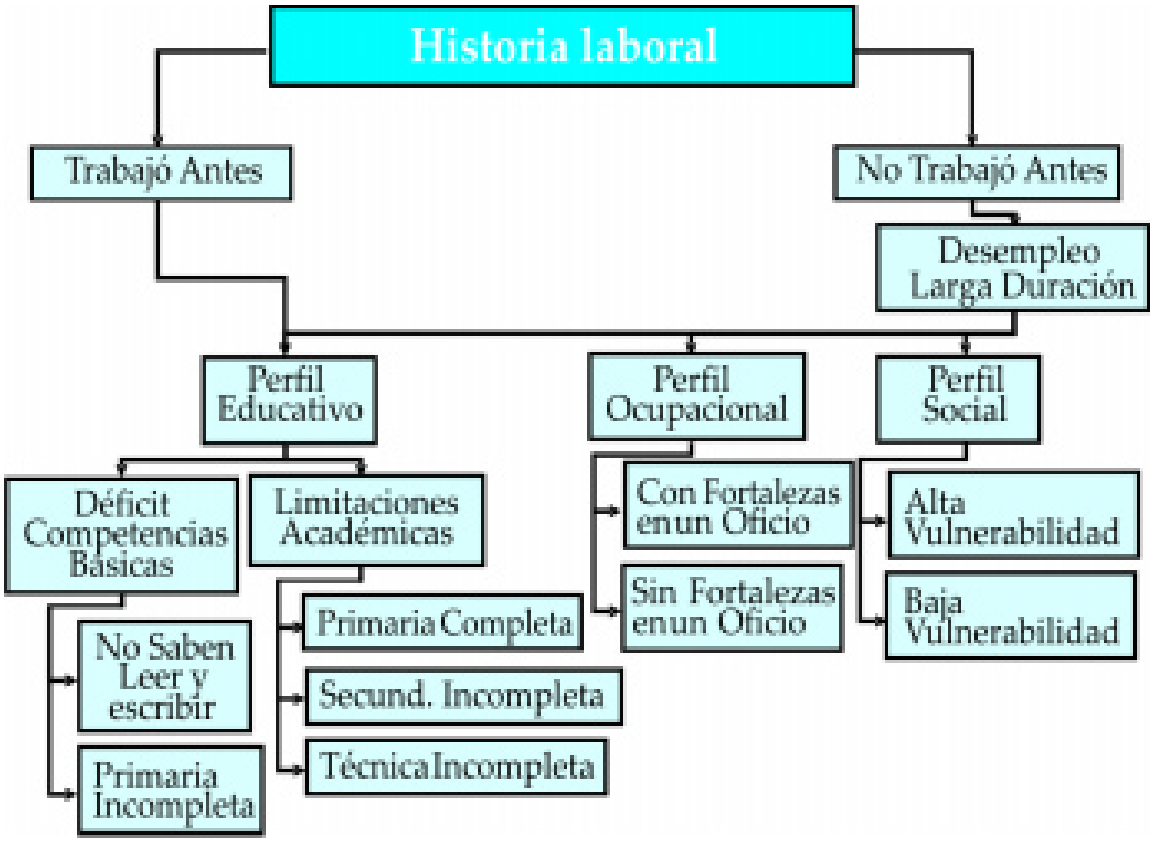
Fuente: FVP, 2007.

Desarrollamos a continuación sus componentes:

1.1.1. Mejora de las condiciones de **empleabilidad por terceros** de uno de los sectores más vulnerables en el mercado laboral, que se encuentra en situación de desventaja para incorporarse o reincorporarse al mercado laboral.[256] Se orienta hacia el segmento (70% de los vendedores) que antes estuvo empleado, al 58% que quiere dejar su trabajo en el espacio público, y/o al 41% que el último año ha buscado trabajo promoviendo su acceso a empleos dignos y productivos, a través de la formación para el trabajo, la capacitación en oficios y la experiencia laboral, de acuerdo con el análisis resumido en el siguiente diagrama:

256 Como se verá, estas políticas, que se centran en la formación y la capacitación con vistas a facilitar y mejorar el acceso de los vendedores informales en el espacio público al empleo por terceros formal, contribuyen también al desarrollo de proyectos de autoempleo más productivos, eficientes y sostenibles.

Diagrama 8. Programa de inserción laboral FVP.



Fuente: FVP, 2007.

Este componente de la política se implementa, en lo operativo, a través de los siguientes programas específicos:

a) Programas de inclusión social, dirigidos a colectivos de vendedores con dificultades de inserción laboral, como los jóvenes (estimados en 3.600.000, representando el 5% del total) y los desplazados (se estiman en 1000 los que realizan una actividad comercial en el espacio público).[257] El programa Misión Bogotá es el eje de este proceso.

b) Programas con la Secretaría de Educación Distrital para la obtención de competencias básicas, dirigidos al 6% de los vendedores informales que reportan no saber leer ni escribir y al 36.3% que tiene primaria incompleta. Esto en razón de la dificultad de calificar ocupacionalmente a personas pobres con deficiencias básicas.

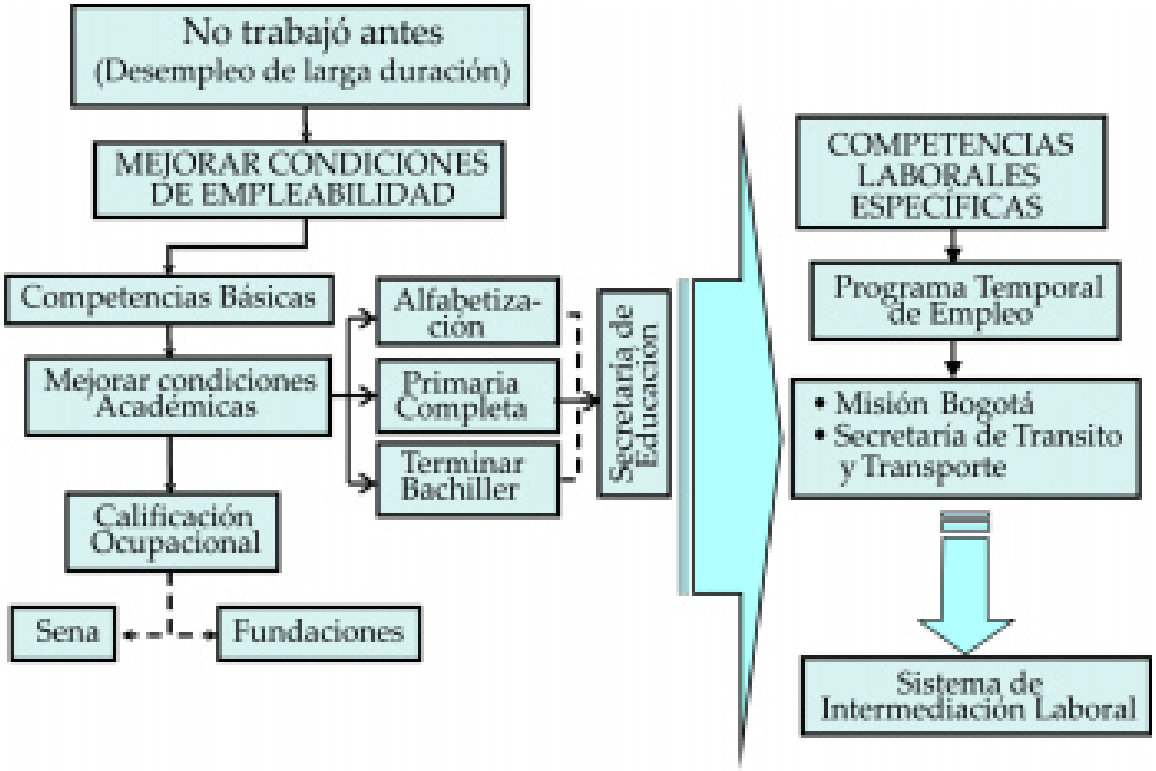
257 Línea de base del FVP.

c) Programas para garantizar niveles mínimos de calificación para vendedores sin estudios básicos. El 36,3% de los vendedores informales reporta estudios de primaria completa y el 29% estudios de secundaria incompleta. Estos grupos de población requieren acciones inmediatas, tanto educativas como de apoyo a la inserción laboral y a otras formas de generación de ingresos, así como mecanismos que faciliten su reincorporación a procesos educativos que les permitan romper este factor de exclusión. Actualmente se desarrolla un convenio con la Secretaría de Educación Distrital para desarrollar con vendedores informales el programa de validación de primaria y bachillerato.

d) Programas de formación orientados a la inserción laboral, en concreto de capacitación y entrenamiento laboral, dirigidos a vendedores informales sin experiencia en el mercado laboral (el 30% del total de vendedores señala no haber estado empleado antes). En este contexto se ubican los programas de empleo temporal (seis meses) desarrollados por el antiguo FVP, mediante convenio con entidades públicas como Misión Bogotá y la Secretaría de Movilidad. Estos programas están acompañados de un proceso de capacitación. En este tiempo se busca que los vendedores que llevan en promedio más de cinco años en el espacio público y aquellos que nunca han estado empleados adquieran i) unas *competencias laborales generales* que les permitan desempeñarse en cualquier entorno social y productivo, tales como el cumplimiento de horarios, la aceptación de la subordinación en el trabajo, trabajar en grupo con personas de diversos orígenes, comunicarse de manera eficiente o administrar el tiempo; ii) unas *competencias ciudadanas*, esto es, las que permiten que un individuo se desenvuelva en un espacio social definido; y iii) mediante la capacitación con el SENA y Fundaciones, unas *competencias específicas*, las cuales los habilitan para desarrollar funciones productivas propias de una ocupación u oficio La capacitación con el SENA está acompañada de la realización de pasantías en empresas privadas donde los vendedores practican el oficio aprendido.

e) Programas de formación y reinserción laboral, dirigidos a los vendedores que estuvieron alguna vez empleados (70%) y soportan un desempleo de larga duración, para evitar el deterioro de las calificaciones adquiridas en el empleo, en colaboración con el SENA y diversas Fundaciones. Esto por cuanto las personas desempleadas van perdiendo habilidades y/o conocimientos actualizados, lo cual afecta negativamente su probabilidad de éxito en la búsqueda de empleo.

Diagrama 9. Programa de inserción laboral del FVP. Vendedores sin experiencia laboral



Todos los programas anteriores hunden sus raíces en el hecho de que las competencias básicas, la formación básica y la capacitación profesional, general y específica, además de ser mecanismos para la consecución de la equidad y la justicia social, tienen un efecto directo sobre la capacidad productiva de los vendedores al incrementar sus habilidades y capacidades laborales. La población de vendedores informales en el espacio público físico enfrenta, sin embargo, múltiples restricciones para acceder a la capacitación y a la formación ocupacional: i) la restricción de tiempo y la necesidad de obtener un ingreso: el 75% de ellos son jefes de hogar y deben trabajar; ii) la edad: un vendedor tiene en promedio 42 años; y iii) de forma circular, su módico nivel de capital humano: mientras el 6% no sabe leer y escribir, el 36.3% tiene estudios de primaria incompleta, lo que se traduce muchos de ellos en una situación de analfabetismo funcional, que dificulta el acceso a etapas posteriores de formación.

Para reducir estas restricciones, y en razón de la alta participación de jefes de hogar en las ventas informales y sus manifiestas condiciones de pobreza, se implementó durante el tiempo que dura la capacitación un *apoyo económico a la movilidad*.[258] Se busca con ello mitigar el costo de oportunidad laboral por asistir a los cursos, que en promedio son de cuatro horas diarias. La experiencia interna-

Carrera séptima antes

cional en los programas para reducir la pobreza muestra que estas inversiones orientadas a mejorar las condiciones de capacitación (asignación de pasajes, refrigerios, estipendios especiales, etc.) son altamente útiles, siendo fundamentales para evitar la deserción.[259]

Cuadro 27. Principal razón por la que una persona del sector informal no estudia

Costos educativos elevados o falta de dinero	45.3%
Necesita trabajar	16.7%
Res ponsabilidades Familiares	12.0%
Falta de tiempo	11.9%
Considera que no está en edad escolar o que ya terminó	5.0%
No le gusta o no le interesa el estudio	5.5%
Otros	3.6%

Fuente. Estimaciones del FVP a partir de la Encuesta de Calidad de Vida 2003

Hay que tener muy presente, en todo caso, que esta inversión en capital humano se traducirá en mejoras de la productividad y, por consiguiente, en incrementos del ingreso y bienestar económico si, y solo si, tiene lugar una adecuada inserción en el mercado laboral de los vendedores que fueron beneficiarios de la capacitación, es decir, si estos accedan a puestos de trabajo adecuados, no siendo su destino la inactividad o la subocupación. Esto es capital dada la exigua disposición de la mayoría de los empresarios de Bogotá para incorporar laboralmente a personas que vienen de la informalidad y/o se encuentran en condiciones de pobreza.

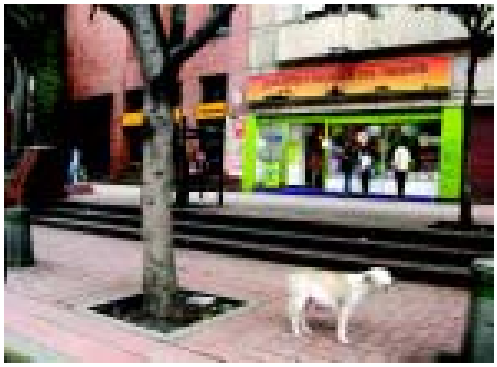
Para acompañar este componente de capacitación del programa de empleabilidad, el área de empleo y generación de ingresos ha desarrollado, en este escenario, una línea de apoyo a la búsqueda de empleo o de intermediación laboral, bajo el concepto de autogestión. El FVP lleva a cabo, a esos efectos, el contacto con la empresa privada, seleccionando después a los vendedores de acuerdo con el perfil solicitado y la capacitación recibida.

1.1.2. En forma integral, mediante la capacitación, el acceso al crédito, la organización productiva y el apoyo a la comercialización, se busca que el segmento de vendedores no interesado en emplearse por terceros participe, en forma asociada o individual, en actividades de mayor riesgo y de mayor rentabilidad, evitan-

258 Este apoyo se fijó por 7.400 pesos por clase asistida, de los cuales 2.400 pesos están dirigidos a facilitar el transporte a centro de capacitación.

259 CHACALTANA: *Políticas Activas en el Mercado Laboral Peruano*, CIES, 2004.

Carrera séptima después



do los actuales mecanismos informales, poco eficientes y equitativos, permitiéndoles mejorar y hacer sostenibles sus ingresos futuros.

Estos programas se orientan a desarrollar el **espíritu** y las **habilidades empresariales** de los vendedores informales en el espacio público físico, sobre criterios de realismo de mercado y de competitividad productiva. Esto implica que es necesario atender no sólo la generación de condiciones personales en el *emprendedor* potencial por la vía de la formación,[260] sino también el contexto para el éxito de la actividad empresarial, que exige ejercicios tales como la identificación de mercados, y la concurrencia de factores indispensables como son el financiamiento y la asistencia técnica.

Los emprendimientos de los vendedores informales apoyados pueden adquirir forma de cooperativa, microempresa o grupo asociativo. El agrupamiento de pequeños empresarios, manteniendo su autonomía, les permite en efecto beneficiarse del cambio de escala económica, social y política. El proyecto asociativo parte de un Plan de Negocios, para cuyo diseño y desarrollo cuenta con el acompañamiento de expertos, estando su éxito determinado por el grado de factibilidad que éste presente en los aspectos técnicos, económicos y financieros.

Las restricciones de los vendedores informales para acceder a los servicios financieros son el principal obstáculo para el desarrollo de estos procesos asociativos. Para garantizar el acceso de los grupos de población vulnerable a los recursos de capital y crédito, la Administración Garzón diseñó una línea de crédito asociativo con recursos del Fondo Emprender (SENA-FONADE) y de la Línea Bogotá (Secretaria de Hacienda Distrital). En el primer caso, se trata de un convenio suscrito entre el Fondo Emprender del SENA (FONADE) y la Secretaria de Gobierno (al cual estaba adscrito el antiguo Fondo de Ventas Populares) para que los vendedores informales que han iniciado su proceso de capacitación y formación empresarial (con las Fundaciones) puedan tener acceso a los recursos de capital semilla (no reembolsable) una vez logren formular sus proyectos o planes empresariales. En el caso de la Línea Bogotá, se trata de recursos de crédito blando para iniciar o ampliar sus negocios empresariales.

1.1.3. Programas de **relocalización comercial** de vendedores informales en el espacio público en áreas de negocios, que se acompañan de acciones concretas que pretenden elevar la asociación, la administración y el fortalecimiento comercial, reduciendo así las restricciones financieras, administrativas, tecnológicas y comerciales presentes en las ventas informales.[261] Estos programas se

260 Tal como se destacó más arriba, aunque distinta, esta línea de políticas no es ajena a la de la capacitación y la formación.

dirigen al 42% de los vendedores que quieren continuar con su actividad comercial y reportan, en promedio, más de diez años en el espacio público físico.

El criterio esencial para el éxito de un punto de ventas comercial es, como se acentuó anteriormente, la **localización**, por cuanto define la naturaleza del tráfico que allí exista. Una buena localización es aquella en que existe el tráfico natural y, a su vez, puede estimularse el tráfico inducido.

DESARROLLO DEL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO (PMEP)

El eje estructural de la concepción del espacio público por parte de la Administración Garzón, se encuentra en el diseño y reglamentación del Plan Maestro de Espacio Público, con el cual el Distrito establece el marco regulatorio de su aprovechamiento económico.[262] La gestión económica del espacio público contempla tres estrategias:

Generación de actividades comerciales en las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados.

En la estrategia de gestión económica del Plan Maestro de Espacio Público,[263] se previeron las denominadas Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados como expresiones válidas en los procesos destinados "… a la recuperación o renovación de los espacios públicos afectados por la proliferación de ventas informales…", al tiempo que como generadoras de "… alternativas económicas a quienes desarrollan este tipo de actividad…".[264] La grafica siguiente permite apreciar las zonas transitorias identificadas.

---

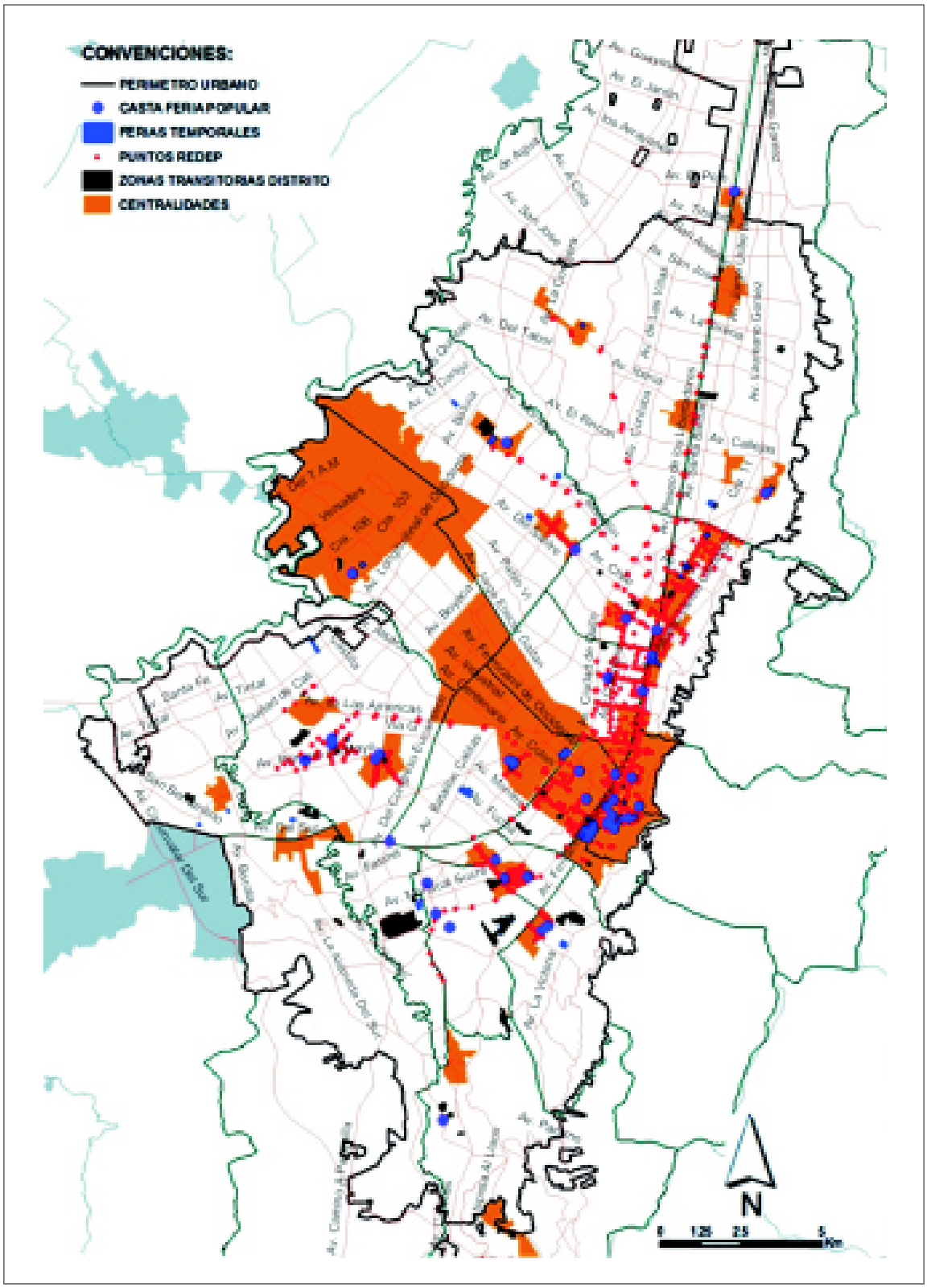
261 Las ventas informales se constituyen en la principal fuente de ingresos para la subsistencia familiar y se caracterizan por: la ausencia de capital; incorporar un trabajador ("tamaño individual"); volumen reducido de actividad; y ausencia de trabajo asalariado, es decir predomina el trabajo independiente o cuenta propia.

262 En el marco del Plan Maestro se plantea que la realización de actividades con motivación económica de manera temporal, en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público del Distrito Capital, "deberá ser autorizada previamente por la autoridad competente a través de los permisos, licencias o las concesiones previstos en las normas distritales vigentes. Esto es, sin autorización previa, otorgada por la autoridad competente, será ilícita la realización de cualquier actividad lucrativa en el espacio público y estará, en consecuencia, sujeta a la aplicación inmediata de las acciones policivas necesarias para garantizar su integridad y destinación al uso común". (Decreto No 215 de 2005).

263 Artículo 19, Plan Maestro de Espacio Público.

264 Zonas de Aprovechamiento Regulado – Zar y Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario en el Espacio Público – Redep. Mesa técnica de Apoyo. Abril 2006.

Mapa 2: Localización de los programas dirigidos a los vendedores informales.



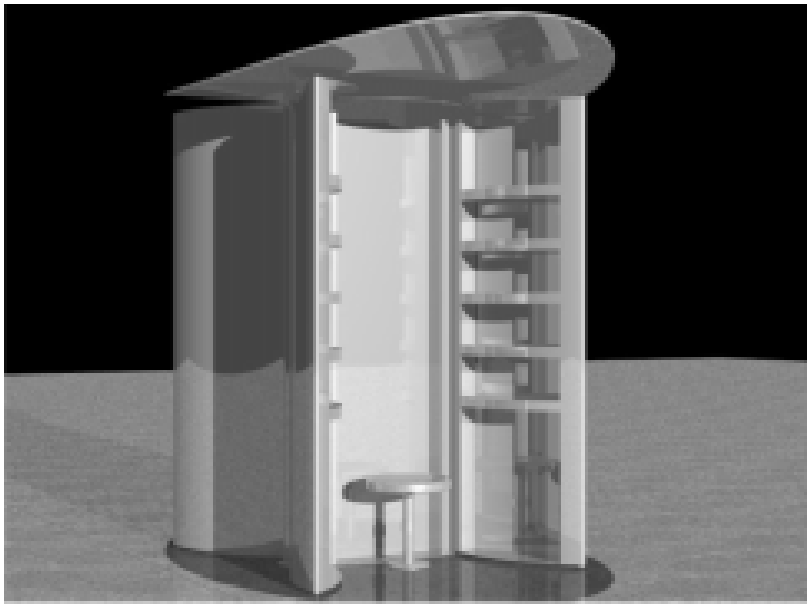
Fuente: IPES

El Gobierno Distrital expidió el Decreto 419 de 2006, "por el cual se reglamentan las Zonas de Transición de Aprovechamiento Autorizadas en el Distrito Capital", en cuyos artículos 3º y 4º se invistió al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de la atribución de adoptar el Inventario de los Espacios Públicos aptos para actuar como Zonas de Transición donde los Alcaldes Locales podrían generar y autorizar actividades comerciales por parte de los miembros integrantes de las organizaciones de vendedores informales legalmente constituidas y debidamente registradas ante Fondo de Ventas Populares.

La Red de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público –REDEP-

Es un sistema de puntos de venta localizados y delimitados en zonas de aprovechamiento regulado, que busca la regulación y racionalización de la actual operación comercial en el espacio público considerando la relación específica de los vendedores informales con los sectores modernos de la economía, lo cual se traducirá en una mejora de las condiciones comerciales de los vendedores informales y en una alternativa para sacarlos de la pobreza.

La asociación de los vendedores y su inserción en las actividades formales, manteniendo su autonomía laboral, les permitirá a estos beneficiarse del cambio de escala económica, social y política. Potenciará, además, su productividad, al relacionarlos e insertarlos, dentro de la cadena logística, con las empresas del sector moderno. Mejorará adicionalmente la rentabilidad del vendedor, al eliminar la red de intermediarios en el suministro de mercancías, mejorando también las condiciones en que realiza su trabajo.



Fuente: IPES

Además de las ganancias para la ciudad por la reducción de las externalidades negativas de la actividad comercial informal sobre el espacio público,[265] este modelo de inclusión económica y social permitirá al colectivo de vendedores beneficiario del programa de la REDEP un cambio en el escenario económico y social en el desarrolla su actividad, tal como se muestra en el anexo 3. Allí puede verse que el programa de la REDEP potencia el cumplimiento de los objetivos de toda política pública hacia los informales como la generación de ahorro, la bancarización, el pago a la seguridad social y a pensiones, y la articulación con el sector moderno de la economía.

CONSTRUCCIÓN DE LOS ESPACIOS ANÁLOGOS

En desarrollo de la Estrategia de Gestión Económica del Plan Maestro de Espacio Público, el Programa de Recuperación, Renovación y Revalorización de Espacios Públicos se propone desencadenar, a través de intervenciones público - privadas, un proceso de mejoramiento, mantenimiento y recuperación del espacio público en zonas centrales y en áreas con alto potencial de revalorización económica de los inmuebles privados, para lo cual se desarrollarán operaciones[266] dentro de las que se incluyen la Construcción de Espacios Análogos y Conexos con el Espacio Público.[267]

En el PMEP se relaciona el concepto de Espacio Análogo con el término de Centro Comercial de Cielos Abiertos, que se asocia con las siguientes condiciones:

- Ser espacios para el desarrollo comercial popular con características físicas similares a las del espacio público y con una fuerte y clara relación con los espacios de uso público (andenes, pasajes y plazoletas).

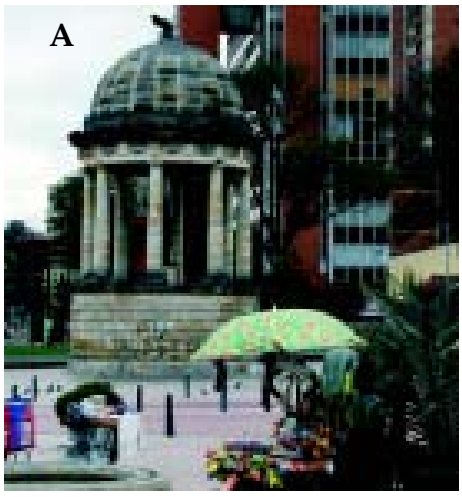
---

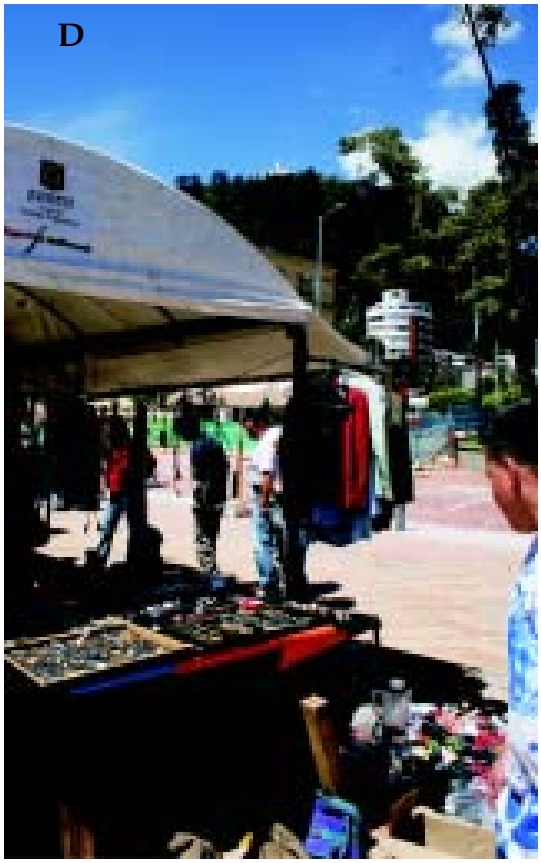
265 Entre otros, afectan la seguridad ciudadana, la movilidad, y contribuyen al deterioro urbano y ambiental, perjudicando el desarrollo de la inversión privada en áreas de alta congestión.

266 PMEP, Artículo 27.- Operaciones. También constituido por Operaciones de reordenamiento puntual y relocalización de actividades informales y por Operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados. Los distintos componentes de estas operaciones podrán combinarse de acuerdo a las circunstancias, la escala y la naturaleza de los proyectos específicos.

267 Los espacios análogos se definen como aquellos espacios privados conexos, análogos y complementarios con la red de espacio público, cuyo fin es organizar la actividad comercial informal y generar, como red, nuevas áreas de venta y espacios de circulación y uso peatonal, paralelos a la red de espacio público.

EJE AMBIENTAL: ANTES (A) Y DESPUÉS (D)





- Incorporar, como determinantes del diseño, elementos urbanos y arquitectónicos que retoman valores representativos de las áreas centrales, como el pasaje comercial, el centro de manzana o la plazoleta, que pueden reutilizar y recuperar potencialmente edificaciones de interés patrimonial o desarrollarse en el marco de actuaciones urbanas en sectores de carácter patrimonial.
- Su integración estratégica al componente peatonal de la malla urbana, brindando soluciones de conectividad a este sistema de movilidad, dando prelación al peatón sobre el vehículo.

5.2.3.3. RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GARZÓN

El alto grado de heterogeneidad en el sector de vendedores informales, mostrado en el tercer capítulo, orientó el diseño de la política institucional que se ejecutó durante la Administración Garzón.

En el desarrollo de estos programas durante el periodo 2004-2007 se invirtieron $39.382.588.216 en 19 localidades de la capital, cubriendo a 25.522 vendedores. [268] Las actividades realizadas por el antiguo Fondo de Ventas Populares durante la Administración Garzón estuvieron, en lo fundamental, determinadas por: i) el desarrollo del Pacto de Cumplimiento para el Uso Regulado del Espacio Público de la localidad de Santa Fe; ii) las Mesas de Concertación de la localidad de La Candelaria y del barrio Restrepo; iii) el desarrollo de los programas de inclusión económica y social de los vendedores informales en el espacio público; y iv) la ejecución de las estrategias de gestión económica del Plan Maestro de Espacio Público.

LA CONCERTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Eje central de la política de la Administración Garzón fue el proceso de concertación con las personas e instituciones relacionadas con el espacio público para que plantearan sus problemas, inquietudes y propuestas.

En cumplimiento del Decreto 98 de 2004, se creó la Mesa de Trabajo, con el objetivo de recomendar al Gobierno Distrital la adopción de políticas y programas integrales que permitan dar alternativas a la situación de los vendedores

---

268 Información a Corte de Junio 30 de 2007 Cifras a precios del año 2006). Corresponde a los vendedores que han recibido beneficio del antiguo Fondo de Ventas Populares, dentro de la política pública diseñada a largo plazo. Esto es, no incluye los beneficiarios de las ferias temporales, ni las ofertas de empleabilidad con el sector privado, ni a los beneficiarios de la intermediación del FVP con la red de servicios sociales del Distrito.

informales en la ciudad, en el marco de la política de Espacio Público. Esta Mesa estaba integrada por los miembros del Comité Interinstitucional y los representantes de las asociaciones de vendedores informales.[269] El citado decreto establecía que la Mesa debía presentar sus recomendaciones a más tardar el 30 de junio de 2004. Cada 6 meses la Mesa debería, además, reunirse para verificar los avances logrados.

Un resultado inmediato de la Mesa fue la organización del Primer Encuentro Distrital de Vendedores y la firma del documento *Consensos, Disensos y Acuerdos,* el 30 de junio de 2004, entre los miembros del Comité Interinstitucional y aproximadamente 400 representantes de las organizaciones de vendedores informales y líderes independientes. Este documento recomendaba al Gobierno Distrital la "adopción de políticas y programas integrales que permitan dar alternativas de solución a la situación de los vendedores informales en la ciudad, en el marco de la política de espacio público".[270]

Este proceso de concertación entre los vendedores y la Administración Distrital fue acompañado por la Veeduría Distrital, quien destacó "el ejercicio de participación democrática seguido en estas reuniones, uno de cuyos resultados ha sido la depuración de la representación real de los vendedores y la gestación de un proceso cierto, responsable e incluyente".[271]

El Pacto del Centro

En un ambiente marcado por el malestar de diversos sectores de la ciudadanía, que veían la presencia de vendedores en los andenes como un retroceso, el 12 de noviembre de 2004, en el auditorio de la Universidad Central, ante unos tres mil vendedores del centro de la ciudad, el Alcalde Garzón propuso la firma de un pacto de autorregulación a cambio de aceptar que, solo temporalmente, por seis meses, podían ocupar el espacio público, en espera de una solución definitiva, dando así cumplimiento al mandato de la Corte Constitucional.[272] Sobre este Pacto de Cumplimiento, el editorial del Tiempo del 16 de noviembre anotó:

> "…El Plan que lanzó el Alcalde el jueves en la carrera 7ª tiene tantas innovaciones como riesgos. Intenta responder al problema a la vez humano, social, urbano y

269 La Mesa extendió invitación a la Defensoría del Pueblo, a los Alcaldes Locales y a representantes del sector público y privado.

270 Decreto 98 de 2004.

271 María Consuelo del Río, Veedora Distrital. *Un espacio para la reconciliación*. El Espectador, noviembre, de 2004.

272 El Tiempo, noviembre 12 de 2004.

de policía que representan estos 'raspachines de la ciudad', como los llaman algunos. Ir más allá de las consideraciones de estética urbana y represión (los ambulantes estorban y lo mejor es el camión de la policía a las 7 de la mañana y a las 3 de la tarde) que ha dominado el tema en las pasadas administraciones parece tan justo como difícil. Mientras la informalidad es una llave abierta de la economía, las posibilidades de reciclarla vienen en gotero".[273]

Los vendedores que quisieran acogerse al Pacto de Cumplimiento en el centro de la ciudad tenían 10 días para firmarlo. Las exigencias a cumplir, en los seis meses siguientes, por parte de los vendedores se dirigían a facilitar la movilidad de los peatones; proteger a los niños e impedir su explotación laboral; impedir la venta de mercancías de contrabando, piratería, sustancias psicotrópicas y armas; y organizar la venta de alimentos, garantizando que cumplieran las normas de sanidad. En correspondencia, durante esos seis meses, la Administración ofrecería, de manera progresiva, alternativas viables y sostenibles a los 2.120 vendedores que finalmente firmaron el Pacto. En cumplimiento de los compromisos, a partir del primero de junio de 2004 los vendedores deberían retirarse del centro de la ciudad. Sobre el espíritu del Pacto El Tiempo editorializó el 10 junio de 2004:

"…Como la cultura ciudadana de Mockus, como los bolardos de Peñalosa, estas son discusiones que introducen a la capital y a sus habitantes en la necesidad de una cultura de la legalidad. Esa es la única manera de vivir bien en una ciudad de 7 millones de habitantes. En este sentido, Lucho, aunque a su ideología no le guste, es un continuador de pasadas administraciones".[274]

Cumpliendo con los principios del Plan de Desarrollo *Bogotá sin Indiferencia* y con lo ordenado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T772 de 2003, la Administración Distrital inició un proceso de concertación con otros vendedores informales de la capital con el objetivo de alcanzar unos acuerdos previos de auto-regulación sobre el uso del espacio público. A continuación se describen los principales alcances de este proceso de concertación en tres localidades de la ciudad.

EL PACTO DE SANTA FE

Al inicio de la Administración Garzón la localidad de Santa Fe era la que concentraba el mayor número de comerciantes callejeros. Esta dinámica comercial obedece a que en el centro de Bogotá se origina una concentración de actividades administrativas, comerciales y de servicios que, en conjunto, generan una

273 El Tiempo, Editorial del 16 de noviembre.

274 El Tiempo, Editorial del 10 junio de 2004.

población flotante que se desplaza al centro por razones de trabajo, estudio o intercambio comercial y financiero, en las horas del día y de la noche.

En este sentido, en un proceso de concertación y búsqueda conjunta de alternativas y soluciones, la Administración Distrital, las autoridades locales, representantes de la comunidad, vendedores, organizaciones de vendedores informales, gremios económicos y organizaciones sociales, suscribieron un Pacto de Cumplimiento para el Uso Regulado del Espacio Público de la Localidad Santa Fe, en noviembre de 11 de 2004. Este pacto recoge los compromisos que estos actores convinieron para hacer posible el uso regulado, ordenado y controlado por parte de la Administración Distrital de unas zonas específicas del espacio público, al tiempo que se adelantaban las tareas correspondientes necesarias para reubicar u ofrecer alternativas económicas a los vendedores firmantes.

El Pacto estipuló un plazo de 6 meses para que la Administración Distrital, en cabeza del FVP y con el apoyo del Comité Interinstitucional, establecido en el Decreto 098/04, generara una oferta de alternativas económicas viables y sostenibles a los vendedores que dejaban el espacio público. Esta oferta se dio a conocer los 1.130 firmantes del Pacto en la asamblea de la localidad, llevada a cabo el lunes 25 de febrero de 2005 en el Centro Operativo Local –COL- de Lourdes.

El FVP realizó tres censos a los vendedores informales. Dos se llevaron a cabo el 29 y 31 de octubre de 2004 y otro el 27 de noviembre del mismo año sobre la Avenida Carrera 7, Avenida Calle 19 y Avenida Carrera 10, respectivamente, con el fin de obtener información de los potenciales firmantes del pacto de Santa Fe. En conjunto estos tres censos reportaron 2.452 vendedores (2.078 en santa Fe y 374 en Candelaria).

PACTO EN LA LOCALIDAD DE LA CANDELARIA

Hacia mediados del año 2004, el Fondo de Ventas Populares, en coordinación con la Alcaldía de La Candelaria, inició un proceso de concertación y diálogo con los vendedores informales de esta localidad. Este proceso incluyó la convocatoria a la conformación del Comité Local de Vendedores y la integración de una Mesa de Trabajo con la participación de todos los actores que intervienen en la problemática del espacio público: vendedores, Secretaria de Gobierno, DADEP, Personería Local, Universidades, Cámara de Comercio, FENALCO, Junta Administradora Local, Parroquia de la Candelaria, y otras entidades públicas y privadas.

El 17 de noviembre, por iniciativa del Alcalde Mayor de la ciudad se realizó la presentación formal de la política de Pactos en la Localidad y de las alternativas productivas. En cumplimiento de estos procesos de Concertación, el antiguo FVP atendió directamente a 1.398 vendedores.[275]

Cuadro 28. Resumen Consolidado Pacto de cumplimiento Santa Fe y Candelaria

Población Total*	2.452
Total Población Atendida	1.398
Empleabilidad	360
Relocalización	913
Capacitación	125

* Corresponde a los firmantes del pacto de cumplimiento, listado de la Magistrada y al listado de la Candelaria
Información a marzo de 2006

MESA DE CONCERTACIÓN EN EL BARRIO RESTREPO

La conflictiva situación presentada por la presencia de vendedores informales en las calles del barrio Restrepo condujo a que en noviembre de 2004 se iniciara un proceso de concertación que incluyó a vendedores informales, representantes del comercio formal y autoridades locales. Los acuerdos de la Mesa de Concertación establecida buscaban dar cumplimiento a las normas de preservación del espacio público garantizando al tiempo el desarrollo del comercio formal. A mediados de enero del presente año se reiniciaron las conversaciones en la localidad con el objetivo de definir las alternativas de reubicación, organización y proyectos productivos a estos efectos.

El FVP identificó dos bienes fiscales del Distrito estratégicamente situados y con claras posibilidades comerciales para la relocalización de los 386 vendedores informales que aparecían registrados en el FVP: el antiguo CED Centenario, con capacidad para 247 vendedores, y el predio conocido como UNAD, con capacidad para 120 vendedores. El día 9 de abril el Alcalde Mayor de Bogotá inauguró los dos centros comerciales , atendiendo el FVO a la fecha 314 vendedores (el 81.3% del total).

275 La diferencia con el total de firmantes está dada por que 1.057 no respondieron a las alternativas que la institución les ofreció.

PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

Estos programas están orientados, como se indicó más arriba, a la capacitación y entrenamiento de vendedores i.) sin experiencia en el mercado laboral; y/o ii.) que, habiendo estado empleados alguna vez, han visto como las calificaciones adquiridas en el empleo se han deteriorado.

Parte de estos programas, que se desarrollaron con Fundaciones y el SENA, estaban dirigidos a generar **competencias laborales específicas** que habilitan al vendedor para desarrollar funciones productivas propias de una ocupación. En su diseño se ha buscado que la demanda de cursos a estas entidades esté en correspondencia con la historia laboral del vendedor: su anterior posición ocupacional, la ocupación en que buscó empleo el último año, nivel educativo, voluntad de capacitarse en un oficio específico, así como el deseo de dejar su actividad comercial en el espacio público, información que era reportada en la línea de base del FVP.

La inversión que el FVP ha realizado en formación para el trabajo, desde el 2.004 hasta el 30 de Junio del año 2.007, fue del orden de $ 3.302.365.642 (a precios del 2006), beneficiando a 5.387 vendedores informales.

Cuadro 29. Inversión en formación para el trabajo realizada por el FVP.

Promedio de Inversión Per Cápita en Capacitación	$ 634.582
Inversión per cápita en capacitación (promedio) con fundaciones	$1.122.840
Inversión per cápita en capacitación (promedio) con el SENA	$ 351.346

Fuente: FVP

El impacto final de esta formación para el trabajo es determinado por su correspondencia con los requerimientos y oportunidades del entorno productivo, de manera que incremente de forma efectiva la productividad y competitividad de los vendedores en el mercado laboral formal. Si bien las evaluaciones realizadas a los usuarios de la capacitación reporta una alta satisfacción en la parte metodológica y respecto al saber de los docentes,[276] ésta adolece

276 La encuesta realizada a 636 beneficiarios de estos programas muestra que el 85% de los vendedores califica los cursos recibidos como buenos y excelentes. Respecto a la evaluación sobre los *beneficios que la capacitación reporta al vendedor*, las encuestas citadas muestran que la mitad de los vendedores considera que el principal beneficio que recibió del curso fue capacitarlo para crear su propio negocio, otro 36% aplicar en su trabajo los conocimientos adquiridos, y otro 25% para conseguir un empleo.

de una serie de condiciones que inciden en los limitados resultados en materia de inserción laboral: *i*) la modalidad que caracteriza la formación recibida por los vendedores es la de cursos cortos, de solo 324 horas, lo que, a pesar de adecuarse su la situación laboral, impide tanto incrementar la productividad de las personas como mejorar su competitividad para acceder al mercado laboral;[277] ii) son programados por la demanda tanto institucional como de los beneficiarios (resultado de la pregunta: "en que le gustaría a usted capacitarse"); iii) se certifica la asistencia o participación, mas no las competencias obtenidas o fortalecidas en el proceso;[278] iv) no existe una definición del perfil previo como requisito de entrada que permita el ingreso solo a quienes se encuentran en condiciones de aprender; v) no responden necesariamente a la demanda del mercado laboral, vi) no son objeto de evaluación (puede haber instrumentos de evaluación, pero no necesariamente de competencias, por lo que la certificación depende de la asistencia -se otorga el certificado a quienes asistan al 85% o más de las horas del curso); vii) los beneficiarios se inscriben y toman cursos de capacitación por motivos diferentes al de calificarse para mejorar los ingresos, como acceder a algún otro beneficio, como el apoyo a la movilidad.

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL

Aquí se ubican los programas de empleo con 6 y 12 meses de duración desarrollados por el FVP mediante convenio con entidades públicas, como la Secretaría de Movilidad y Misión Bogotá. La inversión que el FVP realizó para la inserción laboral de 1.328 vendedores fue, desde el año 2.004 hasta el 31 de Julio del 2007, de $ 6.017 millones (a precios del 2006).

Cuadro 30. Vendedores Informales que Participaron en los Programas de Empleo Temporal

Entidad Contratante	Total
Misión Bogotá	787
Secretaría de Transito	438
Tienda Escolar (diciembre y enero)	103
Total General	1.328

Fuente: FVP.

277 Distribuidas así: formación técnica de 220 horas; 74 horas de emprendimiento y otras 30 horas de desarrollo humano.

278 La formación por competencias está referida a la adopción de procesos de enseñanza y aprendizaje que posibilitan desarrollar en el alumno estrategias cognitivas (capacidades de conocer, aprender, investigar, diagnosticar, aplicar y operacionalizar conocimientos, entre otras) y resolutivas (capacidades de construir caminos críticos donde la toma de decisiones sea realizada a partir de la construcción de un discurso lógico o fundamentado).

PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

Para acompañar el componente de capacitación y el programa de empleabilidad temporal, el FVP ha desarrollado 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 capacitación.

Cuadro 31. Vendedores informales remitidos a oportunidades de empleo con el sector privado

Número de Remisiones a la Empresa Privada	2.508
Contratados por la Empresa Privada	425

Fuente: FVP. Información acumulada a Julio 31 de 2007

Entre los obstáculos para el éxito de este programa de inserción laboral se encuentran: i) la no disposición de muchos empresarios a incorporar a personas que vienen de la informalidad y/o se encuentran en condiciones de pobreza; ii) los módicos niveles de educación predominantes en los vendedores informales en el espacio público físico, que los excluyen directamente del mercado laboral formal; iii) la falta de experiencia laboral o su obsolescencia, por la extensión de su estancia en el espacio público, para los que alguna vez estuvieron ocupados; iv) la precariedad de los empleos a los que acceden (de muy baja productividad y, por tanto, de bajos ingresos, raramente por encima del mínimo legal, la rigidez de los horarios y la disciplina, la falta de expectativas de posibilidades de desarrollo personal. Como se señaló en el capítulo 2, en estas condiciones, la informalidad es una decisión parcialmente voluntaria en muchos vendedores, especialmente los de más baja educación.

FORMACIÓN DE GRUPOS ASOCIATIVOS PRODUCTIVOS

Este programa, dirigido a que los vendedores no interesados en emplearse por terceros desarrollen, en forma asociada o individual, una actividad productiva, consolidó 50 grupos asociativos, integrando a 674 vendedores.

PROYECTO BONO DE ÉXITO

Para avanzar en los procesos de formalización, asociación y consolidación comercial del plan de negocios, el FVP estableció un incentivo denominado *Bono de Éxito*. Es un bono canjeable, que se emite a título personal a cada uno de los

integrantes de una asociación de vendedores informales que presenta su plan de inversión, junto con las cotizaciones de mercancías expedidas por proveedores de la ciudad legalmente establecidos y registrados en la Cámara de Comercio. Los vendedores adquieren el compromiso de aplicarlo al programa del "Fondo Emprender – SENA".

Con este programa se beneficiaron 1.674 vendedores, integrados en 167 proyectos asociativos, con bonos promedio de $ 693.025 por persona, ascendiendo el conjunto de la inversión a $ 1.160 millones. Los grupos de vendedores informales que recibieron el B*ono de Éxito* residen principalmente de las localidades de Santa Fe, Candelaria, y, en menor proporción, Antonio Nariño.

FONDO EMPRENDER

El incentivo del *Bono de Éxito* permitió que 270 vendedores, asociados en 72 grupos, presentaran sus planes de negocios al Fondo Emprender con el fin de obtener recursos de capital semilla. A septiembre de 2007, 37 planes de negocios habían sido aprobados, beneficiando a 93 vendedores informales, con recursos promedio por grupo asociativo de 27 millones.

PROGRAMAS DE RELOCALIZACIÓN COMERCIAL

Los programas de relocalización comercial de vendedores informales en el espacio público en áreas comerciales vienen acompañados, como se afirmó, de acciones dirigidas a elevar la asociación, la administración y el fortalecimiento comercial, reduciendo las restricciones financieras, administrativas, tecnológicas y comerciales presentes en las ventas informales. Estos programas se dirigen al 45% de vendedores que quieren continuar con la actividad comercial.

Un primer componente de este programa fue el fortalecimiento administrativo y comercial de los 33 centros de ventas existentes, resultado de los programas de relocalización de las administraciones anteriores, que albergaban al inicio de la Administración Garzón a 1.620 vendedores. [279]

279 Esta cifra fue construida con base en los informes de gestión e información interna del FVP. Y es inferior a la cifra de 2.934 mil soluciones ofertadas por las administraciones Peñalosa y segunda de Mockus, reportada en el estudio de Donovan (2004).

Cuadro 32. Nivel de Ocupación Proyectos de Relocalización Comercial

	Nombre del Proyecto	Nivel de Ocupación	
			31-Jun-2007
1	La Caseta Feria Popular Parque España	423	436
2	La Caseta Feria Popular del Cachivache	58	58
3	Centrolibros Siglo XXI	51	66
4	Centro Comercial Minicentro	4	1
5	Servilibros Tercer Milenio	100	80
6	La Caseta Feria Popular Rotonda Chapinero	24	16
7	La Caseta Feria Popular Rotonda Candelaria	16	18
8	La Caseta Feria Popular de la Carrera 38	204	274
9	Plazoleta la Macarena	83	sin información
10	La Caseta Feria Popular Av. 1º de Mayo	93	93
11	Locales San Andresito Veinte de Julio	En construcción	457
12	Rotonda Marco Fidel Suárez	32	20
13	La Caseta Feria Popular de Venecia	65	65
14	La Caseta Feria P opular del Quirigua	67	52
15	La Caseta Feria Popular del Siete de Agosto	32	12
16	La Caseta Feria Popular del Cachivache	61	58
17	La Caseta Feria Popular Rotonda Barrios Unidos	5	7
18	La Caseta Feria Popular de La Capuchina	45	65
19	Supermercado La Es peranza	En construcción	14
20	Rotonda Calle 12 Nº 6 -56	50	75
21	La Caseta Feria Popular de Kennedy COLSUBSIDIO	207	125
	Total Vendedores Relocalizados	1.620	1.992

Fuente FVP a partir de informes de la contraloría

El fortalecimiento jurídico, administrativo y comercial permitió aumentar la ocupación de los antiguos centros comerciales en un 23%, laborando hoy en estos centros comerciales 1.992 vendedores (Cuadro 11).

Adicionalmente, durante la Administración Garzón se desarrollaron otros 12 centros comerciales, como el Centro Comercial y Cultural Veracruz, la Gran Plaza Cultural y Artesanal Furatena, Punto transitorio y comercial la Manzana 22, la Rotonda Santa Fé, la Usabatá, los Mecánicos de Asomeautos, las Galerías Plaza Centro Cultural y Comercial, la Plazoleta de Comidas del Restrepo, el Mercado de Artesanías y Cachivaches "Eje Ambiental", el Pasaje Cultural y Comercial Centenario y las Flores de la 200.

Cuadro 33. Proyectos de Reubicación Comercial Permanente Generados por la Administración de Luís Eduardo Garzón

N°	Nombre Del Proyecto	Número de locales ofrecidos	Número de ocupantes	Porcentaje de ocupación (%)
1	Gran Plaza Cultural y Artesanal FURATENA	101	75	74
2	Pasaje Cultural y Comercial Centenario	250	190	76
3	Mercado de Artesanías y Cachivaches del Eje Ambiental	544	516	95
4	Mecánicos de ASOMEAUTOS	25	25	100
5	Centro Cultural y Comercial Galerías Plaza.	30	30	100
6	Manzana 22	291	260	89
7	Artesanos de Usaba	60	44	73
8	La Caseta Feria Popular Rotonda Santa Fe	21	19	90
9	La C aseta Feria Popular Flores de la Calle 200	53	46	87
10	Centro Cultural y Comercial Veracruz	129	En remodelación	
11	Plazoleta de Comidas del Barrio Restrepo	23	9	39
12	Mercado Popular Calle 13	320	84	26
Total		1.821	1.437	79

Fuente: FVP

Los centros comerciales de vendedores informales venden todo tipo de productos, aunque se concentran en productos manufacturados demandados por sectores populares, como ropa y calzado (que se venden en el 43% de los locales), misceláneos y juguetes. Muy pocos se especializan en productos específicos como flores y alimentos.

Cuadro 34. Productos que se venden en los centros comerciales de relocalización permanente de vendedores

Productos	Porcentaje (%)
Alimentos	4,5
Dulces y cigarrillos	4,2
Libros y periódicos	2,2
Misceláneos	16,3
Frutas y verduras	4,5
Flores	11,0
Ropa y calzado	42,6
Telefonía	2,9
Música	5,8
Otros	31,1
Artesanías	1,9
Juguetes	7,7
Afiches	0,6
Artistas	0,3
Gafas y paraguas	0,6
Total	100.0

Fuente: Encuesta del FVP a 776 vendedores relocalizados. Junio 2006

Un vendedor localizado en un centro comercial promovido por el FVP tiene, en promedio, inventarios por valor de 1.3 millones de pesos, aunque estos varían en relación con el producto comercializado. Así, en ropa y calzado, gafas y juguetes, el inventario medio asciende a tres millones de pesos (de 2007). Esta mercancía se financia principalmente con recursos propios y de prestamistas ya que el acceso a las líneas de crédito para capital de trabajo con la banca comercial sigue siendo limitado, especialmente por la existencia de una percepción adversa por parte del vendedor.[280]

Cuadro 35. ¿Cómo obtuvo los recursos para comprar la mercancía que actualmente vende en el módulo? Y Valor del inventario actual.

	Cuanto invirtió en la mercancía que actualmente tiene en el módulo? Promedio (a precios de 2006)	% de vendedores
Recursos Propios	$ 1.344.564	30,4
Préstamo Familiar/Amigos	$ 992.944	13,1
Mercancía en Consignación	$ 1.455.516	11,4
Con Entidad Financiera	$ 1.394.7 57	18,9
Apoyo del FVP (Bono de Éxito)	$ 2.895.850	4,6
Prestamistas	$ 978.300	21,6
TOTAL	$ 1.311.836	100%

Fuente: Encuesta del FVP a 776 vendedores relocalizados. Junio 2006

Los vendedores agrupados en estos programas tienen ingresos promedio de 523 mil pesos (de 2007), esto es, tan solo un 28% superior a la media percibida en el espacio público. Los datos indican, en todo caso, que esto puede estar estrechamente relacionado con su novedad. Los proyectos más antiguos (Flores de la calle 68 y la Caseta Feria Popular Cuatro Vientos, por ejemplo) presentan, de hecho, ingresos medios superiores (1.6 millones) a los proyectos con hasta dos años de actividad. Adicionalmente, los mayores ingresos relativos están asociados con la especialización comercial (flores, alimentos, ropa) que permite que la demanda identifique fácilmente estos lugares.

En el objetivo de recuperación del espacio público, la relocalización de manera permanente en centros comerciales ha sido el programa tradicionalmente ofrecido a los vendedores informales. Desafortunadamente, antes del 2004 no hay evaluaciones ni informes de seguimiento de estas alternativas de reubicación laboral. Las evaluaciones de los organismos de control a esta alternativa son

280 Se esperaría que el vendedor al tener una localización definida reduce los riesgos de no pago y los costos de acceso al sector financiero. Sin embargo, a la pregunta de si estaría interesado en solicitar crédito para surtir su negocio, el 60% de los vendedores manifiesta no estar interesado. (Encuesta a Centros comerciales de relocalización. FVP, 2006).

críticas: el esfuerzo en la inversión inmobiliaria no concuerda con el número de soluciones ofrecidas y en uso; numerosos puntos de venta no fueron estructurados, diseñados y administrados para garantizar el éxito comercial; en la mayoría de los centros el volumen de ventas es reducido y, en muchos de los centros, no permite alcanzar los ingresos obtenidos por los vendedores en el espacio público.

Cuadro 36. Ingresos Mensuales por Proyecto de Relocalización (Precios del 2006)

Nº	Centro Comercial	Promedio
1	Cachivaches	$ 340.513
2	Pasa je Cultural y Comercial Centenario	$ 455.126
3	Flores de la 200	$ 547.711
4	Flores de la 68	$ 1.609.059
5	Rotonda Candelaria	$ 170.378
6	Rotonda Chapinero	$ 233.611
7	Social Restrepo	$ 626.196
8	Eje Ambiental	$ 126.159
9	Caseta Feria Popular Carrera 38	$ 721.792
10	Rotonda Santa Fe	$ 353.097
11	Plaza España	$ 878.643
12	Manzana 22	$ 318.463
13	Caseta Feria Popular Venecia	$ 962.431
14	Caseta Feria Popu lar Cuatro Vientos	$ 1.607.177
15	Galerias Plaza Centro Cultural y Comercial	$ 286.891
16	Plazoleta Comidas Barrio Restrepo	$ 621.045
Total		$ 523.765

Fuente: Encuesta del FVP a 776 vendedores relocalizados. Junio 2006

Por estas razones, más que su creación, la consolidación comercial de estos 33 centros de venta es el principal reto de la política pública hacia las ventas informales. En esta dirección, algunos aspectos que pueden contribuir a mejorar las ventas son de orden gerencial, tal como lo muestra el cuadro 16.

Otros son de carácter estructural, estando la inviabilidad comercial de algunos centros definida por: i.) la inadecuación de la localización (reducido tráfico natural de peatones, escasa visibilidad, poca afinidad entre los negocios cercanos y los del centro comercial…); ii.) la falta de diseño arquitectónico y de interiores con contenido comercial (carencia de espacios amplios y generosos para la actividad comercial y su soporte, como el almacenamiento y el manejo de la mercancía); iii.) la ausencia de *merchandising* para la presentación de mercancía; iv.) el reducido capital de trabajo y mala calidad de los productos; v.) la inexistencia de identidad comercial; y vi.) la carencia de centros de servicios alternos (como cajeros automáticos, plazas de comidas, etc.). El bajo volumen de ventas de

estas soluciones es, en últimas, de acuerdo con Morales, el resultado de una ubicación obligada en el sitio inadecuado.[281]

CUADRO 37. ¿Qué Aspectos Considera Usted deben Mejorarse en el Centro Comercial?

Administración	39,4%
Aseo	45,5%
Las Instalaciones	35,9%
Publicidad	74,0%
Seguridad	37,2%
Otros	12,8%

Fuente: Encuesta del FVP a 776 vendedores relocalizados. Junio 2006

LA INTERVENCIÓN EN EL BARRIO 20 DE JULIO

En la localidad de San Cristóbal se presenta una de las problemáticas más elocuentes de la ciudad en relación con el uso indebido del espacio público por vendedores informales. Ocurre los fines de semana en el barrio 20 de Julio y hunde sus raíces en el culto religioso a la imagen del Divino Niño. Esta problemática, que viene creciendo desde los años ochentas, se ha agudizado en los últimos diez años.

En el año 1997, con 923 vendedores haciendo presencia en el lugar, se concertó y firmó un pacto de convivencia que reglamentaba la permanencia de los informales en la zona, incluyendo aspectos como: la detención de la llegada de nuevos vendedores al sector, la abstención de los vendedores informales respecto a la ocupación de andenes, la instalación de puestos de venta de dimensiones determinadas, la inhibición de usar combustibles y elementos que ofrecieran riesgo de explosión, y la prohibición de productos piratas y de contrabando.

El pacto fue incumplido por autoridades y vendedores informales, lo cual se tradujo en la llegada de nuevos vendedores. Ante esta situación, el comercio formal de la zona estableció una acción popular ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca buscando la recuperación del espacio público.

281 MORALES J.: "Hacia una política de centros comerciales para Vendedores ambulantes en proceso de formalización de su actividad", *Informes de consultoría*, Instituto Para la Economía Social, 2007.

Este Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda, ordenando a las autoridades distritales y locales, previo cumplimiento de algunos requisitos, la recuperación del sector en el término de un año contado a partir de septiembre de 2003.

La acción de las autoridades para dar cumplimiento a lo ordenado no se adelantó, entre otras cosas, por la expedición de la Sentencia 772 del 2003 de la Corte Constitucional. Adicionalmente, la reubicación de los 1.834 vendedores censados en el fallo del Tribunal se dificultó por las siguientes razones: i) problemas legales sobre los predios adquiridos para la reubicación de vendedores de *lichigo* y comidas, en particular la Plazoleta de Comidas de la calle 26 y el lote de los Sierra; ii) carencia de bienes fiscales y de predios privados en el sector de influencia con las condiciones técnicas y comerciales adecuadas para la reubicación comercial; iii) dificultades legales en el único predio apto en el sector para reubicar 1.300 vendedores (lote de Tubos Moore); iv.) extraordinario volumen de la inversión por parte de la Administración Distrital para la generación de alternativas habida cuenta del número de vendedores.

Pese a estas dificultades el FVP ha adelantado los siguientes procesos:

- **Proyecto Plazoleta de Comidas** (Calle 26 sur No. 6-27/35). Con recursos del Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal y del FVP, se adquirió este lote por $180 Millones. Luego, el FVP adelantó la contratación de la consultoría y los estudios y diseños de construcción, adquisición de licencias, demolición y construcción de la obra, invirtiendo $428 Millones. Esta obra, que fue entregada en julio de 2007 al FVP, ofrecerá una solución a 39 vendedores informales de alimentos preparados del 20 de julio.

- **Proyecto Lote de los Sierra** (Carrera 6 No. 21-98 sur). Con recursos del Fondo de Desarrollo Local y del FVP, se adquirió este inmueble por $240 millones para relocalizar a no menos de 130 vendedores de frutas, verduras y misceláneos que ocupan las bocacalles de la alameda de la carrera sexta entre calles 20 A Sur y 25 Sur. Adicionalmente, el FVP invirtió $48 en la contratación de estudios y diseños, y ha presupuestado $400 Millones para 2008, con el ánimo de adelantar las obras de construcción correspondientes.

- **Proyecto Tubos Moore** (Calle 30 sur Carera 5ª): El FVP y la Alcaldía Local de San Cristóbal identificaron un inmueble de 14.000 mts^2, propiedad de Tubos Moore, que permitiría, entre otros usos, relocalizar a los cerca de 1.300 vendedores identificados en el sector del 20 de julio. Para su compra, el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal y el FVP suscribieron un contrato ínter-administrativo por $2.000 millones. Por otra parte, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- se encuentra interesado en

adquirir gran parte del mencionado inmueble para la construcción del Portal Suroriental de Transmilenio, que además incluiría un Supercade.

El reciente fallo del Tribunal de Cundinamarca sobre el incidente de desacato del fallo de la Acción Popular ha ordenando a la Administración Distrital a dar cumplimiento a la sentencia T-772 y proceder a la recuperación del espacio público antes del 6 de enero de 2008.

Mercado de las Pulgas del Eje Ambiental

El Mercado de las Pulgas que opera en el Eje Ambiental permitió la reubicación de 280 de los vendedores informales que ejercían su actividad comercial los fines de semana en la carrera 7 entre la calle 7 y la Avenida 26, zona que fue recuperada el 31 de mayo de 2005. El Mercado se inauguró el domingo 7 de agosto de 2005 con 416 módulos asignados en su totalidad. El 21 de octubre de 2005 se incrementó el número de módulos a 548, y hoy tiene una capacidad instalada para 688, vendedores.

Proyecto Mecato sin indiferencia

Este programa se orientó a relocalizar en entidades distritales a 72 vendedores informales adultos mayores, previa capacitación y sensibilización. El programa tiene el acompañamiento de una Fundación.

Programa ferias temporales

Es un programa dirigido a colectivos específicos de vendedores, como artesanos, jugueteros y libreros. Las ferias se realizan aprovechando fechas comerciales especiales, como el día de la madre y del padre o la promoción de la lectura o de las artesanías, y se realizan principalmente en alamedas, plazoletas o parques.

En la presente Administración, han participado en ferias temporales 11.472 vendedores informales. Estas se han desarrollado en el Parque Santander, el Parque las Nieves, la Plazoleta Mono de la Pila, el Parque Nacional, la Plazoleta de la Herradura, la Plazoleta San Diego, la Plazoleta del Rosario, y el "Eje Ambiental", entre otros.

ASISTENCIA PARA ACCEDER A RECURSOS FINANCIEROS MEDIANTE CRÉDITO

La mayoría de los vendedores informales desarrolla su actividad productiva dentro de la informalidad, siendo excluidos tanto por este hecho como por su tamaño, del acceso a los servicios financieros. Frente a esta restricción crediticia, buscando garantizar el acceso de los vendedores a recursos de capital y crédito, el FVP ha venido trabajando en forma directa con cuatro entidades: el Banco Agrario, el Banco del Pueblo, la Corporación Mundial de la Mujer y la Secretaría de Hacienda del Distrital, lo cual ha permitido una tasa de aprobación del 54% de las solicitudes. Estas entidades han desembolsando créditos desde 200 mil pesos hasta 60 millones de pesos.

Una de las limitaciones más fuertes que se presenta en este tipo de procesos es el reporte de los vendedores en las centrales de riesgo. Esto es reflejo de la cultura del no pago que los vendedores informales han cultivado durante años. Contra esta actitud se viene trabajando con acciones concretas desde cada uno de los programas institucionales, como la capacitación, la formación empresarial y la formación en economía solidaria, entre otras.

CUADRO 38. Vendedores Informales que han Participado en el Proceso para Acceder a Crédito

N°	Entidad	Número de Solicitudes Presentadas	$ Solicitud Promedio	$ Aprobación Promedia	Créditos Aprobados y Desembolsados
1	Banco Agrario	317	$ -	$ 1.946.207	161
2	Banco del Pueblo	26	$ 1.384.615	$ 1.384.615	26
3	Secretaría de Hacienda Distrital	105	$ -	$ 8.209.524	105
4	WWB Colombia	96	$ 1.423.881	$ 1.331.327	62
5	Corporación Mundial de la Mujer	1.378	$ 1.017.028	$ 850.328	1100
TOTAL		1.465	$ 1.017.628	$ 1.057.986	1.454

Fuente: FVP (2007)

Resultado de este acompañamiento institucional, 1.454 vendedores informales han accedido a recursos financieros que, en promedio, ascienden a un millón de pesos. De otro lado, los desembolsos realizados por las líneas de crédito de la Secretaría de Hacienda Distrital son de ocho millones de pesos promedio y con plazos de 24 y 36 meses.

ACCIONES RESPECTO AL PLAN MAESTRO DEL ESPACIO PÚBLICO (PMEP)

La gestión económica de uso del espacio público contemplada en el PMEP incorpora dos de las estrategias desarrolladas por el FVP: las Zonas de Transición Autorizadas, y la Red de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público –REDEP.

LAS ZONAS DE TRANSICIÓN DE APROVECHAMIENTO AUTORIZADAS (ZTAA)

El FVP, en el marco de la normatividad vigente, ha promovido la implementación de las ZTAA en las 19 localidades de la ciudad en que adelanta acciones orientadas a generar alternativas que faciliten a los vendedores informales de la ciudad incluirse económicamente en la ciudad de manera formal.

A 30 de julio de 2007 la ciudad contó con tres Zonas de Transición implementadas en las localidades de Bosa, Engativá y Barrios Unidos. Estas zonas de transición han permitido encaminar a 105 vendedores informales de la ciudad hacia la formalidad, fomentar y fortalecer procesos organizativos con ánimo productivo entre esta población, y generar un uso ordenado del espacio público que permita la coexistencia del derecho fundamental al trabajo de quienes se encuentran inmersos en condiciones de vulnerabilidad económica y social y el derecho al uso y disfrute del espacio público de la ciudadanía en general.

Cuadro 39. Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados implementadas en la ciudad a 30 de julio de 2007

No.	LOCALIDAD	UBICACIÓN	PRODUCTOS QUE SE OFRECEN	ASOCIACIÓN	REPRESENTANTE	No. ASOCIADOS	FECHA DE CERTIFICACIÓN IPES	ASOCIADOS BENEFICIADOS ZTAA	FECHA Y RESOLUCIÓN ALCALDÍA LOCAL
1	Bosa	Alameda El Porvenir (Calle 59 sur con Avda. el Tintal (respaldo)	Lubigo, ropa, maquillajes, Dulce.	Cooperativa Multiactiva Popular de Vendedores Informales de Bosa (COOMPUVIB)	Luis Orlando Pedraza Reyes	133	12 DE ABRIL DE 2007	69	RESOLUCIÓN 200 DE JUNIO 7 de 2007
2	Engativá	Calle 80 # 96L-09	Alimentos	ARTECOL	José Cruz	38	14 DE MAYO DE 2007	4	RESOLUCIÓN 335 DE JULIO 11 DE 2007
3	Barrios Unidos	Calle 99 con Autopista Norte (costado sur occidental)	Chaza, ropa, calzado, accesorios para celular, artesanías, Prada.	Asociación de Vendedores Ambulantes Calle 100 Autonorte AVA	Doris Isabel López	32	12 DE ABRIL DE 2007	28	RESOLUCIÓN 320 DE JULIO 30 de 2007

Fuente: FVP. 2007.

Las ZTAA exigen, para su implementación, el previo registro de las Organizaciones de Vendedores Informales ante el FVP. Para tal fin, esta entidad, a través de la Subdirección de Gestión y Redes Sociales, conformó un equipo que apoya a los grupos de vendedores informales interesados en constituirse en organizaciones formales, orientando a aquellos que se encuentran interesados en acceder a las ZTAA.

A 30 de julio de 2007, 49 organizaciones habían solicitado formalmente su registro con el fin de acceder a dichos espacios, siendo certificadas 9 a esos efectos.

- Alameda el Porvenir

Con la Resolución 205 del 13-06-07, la Alcaldía Local de Bosa concedió autorización a la asociación de vendedores informales denominada Cooperativa Multiactiva el Rebusque COOMVIP para ocupar con 69 vendedores, por el termino de un año, la zona de la Alameda el Porvenir. El periodo autorizado se inició el 13 de junio de 2007.

- Calle 100

Mediante la resolución 250 del 30 de julio de 2007, se implementó la ZTAA de la Calle 100, ubicada en la calle 99 con autopista norte, en el costado sur occidental. Para tales efectos, la Asociación de Vendedores Informales Ambulantes Calle 100, AVA, recibió la certificación RAVI el 12 de abril de 2007, previo registro de la organización y sus asociados en la Casa del Vendedor Ambulante.

Hasta la fecha, 28 vendedores se encuentran relocalizados en la zona, comercializando productos de chaza, ropa, calzado, accesorios para celular, artesanías y fruta.

- Calle 80

A partir del 31 de Julio de 2007, se implementa, por otra parte, la ZTAA calle 80. Se otorgó la certificación a la Asociación ARTECOL para que ocho artesanos vendedores informales de la localidad de Negativa inicien sus actividades comerciales en la zona de transición ubicada en la Calle 80 No 94L – 00 por el término de un año.

LA RED DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS AL USUARIO DEL ESPACIO PÚBLICO –REDEP

En el desarrollo de la gestión económica del Plan Maestro de Espacio Público, que establece el marco para diferenciar, regular y organizar el aprovechamiento económico del espacio público, el FVP ejecuta el programa de la Red de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público –REDEP.

En la REDEP, en una primera fase, en 160 módulos, 320 vendedores firmantes del Pacto y seleccionados en un proceso que cuenta con el acompañamiento de la Personería y la Veeduría, previamente asociados y organizados, se conectarán de manera directa con las 130 empresas que hoy proveen los bienes de consumo inmediato en el espacio público, a través de una operación logística de distribución de mercancías y prestación de servicios, concesionada a un operador privado. Esta actividad regulada, organizada, asociada con la gran empresa

y de gran escala comercial, tendrá implicaciones sobre la productividad y los ingresos de los vendedores informales, de la empresa privada y del Distrito.

ACCIONES EN EL ÁREA SOCIAL

Ante la alta vulnerabilidad de la población objetivo, el FVP realiza un acercamiento a los vendedores en su sitio de trabajo, identificando a las personas en condición de alto riesgo o vulnerabilidad, con prioridad en los niños, las mujeres en gestación, los jefes de hogar, los adultos mayores y las personas con discapacidad física o mental, remitiéndolos a la red de servicios sociales del Distrito, como lo muestra el cuadro 19.

Cuadro 40. Remisión de Vendedores Informales a la Red de Servicios Sociales del Distrito.

	Atenciones	Total Atenciones
Orientación y atención directa	Apertura de historias sociales (identificación de necesidades familiares)	815
	Seguimiento casos historias sociales	47
	Asesoría familiar	400
	Estudios de caso (instrumento para verificación de información: visita domiciliaria o entrevista estructurada)	576
	Actividades pedagógicas (talleres de convivencia)	100
	Atención	13
	Estudios de caso (instrumento para verificación de información: visita domiciliaria o entrevista estructurada)	647
	Personas adultas que reciben información sobre servicios sociales distritales de recreación a los cuales acced en los niños y niñas	785
Coordinación con ICBF -protección	Remisión al ICBF con medida	39
	Remisión al ICBF en seguimiento para medida	17
	Remisión a Comisaría de Familia	11
	proyecto Familia	1
Coordinación con Secretaría de Educación	Remisión a CADEL	70
	Remisión a subsidio condicionado a la escolaridad	6
	Remisión a colegios (solicitudes de apoyo por la identificación de condiciones de vulnerabilidad)	11
	Remisión jornadas alternas	11
	Referenciación al programa de alfabetización	1
Coordinación c on Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS)-prevención	Remisión al proyecto 218 ateración a niños y niñas en riesgo al trabajo infantil	310
	Ofr ciudadanía	16
	Remisión jardines infantiles (servicio DABS o ICBF)	132
	Centros AMAR	83
	Remisión a bebé sano y deseado	37
	Referenciación al subsidio de adulto mayor	595
	Remisión a servicio de albergue para adulto mayor	8
	Remisión servicios dirigido a jóvenes	2
	Apoyo nutricional (canasta familiar, entre otros)	8
	Remisión comisaría de familia	14
	Remisión servicio de medicamentos	3
	IIPROM	1
	Auxilios funerarios	8
Nutrición o apoyo de servicios alimentarios (DABS -Secretaría de Salud)	Referenciación comedores comunitarios - programa Bogotá Sin Hambre	198
	apoyo recuperación nutricional ICBF o Secretaría de Salud	0
	Canasta Familiar	1
Coordinación con Secretaría de Salud	Referenciación solicitud vinculación al SISBEN y (Sistema Seguridad Social en Salud) a través de Planeación Distrital	430

Fuente. FVP (2007).

SUBSIDIOS DE VIVIENDA

Los esfuerzos del antiguo Fondo de Ventas Populares están encaminados a la integralidad de los servicios. Es con ese fin con el que se realizan las acciones necesarias para lograr vincular a los vendedores informales a los procesos de adjudicación de subsidios de vivienda distrital, para la adquisición de vivienda nueva o usada. Este proceso se sigue bajo las orientaciones de Metrovivieda, logrando la adjudicación de 761 subsidios distritales para la adquisición de vivienda por un valor superior a los 6.000 millones de pesos.

Es preciso resaltar que los subsidios entregados se dirigieron a la población firmante del Pacto de Cumplimiento para el Uso Regulado del Espacio Público de la Localidad Santa Fe, los registrados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (que incluye a la comunidad indígena INGA) y las Mesas de Concertación de la localidad La Candelaria y del Barrio Restrepo.

ASISTENCIA EN LA CASA DEL VENDEDOR

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 vendedores.

Cuadro 41. Vendedores inscritos en la Casa del Vendedor

Vendedores en la linea 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	943
Total general	37.901

* Información acumulada a Mayo 29 de 2007

COMITÉS LOCALES DE VENDEDORES

De la *Mesa de Trabajo para la Concertación* emergió la propuesta de desarrollar una Jornada de Asambleas Locales Simultáneas de Vendedores Informales en 19 localidades del Distrito para que, de manera autónoma y a través de votación,

eligieran a quienes asumirían en adelante y de manera directa su representación ante la Administración Local y Distrital en los procesos de concertación para la implementación de la Política Distrital.

La Administración Distrital, a través del Fondo de Ventas Populares, hoy Instituto para la Economía Social, apoyó, con recursos humanos y económicos, la planeación y ejecución del primer encuentro simultáneo de vendedores informales que tuvo lugar el 19 de Agosto del año 2.004, con la participación de 14.950 vendedores. Resultado del encuentro fue la elección, por votación directa, de cinco delegados (dos principales y tres suplentes) por localidad, quienes darían vida al Comité Distrital de Vendedores Informales.

Posteriormente, el Fondo de Ventas Populares, atendiendo la solicitud de los Comités Locales, promovió la organización de la Segunda Jornada de Asambleas Locales Simultáneas de Vendedores Informales con el objetivo de fortalecer el proceso de participación y concertación. Este encuentro se realizó el 28 de Septiembre del 2.006, con la inscripción de 21.958 vendedores y la asistencia final de 14.308.

Fortaleciendo el proceso de organización y representación, el Comité Distrital de Vendedores Informales, en asamblea realizada el 30 de junio 2006, definió una terna de sus representantes para ser presentadas al señor Alcalde Mayor de la ciudad para que, a partir de ella y en el marco del Decreto 075 de marzo de 2006, se procediera al nombramiento de dos vendedores en la Junta Directiva del antiguo FVP. En la misma asamblea, y por iniciativa de los asistentes, se eligieron 38 vendedores en la Mesa de Coordinación del Comité Distrital (19 representantes con igual número de suplentes).

Finalmente, en el fortalecimiento del proceso de organización de los vendedores informales, el FVP realizó la capacitación de 150 líderes de todas las Localidades.

5.3 Recomendaciones de políticas públicas

De acuerdo con lo argumentado más arriba, tanto de manera teórica y general, como empírica y particular, la cuestión de los vendedores en el espacio público físico debe ser abordada, de manera general, desde un principio y dos grandes estrategias políticas. En cuanto a lo primero, la política debe reconocer y asumir la heterogeneidad y complejidad de la informalidad económica urbana, expuesta en los diagramas 3 y 4, diseñando, formulando e implementando una estrategia política diferenciada (heterogeneidad) e integral (complejidad),

abordando distintos niveles y factores, desde intraurbanos y municipales hasta nacionales e internacionales. En este sentido es preciso construir condiciones macro-económicas favorables al crecimiento y la inversión privada,[282] así como adelantar inversiones públicas en infraestructura urbana y de servicios básicos.

En cuanto a lo segundo, es preciso ampliar, por una parte, la oferta de empleos formales, tanto por terceros como por cuenta propia, y formalizar, por otra, la mayor parte de las actividades que son informales en la actualidad, tratando de manera explícita y directa el acceso y la participación de los distintos habitantes urbanos en los distintos espacios públicos económicos, sociales, culturales, políticos, estéticos y ambientales, con un énfasis especial en el primero a este respecto.[283] Ampliar la oferta de empleos formales suficientes, dignos y estables, que ofrezcan un salario de valor y estabilidad similar a la ofrecida por la actividad informal, es, en efecto, un requisito no solo para prevenirla, sino para abordarla.

Este punto realizará, primero, una propuesta general respecto a las políticas públicas relativas a los vendedores informales en el espacio público físico, para recoger, después, algunas recomendaciones específicas para el caso de Bogotá, seguramente útiles también para otras ciudades.

De forma general, deben considerarse cuatro tipos de políticas específicas, en la medida en que las políticas macroeconómicas pueden no afectar directa ni concretamente a la informalidad económica urbana ni a determinados operadores en particular:[284]

i.) reforma del marco regulatorio[285]

ii.) información y concienciación

---

282 Las políticas macroeconómicas estabilizadoras orientadas al crecimiento y el empleo, la baja inflación y tipos de interés, así como al desarrollo económico urbano son, a estos efectos, de particular importancia.

283 Asegurar la posibilidad de desarrollar actividades de autoempleo formal hace referencia tanto a la ampliación de la oferta formal de empleo como a la formalización de algunos de los empleos que sufren actualmente los costos de la informalidad. Las medidas de apoyo productivo y las de adecuación del marco normativo que se presentarán a continuación son, en este sentido, capitales para ambos.

284 Hay que estar especialmente atentos tanto a las falacias de composición, que aplican a un conjunto lo que es cierto para una parte, como a las de desagregación, que aplican a las partes lo que es cierto para el conjunto.

285 En principio, las reformas del marco regulatorio apuntan a mejorar las condiciones de laborales y vitales de los vendedores informales en el espacio público al incentivar y facilitar su formalización. La simplificación, agilización, armonización y flexibilización… permitirán asimismo aumentar la productividad de las microempresas y así la generación de empleo.

iii.) políticas complementarias de desarrollo[286]

iv.) políticas de carácter asistencial

Tratémoslas separadamente:

i.) reforma del marco regulatorio[287] (registro, operación y reportes)[288]

En primer lugar, debe adecuarse el marco regulatorio, cuya aprobación no se podrá dar más que en el medio (o, en el peor de los casos, largo) plazo, pero tendrá, en ese momento, efectos inmediatos. A ese respecto son prioritarios i.) la aprobación de reglamentos que legalicen la venta en el espacio público y otorguen la licencia correspondiente, condicionada al respeto de unos compromisos cívicos, comerciales, tributarios y laborales; ii.) la simplificación de trámites, en número, complejidad y costo (monetario y no monetario); iii.) la asunción de una lógica diferencial, de modo que no se ponga en riesgo la supervivencia de la fuente de ingresos del hogar mientras no se ofrezca una alternativa viable y realista. Esto requiere reglamentar una flexibilización temporal, y sujeta a circunstancias y condiciones, de normas mercantiles y tributarias, pero nunca laborales (salarios, seguridad social, y contratación).[289]

Las acciones concretas a desplegar son las siguientes:

- simplificación
- transparencia
- harmonización y coherencia (licencias, permisos y regulaciones) a varios niveles (nacional, metropolitano, ciudad / distrito)
- revisión y eventual eliminación de normas anticuadas, duplicaciones e inconsistencias
- regulación flexible y diferenciada

---

286 La política no debe centrarse en exceso en la promoción (micro) empresarial, privada y/o solidaria, sino que se trata más bien de políticas de empleo, abarcando tanto la oferta pública de empleo como la privada.

287 El debate sobre la regulación debe salir, en este sentido, de una discusión de todo o nada, para apuntar a la buena (apropiada) regulación.

288 El enfoque debe ser integral: de nada sirve facilitar el acceso a la formalidad si se imposibilita la operación en ella, incluidos los reportes exigidos.

289 Las palabras son importantes: se trata de reglamentar diferencialmente y más eficiente y comprensivamente, no de no regular. Aquellos que no cumplan las normas deben, por supuesto, hacer frente al poder del Estado, a través de distintos tipos y grados de sanciones.

- consideración de la heterogeneidad de la informalidad
  - Tipos
    - Micro y pequeñas empresas
    - Autoempleo
    - Ventas en espacio público
    - Transporte
    - Reciclaje
    - Trabajo desde la casa (home-based work)

- Nivel de desarrollo
  - empresas de subsistencia
    - formalización
    - flexibilidad y progresividad de acuerdo con condiciones reales
    - política asistencial
  - empresas con potencial
    - cumplimiento normatividad (sobre todo laboral)
    - promoción del desarrollo, productividad, competitividad, crecimiento y escala

- agilización
  - reducción del número de procesos de registro, licencia e incorporación (costos de entrada o establecimiento)
  - reducción del tipo y número de inspecciones, reportes contables y de información (costos de operación)
  - reducción de la cuantía del costo monetario de registros, licencias, permisos, inspecciones, y reportes (visión distinta a fuente de ingresos)
  - centralizar las operaciones en oficinas específicas (tipo de CADE)
  - uso de tecnologías (on-line), en la medida en que reduce los costos de desplazamiento y tiempos de los usuarios y así como los de la autoridad institucional (archivos, búsqueda, tiempos).

ii.) información y concienciación

Es preciso tener muy presente que no basta con establecer incentivos y facilidades normativas y económicas para formalizarse, si esto no afecta las percepciones de los individuos que operan en la informalidad económica, y en

la venta informal en el espacio público físico, en particular. A ese respecto, es prioritario informar y sensibilizar a los individuos sobre los costos de la informalidad (incluyendo las sanciones en las que habrán de recaer cuando su no ajustarse a las nuevas normas responda a la intención deshonesta de obtener un sobre-ingreso), los beneficios de la formalidad (en calidad de vida, oportunidades, capacidades y potencial), y los mecanismos de y de apoyo a la formalización en el nuevo contexto económico e institucional. La asesoría legal (sobre normas, derechos y obligaciones) y técnica debería jugar, a esos efectos, un papel nuclear.

iii.) políticas complementarias de desarrollo

Deben implementarse medidas de apoyo productivo, cuya realización y resultados son a medio y largo plazo, siendo fundamentales asimismo para la ampliación de la oferta de empleo formal. Estas medidas deben incluir facilidades para el acceso a la asociatividad, la tecnología, el crédito, la capacitación y la comercialización, mayormente, lo que permitirá fortalecer su productividad y su inserción en el sector moderno de la economía.[290] Es importante subrayar que el acceso a todos estos servicios debe ser objeto de política, es decir, debe asegurarse a partir de subsidios que las empresas de subsistencia tienen acceso efectivo a capacitaciones específicas para ellas[291] (esto es, focalizadas en habilidades básicas de lecto-escritura y matemática aplicada, acompañadas de un subsidio de asistencia, con vinculación con empleadores y metodología modular).[292]

---

290 La promoción del acceso a estos recursos puede tomar formas muy distintas: desde la consideración por parte de la banca de tipos de garantía no tradicionales a la asunción de parte del riesgo del crédito por parte del Estado; desde el estímulo a la subcontratación a los incentivos tributarios por la inversión en tecnología; desde ferias en el interior (fomento de la innovación y la investigación) a ferias en el exterior (impulso a la comercialización).

291 La asociatividad es por ello capital. Vid.: GARCIA, 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, España, 2006.

292 Gracias a estas políticas, algunas empresas (las que se definen por poseer cierto potencial de crecimiento) podrán llevar a cabo una modernización y reconversión tecnológica y organizacional significativa, mientras otras (sobre todo las de subsistencia, la gran mayoría cuando nos ocupamos de la venta informal en el espacio público) no podrán hacerlo o lo harán con extraordinaria dificultad. La segmentación es de nuevo sustancial.

En concreto deben facilitarse el acceso a los siguientes recursos e insumos:

- Infraestructura urbana y espacios comerciales
  - ofrecer infraestructura urbana
    - ofrecer servicios básicos (electricidad, agua, baños, recogida de basura, seguridad, almacenamiento, acceso y conexión a transporte) a precios asequibles (tarifas pro-pobres)
  - ofrecer espacios comerciales (locales o puestos) tanto temporales como permanentes
    - en lotes urbanos vacantes, parqueaderos, calles peatonales, edificios específicos
    - con arquitectura comercial adecuada y servicios para los trabajadores (guarderías, opciones de pasar la noche a niveles asequibles…)
  - mínimas condiciones y obligaciones sanitarias, medioambientales y de calidad de producto
- derechos de propiedad y seguridad en la tenencia
  - como se señaló, la inseguridad en la tenencia y la desprotección legal disuaden la inversión en localización y el desarrollo, dificultando además el acceso al crédito. En contraste con eso, la seguridad en la tenencia disminuye el costo de los inputs, mejora el acceso a servicios básicos y créditos con tipos de interés más bajos
  - en términos generales, los derechos de propiedad y la seguridad en la tenencia son fundamentales en la medida en que, como señala Hernando De Soto en *El misterio del capital*, desata las capacidades del capital y el potencial empresarial de los pobres urbanos
- acceso a factores de producción claves
  - acceso a crédito y finanzas
    - importancia del acceso al crédito formal
  - el Estado debe
    - estimular la competencia al interior del sistema financiero
    - asumir (al menos parte de) el riesgo financiero
    - apoyar el microcrédito en cuestiones relativas a la historia crediticia, las garantías, la seguridad jurídica y el monto
  - acceso a capacitación en habilidades empresariales y construcción de capacidades

- acceso a tecnología (promoción de la transferencia tecnológica)
- acceso a redes de comercialización (canales de distribución y mercados)
    - información en oportunidades de inversión y comercialización
    - capacitación en marketing

Ciertas políticas específicas, como los acuerdos comerciales, la orientación preferencial del gasto público, el fomento o el impulso de Agencias de Servicios de Desarrollo Empresarial eficientes, entre otras, podrán contribuir de manera sustancial. Se trata de combinar, en suma, políticas de crecimiento con políticas de empleo desde una estrategia de mejora en la calidad del patrón de especialización internacional. Como señala Castells, eso no pasa por convertir a los países de América Latina en productores de electrónica o telecomunicaciones, sino por que todo tipo de actividades, de los sectores primarios, secundarios o terciarios, incorporen conocimiento, investigación, tecnología, organización en red y capacidad de gestión de la información en su práctica empresarial. Como se señaló en la exposición del paradigma del desarrollo humano y su aplicación al caso de los vendedores informales, esa transformación económica no será viable ni sostenible si no se trabaja al tiempo y sinérgicamente en las dimensiones sociales y ecológicas, pero también institucionales, políticas y culturales.[293]

iv.) política asistencial

A pesar de todos estos esfuerzos, algunos individuos que operan en la informalidad económica urbana y las ventas informales en el espacio público físico no lograrán mejorar de manera notable sus condiciones de vida, ni aumentar significativamente sus ingresos. El Estado deberá hacerse cargo de brindarles la protección social y laboral que requieren, a través de subsidios en salud, alimentación, vivienda y/o educación, ampliando la cobertura de los sistemas de protección y seguridad social hasta alcanzar una cobertura total de la población colombiana. Esto no es solo vital en el corto plazo, sino también posible, a través de la aplicación de contribuciones diferenciadas (por parte del empleado y el empleador), micro seguros (privados) y subsidios del Estado. En este sentido, es capital cubrir no solo el desempleo, sino completar el ingreso de subsistencia y asegurar el acceso a, al menos, alimentación, vivienda, salud y educación de

293 Vid.: CASTELLS, M.: *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, Chile, 2005.

toda la población. Desde este ángulo, se trata de articular, en síntesis, las políticas de empleo con las de la lucha contra la pobreza y la promoción de la inclusión social.[294]

Todas estas políticas deben estar orientadas al contexto y dinámicas específicas que se aborden, siendo especialmente atentas con respecto a las cuestiones de género, la heterogeneidad de los "beneficiarios", la participación (la inclusión y la consulta) y la transparencia sobre derechos y responsabilidades (condicionalidad). Las capacidades deben ser el objetivo y la unidad de análisis; el bienestar, la equidad y la eficiencia, los principios; la pobreza, el empleo y el ingreso, los aspectos a considerar.[295]

Todo lo anterior, requiere de manera decisiva la recolección, manejo y administración de información confiable suficiente y específica que permita tanto formular políticas como evaluarlas con criterio. El desarrollo de capacidades en esa materia resulta nuclear.

En el marco anterior, se señalan a continuación algunas de las tareas que será urgente desarrollar en Bogotá con respecto a las ventas informales en el espacio público físico de la ciudad.

Actividades futuras de la política pública en Bogotá

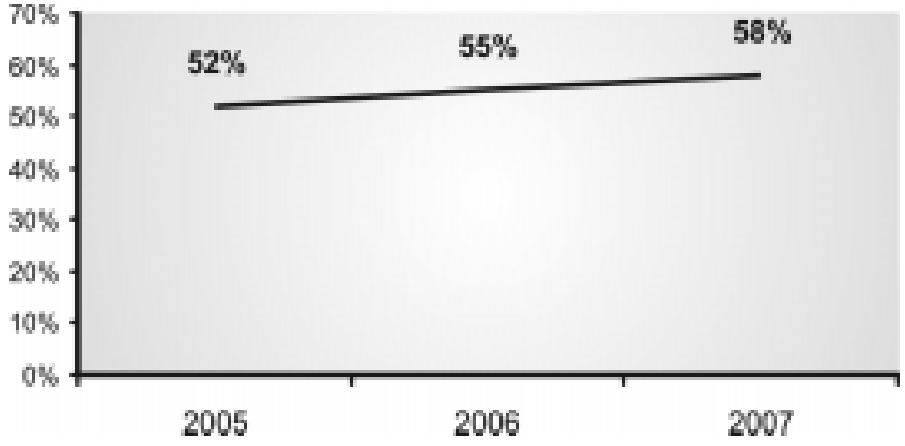
En el objetivo de organizarlas, regularlas y racionalizar su operación, armonizando su existencia con el ejercicio de derechos ciudadanos como la recreación, la movilidad, la información y la cultura, el IPES, en el marco de la próxima administración, encuentra diferentes retos frente a las ventas informales en el espacio público físico de la capital. A pesar de las intervenciones realizadas durante la Administración Garzón, más de la mitad de los bogotanos considera, en efecto, que el nivel de invasión del espacio público físico por parte de las ventas informales es aún hoy excesivamente alto.

---

294 Las políticas públicas de lucha contra la pobreza e inclusión social deben cumplir necesariamente los criterios de equidad, progresividad y solidaridad social para ser efectivas.

295 El fomento de la asociatividad es a esos efectos prioritario, en la medida en que facilita la representación de intereses colectivos frente a instituciones con respecto a normas y políticas, desde una perspectiva crítica, es decir, tanto desde el análisis como desde la proposición.

Gráfica 9.
Consideran el nivel de invasión de espacios
Públicos con mercancías como Muy Alto /Alto



Fuente: Bogotá Cómo Vamos (2007)

Dada la magnitud del problema, y ante la restricción presupuestaria existente para abordarla, se priorizan las siguientes acciones a desarrollar en la próxima administración:

En el marco de los **programas de inclusión económica y social** se destaca la implementación y/o desarrollo de las siguientes acciones:

- Es necesario acompañar los 33 programas de relocalización comercial existentes con acciones concretas que eleven la asociación, la administración y el fortalecimiento comercial.
- Desarrollar intervenciones de regulación y recuperación del espacio público físico en las localidades más críticas. En particular, i) solucionar de manera definitiva la problemática de vendedores informales en el espacio público físico del sector del 20 de julio, dando cumplimiento al fallo relativo a la Acción Popular, proferido por el Consejo de Estado en abril de 2003, e ii) intervenir las localidades de Chapinero y Kennedy.
- Cualificar la oferta de formación para el trabajo con cursos que permitan incrementar la productividad laboral del vendedor y su competitividad en el mercado laboral, potenciando su inserción laboral.
- Fortalecer los programas interinstitucionales para orientar a la población de vendedores informales más vulnerable (tercera edad, jóvenes, discapacitados, madres jefe de hogar) a los programas sociales del Distrito.

En el marco del **Plan Maestro del Espacio Público** podemos destacar la implementación y/o desarrollo de las siguientes acciones:

- **Consolidar el Desarrollo de la REDEP**

Se ha señalado que la actual Administración dejará en marcha 160 módulos de la REDEP al servicio de 320 vendedores. Por los beneficios económicos y sociales que implica el correcto funcionamiento de este programa, la siguiente administración deberá monitorear y tomar los correctivos necesarios para que se garantice el buen desarrollo de la operación logística, comercial y social de los módulos establecidos.

En relación con la operación logística, la Mesa Técnica ha identificado 19 procesos en la operación de la REDEP (codificación, compra, acopio, transporte desde el proveedor, distribución, almacenamiento, entrega, recepción, selección, re-empacado, inspección, clasificación, pago, recaudo, consignación, control en puntos, recogida, etc.) que muestran la complejidad de la operación a desarrollar por el operador logístico.

Respecto a la operación social, se considera que la REDEP alcanzará el conjunto de efectos que se habían previsto si al cabo de dos años en el proyecto i.) hay cambios en el comportamiento o actitud de los beneficiarios.; ii.) se mantiene un ingreso disponible mensual mínimo de $ 850.000; iii.) hubo un ahorro programado mínimo de $8 millones por vendedor; iv.) se creó una asociación económica estable (pre-cooperativa); y v.) existe una alternativa económicamente viable para los vendedores que dejan deseen abandonar los módulos.

- **Construcción de los espacios análogos**

En lo que se refiere a los espacios para el desarrollo comercial popular, con características físicas similares a las del espacio público físico y con una fuerte y clara relación con los espacios de uso público (andenes, pasajes y plazoletas), se requiere:

- Habilitar nuevas áreas que permitan el desarrollo de la actividad de ventas informales en el marco de su proceso de formalización en áreas privadas conexas al espacio público físico.

- Incentivar el uso de las zonas análogas identificadas, para hacer una utilización comercial y colectiva permanente de ese suelo que apoye las acciones de uso, permanencia y arraigo del centro.

Epilogo:

URBANIZACIÓN, DESIGUALDAD Y JUSTICIA SOCIAL: CONSTRUYENDO EL DESARROLLO HUMANO EN LA CIUDAD

Epílogo:
Urbanización, desigualdad y justicia social: Construyendo el desarrollo humano en la ciudad

El mundo se urbaniza no solo incesante y acelerada, sino inexorablemente, sin posibilidad de marcha atrás. Este proceso de urbanización, y las economías de escala, alcance, densidad y aglomeración que ofrecen las ciudades, brindan una oportunidad inigualable para el crecimiento económico, pero también para la lucha contra la pobreza, la promoción del desarrollo humano incluyente y sostenible, y el respeto y cumplimiento de los derechos humanos. Esto exige abordar los problemas específicos (ordenamiento territorial; mercado de la construcción, suelo, materiales, impuestos; crecimiento económico y empleo, mercado financiero, focalización de subsidios; movilidad; espacio público físico, equipamiento público; participación, democracia y gobernabilidad; seguridad y confianza) tanto de la sociedad en su conjunto como de colectivos específicos (mayormente, pobres, mujeres, infantes, jóvenes, y personas de edad).

Los vendedores informales en el espacio público físico representan una de las poblaciones que requieren atención específica. De acuerdo con lo que se ha argumentado a lo largo de este libro, el problema no es mera ni fundamentalmente que ocupen el espacio público físico para desarrollar actividades económicas informales, sino los factores estructurales que les inducen a ello. El hecho de que lo invadan es, en ese sentido, notablemente significativo del problema que enfrentan muchos habitantes urbanos en cuanto a su acceso a y participación en el espacio público económico, social, cultural, estético, ambiental y político.

Esta realidad nos lleva a cuestionar, así, no solo los estados en los que se concretan las ventas informales en el espacio público físico, sino también los procesos que lo nutren y alimentan. Éstas se asocian de manera estructural con

las transformaciones en el modelo de desarrollo y las nuevas formas de trabajo y organización, que afectan a la sociedad colombiana de modo similar que a otros muchos países. Colombia experimenta, en efecto, 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 precarización.

El análisis del modelo de desarrollo global no puede ignorar, efectivamente, el proceso de informalización estructural de muchos procesos de producción, distribución y comercialización, que ha venido estrechando el mercado laboral formal. Las ventas informales en el espacio público físico no son, en este sentido, sino una de las expresiones concretas de una lógica presente en un número notable de países y sectores. Lejos de debilitarla, el nuevo modelo refuerza estructuralmente la vinculación de la economía informal con la formal. Grandes empresas formales realizan regularmente parte de sus actividades informalmente, o subcontratan, para ello, empresas informales. En el caso del espacio público físico, muchas de ellas compiten, como vimos, por su explotación informal.

Este estrechamiento ha venido agravando las dificultades de acceso en los espacios públicos económicos, sociales, políticos, culturales, estéticos y ambientales formales no solo para los que tradicionalmente han estado excluidos, sino también para aquellos que, ocupando antes puestos bajos y medios en el mercado laboral formal, quedaron ahora fuera de él. Los jóvenes y los adultos mayores son, como se señaló, los grupos etáreos con mayores dificultades a ese respecto.

Pero además de estrecharse por el desarrollo de la economía informal, el mercado de trabajo formal se polariza. Mientras asistimos, por una parte, a la creación de nuevos tipos de empleo de alta remuneración, que requieren elevados conocimientos e información, se multiplica la participación y se refuerza la precariedad, por otra, de los empleos de baja remuneración y formación, a menudo de carácter informal, tanto al interior de empresas formales como informales.

Estos fenómenos son además solidarios. El estrechamiento y la polarización del mercado de trabajo contribuyen de manera decisiva a un precarización generalizada del empleo. Vinculada en gran parte al desarrollo de la economía informal, la precariedad estimula el crecimiento de la actividad informal, en una especie de círculo vicioso. Ante la baja calidad de muchos de los trabajos existentes en el sector formal de la economía, la informalidad económica, en general, y las ventas informales en el espacio público físico, en particular, son a

menudo una opción "voluntaria" para muchos informales. Éstas acogen en la actualidad ya no solo los individuos excluidos del acceso a un empleo formal, en número creciente por el estrechamiento de éste, sino también a aquellos excluidos del acceso un empleo formal no precario, que, como vimos, en el mercado laboral actual, representan un porcentaje muy elevado de la fuerza de trabajo. El carácter reducido de las barreras de entrada a la informalidad económica, incluidas las ventas informales en el espacio público físico, facilita además la operación de muchas de estas personas en la informalidad.

La importancia de muchas actividades en el nuevo modelo de desarrollo, de organización económica y social, y el mercado de trabajo, no coincide, en este escenario, con las condiciones de vida de la población que las lleva a cabo. La caracterización de los mercados, con la identificación de uno destinado al consumo no inmediato de sectores de bajos ingresos, da cuenta, en esa línea, de las dificultades de un grupo muy grande de población para realizar su consumo en el mercado de bienes formal. Los trabajadores en la economía informal, en general, y los vendedores informales en el espacio público físico, en particular, cuya actividad, como ilustra el análisis del caso específico de Bogotá, es precaria, tanto desde el punto de vista de los ingresos como de las condiciones de seguridad, forman parte hoy de un grupo más amplio. Lo que genera pobreza en el nuevo modelo de desarrollo no es ya, en síntesis, la tenencia o no de trabajo, ni siquiera su condición formal o informal, sino su calidad, determinada fundamentalmente por su productividad e innovación. Generalizada, la precariedad no es ya la desventaja de un grupo social particular.

Todo lo anterior nos invita a trascender la mera constatación de que algunos vendedores informales desarrollan su actividad comercial en el espacio público físico, para abrazar una discusión más general sobre la condición urbana en la actualidad. De acuerdo con Sennet y Mongin, ésta sería hoy precaria con respecto, ya no solo a su ideal, sino a su historia.

Para Sennett, la ciudad permite, en abstracto, gracias a su tamaño, densidad, y diversidad, vivir una experiencia compleja, que estimula tanto el enriquecimiento personal (en la dimensión subjetiva) como la integración social (en la dimensión social), en un sentido cercano a Levitas.[296] Para Mongin la condición urbana ideal, espacialmente compacta, con mezcla de usos y clases sociales, marcada por su capacidad de producir pliegues entre el adentro y el afuera, el

296 SENNETT, R.: *Capitalismo y ciudad*, http://on1.zkm.de/zkm/stories/storyReader$1513, Acceso: 4 de Octubre de 2007, 10.05.

centro y la periferia, lo privado y lo público, lo interior y lo exterior, promueve la liberación individual, la integración social y la formación de una comunidad política. De acuerdo con Mongin, la ciudad es, en su tipo ideal, un espacio ciudadano que aglomera, un espacio limitado que permite experiencias ilimitadas.[297]

Tanto en Sennett como en Mongin las características arriba señaladas se corresponden, con todo, no solo con las virtudes urbanas o el tipo ideal de ciudad, sino también con la ciudad europea del primer capitalismo, de carácter extraordinariamente industrial, de finales del siglo XIX y principios del XX. Si, de acuerdo con Sennett, éste genera una ciudad compleja en lo poblacional, integrada socialmente y compacta físicamente que refuerza y permite desplegar las virtudes urbanas, en Mongin la condición urbana de la ciudad ideal es también la de la primera condición urbana.

Vivimos, sin embargo, en una segunda condición urbana en la actualidad. Sennett vincula esto con un segundo capitalismo, un fenómeno económico, organizativo y cultural que se despliega de manera divergente en todo el mundo. La flexibilidad de la organización del trabajo (ligada con el cambio en la relación entre el trabajo, la familia, lo cívico y lo político), la homogenización de las pautas de consumo y los espacios físicos en una estructura dual, y su vinculación a los flujos, sobre todo transnacionales y comunicacionales (que rompe la vinculación física del poder económico con la ciudad) dibujan su perfil. Se configura una ciudad dual en lo socio-económico y lo cultural, se desarrollan procesos de metropolización, que fragmentan física, social y administrativamente la ciudad (segregación residencial metropolitana), y se debilita la ligatio que cohesiona la comunidad política (por las competencias administrativas, la asignación de tiempo a las distintas esferas, y los valores difundidos y asumidos a través del trabajo). Al limitar la complejidad (la variedad, multidemensioanalidad e integralidad) y la cantidad de los contactos, esta ciudad inhibe y diluye las virtudes urbanas.

---

297 La condición urbana se relaciona en la lógica de Mongin con la experiencia urbana. Para él, ésta "es multidimensional: cumple un cometido poético (como adquisición de una forma), desarrolla un espacio escénico (exteriorización pública) y crea espacio político (espacio de la acción colectiva), y con ello organiza los vínculos originales entre lo privado y lo público". (…)Pensar en los términos de un tipo ideal de ciudad no significa, pues, privilegiar uno u otro de los lenguajes evocados (poético, escénico, político), sino que equivale a concebir la ciudad como ese espacio que hace posible una experiencia urbana que 'da lugar' a relaciones específicas que uno no encuentra en todas partes". MONGIN, O.: *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Paidós, Buenos Aries, Argentina, 2006, pp. 42-3.

Mongin precisa que esta segunda condición se localiza geográficamente en todo el mundo, de manera incipiente y febril en los países en desarrollo, concretándose en las ciudades metrópoli (zonificación de uso y segregación socio-económica) y lo urbanizado generalizado (ya sea en forma de megalociudad o ciudad global). El espacio de esta segunda condición urbana, que conduce, en su extensión, a prácticas limitadas, está condenado, para Mongin, a conectarse al espacio de los flujos, las redes y la circulación, en una multipolarización de lugares privilegiados interconectados (transterritorialidad territorial). Este escenario cultiva además la indiferencia, dando lugar a una fragmentación tanto política como social.

En su consideración tanto del ser humano como de la sociedad, el paradigma del desarrollo humano es extraordinariamente oportuno frente a esta segunda condición de nuestra contemporaneidad urbana. Si Sen subrayaba los límites de las aproximaciones utilitaristas, de utilidad total y de Rawls (y su teoría de los bienes primarios) a la igualdad, Nussbaum apunta, en efecto, a su concepción de la sociedad, desarrollando desde la filosofía política una teoría de la justicia social alternativa. Esto es urgente, en cuanto el utilitarismo no considera la desigualdad natural ni social, desagrega y separa aspectos importantes del desarrollo (como la salud y la educación), obvia el papel de las preferencias adaptativas, y no considera la libertad; y la teoría del contrato social no permite abordar cuestiones de cuidado de las personas que dependen física o mentalmente de otras, al imaginar la sociedad como un contrato para el provecho mutuo entre partes contractuales iguales, ninguna en capacidad de dominar a las otras (libres), y ninguna dependiente asimétricamente de las otras (independientes) a lo largo de una vida entera.[298]

Nussbaum propone frente a ello un acuerdo entre todos que considere a todos desde la perspectiva de asegurar unas titulaciones básicas, desde una ló-

298 "La vida, desde luego, no es así. Las personas reales inician sus vidas como infantes desvalidos, y permanecen en un estado de dependencia extrema y asimétrica, tanto física como mental, durante algo así como diez o veinte años. Al otro extremo de la vida, aquellos que tiene la suerte de vivir hasta la vejez encontrarán con probabilidad otro periodo de extrema dependencia, física, mental o de ambos tipos, la cual puede extenderse de alguna manera hasta veinte años. Durante los años intermedios de vida, muchos de nosotros encuentran periodos de extrema dependencia, algunos de los cuales involucran nuestras facilidades mentales, y otras las físicas, los cuales nos ponen en la necesidad de un cuidado diario, y hasta hora por hora, por parte de otros. Finalmente, y básicamente, hay muchos ciudadanos que nunca cuentan con las facultades físicas y/o mentales necesarias para su independencia. En síntesis, cualquier sociedad real es una sociedad que da y recibe cuidado, por lo cual debe descubrir formas para enfrentar el hecho de la necesidad y dependencia humana, las cuales sean compatibles con la autoestima de los receptores, y que no exploten a los prestadores de cuidado". NUSSBAUM, M.: *Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la justicia social*, Estudios de Filosofía y Derecho, no. 9, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 50.

gica que combine los argumentos de la razón práctica y los beneficios de la afiliación.[299] Esto supone discutir tanto quienes negocian y sancionan el contrato (y quiénes quedan excluidos y en función de qué capacidades –racionalidad, lenguaje, aptitudes mentales y físicas más o menos equivalentes… que se consideren requisitos previos para la participación en el proceso de elección de los principios) como a quién se considera en su discusión,[300] desde qué perspectiva (perspectiva utilitarista o de capacidades), y con qué garantías o condiciones mínimas (titulaciones básicas). En nuestra contemporaneidad urbana, ambas puntualizaciones requieren, con Sennett y Mongin, particular atención.

Es necesario recordar respecto a lo primero que la ciudad es un espacio no solo físico, sino también simbólico, imaginario, mental. Aristóteles no solo respondía a la pregunta sobre qué es una ciudad aludiendo a la comunidad política, sino que respondía también a la pregunta de cuándo cambia una ciudad haciendo referencia al cambio de las instituciones de la polis.[301] Es preciso, en ese sentido, reconstruir nuestras instituciones desde una ampliación y reactivación de la comunidad política, que reconozca la diferencia, e incluso un cierto grado de desigualdad, sin caer en la indiferencia y la exclusión.

Es urgente hacerlo, sin embargo, desde una nueva perspectiva. Desde el paradigma del desarrollo humano, es preciso considerar a esos efectos no solo aquellos que se encuentran en una situación de dependencia extrema (como los ancianos, los menores, los limitados físicos y/o mentales, los ciudadanos de los países en desarrollo del mundo, e incluso los animales no humanos, de los que Nussbaum se ocupa), sino también aquellos seres humanos que se encuentran en una situación de dependencia, aunque no sea extrema, en virtud de causas sociales o individuales. Reconocer la dignidad humana requiere ir más allá de

---

299 "Para resolver este problema hace falta un nueva forma de pensar la ciudadanía y un nuevo análisis de la finalidad de la cooperación social (ya no basada en el beneficio mutuo), así como también un mayor énfasis en la asistencia como bien social primario, por lo que cabe esperara que la solución no va a consistir en una nueva aplicación de las viejas teorías sino en una reformulación de las propias estructuras teóricas" NUSSBAUM, M.: *Los sentimientos morales y el enfoque de las capacidades,* Claves de la razón práctica, No. 169, 2007, pp. 28-35, p. 28.

300 "La tradición del contrato social confunde dos cuestiones que son en principio distintas: *'Quién diseña los principios básicos de la sociedad'* y *¿Para quién están pensados los principios básicos de la sociedad?* (…) Pero el quién y el para quién no tienen por qué ir ligados de este modo. Se podría proponer una teoría en la cual muchos seres vivos, tanto humanos como no humanos, sean sujetos primarios de la justicia aunque no tengan capacidad para participar en el procedimiento por el cual se escogen los principios políticos. Si partimos de la idea de que hay muchos tipos distintos de seres vivos dotados de dignidad y merecedores de respeto, existen poderosas razones para ensayar una teoría de este tipo y separar las dos cuestiones". Ibíd., pp. 30-1.

301 ARISTOTELES: *Política*, Alianza, Madrid, España, 1998.

la independencia y la dependencia extrema, e incluso del concepto de dependencia, para abrazar, con el paradigma del desarrollo humano, el de capacidades. Nussbaum reconoce a ese respecto: "los argumentos de Sen sobre la igualdad parecen tener el siguiente impacto sobre asuntos de justicia social y políticas públicas: en la medida en que una sociedad valore la igualdad de las personas y busque alcanzarla entre sus objetivos sociales, la igualdad de capacidades parecería ser el tipo más relevante de igualdad que se debería buscar".[302] Todo lo anterior, que, en nuestra contemporaneidad urbana, es cierto para muchos colectivos, entre ellos los pobres en general, lo es también, y de manera significativa, para los vendedores informales en el espacio público físico.

En su caso particular, además de ser una obligación ética y una exigencia política solidaria con el desarrollo humano y los derechos humanos, enfrentar la venta informal en el espacio público físico como privación de capacidades, funcionamientos y libertades es la única opción realista de evitar sus externalidades negativas. Para ello no basta con promover ni alcanzar una eventual igualdad de oportunidades, sin duda necesaria, sino que es necesario tanto aumentar su portafolio de activos de capital económico, social y físico, como modificar sustancialmente la estructura de oportunidades laborales, sociales, culturales, estéticas, ambientales y políticas .[303] Solo con más capacidades en una estructura de mayor libertad efectiva, es decir, con mayor y mejor acceso y participación en los distintos espacios públicos, y en particular en el económico y laboral, los vendedores informales en el espacio público físico podrán mejorar sus funcionamientos. Y sólo si estos mejoran, dejarán, al menos la mayoría de ellos, de ocupar el espacio público físico para desarrollar actividades de carácter informal.[304] La ciudad y el desarrollo humano son, en fin, no solo

---

302 NUSSBAUM, M.: *Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la justicia social*, Estudios de Filosofía y Derecho, no. 9, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 21.

303 La justicia social se mide a partir del ejercicio pleno de las capacidades, siendo necesarias medidas positivas cuando éstas hayan sido menguadas o estén ausentes por razones naturales o sociales. "El objetivo político apropiado es únicamente el de las capacidades: a los ciudadanos se les debe dar la opción, en cada área, de funcionar o no funcionar de acuerdo con una determinada capacidad. Para asegurarle una capacidad a un ciudadano no es suficiente con crearle una esfera de no interferencia: la concepción pública debe diseñar el material y el ambiente institucional, de modo que se brinde el requerido apoyo afirmativo para todas las capacidades relevantes. Así, el cuidado de las necesidades generadas por las dependencias físicas y mentales entrarían en muchos puntos de esta concepción, como parte de aquello que es requerido para asegurar a los ciudadanos una de las capacidades de las lista". Ibíd., p. 57.

304 "La mejor forma de abordar lo que significa garantizar los derechos fundamentales es pensar en términos de capacidades (…) Asegurar un derecho a los ciudadanos en estas áreas es ponerlos en capacidad para funcionar en tales espacios. En la medida en que los derechos sean usados para definir la justicia social, no podríamos garantizar que una sociedad es justa a menos que las capacidades hayan sido alcanzadas efectivamente. Las personas pueden tener

multidimensionales, sino sobre todo complejos, siendo fundamentales las relaciones y las sinergias entre las distintas dimensiones. Como es obvio, esto no elimina, en todo caso, la reforma del marco regulatorio, ni otras políticas inmediatas, en muchos casos urgentes.

El uso recreativo, político o social del espacio público físico por parte de los vendedores informales que actualmente lo usan de manera exclusivamente económica manifestará, en este escenario, un avance no solo en la descongestión y el cumplimiento de la normatividad, sino sobre todo un progreso capital en términos de un hábitat adecuado, y de realización del derecho de todos a la ciudad. Se tratará, en última instancia, de una consecución extraordinaria en términos del desarrollo humano en la ciudad. En un mundo en acelerada urbanización, esto es crecientemente capital.

Este libro ha articulado esta discusión general con el análisis del contexto, la jurisdicción y las políticas públicas relativas a los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá. Las estadísticas del antiguo Fondo de Ventas Populares, ahora Instituto para la Economía Social, constatan y soportan las observaciones formuladas con respecto a la magnitud y persistencia, la naturaleza estructural, dada su conexión con el sector formal, y la precariedad, tanto en términos de ingresos como de condiciones de vida en general, de este fenómeno, en gran medida global. La Constitución Política colombiana de 1991, en general, y la Sentencia 772 de 2003 de la Corte Constitucional del país en particular, apuntan asimismo en la dirección sugerida por el texto. En consonancia con el marco teórico y el análisis del perfil de los vendedores y los mercados, las ventas informales en el espacio público físico no aluden, de acuerdo con éstas, tanto a un problema de orden público como a uno de desarrollo económico e inclusión social. Las políticas públicas relativas a los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá recogen, en las últimas tres administraciones, aunque con mayor intensidad y rigurosidad en la Administración Garzón, esta argumentación y este propósito, diseñando para tal fin políticas diferenciales y específicas.

---

desde luego un derecho prepolítico, el cual todavía no haya sido reconocido o desarrollado, o recibir un buen tratamiento en esta área; o que haya reconocido formalmente pero no implementado todavía. Pero al definir la garantía de los derechos en términos de capacidades, estamos aclarando que las personas en el país C no tienen realmente un derecho efectivo a la participación política, esto es, un derecho que resulte relevante para juzgar si una sociedad es justa, debido simplemente a que este lenguaje existe simplemente en el papel: a las personas solo se les habría dado un derecho cuando existen medidas efectivas para hacerlas verdaderamente capaces en el ejercicio político. (…) Razonar en términos de capacidades nos brinda un punto de referencia para pensar sobre lo que realmente significa garantizar un derecho a alguien". NUSSBAUM, M.: *Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la justicia social*, Estudios de Filosofía y Derecho, no. 9, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 26.

Atendiendo siempre los desafíos señalados, mejorándolos con las lecciones derivadas de su seguimiento y evaluación, adaptándolas a las eventuales modificaciones de la realidad que intentan transformar, éstas suponen, sin duda, una referencia necesaria para cualquier ciudad. Si las ventas informales en el espacio público físico son un fenómeno estructural desde el punto de vista económico, político y social, presentes en distintas ciudades del mundo, los análisis, las discusiones y las políticas públicas recogidas en este libro no deberían limitarse a un ejercicio intelectual.

No es posible concluir sin subrayar que las ventas informales en el espacio público físico no son, en este punto, sino uno de los desafíos que la contemporaneidad urbana nos invita a abordar. Al igual que con este colectivo, otros muchos asuntos invocan, con la ética, y más allá de ella, nuestra autonomía, es decir, nuestra capacidad de creación colectiva, en la medida en que nuestra autonomía individual no es independiente de la de la colectividad.[305] Con la ética, y más allá de ella, la ampliación de las capacidades, funcionamientos y libertades de todos los habitantes urbanos, incluidos aquellos que ocupan el espacio público físico por su participación precaria en el espacio público económico, social, estético, ambiental y político, *es* una tarea política. De todos.

---

305 Castoriadis señala: "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". 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, España, 1998, pp. 223 y 75, respectivamente.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

ANNAN, K.: *World habitat day 2007. A safe city is a just city*; ONU-Hábitat, Nairobi, Kenya, 2007.

ARANGO, R.: "Presentación", en NUSSBAUM, M.: *Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la justicia social.*

ARISTOTELES: *Política*, Alianza, Madrid, España, 1998.

AUGÉ, M.: *Los no-lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Gedisa, Barcelona, España, 2005.

AYALA, U.: "Crítica del sector informal", *Estudios marxistas*, no. 22, Bogotá, Colombia, 1982, pp. 72-83

BAUMAN, Z.: *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona, España, 2005.

BERMAN, M.: *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, Siglo XXI, México D. F., México, 2006.

BORJA, J.: *La ciudad conquistada*, Alianza, Madrid, España, 2005.

CAMAROIA, A. L.: "Legalizing property rights", *Habitat Debate: A look at the urban informal economy*, Vol. 13, No. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007.

CASTAÑEDA, A.: "Consumo y Restricciones Crediticias: El Cumplimiento de la Hipótesis de Renta Permanente en Colombia a Partir de Datos Macroeconómicos", en: *Revista Planeación y Desarrollo*, Departamento Nacional de Planeación, Vol. XXXIII, No. 2, Abril-Junio, 2002.

CASTELLS, M.: *La era de la información*. Tomo I: *La sociedad red*, Tomo II: *El poder de la identidad*, Tomo III: *Fin de milenio*; Alianza, Madrid, España, 2001.

CASTELLS, M.: *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, Chile, 2005

CASTORIADIS, C.: *El ascenso de la insignificancia*, Frónesis, Valencia, España, 1998.

CHACALTANA: *Políticas Activas en el Mercado Laboral Peruano*, CIES, 2004.

CHEN, M.: "Inclusive urban planning", *Habitat Debate: A look at the urban informal economy*, Vol. 13, No. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007.

CIMOLI, M., PRIMI, A. y PUGNO, M.: "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural", *Revista de la CEPAL*, no. 88, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2006.

CORTINA, A.: *Educación en valores y responsabilidad cívica*, El Búho, Bogotá, Colombia, 2005.

CURRIE, L.: *Urbanización y desarrollo: un diseño para el crecimiento metropolitano*, CAMACOL, Bogotá, Colombia, 1998.

DANE: *Cuentas nacionales y proyecciones de población*, Bogotá, DANE, 2002 y 2005.

DANE: *Informalidad laboral para el total de las 13 áreas y total de cabeceras (Abril - Junio 2006)*, www.dane.gov.co, 10 de Julio de 2007.

DE CERTEAU, M.: *La invención de lo cotidiano. Artes de hacer*, UIA, México D. F., México, 1996.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá: *Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá, Colombia*, Documento Técnico, 2004.

DE SOTO, H.: *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá, Colombia, 1987.

DE SOTO, H.: *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, El comercio, Lima, Perú, 2000.

DONNOVAN, M. G.: *Space Wars in Bogotá: The Recovery of Public Space and its Impact on Street Vendors*, MIT, Boston, Estados Unidos, 2004.

Fondo de Ventas Populares (FVP): *Cuantificación del Valor de las Ventas en el Espacio Público de Bogotá D.C.*, Bogotá, Colombia, 2006.

GARCIA, 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 y Instituto de Crédito Institucional (ICO), Madrid, España, 2006.

GARAY, L. J.: *Una aproximación analítica a la economía informal en la globalización. Evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá D. C. y Colombia*, 2006.

GARAY, L. J.: "En torno a un sistema de protección y seguridad social para la inclusión: a propósito del caso de Bogotá", en: V. V. A. A.: *Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*; PNUD, Bogotá, 2007, pp. 67-90.

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.

GÓMEZ, L., HUERTAS, G., y OLEA, D.: (1998): *Desafíos de La Modernización y Sector Informal Urbano. El Caso de Colombia*, Documentos de la OIT, No. 87, 1998.

GONZÁLEZ, J. I.: "La pobreza y la aglomeración urbana", en V. V. A. A.: *Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*, Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, PNUD, Bogotá, Colombia, 2007.

HART, K.: "Progress and evolution", *Habitat Debate: A look at the urban informal economy*, Vol. 13, No. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007

KAZTMAN, R.: *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2003.

KRUGMAN, P.: *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Antoni Bosch, Barcelona, España, 1997.

KRUGMAN, P.: *La organización espontánea de la economía,* Antoni Bosch, Barcelona, España, 1996.

KRUGMAN, P.: *Vendiendo prosperidad*, Ariel, Barcelona, España, 2000.

LONDOÑO, J. L.: "Evolución Reciente del Empleo y Desempleo Urbano"; *Economía Colombiana*, Bogotá, Colombia, 1985.

LOPEZ, H.: "La Racionalización del Mercado Callejero", *Ensayos Sobre Economía Laboral Colombiana*, 1986.

LORENZELI, M.: "Bienes o capacidades: la polémica entre Rawls y Sen", *Revista de Desarrollo Humano.*

MALONEY: "Informality revisited"; *World Development*, 2004.

MARTIN, G.: *Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003*, Georgetown University, Estados Unidos, 2004.

Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo urbano y Agua Potable: *Ciudades y Ciudadanía. La política del salto social*; Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, Colombia, 1995.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial: *Guía Metodológica 5: Mecanismos de Recuperación del Espacio Público*, Serie Espacio Público, Bogotá, Colombia, 2005.

MOCKUS, A.: *Balance Pedagógico en la Recuperación del Espacio público*, Mimeo, 2005.

MOLINA, H. y PARDO, M.: *Análisis de Mercado y Viabilidad Financiera de la REDEP Fase I*, Mesa Técnica de Apoyo al IPES, 2007.

MONGIN, O.: *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Paidós, Buenos Aries, Argentina, 2006.

MORALES J.: "Hacia una política de centros comerciales para Vendedores ambulantes en proceso de formalización de su actividad", *Informes de consultoría*, Instituto Para la Economía Social, 2007.

NELSON, N.: (1992). *Public Order and Private Entrepreneurs: The Pocket Economy of Street Vending in Bogotá, Colombia*, University of New Mexico, Estados Unidos,1992.

NETO, F., HA, Y. y WELIWITA, A.: "The urban informal economy – new policy approaches", *Habitat Debate: A look at the urban informal economy*, Vol. 13, No. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007, pp. 4-5.

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.: *Los sentimientos morales y el enfoque de las capacidades,* Claves de la razón práctica, No. 169, 2007, pp. 28-35.

PASCUAL, M.: *El mundo en que vivimos. Conversaciones con Manuel Castells*, Alianza, Madrid, España, 2006.

PORTES, A. y HALLER, W.: *La economía informal*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2004.

PNUD.: *El Futuro de la movilidad en Bogota*, Informe de Desarrollo Humano, Bogotá, Colombia, 2007.

RAWLS, J.: "Prioridad de lo justo e ideas del bien", en: *Liberalismo político*, UNAM/FCE, 1996

RODRÍGUEZ CASTILLO, A., y ARIAS LEÓN, E.: "Análisis sectorial. Empleo informal en Bogotá, D.C.", *Revista de Desarrollo Social en Bogotá*, Secretaría de Hacienda Distrital, no. 1, Bogotá, Colombia, 2006

ROEVER, R.: "Looking at informal employment in Latin America"; *Habitat Debate: A look at the urban informal economy*, Vol. 13, No. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007

SASSEN, S.: *Las ciudades globales. Nueva York, Londres, Tokio*, Eudeba, Madrid, España, 1999.

SASSEN, S.: *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura de Económica, Buenos Aires, Argentina, 2003.

SEN, A.: "Justicia, medios contra libertades"; en: *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós/ICE/UAB, Barcelona, 1997.

SEN, A.: "La libertad y los fundamentos de la justicia", en: *Desarrollo y libertad*, Debate, Bogotá, 2004, p. 79

SEN, A.: "Development as capability expansion", en: *Readings in Human Development*, Oxford University Press, 2003.

SEN, A.: "Equality of what?", en S.Mc MURRIN (ed.): Tanner lectures on Human Values, Salt Lake City, University of Utah Press, 1980.

SENNETT, R.: *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona, 2000.

SENNETT, R: *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo en desigualdad*, Anagrama, Barcelona, España, 2003.

SENNETT, R.: *La cultura del nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona, España, 2007.

SENNETT, R.: *Capitalismo y ciudad*, http://on1.zkm.de/zkm/stories/storyReader$1513, Acceso: 4 de Octubre de 2007, 10.05.

TIBAIJUKA, A.: *World habitat day 2007. A safe city is a just city*; ONU-Hábitat, Nairobi, Kenya, 2007, p. 13

TIBAIJUKA, A.: "A message from the executive director", *Habitat Debate: A look at informal economy*, Vol. 13, no. 2, UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2007, p.2.

UNFPA: *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York, 2007.

UN-Habitat *The state of the world's cities 2004/2005: globalization and urban culture*; Earthscan, Londres, 2006

UN-Habitat: *Innovative policies for the urban informal economy*; UN-Habitat, Nairobi, Kenya, 2006.

VÁZQUEZ BARQUERO, A.: *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona, 2005.

V. V. A. A.: *El despertar de la modernidad*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, Colombia, 2002.

ANEXOS

Anexos

1. Vendedores informales en el espacio público físico.
   Una aproximación al hábitat
2. Modelo de inclusión económica y social de la red pública de prestación de servicios al usuario del espacio público-REDEP.
3. Anexo estadístico

1

Vendedores informales en el espacio público físico*

UNA APROXIMACIÓN AL HÁBITAT

* El presente trabajo fue realizado por Jon García como parte de su pasantía en UN-Hábitat/Colombia.

Al alba conocí mi obra
Puede ser de mil maneras
Y sólo de una.
Desde la libertad hasta la percepción
Su fin diverso

EDUARDO CHILLIDA

Observaciones iniciales

i. El texto que se presenta a continuación es un relato, y no un informe, aunque se recojan abordajes analíticos, filosóficos, éticos (antropológicos, metodológicos) o políticos.

ii. Éste se deriva de entrevistas realizadas a 9 vendedores informales que ocupan el espacio público físico de Bosa, una de las 20 localidades de Bogotá, entre abril y mayo de 2007, integrándose dentro del Proyecto de Necesidades de Hábitat de asistencia técnica a Metrovivienda.[306]

iii. La naturaleza de la fuente es importante al menos en cuatro niveles.

   a. Sujeto de la entrevista: las entrevistas, los relatos individuales y el relato final se ocupan por lo general de la vida del entrevistado, no de la de su mujer (si es hombre y vive con alguien), o la de sus hijos (si los tiene y vive con él o ellos); con más tiempo libre y otros intereses, en general, los hijos usan, por ejemplo, los parques.

   b. Carácter de la narración: toda narración personal, especialmente la de la historia de vida, es involuntariamente inconsistente y voluntariamente parcial.

   c. Expectativas: aunque explicitar el objeto y alcance de la entrevista fue siempre parte sustancial de su concretización, los entrevistados acogen siempre expectativas, negativas o positivas, frente al entre-

306 Se decidió entrevistar a los vendedores en el espacio público físico porque i.) un grupo de personas permitía apreciar particularidades e identificar generalidades; ii.) los vendedores informales en el espacio público físico permiten subrayar la doble dimensión del hábitat, vivienda y entorno; iii.) los vendedores informales son pobres, pero no los más pobres, por lo que su estudio ofrece conclusiones en parte extensibles a una población popular más amplia. El proyecto (las entrevistas y el relato) busca conocer la forma de habitar el espacio físico de los individuos, de manera personal e imaginaria. Acentúa también que el espacio público físico es socialmente construido (en términos económicos, ambientales, culturales o políticos, y no solo físicos)

vistador y la entidad que éste representa. La confianza o la desconfianza juegan también un papel decisivo.

d. Contingencia: las respuestas a preguntas idénticas suelen divergir en fechas distintas.

iv. Más allá de lo anterior, las fechas, las direcciones y los nombres concretos no importan: el texto incorpora solo las figuras que son significativas (relevantes e insistentes).[307]

v. En ese sentido, algunas de las fechas, las direcciones, y los nombres fueron modificados y otros mantenidos. El nombre de los entrevistados es arbitrario (y privado), su historia (y su identidad) particulares (literarias), la figura que dibujan significativamente capital (más o menos general).

307 Las fechas son, de hecho, habitualmente confusas; son, sobre todo, arbitrarias, nimias, burdas.

Preámbulo

La ciudad es un tejido. Hilos distintos en punzadas distintas; historias distintas en sentidos distintos. Pero todos se unen, se entrelazan, se ligan. Escribir la historia de los vendedores informales en el espacio público físico es imposible, pero es posible describir Bogotá. Describir es relacionar, trazar, abrir; no es explicar: es perfilar vecindades, sitiar distancias; no es agotar.

Estas líneas oscilan entre lo general y lo particular. Parten de cinco historias, nueve vidas,[308] 558 perfiles, 79.290 retazos y 1.659.237 números.[309] Aluden a más de 6.778.691 ciudadanos de Bogotá, más de 42.090.502 colombianos, más de 561.346.000 habitantes América Latina, más de 1.211 millones de residentes en países desarrollados, más de 6.465 millones de ciudadanos del mundo.[310] Presentan realidades, es decir, normas concretas y figuras específicas en relación con normas y figuras más amplias. No concluyen, no aciertan; disponen, acaso crean. La ciudad es creación colectiva; la política y las políticas, creación de la polis.

---

308 Se realizaron nueve y no diez entrevistas, porque, desde el punto de vista de lo particular, nueve eran ya excesivas (el texto se centra, de hecho, en cinco), y, desde el sintético, eran suficientes (una más no agregaba información significativa).

309 Con el fin de orientar al lector, el texto explicitará en cada caso el ámbito en el que nos encontramos: las historias particulares, redactadas de forma más literaria, se denotarán en números romanos (I.); las conclusiones derivadas de las entrevistas, de acuerdo con el orden alfabético (A.); el marco general y la discusión política, en números arábigos (1.). La ubicación de los dos últimos registros obedece a una relación mayormente lógica (se trabajan asimismo las relaciones, es decir, las vecindades y las distancias); en el primero, los números hacen referencia a un mismo entrevistado, y no a una lógica interna.

Aunque este ejercicio puede resultar en principio confuso, no responde ni al azar ni a un capricho: no se trata de registros desconectados, pero no se trata del mismo. Creo que la dificultad que pone en escena representa tanto la lucidez del placer como la complejidad de la vida (una, psicológica, singular, literaria; otra, social, sintética, política). Quien prefiera la comodidad y simplicidad de los registros aislados, podrá leerlos siguiendo las formas que los denotan. Las partes analíticas y empíricas de este trabajo son precarias en relación con el texto principal del libro. El objetivo de incorporar este documento hace referencia tanto a la consideración de relatos de vida como a la acentuación de que los distintos niveles están relacionados. Este anexo un complemento necesario al texto principal del documento.

310 Para estos efectos, entendemos por países desarrollados los de Europa, Norte América, Australia / Nueva Zelanda, y Japón. Todos los datos se refieren a 2005. Los de Bogotá y Colombia provienen del Dane; el resto, de la División de Población de las Naciones Unidas, 2006.

Vendedores informales en el espacio público físico

Una aproximación al hábitat

I. Holístico

Denoto esta parte como holística, y no como compleja, por entender que da cuenta de un contexto y una realidad compleja, pero se limita a crear un marco de sentido, y no una política. Juzgo que la creación compleja por excelencia es la política. En esta línea, este texto debe acogerse como creación y como ausencia: creación eventual de sentido; ausencia inevitable de políticas.

I.

Álvaro Díaz tiene 42 años, una esposa y tres hijos, de 12, 19 y 22 años. Aunque hace 20 años que vive en Bosa, siempre ha trabajado en el Cementerio de El Apogeo. Su historia no es la historia de nada, ni la historia de nadie, sino una que se rompe en millones de ángulos, de aristas, de ejes.

1.

La economía propia de las ciudades latinoamericanas es, en general, un híbrido entre la economía de las ciudades globales (ciudades del capitalismo avanzado) y las economías propias de la pobreza, la marginación y la migración (es decir, del capitalismo periférico). Evidentemente, esto no es homogéneo, variando significativamente en función no solo de la economía urbana de cada una de ellas, sino también del modo en que se expresan en ellas las lógicas de la economía nacional e internacional. En ese sentido, Sao Paulo, México, Buenos Aires, Santiago, e incluso Bogotá, están mucho más intensamente insertas en las redes globales que, por ejemplo, Quito, La Paz, o Asunción. Sin duda, Bogotá presenta adicionalmente características propias, como, por ejemplo, el fenómeno de la violencia y el desplazamiento, y la coherencia y pertinencia de las políticas públicas en los últimos años.

I.

Álvaro vende flores (unas diez clases) y, sobre todo, ramos de flores (unos seis tipos) a la entrada del Cementerio El Apogeo[311] , en Bosa. Otros 24 vendedores de flores trabajan junto a él. Al igual que ellos, Álvaro compra las flores en el mercado de Paloquemado los jueves y los viernes, a no más de 6 mayoristas que le conceden crédito de 7 días. Los ramos se fundan en unos diez minutos. Las manos van y vuelven, hacen y deshacen, fundan y pueblan su lujuria. Los ramos son constelaciones de matices, poemas geométricos, tejidos de colores. Mientras los compone, los ramos trabajan sus manos, cultivan en ellas arrugas, marcas, firmas, pliegues. El vértigo se funda en unos diez minutos; la escultura de sus manos de 8.00 a 17.00 de lunes a viernes, de 7.00 a 18.00 los fines de semana.

311 Autopista Sur km. 4.

A.

La ciudad provee más oportunidades que el campo para sobrevivir, considerando una población de escasos y/o muy escasos recursos. En el campo, si uno es pobre, la productividad de la tierra que trabaja es escasa, apropia una parte ínfima de ella si no es su propietario, y hay que repartir los rendimientos entre muchos. Aunque la productividad del trabajo, su apropiación y distribución en el caso de la población de bajos ingresos guarda una situación similar en la ciudad, la productividad es, por lo general, más alta, por el aprovechamiento de las economías de alcance y de aglomeración que se dan en el espacio urbano. Además, los servicios sociales y la infraestructura son frecuentemente mejores. En estas circunstancias, tanto por lo que los pobres producen como por los bienes y servicios públicos a los que tienen acceso, aunque precarias, las condiciones de vida de un pobre son mejores en la ciudad.

I.

También los cementerios se pueblan de costumbres. Cada siete o 15 días, una mujer o un hombre se levanta, camina, alcanza El Apogeo. Compra allí unas flores o un ramo, a veces él mismo, a veces distinto, casi siempre a Álvaro o a Juan o a Patricia, y repite la figura que le debe llevar a algún nombre, fatuo incendio, fértil ceniza, a alguna tumba. Coloca las flores, limpia la lápida, piensa o siente, se va. Siete días, quince días después, percute el mismo eco, insiste en ese ritmo. Durante uno o dos años, una mujer o un hombre repite esa imagen de forma intermitente.

B.

Las oportunidades que brinda la ciudad son, en todo caso, a menudo muy deficientes para gran parte de la población, especialmente para las mujeres, los niños y los ancianos pobres y sin educación. La mayoría de los entrevistados sugiere que sin educación y con una edad superior a los 25 años es imposible encontrar un empleo asalariado estable. Su acceso a los mercados de crédito, capacitación, asistencia técnica, de locales e insumos es además precario, lo que dificulta, si no impide, el desarrollo de negocios formales. En este marco, la venta informal en el espacio público físico (a veces ambulante; a veces, no) parece ser para muchas familias la única fuente realista de ingresos.

2.

La pobreza aumenta en las ciudades latinoamericanas globales por i.) la estructura y ii.) la capacidad de absorción del mercado de las empresas y el empleo formal,[312] fenómenos que, como veremos, están profundamente relacionados. En cuanto a lo primero, se agudiza la polarización en unas sociedades que transitan progresivamente de la industria a los servicios: por una parte, se crean nuevos tipos de empleo de alta remuneración, que requieren elevados conocimientos e información, mientras, por otra, se multiplica la participación y se refuerza la precariedad de los empleos de baja remuneración y formación, a menudo de carácter informal, tanto al interior de empresas formales como informales.[313] Lo que genera pobreza hoy no es ya, efectivamente, la tenencia o no de trabajo, ni siquiera su condición formal o informal, sino su calidad, determinada por su productividad e innovación. Más allá del archipiélago de las élites que pueden conciliar vocación, trabajo, buenos condiciones laborales y realización, asistimos a una precarización generalizada de un trabajo que no se asocia ya con el deseo, las buenas condiciones (horarios moderados, carga de trabajo digna, remuneración adecuada, posibilidades de desarrollo, estabilidad), ni el compromiso afectivo y/o intelectual.[314]

Respecto a lo segundo, la reducción de la capacidad de absorción de empleo de las industrias y el sector público, en un proceso de aceleración de la incorporación de la tecnología, especialmente comunicacional, y la creciente importancia de los servicios, por un lado, y de ajuste fiscal y privatización, por otro, han destruido puestos de trabajo formales de baja y media calificación tradicionales, lo que ha conducido a tasas muy elevadas de desempleo. La inadecuación de los patrones de especialización de la mayoría de las economías latinoamericanas ha impedido, en muchos casos, y dificultado, en la mayoría, compensar esa pérdida, en la medida en que la inserción en la economía global no ha sido lo suficientemente favorable ni dinámica como para absorber con su crecimiento la mano de obra expulsada por el nuevo modelo de desarrollo.

---

312 Recordemos que los índices de pobreza nacionales disminuyen con el proceso de urbanización. Esta se debe no tanto a la migración, sino al crecimiento vegetativo que en ellas se da. Éste es mayor en los pobres que en los no pobres.

313 En lugar de debilitarse, la polarización se agrava: las contrataciones se dan cada vez más segmentadamente; los modos de contratación acentúan la segmentación, al mitigar las oportunidades de capacitación y promoción al interior de la empresa.

314 La precarización del trabajo hace referencia a la precarización de sus atributos: la duración de la jornada, la carga de trabajo, el salario, las posibilidades de desarrollo, y la estabilidad, fundamentalmente. El salario es, en este sentido, solo uno de sus atributos, que ha venido por lo demás disminuyendo en términos reales. La precarización del trabajo formal disminuye los costos de operar en la informalidad.

Muchos de los agentes económicos sin acceso al mercado de trabajo por terceros formal (generalmente de exiguo y/u obsoleto capital humano) se encuentran en este punto con aquellos cuyos deseos de establecer un negocio propio chocan con sistemas normativos excesivamente onerosos, en términos monetarios, de tiempo o esfuerzos, ineficientes, en términos económicos, e inequitativos, en términos sociales, para establecerse y operar en la formalidad. La informalidad económica no es entonces caprichosa, sino, fundamentalmente, fruto de la necesidad. Mientras no tengan acceso a una fuente alternativa de ingreso de la misma dirección y estabilidad con la que sobrevivir (por cuenta propia o por terceros), seguirán desarrollando la misma actividad de la misma manera.

Los vendedores informales que ocupan el espacio público físico son un ejemplo particular de lo anterior.[315] Algunos lo ocupan porque los locales son excesivamente costosos en relación con el ingreso que derivan del negocio; otros, porque éste se deriva de su localización estratégica, ya sea en términos espaciales (no se contempla la creación de locales en esa ubicación) o espacio - temporales (el puesto es móvil). Su carácter informal se deriva, en este sentido, de i.) la insuficiencia de empleos por terceros formales en condiciones equivalentes de ingreso, autonomía, flexibilidad y estabilidad; ii.) la inadecuación de su 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;[316] 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; 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. Algunos de estos factores son de carácter normativo; la mayoría, de carácter económico y

315 En este relato nos ocupamos solo de una parte muy específica de la informalidad económica. Omitimos, en este sentido, el análisis de la producción informal, que no cumplen cabalmente la normatividad tributaria, mercantil, contable, urbanística (locales en áreas residenciales, sin espacios de evacuación, extracción de humos…) o laboral.

316 Esto incluye el caso en el que los locales son excesivamente costos en relación con el ingreso que derivan del negocio, así como los costos elevados en términos de impuestos…

estructural. Son todos ellos los que explican no solo la generación de las ventas informales en el espacio público físico, sino también su desarrollo y consolidación.

3.

El sector formal e informal de la economía no son excluyentes. Desde el punto de vista empresarial, empresas formales operan parcialmente de manera informal, o subcontratan con frecuencia empresas informales en ciertas fases de la producción. Desde el punto de vista del hogar, la informalidad se relaciona a menudo con bajos ingresos en el sector formal (el jefe del hogar, e incluso el único o varios de sus miembros, puede trabajar en el sector formal, y necesitar en cambio una fuente de ingresos adicional, satisfecha a través de la informalidad).

4.

Con una extensión de 2.391'37 hectáreas (1930'11 en el casco urbano), es decir, el 1'5% del área total de Bogotá[317] , Bosa concentraba, en 2005, 519.424 habitantes, es decir, el 7'3% de la población del Distrito Capital (quinta posición, después de Kennedy, Suba, Engativá, y Ciudad Bolívar). Se trata de la cuarta localidad más pobre de Bogotá en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas, y la quinta en materia de indigencia (9'7% de la población en Bosa; 7'8% en la ciudad)[318] . El 70'56% de la población es Sisben 2; el 23'62%, 1; y el 2'48%, 3. Esto se agudiza en la medida en que el 31'6% de la población menor de 15 años y el 3'5% mayor de 65 años depende económicamente del 64'9 de la población[319] .

El 40'81% de la población de Bosa reside, por otra parte, en asentamientos de origen informal que ocupan el 80'87% del área urbanizada, y el 38'53% del suelo urbano. El 98'50% de estos asentamientos han sido legalizados[320] . En todo caso, el 4'65% de los hogares cohabita y el 7'5% vive hacinado[321] .

---

317 Administrativamente, Bosa se divide en 330 barrios y 5 UPZ (Bosa Occidental, Bosa Central, El porvenir, Tintal Sur, y Apogeo; 2 residencial de urbanización incompleta; una residencial consolidado, dos destinadas a desarrollo).

318 Cuando no se anote lo contrario, los datos provenientes de este punto provienen del *Perfil Socio-empresarial de Bosa* aportado por el Instituto para la Economía Social.

319 El promedio del hogar en Bosa se sitúa en 3'7 miembros.

320 Fuente: SCV, DAPD; Procesamiento: ONU-Hábitat / Colombia.

321 Fuente: DANE-DAPD-Encuesta Calidad de Vida 2003; Procesamiento: ONU-Hábitat / Colombia.

Bosa ocupa el decimoquinto lugar en el manejo de activos con respecto a los activos totales de Bogotá, con una participación de apenas el 0'12%. Su estructura productiva se halla notablemente concentrada en la industria, con una participación del 92'7% sobre el total de los activos, tras el cual se encuentran los sectores de comercio, restaurantes y hoteles, con una participación del 4'5%.

Bosa presentaba en 2003 una tasa de ocupación del 56%, mientras el Distrito alcanzaba apenas el 55'1%, aunque la tasa de desocupación de la localidad era del 14'04%, frente al 13'11% de Bogotá. Las actividades que más empleo proveen son el comercio, restaurantes y hoteles (29'8%), la industria (24'7%) y los servicios comunitarios, sociales y personales (22'7%).

Tras Ciudad Bolívar y Usme, Bosa es la tercera localidad con el menor precio del suelo en el Distrito Capital.

I.

Leonor, una de las mujeres que acuden con frecuencia a El Apogeo, es cliente de Álvaro. Leonor es especialmente amable: cómo está don Álvaro, cómo se encuentra, don Álvaro, don Álvaro, cómo le ha ido. Despliega, sin embargo, una fijación, una obsesión extraña: siempre le pide a Álvaro que elabore el ramo delante de ella, incluso si ese tipo ya está elaborado y yace en los estantes. Leonor y Álvaro platican mientras tanto: cómo está don Álvaro, cómo se encuentra don Álvaro, don Álvaro, cómo le ha ido. Su marido, difunto, respondía a la misma elipsis, el mismo nombre. Vendedor informal, Álvaro ignora el azar que los une.

5.

"*El sector informal es el conjunto de unidades productivas en forma de empresas familiares, no constituidas en sociedad, que funcionan en pequeña escala con una organización rudimentaria en la que hay poca o ninguna distinción entre el capital y el trabajo. Su objetivo principal es más la autogeneración de empleo e ingresos de subsistencia que la maximización de utilidades. Se caracteriza por bajos niveles de capital, productividad, organización e ingresos; acceso limitado o nulo a mercados organizados, instituciones crediticias, tecnología, educación formal, ubicación no fija o en lugares de poca visibilidad para las autoridades (tiendas, talleres, hogar) y relaciones laborales basadas en empleo ocasional y parentesco, y no en acuerdos contractuales*".

RODRÍGUEZ CASTILLO, A., y ARIAS LEÓN, E.: "Análisis sectorial. Empleo informal en Bogotá, D.C.", *Revista de Desarrollo Social en Bogotá*, Secretaría de Hacienda Distrital, no. 1, Bogotá, Colombia, 1996, pp. 111-130, p. 113.

6.

El concepto de informalidad económica agrupa realidades, estados y procesos muy heterogéneos: en él se incluyen empresas con distintos grados de organización y seguimiento de la normatividad laboral, tributaria, mercantil y contable, así como toda la diversidad de trabajadores independientes (con la salvedad de los profesionales independientes). El concepto comprende propietarios y empleados, y, dentro de éstos, aquellos cuya remuneración es salarial, a destajo, por obra, servicio o comisiones.

7.

De acuerdo con las estadísticas del Dane, la Encuesta Nacional y la Encuesta Continúa de Hogares, Bogotá contaba en 2005 con 1.659.237 informales, lo que representa el 52'9 % de la población ocupada. Aunque la participación de hombres y mujeres es similar (50'32 % y 49'68 %, respectivamente), la tasa de informalidad es mayor para las mujeres (55% contra 51%).[322] Este fenómeno afecta de manera más intensa a los jóvenes y a los menos educados.[323]

IV.

El rostro es fino; los ojos, verdes; la línea de los labios, un horizonte a medias. Viste un traje azul. Solo cuando la mirada se acostumbra, los ojos pueden verla.

8.

"Por definición el hábitat es el lugar espacial que habita el ser humano. En el concepto ampliado de las Naciones Unidas, el hábitat constituye el referente simbólico y social en el que se localiza el ser humano de una manera multidimensional. Además de los elementos que componen la interioridad de la vivienda, el hábitat involucra los elementos propios de los entornos próximos y remotos.

---

322 La tasa de informalidad con que trabajamos acá define la relación entre los ocupados del sector informal y el empleo total.

323 Para las trece principales ciudades del país, el 67'1% de los informales son propietarios, de los que solo el 30% es patrón o empleador (el 20'1% del total), y el 32'9 % empleados, el 57'1% de los cuales recibe una remuneración salarial. En cuanto a sus características demográficas y educativas, los propietarios presentan un promedio de 41'8 años, los trabajadores por salario 31'2 y los otros trabajadores 36'4%; el 57'5% de los informales nunca culminó bachiller.

Estos entornos, fundamentalmente, están definidos por el espacio donde el individuo interactúa con el colectivo, esto es, los espacios de encuentro o espacio público. Este espacio público está constituido por el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

(…) es necesario distinguir dos tipos de espacio público. Los recintos colectivos, como parques, plazas, estadios, etc. Y las áreas de circulación vehicular y peatonal… En términos económicos el espacio público, al igual que todos los bienes, posee ciertos atributos y ciertas externalidades que pueden generar fuentes de aprovechamiento económico".

OSPINA, J. M.: *Hábitat, espacio público y pobreza. La política distrital hacia las ventas informales*; Discurso Dr. Ospina, La financiación de la vivienda y el hábitat; 30 de Noviembre 2006, p.1.

III.

La geografía de Bogotá es en parte la estela de Francisco Tiqué. Desde que llegó de Tolima, con 18 años, Francisco ha vivido en el 20 de Julio, Las Ferias, San Fernando, Santa Fe, Los Laches, Villa Gloria…; Francisco es, sin embargo, un hombre de barrio, ubicado por necesidad y azar en la localidad de Bosa.[324] Francisco duerme, come y pasea, compra y vende en un radio de unas 20 cuadras, pero pasa la mayoría del tiempo en no más de 10. A pesar de los obstáculos inherentes a su edad, sus dificultades económicas, y su ritmo de trabajo, Francisco habita, en el sentido más profundo del término, su barrio: no se limita a convertir el espacio en un lugar privado, individual, íntimo, sino que lo concibe asimismo como el espacio de los otros y de la interacción con ellos. Francisco ocupa el espacio, lo convierte en un lugar propio, y se preocupa de que pueda ser también el espacio donde otros puedan construir su propio espacio. En las prácticas de Francisco, el espacio es no solo un espacio físico, sino también un espacio imaginario, social. [325]

---

324 Digo de barrio y digo de Bosa, y digo bien: su radio de acción no es mayor a lo que podría corresponder a un barrio, pero éste no coincide con ninguno de los que se identifican administrativamente. No se trata de que Francisco no salga de Bosa; en realidad, no sale del área que en estas líneas denotamos como barrio.

325 Francisco se muestra siempre atento no solo a no ensuciar el parque, su lugar de trabajo y esparcimiento, sino a que otros (vendedores y clientes) no lo hagan; aunque lleve más años que otros desarrollando sus actividades en algunos lugares, acepta que el espacio es público físico, no arrogándose el derecho de exigir a otros vendedores que lo abandonen (abordaré este punto algo más tarde). Francisco es además conocido en el barrio: en el desarrollo de la entrevista saluda y es saludado por mucha gente; una persona le acompaña durante un buen rato al principio.

Francisco dibuja en parte el perfil de un ciudadano, entendido en el sentido aristotélico: aquel capaz de gobernar y de ser gobernado. No lo es, sin embargo, porque no participa en la política.

II.

Joselito Torres tiene 37 años, vive y trabaja en Bosa. Joselito vende zapatos, pero podría vender cualquier otra cosa. En sentido estricto, no se trata de un vendedor, sino de un empresario, en el sentido que Schumpeter le da al término.

Aunque Joselito lleva muchos años en el sector del calzado en Bogotá, su historia nos remonta, en efecto, a Moniquirá, en el departamento de Boyacá. El mayor de ocho hermanos, Joselito emigró desde allá con 12 años a casa de su abuela, con el fin de prosperar, lo que incluía estudiar, y ayudar así a su familia.[326] A los 14 años Joselito ya vivía solo, trabajaba y estudiaba. Años más tarde terminaba el Bachillerato, culminaba estudios de Contabilidad, primero, y Sistemas, después, en el Instituto Triángulo, y era empleado de distintas empresas (3 en total).

Su posición como auxiliar contable nunca le satisfizo (ganaba 800.000 pesos), por lo que tras diez años Joselito intentó probar suerte en aquello que había soñado desde pequeño: demostrarse a sí mismo y al mundo que él es capaz, tener su propio negocio, ser empresario. Joselito estudió varios sectores y varias formas de negocio, y a los dos meses inició sus operaciones con calzado (conocía gente, es rentable, los bienes no se dañan). Hacia 1998, Joselito era un floreciente mayorista que facturaba unos 2.000.000 pesos mensuales, contaba con cuenta bancaria corriente y de ahorro.

Cinco años después de comenzar su andadura, una sucesión de accidentes truncará su progreso[327] y le obligará a empezar de nuevo. Recurre entonces al sector gastronómico, y en particular a la producción y venta de tamales y pan integral. De nuevo le va bien.[328] Seis meses después, es decir, hace aproximadamente un año, cuando ha logrado acumular un cierto capital, dirige sus actividades otra vez al sector del calzado, en esta ocasión como vendedor, y no como

326 Ésta iría viniendo paulatinamente: primero sus hermanos, después sus padres.

327 Joselito es objeto de un atraco en el que le roban el carro y de un hurto por parte de una cliente, vendedora de zapatos; la pérdida total asciende a unos 15.000.000 de pesos. En aquel entonces, Joselito se siente realizado: es empresario, y hace dinero.

328 En el barrio muchos le conocen por eso; vende a supermercados ubicados en el norte.

mayorista, dados los requisitos de capital que ello exige. Joselito negocia con la Asociación de Vendedores Informales de Bosa de la que es miembro, y ésta le reconoce el derecho a ubicarse en frente de donde antiguamente poseía un local, en Bosa Piamonte, en una avenida extraordinariamente comercial (kr. 78 con calle 69, aproximadamente).

Joselito trabaja todos los días, de 13.00 a 20.00 de lunes a viernes, y de 12.00 a 21.00 los sábados y domingos. Se abastece en San José (entre 80 y 100 pares una semana mala, cerca de 150 una buena), guarda su puesto, que arma y desarma todos los días (se demora unos 20 minutos cada vez) en una inmobiliaria a media cuadra (paga 40.000 pesos mensuales). Ofrece en torno a 40 tipos de zapatos, pero si un cliente quiere algún diseño o número en especial del que él no dispone, se lo consigue para el día siguiente. Joselito ingresa unos 200.000 pesos limpios en una semana normal, 150.000 en una mala y 300.000 en una buena. Además de a través del puesto, Joselito vende a empresas, unos 60 u 80 pares semanales, donde hace un descuento del 3%, y obtiene un margen del 40%. Gracias a esta actividad, gana mensualmente unos 300.000 ó 400.000 pesos. En total, sus ingresos mensuales limpios se sitúan cerca de 1.500.000 pesos, de los que gasta en torno a 1.000.000 de pesos.[329]

Desde hace unos 10 años Joselito reside en la calle 3, no. 8-90, Torre 6, Apartamento 418, en el barrio León XIII, en Bosa.[330] El apartamento consta de unos 48 metros, y dispone de dos cuartos (y uno pequeño adicional), un salón-comedor, una cocina y un baño. Si bien el edificio, de cinco pisos, se conserva moderadamente bien, el apartamento se encuentra en un excelente estado. Es luminoso, suficientemente amplio, con copioso mobiliario. Joselito abona 200.000 pesos mensuales, a lo que hay que agregar cerca de 80.000 pesos en servicios (60.000 de agua, 15.000 de luz, 6.000 de gas) y 20.000 pesos en administración. Una de las habitaciones es arrendada a una joven estudiante, que paga 100.000 pesos. Es estrato 3.

La vivienda se encuentra ubicada en una zona marcadamente comercial, en la que las vías están parcialmente pavimentadas. El entorno próximo (unas 3

329 Es confuso que hace con los 500.000 pesos restantes. Señala que los invierte en surtido, pero esto no tiene sentido teniendo en cuenta que una vez vendida la mercancía recupera el monto. Con el ahorro de un mes sería suficiente, el resto podría (o puede) ahorrarlo. Indudablemente esto permite acumular en poco tiempo un capital notable.

330 Joselito realiza a pie el trayecto de su vivienda al trabajo, en lo que se demora en torno a 15 minutos largos, atravesando dos barrios en su camino. Antes habitó en Pring (Suba), el Bosque Popular, y Castilla (Kennedy), donde contaba con una habitación. Su mudanza obedeció a la llegada de sus padres a Bosa desde Moniquirá, y el encuentro de un apartamento barato y en buenas condiciones.

cuadras a la redonda) contempla un polideportivo, así como un predio en el que la Alcaldía parece tener previsto el desarrollo de un parque. Joselito apenas usa el espacio público físico, salvo para hacer deporte. Unas 2 veces al año visita la biblioteca de El Tintal, unas 8 disfruta de la cicloruta.

En realidad, la vida de Joselito se resume al trabajo: ésta transcurre entre el puesto, el abastecimiento y la vivienda, donde le gusta "organizar".[331] Joselito es una persona activa y emprendedora.

Joselito está contento con su vivienda, pero le gustaría tener una propia, y le gustaría vivir en un barrio más al norte, (esto es significativo) por su status social. También está contento con su barrio, por la relación con sus vecinos, aunque reprueba su inseguridad y el mal estado de las vías. A Joselito le gusta Bogotá, mayormente por su libertad, por las oportunidades de crecimiento económico y personal que ofrece.[332]

Joselito está contento con su trabajo, porque le sostiene. Anhela, sin embargo, disponer de un local.[333] Para tales efectos, ha adquirido vitrinas, ganchos…; requiere, con todo, capital, para poder ampliar su mercancía, alquilar el local, volver a actuar como mayorista.

Joselito cree que Bogotá multiplicará en los próximos años su carácter comercial. Está insatisfecho con las políticas de la Alcaldía ("falta cumplir con lo que dice"), y en especial con las relativas a los vendedores informales en el espacio público físico. Alega, en esa línea, que ésta va en contra de unos vendedores que pueden ser más capaces (más empresarios) que la gente que la formula y ejecuta desde sus escritorios.

Joselito valora que la vivienda sea amplia, cómoda y cuente con un mobiliario suficiente y adecuado; que el barrio sea residencial, seguro y con calles pavimentadas (no hay mención al equipamiento, el espacio público físico y la recreación); y que la ciudad no se encuentre lesionada por la congestión.

---

331 Joselito acude con frecuencia a otras localidades (al centro, al norte), pero lo hace por motivos de provisiones o venta (en las empresas). Insistamos: en casa, donde vive solo, le gusta organizar (qué: el trabajo).

332 "En Bogotá, el que no trabaja es porque no quiere".

333 Joselito tiene claro que no quiere ser empleado, sino empresario. En ese sentido, no importa el producto, si no que se venda bien; no importa el sector, sino el poder prosperar; no importa la empresa, sino ser dueño y señor de ella.

Para avanzar en esa dirección, la Alcaldía puede y debe "prestar plata al pueblo", y brindar seguridad (la ley debe ser aplicada con rigor a quien la incumpla). Él solo puede contribuir denunciando al delincuente.

I.

Desde hace dos años, Álvaro trabaja cobijado bajo unos toldos dispuestos por la Alcaldía, toda vez que, con la construcción del Portal Sur del sistema de Transmilenio, ésta se vio obligada a indemnizarles y reubicarlos. Otros 24 vendedores de flores trabajan junto a Álvaro. Todos ellos constituyeron una Asociación con el fin explícito y concreto de negociar con la Alcaldía.

III.

Francisco tiene 63 años, y tres hijos de 26, 24, y 22 años. Francisco, que vende dulces en torno al parque La Alameda de Bosa, es solidario de un modo extraordinario: ofrece y da, sin pedir nada –ni siquiera información- a cambio. Es un hombre reservado, desconfiado y un tanto huraño; e inmensa, inusitada e irreverentemente generoso.

Francisco comenzó la relación con la que más tarde sería la madre de sus tres hijos (se llama Gloria Inés, pero su nombre no importa) cuando él contaba con 30 años y ella apenas con 14 (era 1974, él había nacido en 1944, ella, en 1960). En 1981 tienen su primer hijo, en 1983, el segundo, en 1985, el tercero; ese año, ella se va con otro hombre, sin los hijos, que quedan a cargo de Francisco. Años, muchos años después (Francisco ignora cuántos), ella vuelve, no a la casa, con dos fines específicos: i.) saber de sus hijos (y retomar el contacto con ellos), ii.) solicitar ayuda, colaboración y solidaridad. Francisco no es rencoroso, y es acaso comprensivo (es posible que la diferencia de edad fuese decisiva): le dice dónde comprar los dulces y dónde venderlos, le permite guardar su carro sin coste en su casa, le ofrece a veces un almuerzo: le abre las puertas de su casa, y le enseña su oficio. Sin pedir nada a cambio, sin preguntar qué hace, cómo le va, si vive con alguien, si tiene más hijos: basta con saber lo que el ya sabe, lo que siempre ha sabido: es ella, la madre de sus hijos, la persona con la que durante un tiempo compartió una parte sustancial de su pasado. El presente es apenas una evocación, la confirmación de algo que fue, y que no es ya sino un dejar ser, un dejar estar ahí, un concitar un encuentro vacío. El reconocimiento es una figura de la intimidad.

I.

Frente al cementerio, 45 toldos señalan la existencia de 45 puestos de venta. Solo 30 se ocupan con frecuencia; solo otros 10 de manera incontinua. 25 de los 30 venden flores; el resto vende cigarrillos, dulces o minutos. El mercado suma, resta, multiplica y divide: ordena.

II.

En la Kr 78 con calle 69 se localizan variablemente junto a Joselito unos cuatro puestos (uno de bolsos, otro de chorizos…). ¿Se trata también de empresarios schumpeterianos? Ignoramos su historia, su delirio.

I.

Desde hace dos años, Álvaro trabaja bajo unos toldos dispuestos por la Alcaldía, con la que todavía se mantiene la negociación. Esto responde a cinco razones: i.) la actividad de Álvaro es significativamente útil para la colectividad (ofrece un servicio que es necesario en la forma en que es provisto –venta de flores y ramos a la entrada de un cementerio-); ii.) es fijo (deriva sus ingresos de su localización, pero su valor estratégico es constante, por lo que su localización no varia a lo largo del día en función de las oportunidades del mercado; señala que la reubicación debe ser a no más de 3 cuadras de la entrada al Cementerio, siempre dentro del perímetro); iii.) su ingreso es importante en relación con sus gastos; iv.) lleva muchos años (aunque carecía de título de propiedad sobre su local, al reubicarle, la Alcaldía se vio impelida a reconocer su posesión continuada durante 18 años, indemnizarle –abonaron cerca de 3.000.000 pesos a cada vendedor-, y reubicarle –corriendo con el coste de la infraestructura de la que hacen uso transitoriamente); v.) está organizado en una Asociación que cuenta con una Junta Directiva. La mayoría de los vendedores informales en el espacio público físico, especialmente los ambulantes, no cumplen con ninguno de estos requisitos o son en ellos mucho menos visibles (por ejemplo, la continuidad de su actividad). Las variables de la utilidad, la localización estratégica, y los ingresos son capitales.

II.

Joselito Torres Blanco vive y trabaja en Bosa. Su historia es la historia de los logros y las dificultades, de la brillantez y la mediocridad del empresario schumpeteriano. Joselito busca, emprende, innova, hace y deshace, impelido por

el ansia de demostrar y demostrarse que es capaz, que es él y nadie más quien elige su exitoso destino. Su sueño es ser empresario, independiente, autónomo, y cree que eso incumbe y se limita a su voluntad, su inteligencia y su audacia. Joselito cree ser, en fin, el índice de un camino, la prueba de un progreso, la llama incandescente de sí mismo. Joselito es el forjador de esa imagen y esa misma imagen, pero es, también, y al tiempo, esa imagen y la imposibilidad de serlo.

IV.

El rostro de Conrado es un mosaico, un calidoscopio donde confluyen paisajes, edades, y, sobre todo, personas. Conrado es un ser explícitamente, significativamente relacional: su historia es la historia, ambigua y contradictoria, de su psique y su sociedad.

II.

La relación de Joselito con sus vecinos es amable y cercana, y ello es en parte interesado (yo te ayudo un día, tú me ayudas otro; si quiero vender, he de tener clientes; tendré más si soy simpático). Desde hace un año, Joselito es además socio de una de las seis asociaciones de Vendedores Ambulantes de Bosa, aunque nunca acude a las reuniones, desconoce si cuenta con una sede, e ignora las gestiones que adelantan. Joselito no participa activamente en ninguna forma de autodeterminación colectiva.

Joselito cree ser un empresario, y lo es, pero no es un empresario abstracto, sino uno informal, sin puesto ni local, perseguido por la policía, sin acceso a un crédito que él considera la llave o el umbral de su autodeterminación. Joselito se mueve en un mundo de leyes y de normas, de usos y costumbres, de derechos y responsabilidades particulares y concretas, históricas y sociales. No basta con encontrar el mejor producto al mejor precio y venderlo de la mejor forma; su desempeño depende también del marco en que se inscribe. Lo quiera o no, Joselito es un individuo, es decir, un ser social.

9.

558 vendedores informales, el 55’8% hombres, el 44’2% mujeres, ocupan el espacio público físico de Bosa. El 77% (430 personas) reside en Bosa, el 6’6% (37) en Engativá, el 2’9% en Kennedy, el 2’4% en Santa Fe, y el 2’2 en la Candelaria y Chapinero. El 64’8 % vive en arriendo o subarriendo. El 25’4%

de la población oscila entre los 31 y 40 años, el 29'5% entre los 41 y 50, y el 20'2% entre 51 y 60 años. El 3'3 % tiene entre 16 y 20 años, y el 7'6% más de 60 años.

El 66'6% es el jefe del hogar, y el 23'4% esposo/a; el 15'6% tiene tres (3) personas a su cargo, el 23'1%, cuatro (4); el 17'1%, cinco (5); el 12'2%, seis (6). El 57'4% siempre vivió en Bogotá.

El 88'9% sabe leer y escribir, aunque el 57'3% solo estudió hasta primaria, el 25'8% hasta secundaria, llegando apenas el 3'3% a la universidad.[334]

IV.

El capital social y el económico no coinciden a veces. Conrado es uno de esos casos. Cuando le preguntamos si le gustaría cambiar de vivienda, nos contesta que sí, si tuviera la oportunidad, es decir, la plata; cuando le preguntamos si desearía cambiar de localidad nos contesta que no, porque Bosa, y en concreto el espacio donde se mueve, es "su familia", o en términos más precisos, el espacio no solo del que obtiene el ingreso, sino también sus relaciones afectivas y comunicativas, siendo además con éstas como completa, en últimas, su ingreso.[335] Conrado vende, y habla; habla, y vende; Conrado come gracias a otros, incluso cuando no vende.

9.

558 vendedores informales, el 55'8% hombres, el 44'2% mujeres, ocupan el espacio público físico de Bosa. El 39% vende alimentos, el 23% frutas y verduras, el 12'1% cigarrillos y dulces, y el 5'5% ropa o calzado. El 71'2% son ambulantes y solo el 22'3% son estacionarios.

El 78'6% trabaja los siete días de la semana, y el 9'5%, seis; el 45'3% trabaja entre 9 y 12 horas diarias, el 20'2% 8 horas, y el 26'1% menos de 8 horas. El 33'3% lleva entre 2 y cinco años vendiendo en la calle, el 22'3% entre 6 y 10, el 9'8% más entre 10 y 15, y el 19'3% más de 15 años.

---

334 Instituto para la Economía Social: *Perfil socio-económico del vendedor informal de la localidad de Bosa*, Bogotá, 2005.

335 Es preciso anotar que son sus relaciones afectivas y comunicativas las que le permiten completar su ingreso.

El 64'7% gana menos de 50.000 pesos semanales; el 28'9%, entre 50.000 y 100.000. El 58'2% es beneficiario del Sisben, el 11'3% está afiliado a Cajanal, el 6'1% a una EPS, y el 11'9% a ningún sistema de salud.[336]

V.

Mario ha tenido cinco hijos. El tercero murió en 1998, a los ochos años, vencido por la leucemia, tras 16 meses tomando pastillas. Una nube de agua enturbia sus ojos cuando me lo cuenta. Mario no tendrá más hijos: se hizo practicar la vasectomía, a través de la Secretaría de Planificación, pagando 3.000 pesos.

IV.

La entrevista se desarrolla mientras tomamos un tinto en una cafetería de la plaza de mercado. Entre pregunta y pregunta, Conrado saluda y es saludado. Conrado es pobre (una semana normal gana alrededor de 40.000 pesos, una buena 50.000 y una mala 30.000; describimos ya su vivienda)[337] , y extraordinariamente amable, simpático y entrañable.

9.

558 vendedores informales, el 55'8% hombres, el 44'2% mujeres, ocupan el espacio público físico de Bosa. El 61'1% fue empleado previamente; el 18'6% en construcción y albañilería; el 15% en ventas; el 12'3%, en servicio doméstico; el 10'7%, como vigilante; el 9'5% como mesero. El 36% fue empleado entre 2 y 5 años; el 22'9%, entre 6 y 10; el 21'3%, menos de un año; solo el 19'8% más 10.

El 47% buscó trabajo en el último año; el 47'6%, en ventas; el 14'1%, construcción y albañilería; en torno al 7% lo intentó como vigilante, servicio doméstico, camarero o mesero.

El 67'3% desearía cambiar su actual trabajo. Al 100% le gustaría recibir capacitación (al 18'2% en ventas; al 16'9 en confecciones; al 14'8% en manipulación de alimentos; al 10'3% en artesanía); y crédito.[338]

---

336 Ibíd.

337 Como siempre, estos datos no pueden ser del todo fiables; según él mismo señala, el sábado vendió 5.000 pesos, el domingo, 15.000, el lunes, 5.000, y el martes, 10.000 pesos. Conrado sostiene, en otra parte, ingresar alrededor de 180.000 pesos mensuales.

338 Ibíd.

I.

Álvaro ignora donde nacieron las muertes que él se ocupa de cuidar;[339] todo cuánto sabe es que yacen en el cementerio El Apogeo de Bosa, que sus parientes, amantes o amigos les recuerdan, y que ese recordar es lucrativo. A Álvaro no le importa que el espacio de la muerte sea un espacio brutalmente cerrado.

*

> "La ciudad se compone de diferentes clases de hombres; personas similares no pueden crear una ciudad"; Aristóteles, *Política*, Alianza, , Madrid, 1998.

II.

Hay un punto en la entrevista con Joselito que es un límite, o mejor, un abismo, en tanto expresa, acentúa, y pone en escena una demencia, una falencia lógica y vital, una desmesura, un desequilibrio: Joselito cree que todo cuanto necesita en la vida es un crédito; cree que nosotros podemos proveérselo o, al menos, ayudarle a conseguirlo. La respuesta es clara, inmediata, explícita: acordamos por teléfono los términos de la entrevista (su compromiso y el nuestro);[340] me explayo después en la divulgación del papel de las Naciones Unidas, la misión de ONU-Hábitat, el propósito y la posible incidencia de la investigación. Le explicamos también la complejidad del sistema, de los cambios, de la política. Joselito es tomado por las dudas, presa de la indecisión: durante un instante infinito duda si cumplir lo prometido, visitar la casa, terminar la entrevista, recibir los 50.000 pesos. Es honesto: acaba haciéndolo.

Le urge, sin embargo, una visita, en parte un saber, y un aprendizaje, en parte una disculpa, y una excusa: la entrevista ha terminado, y Joselito insiste en visitar a Marta, representante de la Asociación de Vendedores de la que él mismo es socio. Joselito quiere saber qué están haciendo por él; se da cuenta en seguida de que todo cuanto hacen no es una obligación, sino un compromiso por su vida y sus derechos, y que eso le incumbe y le compete asimismo a él. Joselito es antes y después un empresario, pero después es también una persona consciente de los límites de esos canales o instancias de autodeterminación:

---

339 Cada flor, cada ramo que vende multiplica la vida, y, así, la muerte.

340 Preguntas sobre el trabajo, la casa y el entorno; visita al puesto de trabajo y la vivienda; 50.000 pesos.

entiende que sus decisiones están mediadas por normas y usos, que se pueden cambiar, y que la forma de hacerlo es la política, y para ello es vital la organización y la participación.[341] Si el éxito económico no se inscribe y se da más que en un espacio público económico específico, soportado en reglas e instituciones socio – históricas específicas,[342] lo público – público no es un espacio neutro, abstracto, un espacio del otro y de los otros, sino un espacio colectivo, instituido por la colectividad, es decir, por él tanto como por otros, cuyas determinaciones afectan, habitualmente de manera desigual, a todos ellos, al determinar las condiciones de acceso y operación en las distintas dimensiones, entre ellas la económica. No existe, en ciertos niveles, instancia de cambio distinta de lo público-público, esto es, distinta a la política.

V.

Bogotá es una ciudad de viajeros, de inmigrantes. Las rutas tejen el país, lo llenan de historias, de fronteras, meandros. Nacer bajo los cerros es nacer en sus bordes. Boyacá, Antioquia, Cauca, Magdalena, Tolima.

I.

Álvaro y su familia se definen por una manera muy personal de articular el tiempo, de escribir la historia: su presente es, en sentido estricto, una población de anónimas evocaciones del pasado, y una fundación concreta y familiar del (de un) futuro muy próximo.[343] Viven, en efecto, de vender flores a personas que se acuerdan, en el presente, de personas que vivieron en el pasado. Aunque hubiera podido comprar una, Álvaro siempre vivió, por otra parte, en una casa arrendada: invertía su dinero en la educación de sus hijos, en su futuro. Hoy su hija es auxiliar de docente; su hijo, auxiliar de contable; su hija pequeña estudia. Álvaro y su familia elaboran el tiempo con el mismo decoro con que crean sus ramos.

---

341 Esta observación es solidaria en parte de la discusión entre Heidegger y Castoriadis: el primero hace referencia al ser en el mundo; el segundo, a las dimensiones, inseparables e irreductibles, de psique y sociedad. En el primer caso, el individuo y el mundo son neutros; en el segundo, son una creación, cargada de sentido.

342 Vid., a ese respecto: POLANYI, K.: La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica, México D. F., México, 2003.

343 En ambos casos, el presente es una elipsis (está y es, pero está y es solo como alusión elusiva y esquiva): por una parte el pasado, como aquello que es ido (no lo que fue, sino lo que está siendo en tanto que eco, pálpito, ceniza); por otra, el futuro, como aquello que es viniendo (no lo que será, sino lo que está siendo en tanto que fundación, brote, augurio).

II.

Las entrevistas responden siempre a circunstancias específicas: las expectativas del entrevistado, el estado de las ventas o las relaciones afectivas el día anterior, algún recuerdo obtuso o feliz, un accidente o un encuentro, el calor, la lluvia, el frío.

I.

Todo cuánto sabe es que yacen en el cementerio El Apogeo de Bosa, que sus parientes, amantes o amigos les recuerdan, y que ese recordar es lucrativo. La vivienda de Álvaro está compuesta por tres alcobas, una cocina, un salón, un comedor, un baño, un patio y una terraza, todo ello espacioso, luminoso y húmedo. En una esquina, repartida en estantes, se apila una buena colección de libros. A su izquierda un mapamundi amplia el horizonte. Como la muerte, la pobreza es un espacio brutalmente cerrado; como las flores, los libros son un espacio radicalmente abierto. Radicalmente vivo.

10.

En realidad, resulta enormemente difícil determinar la magnitud de la informalidad económica. Es versátil y flexible, móvil e híbrida. A veces es un gesto; a veces, una actividad; a veces, una constante que articula la vida.

11.

De acuerdo con el Instituto para la Economía Social, antes Fondo de Ventas Populares, en 2003 existían en Bogotá 79.290 vendedores informales en el espacio público físico de la ciudad (el 2'6 % de la población ocupada de la capital). El valor de las ventas informales de productos de consumo inmediato, sobre todo dulces y cigarrillos, superaba ese año los 500.000 millones de pesos.

32.000 vendedores estaban inscritos en el Instituto para la Economía Social en el 2006. Un vendedor promedio labora 9 horas al día para obtener un ingreso de 361.000 pesos mensuales (equivalente al 88% de un salario mínimo legal), a precios de 2006. Aunque el 40% de los vendedores tiene otro miembro del hogar ocupado en ventas informales en el espacio público, el tamaño familiar (4 miembros de promedio) conduce dramáticamente a la pobreza. El 37'7% de los vendedores informales residen en cuatro de las localidades más pobres y con las más altas desempleo de la ciudad.

12.

La permanencia en el espacio público físico se ajusta a principios probables: ésta aumenta de manera inversamente proporcional a los años de estudio. Los vendedores con formación técnica completa llevan un promedio de 6 años en la calle; los que carecen de educación, uno de 17.

III.

Francisco trabaja todos los días, aunque su jornada más intensa transcurre entre semana. En ese periodo, comienza a las 6.00 y termina cerca de las 20.00, casi sin descanso, ni siquiera para almorzar. Su horario y sus movimientos, repetidos entre semana, responden a los descansos y salidas de cuatro colegios, dos muy cercanos entre sí y de su casa, los otros dos, algo más alejados (va y vuelve unas 6 veces al día). El sábado trabaja de 15.00 a 17.00, y el domingo de 12.00 a 17.00, generalmente en la plaza La Alameda de Bosa, más por hacer algo que porque las ventas sean sustanciales.

La vivienda de Francisco es, por otra parte, de origen informal. Hasta mudarse a Bosa, hace 15 años, Francisco había vivido en arriendo, pero estaba decidido a ser propietario de una vivienda (porque "a uno no le pueden molestar, como cuando arrienda"). En esas circunstancias, Francisco encontró un lote en un área de reciente ocupación[344]. Las condiciones habitacionales entonces y durante muchos años fueron lamentables: en cuanto a la vivienda, Francisco y sus tres hijos vivieron durante cerca de 8 años en 16 metros cuadrados, con piso de tierra y paredes de madera; el agua se distribuía a través de mangueras (y había que pagar por ella); las vías eran impracticables y cada poco era preciso abrir zanjas para evitar su inundación (esta parte de Bosa es un antiguo humedal); carecían de espacio, equipamiento y eventos públicos, y de buenas condiciones de movilidad. Francisco fue mejorando paulatinamente su vivienda[345], y, aunque los acabados están lejos de ser finos, hoy la estructura es estable, el piso decente, dispone de tres alcobas, una cocina, un baño, y un salón – comedor. El mobiliario es relativamente viejo (y espantosamente feo), pero es copioso y suficiente (fuegos, nevera, camas, cobijas)[346]. La vivienda ofrece el aspecto actual desde hace aproximadamente 6 años.

---

344 En principio, el lote, ubicado en la actual Travesía 86, no. 74-14, en el barrio Manzanares, era de 6*12; no lo es (Francisco lo sabe –y lo supo-; no puede –no pudo- hacer nada al respecto).

345 No se puede olvidar en cualquier caso que Francisco cohabita en su propia casa. Se pueden identificar de hecho hasta tres hogares: él mismo; su hija, con su esposo y su hijo; su hijo menor. Todos se valen de un ingreso; al parecer insuficiente en el caso de los hijos de Francisco.

346 Llama la atención la cantidad (se cuentan hasta 3) y el tamaño (gigantes) y novedad de los televisores. Frente a ello, no hay computador, por ejemplo.

Su horario de trabajo (en función del horario de los colegios) y el origen de su vivienda le diferencian de la mayoría de los vendedores informales: las políticas públicas en relación con el hábitat son en su caso inmensamente valiosas: el barrio y su casa son de origen informal, por lo que requieren no solo de su legalización, sino de su mejoramiento y regularización; al contrario de la mayoría de los vendedores, él disfruta de manera directa de las mejoras físicas que se hagan en su entorno más próximo. Desde hace poco, Francisco disfruta de servicios públicos domiciliarios; a pesar de que las vías más cercanas se encuentran sin pavimentar (se trata de una zona en proceso de consolidación), su entorno más próximo es una sucesión de parques y colegios; los alimentadores del Transmilenio se detienen además a apenas tres cuadras de su casa. Francisco va al parque, usa la bicicleta, acude a la iglesia, los domingos a las 9.00, así como a algunos de los eventos que propone la Alcaldía. Su edad, avanzada, y su trabajo, físicamente demoledor, le obligan, con todo, a pasar acostado la mayor parte del sábado y parte del domingo.

13.

32.000 vendedores estaban inscritos en el Instituto para la Economía Social en el 2006. Un vendedor promedio labora 9 horas al día para obtener un ingreso de 361.000 pesos mensuales (equivalente al 88% de un salario mínimo legal), a precios de 2006. Aunque el 40% de los vendedores tiene otro miembro del hogar ocupado en ventas informales en el espacio público físico, el tamaño familiar (4 miembros de promedio) conduce dramáticamente a la pobreza. El 75% de los vendedores informales que ocupan el espacio público físico vive en arriendo.

IV.

Conrado vive en una pieza en un patio que sirve al tiempo de depósito de cajas y chatarra.[347] En el lote, de dimensiones modestas, pero no exiguas,[348] la de Conrado es la única pieza. Es brutalmente precaria: mide no más de 10 metros cuadrados; tres de sus paredes son estables, la otra es de madera; el techo, de uralita, se sostiene sobre cuatro estacas de madera; la puerta es un ensamblaje de remedos; la única ventana está cegada; es húmedo, oscuro y enormemente frío. El mobiliario es prácticamente inexistente, o, en su existencia, terriblemente deficiente: dos de las paredes se encuentran cubiertas de cartón; las otras dos

347 La dirección exacta es Kr. 73 H, no. 60 A Sur 42.

348 En el lote habitan cinco familias; ignoro cuántos hogares.

y parte del techo de papel de periódico, con el fin de dar calor e intimidad; no hay ningún tipo de armario para la ropa, sino que ésta cuelga de o se halla amontonada sobre cuerdas que cruzan de un lado a otro la pieza; la cama da la impresión de haberse elaborado sin ayuda de profesionales y con materiales encontrados acá o allá y no específicos para ello; las cobijas parecen ser escasas, ásperas y de poco abrigo; la luz emana de una bombilla desnuda, sostenida sobre la cama apenas por un cartón; dispone de un escritorio, que alguien le regaló, y una radio. Conrado comparte el sanitario y la ducha con el resto de familias,[349] y paga por su pieza 50.000 pesos mensuales incluyendo servicios.

14.

La esperanza es lo último que se pierde. El 74% de los vendedores informales que ocupan el espacio público físico de Bogotá estuvo previamente empleado. El 58% quiere cambiar de empleo y el 47% realizó gestiones en el último año; el 60% de las personas que llevan menos de cinco años continúan su búsqueda. La esperanza es un bien escaso; no es reproducible a voluntad.

III.

Francisco es solidario de una forma extraordinaria: ofrece y da, sin pedir nada –ni siquiera información- a cambio. Francisco comparte su casa con dos de sus tres hijos. Su hijo trabaja en una fundición, y su yerno es celador, pero Francisco afronta solo los gastos de la casa: las reparaciones, los servicios. Su hija le prepara a veces la comida (la cena) con los alimentos que él mismo compra en alguna de las tiendas del barrio. Su relación es amable y cercana con ellos (dialoga con ellos, les da consejos), pero no pregunta y no sabe algunas cosas que parecerían sensatas, que darían la impresión ordinaria de ser lógicas, neutras: cuánto ganan sus hijos. El da, pero no exige; él se ofrece, pero ese ofrecimiento es en parte un gesto de retraimiento, como si dar pudiera ser distinto a darse, como si ofrecerse fuera o pudiera ser distinto a implicarse, a encarnarse en la complicidad, a fundarse en el acontecer. Él sabe lo que da, sabe lo que ofrece, pero parece ignorar lo fundamental, parece no saber lo que sin duda sabe: ese dar es una apertura, por mucho que el miedo, la reserva, la vergüenza o la tolerancia[350] la asedien o sancionen.

---

349 Ignoro si dispone o no de cocina; lo cierto es que nunca la usa.

350 La tolerancia es respeto y asunción de la autonomía (es decir, de la autodeterminación) del otro: no entrometerse en lo que le incumbe al otro (y, bien entendido, no es de mi incumbencia).

III.

A veces, a ciertas horas de la mañana o de la tarde, Francisco y la madre de sus hijos se encuentran frente a un colegio. Al pasar el uno junto al otro, alguno mira, pero ninguno saluda: los dos se reconocen. A veces, están solos los dos, rodeados de gritos, sitiada su desnudez por la exhuberancia del juego de los niños. A veces, están junto a tres o cuatro vendedores. Entonces, son los dos únicos puestos de dulces, los únicos idénticos.[351]

V.

Asumir la renuncia, identificar lo que es con lo que debería ser: una lógica ubicua. Mario está contento con su vivienda, su barrio y Bogotá; está contento también con su trabajo. Porque está amañado, porque de momento no hay otra posibilidad, porque se adaptó a ese medio, o a esta ciudad, que ya es la suya. Identificar lo que es con lo posible, con lo que puede ser.

IV.

Conrado nació en Bresno, Tolima, hace 70 años. A los 22 años se marchó a Cali, desde donde, tras aproximadamente 3 años como vendedor ambulante, llegó a Bogotá en torno a 1969[352], acudiendo a la llamada de algún familiar. En esos primeros años, Conrado trabajó dos años en la tienda de abarrotes de su tío (que solo le ofrecía a cambio la manutención), y otro en la cafetería de un primo hermano, hasta comenzar a vender en las calles de Bogotá. En este tiempo, Conrado ha vendido de todo: desde cachivaches a brasieres, pasando por destornilladores, alicates, plásticos, lonas, helados caseros (durante unos 10 años) o dulces.

V.

Unas líneas configuran a veces el destino. Mario conoce a Gladis en su pueblo natal, durante una visita a sus padres en 1981. Ella cuenta entonces 16 años

---

351 Es imposible obviar la diferencia en su aspecto: Francisco es viejo y descuidado (porta ropa ajada y sucia, el pelo es una masa rígida, la boca un puzzle); la mujer de sus hijos es joven y se arregla: el triciclo refleja en un caso dejadez; en el otro, decoro.

352 Por supuesto, las fechas no cuadran: en 1969, Conrado debía contar con 32 años y no con 25. Para los fines del relato esto es, por supuesto, definitivamente baladí.

y vive en Boyacá; el 27 y trabaja en Bogotá. 1982, 1983, 1984 y 1985 son una secuencia de cartas que vienen y van, que van y vienen nada más llegar. Palabras, frases, líneas. Mundos que vienen, que llegan, que van. En 1985 Gladis y Mario se casan; en 1986 tienen el primero de sus cinco hijos.

II.

La tensión de Joselito se puede expresar también en términos de esferas: privada, pública, pública – pública. En su concepción de lo privado, Joselito esperaba que otro privado, en este caso un banco, o, en su defecto, una ONG que intermediara por él, solucionase su problema: el acceso al crédito. Esto le permitiría acceder y participar de modo menos restringido en el espacio público económico, facilitando esto a su vez su acceso y participación en otros espacios públicos, como el social, el estético o el recreativo. Su acceso al crédito, puede requerir, sin embargo, cambiar normas y usos a través de la política, es decir, de lo público/público. Ahora bien, para que esto pueda darse es preciso que haya capacidad de cambiar las cosas, y eso requiere participación, organización y movilización, es decir, ocuparse y preocuparse por lo público/público (que se instituye entre todos y afecta a todos).

IV.

El rostro de Conrado es un mosaico, un calidoscopio donde confluyen paisajes, edades, y, sobre todo, personas. Conrado es un ser explícitamente, significativamente relacional: su historia es la historia, ambigua y contradictoria, de su psique y su sociedad.

Conrado vive y trabaja en un espacio de unas 15 por 5 cuadras, con la Plaza Central y el mercado de Bosa como ejes neurálgicos. Todos los días de la semana Conrado recorre esas cuadras con su carro, de las 7.30 a las 16.30, vendiendo cigarrillos, paquetes y dulces. Tiene 70 años, una enfermedad crónica, no ingresa lo suficiente para alimentarse con dignidad. Desde hace un año y medio, Conrado espera que le concedan el Col., una especie de pensión de 80.000 pesos mensuales. Conrado resalta sin embargo que es una lotería, y que tiene amigos que llevan 5 años esperando. Su cobertura es con todo escasa (por destinación presupuestal), sus dificultades (en términos de complejidad y costos) extraordinarias para muchas personas mayores, sobre todo solas, y la cuantía insuficiente, en tanto obliga a las personas mayores a seguir trabajando para subsistir (sobre todo a aquellas que carecen de familia y viven solas). El rostro de Conrado es, así, el de una sociedad que le empuja a la pobreza, incluso a través de sus políticas públicas.

I.

Las políticas públicas permiten superar a veces la pobreza, otras veces la alivian; otras, en cambio, la provocan o agravan. Los estratos de las viviendas suelen definirse de acuerdo a su estructura, espacio, existencia de servicios públicos domiciliarios, y entorno más inmediato. Esas mediciones no dan sin embargo cuenta de la situación socio-económica de las familias, tanto en el caso de la cohabitación (realidad interna) como en el del mejoramiento integral de barrios (operación externa). En 2003, el 91'97% de las viviendas de Bosa eran estrato 2; el 6'64% estrato 3, y el 0'88 estrato 1; la mayoría de los vendedores informales cohabita, ocupando generalmente nada más que una pieza en la vivienda de los padres, a pesar de su edad. La asignación de un estrato elevado es a menudo una carga excesiva, considerando no solo la precariedad de sus ingresos, sino sus condiciones habitacionales reales.

10.

En realidad, resulta enormemente difícil determinar la magnitud de la informalidad económica. Es versátil y flexible, móvil e híbrida. A veces es un gesto; a veces, una actividad; a veces, una constante que articula la vida.

15.

De acuerdo con el Instituto para la Economía Social, antes Fondo de Ventas Populares, en 2003 existían en Bogotá 79.290 vendedores informales en el espacio público físico de la ciudad (el 2'6 % de la población ocupada de la capital).

Entre 1992 y 2005 el número de informales en Bogotá creció en 487.000, y el número de ocupados en 820.000, lo que significa que el 60'4% de los empleados generados correspondió al sector informal de la economía. En 2000, la cifra alcanzó su máximo, con el 57'3% de la población ocupada, descendiendo notablemente en 2003 (54'9%) y, sobre todo, 2004 (51'5%). Este descenso se invirtió en 2005, cuando la informalidad laboral afectó a 1.659.237 personas, es decir, el 52'9% de la población ocupada del Distrito Capital.[353]

---

353 Vid.: Rodríguez y RODRÍGUEZ CASTILLO, A., y ARIAS LEÓN, E.: "Análisis sectorial. Empleo informal en Bogotá, D.C.", *Revista de Desarrollo Social en Bogotá*, Secretaría de Hacienda Distrital, no. 1, Bogotá, Colombia, 1996, pp. 111-130, p. 114.

16.

En el segundo trimestre de 2006, la informalidad económica en las trece áreas metropolitanas del país representaba el 58'5% de la población ocupada. Montería (71'4%), Cúcuta (70'9%) y Villavicencio (68'6%) presentaban los porcentajes más elevados; Manizales (56'8%), Bogotá (54'6%) y Medellín (52'2%), los porcentajes más bajos.[354]

III.

Francisco tiene 63 años e ignora, como nosotros, su futuro. Todo cuanto sabe, y cuanto, a través de él, alcanzamos nosotros a saber, es que está y seguirá estando ahí, deambulando por los mismo derroteros, hallazgos y deslices, enfrentándose, sabio o ingenuo, a los mismo avatares. Francisco seguirá, qué remedio, con sus dulces y ponches, con sus papeles en la basura y la madre de sus hijos, tan cerca y tan distante, hasta que no pueda más. Hasta que no pueda vender un mísero, un arrogante, un estúpido e irreverente dulcesito más. ¿Le gustaría cambiar?, le preguntamos. Me gustaría, contesta, si tuviera la oportunidad.

III.

Aproximadamente durante los 5 años posteriores a la compra de un lote por parte de Francisco, existía, para los fines exclusivos de mejorar sus condiciones habitacionales, un grupo organizado de vecinos. Éste se descompuso cuando estos fines se habían alcanzado medianamente (aunque carecen hoy en día de títulos fungibles y reconocidos sobre la propiedad de sus viviendas). Las mayores mejoras fueron, en todo caso, obra de la Alcaldía. Francisco no volvió a participar nunca más en algún tipo de organización política, civil o vecinal.

IV.

El rostro de Conrado es un mosaico, un calidoscopio donde confluyen paisajes, edades, y, sobre todo, personas. Conrado es un ser explícitamente, significativamente relacional: su historia es la historia, ambigua y contradictoria, de su psique y su sociedad.

---

354 DANE: Boletín de prensa, 26 enero 2007, Bogotá D. C.

Conrado vive y trabaja en un espacio de unas 15 por 5 cuadras, con la Plaza Central y el mercado de Bosa como ejes neurálgicos. Todos los días de la semana Conrado recorre esas cuadras con su carro, de las 7.30 a las 16.30, vendiendo cigarrillos, paquetes y dulces. La vida de Conrado no se limita, sin embargo, a vender: antes, mientras tanto, o después charla con los vendedores que se va encontrando, acude a la plaza de mercado, saluda a y platica con todo el mundo.

La relación de Conrado con los vendedores de la plaza del mercado de Bosa es muy especial: cuando, hace aproximadamente dos años y medio, Conrado se vio aquejado de problemas de úlceras y hernia en los riñones, sin poder ser objeto de intervención quirúrgica debido a su tensión baja, y sin disponer de dinero para hacer frente al costo desorbitado de los medicamentos, éstos hicieron una recolecta para pagarle las drogas que requería durante dos años, le ofrecieron un espacio para vender (a pesar de que suponía una competencia para ellos) y le financiaron la compra de los dulces, paquetes y cigarrillos.

Conrado se encuentra bien desde hace aproximadamente 6 meses, y ya no trabaja en el lugar que le concedieron, porque la rentabilidad es mayor caminando por la calle, y eso ayuda a la salud, sobre todo a una persona de su edad. Conrado acude todos los días al mercado, donde desayuna, almuerza y cena, pagando a veces al instante, otras, días después, y otras, no haciéndolo.[355] En un restaurante le permiten dejar también su carro.[356] Junto a la plaza de mercado se ubica un parqueadero de la empresa "Buses Blancos" y una gasolinera, donde también le ayudan, al ser el único vendedor ambulante autorizado para trabajar allí.

El rostro de Conrado es, así, el de una sociedad global que le empuja a la pobreza, incluso a través de sus políticas públicas, y el de una sociedad próxima que le ayuda a sobrevivirla. El rostro de Conrado es un mosaico, un calidoscopio donde confluyen paisajes, edades, y, sobre todo, personas.

---

355 Conrado dice gastar en alimentación en torno a 5.000 pesos diarios; afirma también que le da vergüenza no abonar su almuerzo, por lo que prefiere que le fíen a que le regalen.

356 El carro fue un regalo del chatarrero que ocupa parte del patio del lote donde vive. En su interior, Conrado lleva la chanza (la maleta) con la que vendía hace tiempo. Todos los productos yacen desordenados, apilados sin ningún tipo de estética. Conrado se queja, a veces, de que el carro es muy pesado.

III.

Francisco seguirá, qué remedio, con sus dulces y ponches, con sus papeles en la basura y la madre de sus hijos, tan cerca y tan distante, hasta que no pueda más. Hasta que no pueda vender un mísero, un arrogante, un estúpido e irreverente dulcesito más. ¿Le gustaría cambiar?, le preguntamos. Me gustaría, contesta, si tuviera la oportunidad. Parece querer decir, más bien: tener una oportunidad sería el cambio más grande de mi vida; me gustaría, parece decir, tener una oportunidad, haberla tenido y volverla acaso a tener.

IV.

También la vida es un calidoscopio. Una vuelta, y la imagen cambia. Otra vuelta, y otra figura emerge. Otra, y otra. Cinco, seis, siete veces. Hasta una vuelta, hasta un giro, hasta un límite. Entonces, una nueva vuelta nos devuelve una vieja figura. Indistinta; indiferente.

Una vez, quién sabe hace cuánto, Conrado ganó la lotería. No importa la plata, si era mucha o muchísima, si era justa o escasa: era una vuelta y la imagen cambiaba. Con esos ingresos, Conrado pudo financiar una cafetería. Pero hay algo malo en los calidoscopios: dan vueltas, siempre vueltas, y siempre cambian, hasta que de pronto, un día, en un giro, se cansan de cambiar. Salvo seis meses, Conrado siempre ha vivido solo. Aquella vez era esos seis meses. Era también una nueva vuelta: seis meses después de conocerla, ella se fue con todo. El calidoscopio giró; la imagen era ya la vieja: la misma pobreza, la misma indistinta indiferencia.

Pero la vida sigue, y las manos giran, y emergen con ellas de nuevo las figuras. Cinco años después, la única mujer, la mujer de la fortuna y la ruina, la mujer de los seis meses, volvió donde Conrado, para reconciliarse. El hombre con el que estaba se había ido con todo.

I.

Un día cualquiera entre semana Álvaro atiende en promedio unas 20 personas e ingresa unos 100.000 pesos, de los que le quedan 20.000 (el 20%); el sábado y el domingo atiende en promedio unas 300 ó 400 personas y factura unos 400.000 pesos brutos, de los que le quedan 80.000, es decir, 40.000 diarios[357] . En total, a

357 Álvaro vende más ramos que flores, porque para el cliente salen más baratas (Álvaro no graba el trabajo agregado), se ahorran el trabajo y son posiblemente más bonitas.

lo largo del mes, y con la ayuda de su hija que aporta alrededor del 10%, Álvaro logra un ingreso de aproximadamente 1.000.000 de pesos, del que viven él, su esposa y sus tres hijos. De ellos, Álvaro alcanza a ahorrar unos 200.000 pesos, que destina a ropa, o vacaciones.

V.

En Bosa la riqueza es una historia esquiva: o pasada, o ajena. La pobreza es, en cambio, una historia que emerge casi siempre de forma vertiginosa (del mismo modo en que se viene al mundo), y que transcurre lenta (del mismo modo en que hacemos venir el mundo a nuestro paso). Mario Antonio Álvarez escribió durante cerca de 25 años la primera historia, pero desde hace unos 15 vive inscrito en la segunda.

Mario nació en Boyacá, en 1951, está casado, y tiene 4 hijos, de 20, 19, 16 y 13 años. Los dos mayores estudian en la Universidad Distrital una licenciatura en biología, abonando una matrícula de 100.000 y 80.000 pesos por semestre, respectivamente. La hija, de 16 años, y el menor, de 13, estudian en colegios distritales, pagando unos 50.000 pesos de matrícula anual.

Mario vende frutas (manzanas, uvas, peras, mandarinas, ciruelas, y bananos –bocadillos-, fundamentalmente) todos los días, de 8.00 a 20.00, generalmente junto a la plaza de mercado de Bosa[358] (en la Kr 80 B Bis con calle 63 Sur). Mario se abastece en Corabastos, Kennedy[359], cuando se le acaba la mercancía y el valor de la reposición alcanza los 50.000 pesos, lo que sucede cada día o cada tres días.[360] El margen de beneficio que logra oscila en torno al 20%. Un día normal Mario gana 10.000 pesos, uno bueno 12.000 y uno malo no más de 5.000. Una semana normal, Mario ingresa 70.000 pesos, unos 350.000 mensuales. Siendo la única fuente de ingresos de la familia (5 miembros dependientes –la mujer, que se desempeña en la casa, y los cuatro hijos, dos de ellos en la universidad),

358 En realidad su puesto es prácticamente fijo: solo se mueve cuando la policía le obliga; en esos casos, se estaciona en alguno de los tres puntos que tiene localizados, ninguno a más de tres cuadras de la plaza. Esto es razonable considerando el tamaño y el peso del carro, y los problemas de salud que Mario ha logrado atravesar a duras penas (operación de varices en las dos piernas, brazo derecho lesionado). Los recorridos con los vendedores siempre son elocuentes: acompañamos a Mario a guardar el puesto a una cuadra (30.000 pesos al mes), para ir a la casa; su espalda se encorva (el ejercicio hace notar de pronto una creciente joroba), sus músculos se tensan, anda con dificultad, en algunos trayectos requiere ayuda.

359 Una camioneta le traslada la mercancía de Kennedy al puesto, por 500 pesos la caja.

360 Esos días se levanta a las 5.00 para estar en Corabastos cerca de las 6.00. Cuando es domingo o festivo, trabaja, sin embargo, hasta las 18.00.

las ganancias a menudo no son suficientes para hacer frente a los gastos más básicos: alimentación, uso de la vivienda (impuestos –entre ellos el predial- y pago de servicios públicos domiciliarios) y estudio. En ocasiones, Mario recurre a la ayuda de alguno de sus hermanos, que le brindan una libra de arroz, de grano o de panela.

Las condiciones habitacionales de Mario (me refiero acá a su vivienda y su ubicación, no a su empleo, ni a la vivencia de su hábitat –vivienda y entorno) no se corresponden con sus dificultades actuales. Mario reside en la Kr. 80 B Bis, no. 59-22 Sur, es decir, a apenas tres cuadras de la plaza de mercado, y a unas cinco del parque central de Bosa (donde se encuentra la Alcaldía, las notarias, la iglesia), rodeado de colegios, y áreas comerciales, muy próximo a varios paraderos de Transmilenio. Mario vive en una casa de 72 metros cuadrados, dos niveles y una azotea, contando con tres alcobas, una de ellas chiquita, un salón, una cocina y un baño, en el segundo piso. Las paredes son estables, los pisos de cerámica, los acabados extraordinarios, el mobiliario copioso y de buena calidad. La iluminación y la ventilación son asimismo notables.

Su posibilidad nos remite a un ascenso y a una caída: hace aproximadamente 18 años Mario compró un lote legal,[361] y construyó una vivienda excelente en apenas tres años, mientras arrendaba otra en otro lugar (por lo que su hábitat no fue precario mientras la erigía);[362] hoy es vendedor informal en el espacio público físico y su ingreso no le alcanza para alimentar a su familia y educar a sus hijos.[363]

17.

Aunque la informalidad económica aporta efectivamente a los pobres de los países en desarrollo de manera constante y de manera coyuntural en los países desarrollados un ingreso fundamental, gracias al cual pueden a menudo sobrevivir, lo cierto es que ésta no es la solución más eficiente, equitativa ni sostenible

361 Adquirió el lote a un urbanizador que le ofrecía crédito.

362 Antes de en Bosa, Mario vivió en distintas localidades y barrios (Vargas, Estrada, Las Ferias…). Decidió comprar el lote en Bosa tras averiguar en gran parte (del sur-occidente) de la ciudad: quedaba cerca del negocio (en la frontera entre Kennedy y Bosa) y cerca de los colegios de los hijos.

363 No quiero caer en el populismo: los hijos mayores de Mario son privilegiados, al estudiar en la universidad. La mayoría de los hijos de los vendedores informales en el espacio público físico no estudian, algunos terminan el bachillerato, y solo unos pocos alcanza a formarse en algún instituto técnico; los hijos de Mario son, en el marco de este proyecto, los únicos universitarios.

para la sociedad, el Estado ni los individuos. Esto es cierto también en el caso particular de los vendedores que se ubican en el espacio público físico. Socialmente, la informalidad laboral obstaculiza la eficiencia económica, genera baja productividad, desaprovecha, disipa y disminuye la inversión, hace ineficiente el sistema tributario, ralentiza el progreso económico, agrava y refuerza la inequidad social, contribuye de forma decisiva a la degradación e insostenibilidad económica y ambiental, y dificulta la formulación de las políticas públicas.

Con respecto a la productividad, la informalidad restringe el acceso a determinados mercados y recursos, afectando la flexibilidad en la toma de decisiones y generando una mala asignación de estos. En este sentido, el autoempleo informal suele mostrar problemas de orden organizacional, tecnológico y técnico, de insumos –o artículos- (por dificultades de financiación), y de inserción, coordinación y articulación con los sectores formales, especialmente los de alta productividad. Como sugiere De Soto, "los informales tienen demasiado trabajo y los formales demasiado capital".[364]

Por otra parte, la informalidad induce, de un lado, a un desaprovechamiento de la inversión realizada en capacidades y capital humano, que finalmente se acaba disipando, y su contracción, de otro, por el debilitamiento de los incentivos, dadas las extraordinarias dificultades en la exigibilidad de contratos, el acceso a financiación y la baja productividad.[365]

Adicionalmente, la existencia de desarrollos productivos informales da lugar a una ineficiencia del sistema tributario, pues "al momento de la recaudación, la tributación se concentra en el pequeño grupo de gente que conserva su formalidad; el Estado desperdicia una considerable cantidad de recursos en detectar la evasión; y ocurren distorsiones innecesarias en toda la economía".[366]

A ello hay que agregar los obstáculos al progreso tecnológico, en la medida en que ésta limita la inversión y la experimentación, genera una menor interacción productiva, y unas perdidas nada despreciables al no poder proteger las innovaciones.

---

364 DE SOTO, Hernando: *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá, Colombia, 1987, p. 221.

365 Se desaprovechan, primero, y se pierden, después, habilidades y/o capacidades adquiridas; se reduce el esfuerzo por su ampliación.

366 Ibid., p. 224.

Por otra parte, multiplica la degradación urbana y ambiental y, al ser ineficiente económicamente y costoso financieramente, contribuye a un crecimiento económico más débil, inestable y sobre todo insostenible, corrompiendo las bases del bienestar económico y ambiental.

Por último, agrava las dificultades y los costos de formular políticas sociales y macroeconómicas. En efecto, por una parte, "la existencia de actividades informales dificulta sustancialmente la obtención de información precisa sobre el rendimiento económico nacional y hace que las decisiones políticas sean excesivamente especulativas".[367] Por otra, multiplica los costos de planificar, diseñar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar un desarrollo social y territorial sostenible y adecuado desde el punto de vista del desarrollo humano.

En materia de ordenamiento territorial y de planeación, los costos son asimismo extraordinarios, en la medida en que, además de lo anterior, suele asociarse con la ocupación de áreas destinadas a movilidad, espacio público físico, equipamiento público o expansión urbana ordenada, sin respetar no sólo las normas urbanas, sino también la localización, zonificación, y densificación, generando, además de ineficiencias económicas, un deterioro de la calidad de vida, las condiciones ambientales, y el desarrollo humano e incluyente en la ciudad.

IV.

En mis entrevistas y trayectos del lugar del trabajo a las viviendas de los entrevistados, había visto en varias ocasiones a Conrado: un señor viejo, encorvado, con una maleta, empujando un carro atestado de cosas. No era evidente que fuera vendedor, ni era distinguible aquello que, si era el caso, se ocupaba en vender. Caminaba lentamente, con esfuerzo, como si fuera el mundo lo que cargaba con él. Entrevistarle fue hacerle unas preguntas, pero fue sobre todo conocerle, acompañarle con el carro, sentarse con él a tomar un café. El carro era un regalo del vecino, chatarrero; su edad, 70 años; su vida, larga, dura, ardua.

18.

La informalidad económica no es eficiente ni beneficiosa para la sociedad, el Estado ni los individuos. Esto es cierto también en el caso particular de los vendedores que se ubican en el espacio público físico. Individualmente, la informa-

367 Ibid.

lidad económica implica una menor capacidad de disposición sobre la propiedad (derechos de propiedad), lo que genera una menor movilidad y productividad de la "propiedad" como factor de producción; un gasto ineficiente en acción política (para evitar sanciones y lograr reconocimiento de derechos) y en satisfacción privada de bienes públicos; un desaprovechamiento, pérdida, y reducción de la inversión, tanto del (en el) negocio como de las (en las) capacidades individuales del propietario/gestor/trabajador[368] ; y un menor valor comercial, dada la inseguridad en la tenencia.

La informalidad implica, en síntesis, costos de precariedad laboral y vital (en términos de protección social y calidad de vida, por exposición extrema al medio ambiente) y costos de oportunidad (de hacer –acciones para evadir sanciones, movilización política para el reconocimiento de sus derechos-, y no poder hacer o hacer en condiciones disminuidas y/o con dificultad –compra-venta, alquiler, uso como activo de capital o garantía, entre otras).[369]

IV.

El jueves 24 de mayo me encuentro con Conrado Palomo, al que entrevisté el día anterior, y Julián Torres, el primer entrevistado, el contacto con Pedro y el mismo Conrado, en el parque central de Bosa a las 10.00 de la mañana. Ambos me esperan para ayudarme a conseguir un vendedor; saludo a ambos, platicamos brevemente, Conrado me presenta a Mario. En el trayecto de la plaza al mercado, Conrado empuja su carro; le cuesta más que ayer: es 48.000 pesos más pesado.

368 Cuanto mayor es la inseguridad en la tenencia, menor es el deseo de invertir en el negocio por temor a que los desarrollos efectuados sean dañados o usurpados por terceros sin poder reclamarlos ante la justicia (formal). Garay señala en relación con lo segundo: "La vinculación en el mercado de trabajo y los ingresos laborales son, para la mayoría de la población, determinantes de su inclusión social y de su bienestar presente y futuro. En efecto, la desvinculación del mercado de trabajo (desempleo) o la inserción precaria (subempleo o informalidad) significa no solo la privación de ingresos, medio esencial para acceder a bienes y servicios, sino el deterioro de las competencias de los trabajadores y de sus posibilidades de movilidad social". Vid., GARAY, L. J.: "En torno a un sistema de protección y seguridad social para la inclusión: a propósito del caso de Bogotá", en: *Informe de Desarrollo Humano para Bogotá; Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*; PNUD, Bogotá, 2007, pp. 67-90, p. 80.

369 La informalidad presenta además una lógica circular: el acceso deficiente a los mercados de factores, insumos y comercialización genera una baja productividad, y esto, a su vez, un ingreso precario, lo cual dificulta la vinculación formal, lo que va acompañado de la inseguridad laboral y jurídica. Todo ello refuerza los obstáculos para acceder normalmente a los mercados de factores, insumos y comercialización.

I.

Los ingresos de la venta informal en el espacio público físico son diversos, casi siempre inconstantes. En ocasiones, cuando trabajan dos miembros del hogar, puede aportar más que atender un local. Depende del sector, el clima, la astucia, las ficciones, los contactos.

19.

La informalidad económica no es eficiente ni beneficiosa para la sociedad, el Estado ni los individuos. Esto es cierto también en el caso particular de los vendedores que se ubican en el espacio público físico. Sin sistemas de propiedad privada formal integrados, es decir, sin activos fungibles, propietarios responsables e identificables, derechos de propiedad protegidos, e información oportuna y accesible sobre titulares, activos y contratos que permitan rastrear las transacciones, los activos de los informales no pueden participar una *red amplia* de intercambios y/o transacciones, no siendo entonces más que capital muerto en un mundo en el que el capital es el único modo conocido para crear valor excedente. De acuerdo con De Soto, "solo el capital aporta los medios para apoyar la especialización y la producción e intercambio de los activos en el mercado ampliado. El capital es la fuente de una productividad creciente y por ello constituye la riqueza (de los individuos y así) de las naciones (…) "la propiedad formal no es un simple instrumento de apropiación sino también un medio para alentar la creación del genuino valor adicional utilizable".[370]

20.

La informalidad económica genera, en suma, una ineficiencia económica, política, social y ambiental soberbia, en la medida en que i.) se basa en mercados reducidos, donde la imperfección de la información (no exigibilidad de los contratos) "reduce la posibilidad de que los compradores comparen costos y calidades entre más proveedores y reduce también los incentivos para que los

370 De Soto apunta adicionalmente, y con respecto a Marx y su conceptualización de la propiedad privada y el capital: "Marx no comprendió del todo que la propiedad legal es el proceso indispensable que fija y despliega capital; que sin propiedad formal la humanidad no puede convertir el fruto de su trabajo en formas fungibles, líquidas que pueden ser diferenciadas, infinitamente combinadas, divididas e invertidas para producir valor excedente". DE SOTO, Hernando: *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, El comercio, Lima, Perú, 2000, pp. 233, 239 y 240, respectivamente.

productores se vuelvan más eficientes y amplíen su mercado";[371] ii.) "Los efectos externos que ellas causan son transferidos a toda la comunidad sin que exista un aparato administrativo estatal capaz de corregirlos"[372] previamente, debiendo compensar sus dificultades expost; iii.) dificulta la focalización equitativa, obstaculiza la asignación eficiente y aumenta innecesariamente el volumen del gasto e inversión públicos; iv.) siendo ciertamente su manifestación, agrava y refuerza la inequidad y la exclusión social; y, v.). compromete la sostenibilidad urbana y ambiental. Desde todos estos puntos de vista, la informalidad económica, en general, y las ventas informales en el espacio público, en particular, lesionan el desarrollo humano, individual y colectivamente, en tanto que proceso y en tanto que estado.

V.

Almorzar forma parte compleja del trabajo. Desbrozar el día, rajarlo en sorbos, abrirlo a cucharadas. Cada paso que dan, cada dulce que venden, es un grano más, un nuevo aroma, un nuevo algo caliente. La mayoría de los vendedores en el espacio público físico no almuerza; los que lo hacen toman un café, a veces una sopa. No se puede gastar en diez minutos lo que cuesta obtener en nueve horas.

IV.

La ciudad es una estancia armada y vuelta a armar, vieja y nueva. Su tacto son sedes y sequías, albas que penden de una lluvia, desiertos que crecen sin desvíos, placer. Hay manos, trapecios, límites. La ciudad tiene orillas que nunca se respetan. La topografía, la historia, la opacidad, la transparencia. La ciudad es la estancia de un volcán febril, ovillo de horizontes, fundición de escarchas, bandada de playas, polvo, viento, vidrio.

III.

Aunque hace diez años Francisco alcanzaba a ahorrar para poder construir su vivienda y pagar el estudio de sus hijos (dos terminaron bachillerato; el otro

371 DE SOTO, Hernando: *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá, Colombia, 1987, p- 213.

372 Ibíd., p. 220.

no quiso), desde hace una década no logra ahorrar un solo peso. De hecho, cada vez gana menos: la competencia es feroz; Francisco es, además, solidario, y generoso. El número de negocios que concurren en el mismo lugar y a la misma hora que Francisco varía: a veces uno (el de la madre de sus hijos); a veces, cuatro. Muchos venden dulces; otros, mangoviche; algunos, pegatinas, aretes o collares. Muchos de ellos no comen, o comen muy poco en algunas ocasiones. Una semana normal Francisco alcanza a ganar aproximadamente 50.000 pesos, es decir, unos 220.000 mensuales. El ingreso es, en todo caso, muy variable, dependiendo dramáticamente del clima (si llueve, no vende; no gana). Francisco tiene una casa, por lo que, en comparación con aquellos que todavía están desarrollándola, puede considerarse afortunado. Aunque esa fortuna sea una desgracia.

V.

Mario llegó a Bogotá en 1974, con 23 años. Venía de Tunja, donde había trabajado en un colegio como portero, mesero y celador, durante aproximadamente 3 años. En Bogotá, encontró pronto empleo como ayudante de construcción (durante seis meses) y operario en una fábrica de ropa (durante tres años y medio). En 1978, decidió abrir con un socio un negocio de colchones de la marca Romance, a la que agregó después las espumas de alta densidad de Sensaflex. Ubicado en las proximidades de Colsubsidio, en Kennedy, una zona intensiva en comercio variado, superadas las dificultades iniciales propias de una empresa que comienza, la iniciativa mostró ser gratificante y remuneradamente acertada. La sociedad puedo entonces separarse, y Mario invertir en la compra del lote y la construcción de su vivienda.

Cuando cumplía aproximadamente 20 años en el negocio, los dueños del local decidieron arrendárselo a otro, sin más explicación que la longevidad de su relación[373] . Mario se vio obligado a trasladar el negocio. Tras barajar distintas localizaciones, Mario optó por ubicarse en el barrio Brasil, en Bosa, una zona algo menos comercial, pero en principio suficientemente dinámica. El cambio fue dramático: los clientes se desorientaron, o, simplemente, no se tomaron la molestia de buscar su nueva ubicación; las ventas descendieron de manera vertiginosa; dos años después, el negocio quebró. Mario se vio impelido a buscar primero un medio alternativo con el que completar el ingreso (la venta de fruta, en primera instancia en el propio local), y después liquidar, y perder así su capital. Desde entonces, unos 10 años, Mario se dedica exclusivamente a la venta callejera de distintas variedades de fruta.

373 Insistí en elucidar cuál podía ser la razón de ese desencuentro; fue en vano.

IV.

El rostro es fino; los ojos, verdes; la línea de los labios, un horizonte a medias. Viste un traje azul. Solo cuando la mirada se acostumbra, los ojos pueden verla.

Fotografías, noticias, papeles. Las paredes de la pieza de Conrado están empapeladas de hojas blancas, amarillas, naranjas. Tras ellas el ladrillo deja entrar el frío.

Frente a la cama una figura de mujer: el rostro, fino; los ojos, verdes; la línea de los labios, un horizonte a medias. Le pregunto a Conrado su origen; su memoria no acierta. Fotografías, noticias, papeles. Calles y avenidas; 5.000 ó 15.000 pesos; días, meses.

La ciudad es una estancia armada y vuelta armar, vieja y nueva. La ciudad tiene orillas que nunca se respetan.

I.

En la actualidad, Álvaro vive en la Kr. 78 A Bis, no. 60-58 (enfrente de un CADE), en una casa integrada por tres alcobas, una cocina, un salón, un comedor, un baño, un patio y una terraza, todo ello espacioso, luminoso y húmedo.[374] El alquiler asciende a 250.000 pesos, y los servicios a 120.000 pesos, en conjunto. El mobiliario de la casa es de estilo humilde, tosco, campesino, pero no es precario (disponen de televisor, computador, impresora, equipamiento en la cocina y el baño).

La vivienda, los ingresos y la vida de Álvaro son relativamente cómodos, en relación con el resto de vendedores informales en el espacio público físico entrevistados. Su vivienda es más amplia, no la comparte con otros, no sufre hacinamiento; sus relaciones familiares son buenas y estables, cada uno puede disfrutar de espacios físicos propios; su hija estudia, y los que están en edad de trabajar, lo hacen; consigue ahorrar; disfruta cada año de unas exiguas pero importantes vacaciones.

Su relación con el hábitat es, sin embargo, análoga a la de los otros entrevistados. Su vida se despliega no más que en dos espacios: el puesto no. 10 en la

374 El lote es de unos 12 * 24 metros, aunque esto incluye dos locales que dan sobre la calle (uno de ellos es una pizzería). La humedad, visible en toda la vivienda, es especialmente intensa en las alcobas.

entrada del Cementerio El Apogeo; su vivienda, donde sobre todo se dedica a ver la televisión (noticias y novelas, de 7 a 9, hora en que se acuesta), a veces a hablar con la familia. No pasea, no usa los parques, no disfruta del equipamiento, el espacio físico ni los eventos públicos. El trayecto de su casa al trabajo, y viceversa, que es breve y discurre mayormente por la carretera, asediado de ruido y humo, no tiene un interés intrínseco; sus salidas de Bosa, se reducen a Paloquemado, para proveer su negocio, o al centro, para llevar a cabo diligencias. Habita una ciudad enquistada entre dos límites: el trabajo y la casa. La ciudad es de otros, o de nadie, pero no es suya: su relación es distante, instrumental. No es una colección de aristas, un ramo de filos, una arquitectura de la curiosidad. Su vida no conoce las llagas de sus manos.

III.

Desde que llegó a Bogotá, Francisco trabaja como vendedor informal en el espacio público físico:[375] primero de verduras, después de dulces, desde hace cinco años de dulces, (paquetes, helados) y ponches.[376] El ponche es una especie de crema, un tipo de nata montada, que viene acompañada de una salsa roja. Francisco lo prepara todas las noches, de alrededor de las 8 a alrededor de las 10. Es su producto más exitoso, y el que más le provee. Más tarde, ve un poco la televisión, hasta que, agotado y exhausto, acaso tan pronto, acaso al fin, es tomado por el sueño, y duerme.

V.

Nelly es para nosotros una persona opaca, si se prefiere translúcida. Es alguien que no vemos, y sabemos que está. Ella es para nosotros un abandono, un límite, una filiación. Los relatos son eso.

21.

"La economía informal es una de las muchas clases de actividades económicas que se encuentran bajo el rubro de 'economía subterránea'. Podemos distinguir al menos tres componentes muy diferentes de la economía subterránea. En primer lugar, incluye activi-

375 Francisco trabajó desde que su memoria le asiste: cuando chico, recogiendo café, almidón… Nunca tuvo la oportunidad de estudiar; no sabe leer ni escribir.

376 Entre tanto (de nuevo la confusión, de nuevo su irrelevancia), vendió también otros productos con otra infraestructura (por ejemplo, cigarrillos en una especie de cartón).

dades criminales, las cuales, debido a su propia naturaleza, no pueden ser llevadas a cabo en la superficie. En segundo lugar, la economía subterránea incluye la evasión de impuestos en las clases de ingresos legales. En tercer lugar, la economía subterránea incluye también la economía informal, la cual contribuye a la evasión de impuestos, pero que puede distinguirse del falso reporte de ingresos".

El concepto de informalidad laboral *"excluye* –además- *cierto tipo de actividades de generación de ingresos, como el cuidado de niños por parte de adolescentes, de las que prácticamente esperamos que escapen a la regulación. Lo que hace de la informatización un proceso diferente en la actualidad no son estas pequeñas grietas dentro del marco institucional, sino la informatización de actividades que generalmente tienen lugar dentro de la economía formal".*

SASSEN, Saskia: "La economía informal: entre nuevos desarrollos y viejas regulaciones", en: *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura de Económica, Buenos Aires, Argentina, 2003, pp. 177-197, pp. 180-1.

*

"El umbral, la puerta o la ventana no son simplemente muros horadados. Significados, elementos simbólicos, la proporción o la escala pueden otorgarle al paso del exterior al interior una connotación de tímpano. Las transparencias pueden ser silencios. Silencios que permitan la continuidad. Espacios indecibles porque lo indecible también forma parte de ese repertorio. Ir de un lado a otro, no es simplemente pasar por varios espacios, lugares de paso. El recorrido es también una medida del tiempo".

SALMONA, R., y ARCILA, C. A.: *Tríptico Rojo. Conversaciones con Rogelio Salmona*; Taurus, Bogotá, Colombia, 2007, p. 65.

L.

En general, los vendedores informales en el espacio público físico carecen de tiempo libre, disfrutando en pocas ocasiones del espacio físico, equipamiento y oferta cultural pública. La mayoría trabaja los siete día de la semana, desde las 8 de la mañana a las 6 de la noche, salvo cuando llueve. Su uso del espacio público físico se limita de manera significativa a trabajar. La mayor parte de los desplazamientos se vinculan con cuestiones laborales, y suelen limitarse a la misma localidad.

I.

Para Álvaro la calidad del hábitat se define por la cercanía: cercanía con respecto al trabajo, cercanía con respecto al centro comercial. En su concepto de hábitat, Álvaro no apunta a la vecindad.

22.

La pobreza aumenta en las ciudades latinoamericanas globales por i.) la estructura y ii.) la capacidad de absorción del mercado de las empresas y el empleo formal,[377] fenómenos que, como veremos, están profundamente relacionados. En cuanto a lo primero, se agudiza la polarización en unas sociedades que transitan progresivamente de la industria a los servicios: por una parte, se crean nuevos tipos de empleo de alta remuneración, que requieren elevados conocimientos e información, mientras, por otra, se multiplica la participación y se refuerza la precariedad de los empleos de baja remuneración y formación, a menudo de carácter informal, tanto al interior de empresas formales como informales.[378] Lo que genera pobreza hoy no es ya, efectivamente, la tenencia o no de trabajo, ni siquiera su condición formal o informal, sino su calidad, determinada por su productividad e innovación. Más allá del archipiélago de las élites que pueden conciliar vocación, trabajo, buenos condiciones laborales y realización, asistimos a una precarización generalizada de un trabajo que no se asocia ya con el deseo, las buenas condiciones (horarios moderados, carga de trabajo digna, remuneración adecuada, posibilidades de desarrollo, estabilidad), ni el compromiso afectivo y/o intelectual.[379]

Respecto a lo segundo, la reducción de la capacidad de absorción de empleo de las industrias y el sector público, en un proceso de aceleración de la incorporación de la tecnología, especialmente comunicacional, y la creciente importancia de los servicios, por un lado, y de ajuste fiscal y privatización, por otro, han

---

377 Recordemos que los índices de pobreza nacionales disminuyen con el proceso de urbanización. Esta se debe no tanto a la migración, sino al crecimiento vegetativo que en ellas se da. Éste es mayor en los pobres que en los no pobres.

378 En lugar de debilitarse, la polarización se agrava: las contrataciones se dan cada vez más segmentadamente; los modos de contratación acentúan la segmentación, al mitigar las oportunidades de capacitación y promoción al interior de la empresa.

379 La precarización del trabajo hace referencia a la precarización de sus atributos: la duración de la jornada, la carga de trabajo, el salario, las posibilidades de desarrollo, y la estabilidad, fundamentalmente. El salario es, en este sentido, solo uno de sus atributos, que ha venido por lo demás disminuyendo en términos reales. La precarización del trabajo formal disminuye los costos de operar en la informalidad.

destruido puestos de trabajo formales de baja y media calificación tradicionales, lo que ha conducido a tasas muy elevadas de desempleo. La inadecuación de los patrones de especialización de la mayoría de las economías latinoamericanas ha impedido, en muchos casos, y dificultado, en la mayoría, compensar esa pérdida, en la medida en que la inserción en la economía global no ha sido lo suficientemente favorable ni dinámica como para absorber con su crecimiento la mano de obra expulsada por el nuevo modelo de desarrollo.

Muchos de los agentes económicos sin acceso al mercado de trabajo por terceros formal (generalmente de exiguo y/u obsoleto capital humano) se encuentran en este punto con aquellos cuyos deseos de establecer un negocio propio chocan con sistemas normativos excesivamente onerosos, en términos monetarios, de tiempo o esfuerzos, ineficientes, en términos económicos, e inequitativos, en términos sociales, para establecerse y operar en la formalidad. La informalidad económica no es entonces caprichosa, sino, fundamentalmente, fruto de la necesidad. Mientras no tengan acceso a una fuente alternativa de ingreso de la misma dirección y estabilidad con la que sobrevivir (por cuenta propia o por terceros), seguirán desarrollando la misma actividad de la misma manera. Esto no es sólo lógico, sino legítimo.

I.

Vecindad: espacio abierto al límite, al acontecimiento, a la relación. Fecundo congregarse en la apertura; fecundo sucederse en la distancia. Todo cuanto estalla es pulsión de una frontera, pálpito de una porosidad, vibración de un augurio, de una atención. Vecindad como espacio de reunión, de composición, de creación.

23.

El primer derecho es el derecho a la vida, que es el derecho más primario (sin él, el resto carecen de sentido), siendo innegociable (no es legítimo cuestionarlo) e irreducible (no se puede cumplir a medias). Esto implica necesariamente el derecho a la alimentación, la vivienda y la atención médica.

El derecho al trabajo y el derecho al espacio público físico, así como la tensión que se despliega en torno a los vendedores informales que ocupan el espacio público físico, son, en este marco, secundarios. Así, puede señalarse con justicia que los vendedores tienen derecho a trabajar, pero no en el espacio público físico, cuyo aprovechamiento y disfrute es un derecho colectivo, y no individual.

Esta afirmación no da cuenta sin embargo de la realidad a la que se enfrentan las personas que ejercen la actividad que nos ocupa: en general, los vendedores informales que ocupan el espacio público físico no lo son (y no lo hacen) por capricho, sino por necesidad.[380]

Siendo Colombia, de acuerdo con su Constitución, un Estado Social de Derecho, es preciso tener claro que el Estado tiene la responsabilidad de asegurar el derecho a la vida, y por tanto a la alimentación, la vivienda y la salud.

Erradicar la venta informal en el espacio público físico sin ofrecer alternativas de empleo formal y/o vías de formalización que provean ingresos suficientes y estables, es decir, sin modificar el acceso y la participación en el espacio público económico, no es entonces meramente una utopía, sino una medida que puede resultar enormemente onerosa tanto en términos presupuestales como de desarrollo humano. Respecto a lo primero, el Estado debería asumir, en efecto, al menos, la alimentación, la vivienda, la salud y la educación no solo de las personas que trabajan en esta actividad, sino de todas aquellas que derivan de ésta su ingreso (y son copiosas). En cuanto a lo segundo, es indudable, desde la perspectiva de las capacidades y los funcionamientos, que no es equivalente trabajar que ser mantenido por el Estado, en términos de libertad, autoestima, confianza, participación, o desarrollo personal.

Esta afirmación es, con todo, impertinente: es necesario ofrecer y construir alternativas viables, reales: generar oportunidades no solo de empleo, sino también de acceso a redes y recursos de capital financiero, así como de educación y capacitación, de apoyo a la asociatividad, la asistencia técnica, y a la comercialización, entre otras muchas. La venta informal en el espacio público físico es, en últimas, un problema público - público, que no puede ser por tanto abordado sino desde la política (y las políticas públicas).

IV.

En 40 años, Conrado ha vendido de todo: desde cachivaches a brasieres, desde alicates a preservativos. A Conrado, que siempre vivió sólo, le hacen gracia los condones; su dentadura caída exhibe una risa entrecortada, dichosa, animada y alegre.

380 Consúltese el capítulo 2, y los diagramas 3 y 4, en particular, del texto principal.

I.

El cementerio y la casa de Álvaro son dos de las regiones de un cuerpo. Álvaro hace el trayecto a pie, si va solo; en autobús, si va en familia. En un caso se demora quince minutos; en el otro, cinco. En ninguno de los casos indaga, explora, atraviesa ese cuerpo. El cuerpo es elusivo, un espacio de omisión.

M.

Al cabo del tiempo, el sol, la lluvia, el viento, se convierten en sucesos que ocurren paralelos. Tangencial, circunstancialmente. La vergüenza, nunca. Algunos de los vendedores informales en el espacio público físico, especialmente los que carecen de canales de comunicación afectiva suficientes, valorados y estables, sienten vergüenza por desarrollar un trabajo que ocupa, por lo demás, la mayor parte de sus vidas. Una tragedia lo agrava: la vergüenza incita la vergüenza. Este tipo de experiencias, muy cercanas a la alienación, impiden disfrutar tanto de la vivienda como del entorno.

24.

"Frente a esta realidad el Estado tiene el doble compromiso de i.) velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular; ii.) y el derecho al trabajo del grupo de vendedores informales. (…) La actual Administración de Bogotá, en su Plan de Desarrollo 'Bogotá sin indiferencia' asumió el compromiso de darle un tratamiento de inclusión económica y social a la problemática de los vendedores informales que ejercen sus actividades en el espacio público. La desaparición de las ventas callejeras es un imposible social, económico y cultural".

OSPINA, J. M.: *Hábitat, espacio público y pobreza. La política distrital hacia las ventas informales*; Discurso Dr. Ospina; La financiación de la vivienda y el hábitat; 30 de Noviembre 2006, p. 2.

V.

Para Mario la vida consiste en disponer de un empleo decente (suficiente y estable en ingresos, manejable en salud), y tener acceso a educación y salud. Sus hijos estudian hoy en la universidad, con la esperanza de que encuentren trabajo. Mientras tanto, invertirá los 50.000 pesos de la entrevista en hacer el mercado y llevar con seguridad algo al estómago más allá de esta noche. Sin comida nada puede ser.

25.

En general, la informalidad económica no es caprichosa, sino, fundamentalmente, fruto de la necesidad. Los vendedores informales que ocupan el espacio público físico son un ejemplo particular de lo anterior. Algunos lo ocupan porque los locales son excesivamente costosos en relación con el ingreso que derivan del negocio; otros, porque éste se deriva de su localización estratégica, ya sea en términos espaciales (no se contempla la creación de locales en esa ubicación) o espacio - temporales (el puesto es móvil). Su carácter informal se deriva, en este sentido, de i.) la insuficiencia de empleos por terceros formales en condiciones equivalentes de ingreso, autonomía, flexibilidad y estabilidad; ii.) la inadecuación de su 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;[381] 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; 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. Algunos de estos factores son de carácter normativo; la mayoría, de carácter económico y estructural. Son todos ellos los que explican no solo la generación de las ventas informales en el espacio público físico, sino también su desarrollo y consolidación.

D.

No es posible derivar políticas sin entender cabalmente el problema que se quiere atender, y esto no es posible sin una segmentación que permita distinguir los puntos sustanciales que se manifiestan en lo particular.

---

381 Esto incluye el caso en el que los locales son excesivamente costos en relación con el ingreso que derivan del negocio, así como los costos elevados en términos de impuestos…

La localización de los puestos responde, obviamente, a la posibilidad de maximizar las ventas. La mayoría de los vendedores se mueven (movilizando con ello el puesto) a lo largo del día, de acuerdo con sus posibilidades (mayormente físicas), y la aparición o desaparición de los clientes potenciales (algunos vendedores solo venden en colegios, pero abarcan un número importante de ellos en un área de extensión notable, de acuerdo con los horarios de sus entradas, recreos y salidas). Los fijos suelen situarse en áreas con afluencia constante a lo largo del día, a menudo cerca de la propia casa.

26.

"La actual Administración de Bogotá, en su Plan de Desarrollo 'Bogotá sin indiferencia' asumió el compromiso de darle un tratamiento de inclusión económica y social a la problemática de los vendedores informales que ejercen sus actividades en el espacio público. La desaparición de las ventas callejeras es un imposible social, económico y cultural; lo que si es posible es organizar y reglamentar el uso económico del espacio público y de espacios adyacentes o análogos, como lo establece el Plan Maestro del Espacio Público".

OSPINA, J. M.: *Hábitat, espacio público y pobreza. La política distrital hacia las ventas informales*; Discurso Dr. Ospina; La financiación de la vivienda y el hábitat; 30 de Noviembre 2006, p. 2.

27.

"**Artículo 5.- Objetivos.** Este Plan Maestro tiene por objeto concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con el espacio público del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una regulación sistemática en cuanto a su generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico. Para el logro de estos fines, se establecen los siguientes objetivos específicos:

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, de manera que se integren los elementos del espacio público 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 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 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, desarrollando acciones mediante las cuales se privilegie a los sectores vulnerables de la sociedad.

6. Regular las zonas objeto de aprovechamiento económicos y definir los instrumentos para que los aprovechamientos sean equitativamente compensados y/o remunerados.

7. Redefinir funciones y competencias de las entidades distritales que intervienen en los procesos de planeamiento, construcción, mantenimiento, aprovechamiento y control de los diferentes componentes del sistema de espacio público, con el fin de lograr una especialización eficiente y obtener una adecuada coordinación interinstitucional, y especializar una entidad distrital en el manejo del aprovechamiento económico del espacio público, 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, 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, con fundamento en el principio constitucional de la función social y ecológica de la propiedad privada. El Plan pretende solucionar, a más tardar en el año 2019, el déficit actual y las necesidades futuras en cuanto a disponibilidad de espacio público, hasta alcanzar el estándar de 10 m^2 por habitante adoptado por el Plan de Ordenamiento Territorial, de los cuales, 6 m^2 por habitante deberán estar representados en parques, plazas y plazoletas de todas las escalas, y los 4 m^2 por habitante restantes, deberán corresponder al producto de la recuperación y la adecuación de las áreas pertenecientes a la Estructura Ecológica Principal.

11. Adecuar la cantidad y el destino de las cesiones para espacio público 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 por parte de los trazados urbanos y los conjuntos monumentales preexistentes en donde se ejecute la respectiva actuación.

Artículo 15.- Objeto. La Estrategia de Gestión Económica se dirige a:

a.) Diferenciar, regular y organizar el aprovechamiento económico del espacio público.

b.) Actuar conjuntamente con el sector privado en el desarrollo de operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de los inmuebles privados.

c.) 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.

d.) Organizar y concentrar las fuentes de financiación para la generación y mantenimiento del espacio público.

Artículo 16.- Definición de aprovechamiento económico del espacio público.- Se entiende por 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 de la autoridad pública competente a través de los instrumentos de administración del espacio público.

Artículo 17.- Áreas del espacio público con capacidad para generar aprovechamientos. Las áreas del espacio público con capacidad para generar aprovechamiento económico se clasifican en zonas de aprovechamiento regulado y en

zonas de transición de aprovechamientos autorizados, sobre las cuales la Administración Distrital definirá un marco regulatorio.

Artículo 18.- Zonas de Aprovechamiento Regulado. Son aquellos espacios públicos respecto de los cuales, la autoridad competente, autoriza expresamente la localización de mobiliario y la ejecución de algún tipo de actividad económica, tomando en consideración su capacidad, el uso especializado o multifuncional para el cual haya sido construido y adecuado el respectivo espacio, los intereses y las demandas de la comunidad, todo respecto a la participación del Distrito Capital, en rentas generadas.

Artículo 19.- Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados. Como una fase del proceso encaminado a la recuperación o renovación de los espacios públicos afectados por la proliferación de ventas informales, y en tanto se ofrezcan las alternativas económicas a quienes desarrollan este tipo de actividad, el Alcalde Mayor o la autoridad competente podrán, en forma motivada, establecer zonas de transición de aprovechamientos autorizados.

Para el efecto, el acto administrativo correspondiente determinará las condiciones físicas, espaciales y sociales que justifican la localización del área de transición, establecerá sus límites en forma precisa e inequívoca, determinará la duración máxima del aprovechamiento, y establecerá los tipos de aprovechamiento, así como las condiciones en que podrán realizarse".

Decreto no. 215 de 2005, por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital.

28.

La Red de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público –REDEP- es el eje neurálgico del Plan Maestro del Espacio Público con respecto a la venta informal en el espacio público. Las REDEP es un sistema de puntos de venta de productos de consumo inmediato localizados y delimitados en zonas de aprovechamiento regulado, que, considerando la relación específica de los vendedores informales, busca transformarlos en pequeños comerciantes organizados con los sectores modernos de la economía, "lo cual se traducirá en una incorporación de este trabajo popular organizado, en condiciones de equidad con las cadenas productivas y en el respeto al peatón y al espacio público de la ciudad". La REDEP conectará directamente 6.000 vendedores asociados y organizados con las 130 empresas que hoy proveen los bienes de consumo inmediato en el espacio público. Beneficiará a los vendedores, potenciando su productividad, y

rentabilidad, las empresas, al proveerles seguridad en sus relaciones económicas, reduciendo sus costos de transacción, y mejorar su reputación, y el Distrito, al proteger la integridad del espacio público, respetando las preferencias sociales, los hábitos de consumo y las características de la economía popular, elevando la productividad de los vendedores y los ingresos de la Alcaldía (vía plusvalía).

Junto a estos centros, "el Plan establece espacios análogos al espacio público, contiguas a éste y de fácil acceso para el peatón, donde se organizarán centros y bazares comerciales para satisfacer un consumo masivo de corte popular, recreando las condiciones propias del espacio público".

OSPINA, J. M.: *Hábitat, espacio público y pobreza. La política distrital hacia las ventas informales*; Discurso Dr. Ospina; La financiación de la vivienda y el hábitat; 30 de Noviembre 2006, pp. 6-8.

E.

Una buena segmentación es el primer paso de una buena política. La Administración Garzón diseñó y desarrolla un conjunto de políticas selectivas y diferenciales orientadas a mejorar las condiciones de empleabilidad, el desarrollo de proyectos productivos y la relocalización comercial de los vendedores informales en el espacio público físico.

1.1.1 Mejora de las condiciones de **empleabilidad por terceros** de uno de los sectores más vulnerables en el mercado laboral, que se encuentra en situación de desventaja para incorporarse o reincorporarse al mercado laboral.[382] Se orienta hacia el segmento (70% de los vendedores) que antes estuvo empleado, al 58% que quiere dejar su trabajo en el espacio público, y/o al 41% que el último año ha buscado trabajo promoviendo su acceso a empleos dignos y productivos, a través de la formación para el trabajo, la capacitación en oficios y la experiencia laboral. En lo operativo, este componente de la política se implementa a través de programas específicos de inclusión social, obtención de competencias básicas, niveles mínimos de calificación, capacitación y entrenamiento laboral, y formación e inserción laboral.

382 Como se verá, estas políticas, que se centran en la formación y la capacitación con vistas a facilitar y mejorar el acceso de los vendedores informales en el espacio público al empleo por terceros formal, contribuyen también al desarrollo de proyectos de autoempleo más productivos, eficientes y sostenibles.

1.1.2. En forma integral, mediante la capacitación, el acceso al crédito, la organización productiva y el apoyo a la comercialización, se busca que el segmento de vendedores no interesado en emplearse por terceros participe, en forma asociada o individual, en **actividades productivas** de mayor riesgo y de mayor rentabilidad, evitando los actuales mecanismos informales, poco eficientes y equitativos, permitiéndoles mejorar y hacer sostenibles sus ingresos futuros.

1.1.3. Programas de **relocalización comercial** de vendedores informales en el espacio público en áreas de negocios, que se acompañan de acciones concretas que pretenden elevar la asociación, la administración y el fortalecimiento comercial, reduciendo así las restricciones financieras, administrativas, tecnológicas y comerciales presentes en las ventas informales.[383] Estos programas se dirigen al 42% de los vendedores que quieren continuar con su actividad comercial y reportan, en promedio, más de diez años en el espacio público físico. Incluyen la Red de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público –REDEP-, que es un sistema de puntos de venta de productos de consumo inmediato, y los Espacios Análogos, vinculados con la venta de productos de consumo no inmediato destinados a sectores populares, ambos localizados y delimitados en zonas de aprovechamiento regulado.

30.

La cuestión de los vendedores en el espacio público físico debe ser abordada desde un principio político y dos grandes estrategias políticas: en cuanto a lo primero, la política debe reconocer y asumir la heterogeneidad y complejidad de la informalidad laboral, diseñando, formulando e implementando una estrategia política diferenciada (heterogeneidad) e integral (complejidad); en cuanto a lo segundo, es preciso ampliar, por una parte, la oferta de empleos formales, tanto por terceros como por cuenta propia, y formalizar, por otra, la mayor parte de las actividades que son informales en la actualidad.[384]

---

383 Las ventas informales se constituyen en la principal fuente de ingresos para la subsistencia familiar y se caracterizan por: la ausencia de capital; incorporar un trabajador ("tamaño individual"); volumen reducido de actividad; y ausencia de trabajo asalariado, es decir predomina el trabajo independiente o cuenta propia.

384 Asegurar la posibilidad de desarrollar actividades de autoempleo formal hace referencia tanto a la ampliación de la oferta formal de empleo como a la formalización de algunos de los empleos que sufren actualmente los costos de la informalidad. Las medidas de apoyo productivo y las de adecuación del marco normativo que se presentarán a continuación son, en este sentido, capitales para ambos.

Ampliar la oferta de empleos formales suficientes, dignos y estables, que ofrezcan un salario de valor y estabilidad similar a la ofrecida por la actividad informal, es un requisito no solo para prevenirla, sino para abordarla. Esto debe incluir medidas macro, meso y microeconómicas, considerando el tipo de interés y el tipo de cambio, pero también otras políticas específicas, como acuerdos comerciales, la orientación preferencial del gasto público, el fomento de la investigación y la innovación, la capacitación de la mano de obra, o el impulso de Agencias de Servicios de Desarrollo Empresarial eficientes, entre otras.[385] Desde esta perspectiva, se trata de combinar, en suma, políticas de crecimiento con políticas de empleo.

Formalizar la actividad actualmente informal exige, primeramente, informar y sensibilizar a las personas sobre los costos de la informalidad (incluyendo las sanciones en las que habrán de recaer cuando su no ajustarse a las –nuevas- normas responda a la intención deshonesta de obtener un sobre-ingreso), los beneficios de la formalidad (en calidad de vida y capacidades), y los mecanismos de y de apoyo a la formalización. Es posible establecer tres grandes líneas a ese respecto.

En primer lugar, deben implementarse medidas de apoyo productivo, cuya realización y resultados son a medio y largo plazo, siendo fundamentales asimismo para la ampliación del empleo formal. Estas medidas deben incluir facilidades para el acceso a la asociatividad, la tecnología, el crédito, la capacitación y la comercialización, mayormente, lo que permitirá fortalecer su productividad y su inserción en el sector moderno de la economía[386] . Es importante subrayar que el acceso a todos estos servicios debe ser objeto de política, es decir, debe asegurarse a partir de subsidios que las empresas de subsistencia tienen acceso efectivo a capacitaciones específicas para ellas (esto es, focalizadas en habilidades básicas de lecto-escritura y matemática aplicada, acompañadas de un subsidio de asistencia, con vinculación con empleadores y metodología modular)[387] .

---

385 Estos ofrecen no solo microcrédito, sino también capacitación, asistencia técnica y apoyo a la comercialización entre otras. Vid., por ejemplo: GARCIA, 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", en: Microcrédito y desarrollo. Siete experiencias en América Latina; Fundeso e Instituto de Crédito Oficial (ICO), Madrid, España, 2006, pp. 153-196.

386 La promoción del acceso a estos recursos puede tomar formas muy distintas: desde la consideración por parte de la banca de tipos de garantía no tradicionales a la asunción de parte del riesgo por parte del Estado; desde el estímulo a la subcontratación a los incentivos tributarios por la inversión en tecnología; desde ferias en el interior (fomento de la innovación y la investigación) a ferias en el exterior (impulso a la comercialización).

387 Gracias a estas políticas, algunas empresas (las que se definen por poseer cierto potencial de crecimiento) podrán llevar a cabo una modernización y reconversión tecnológica y

En segundo lugar, debe adecuarse el marco regulatorio, cuya aprobación no se podrá dar más que en el medio (o, en el peor de los casos, largo) plazo, pero tendrá, en ese momento, efectos inmediatos. A ese respecto son prioritarios i.) la aprobación de reglamentos que legalicen la venta en el espacio público y otorguen la licencia correspondiente, condicionada al respeto de unos compromisos cívicos, comerciales, tributarios y laborales; ii.) la simplificación de trámites, en número, complejidad y costo (monetario y no monetario); iii.) la asunción de una lógica diferencial, de modo que no se ponga en riesgo la supervivencia de la fuente de ingresos del hogar mientras no se ofrezca una alternativa viable y realista. Esto requiere reglamentar una flexibilización temporal, y sujeta a circunstancias y condiciones, de normas mercantiles y tributarias, pero nunca laborales (salarios, seguridad social, y contratación)[388].

En tercer lugar, es urgente ampliar la cobertura de los sistemas de protección y seguridad social, hasta alcanzar una cobertura total de la población colombiana. Esto no es solo vital en el corto plazo, sino también posible, a través de la aplicación de contribuciones diferenciadas (por parte del empleado y el empleador), micro seguros (privados) y subsidios del Estado. En este sentido, es capital cubrir no solo el desempleo, sino completar el ingreso de subsistencia y asegurar el acceso a, al menos, alimentación, vivienda, salud y educación de toda la población. Desde este ángulo, se trata de articular, en síntesis, las políticas de empleo con las de la lucha contra la pobreza y la promoción de la inclusión social[389].

J.

El dinero no entiende de valores, convicciones políticas, necesidades. Tiene precio la vivienda, la comida; no el frío, el hambre.

Los medios de comunicación no entienden de principios, líneas o cables, necesidades. Los transistores multiplican discursos; raramente matices.

---

organizacional significativa, mientras otras (sobre todo las de subsistencia, la gran mayoría cuando nos ocupamos de la venta informal en el espacio público no podrán hacerlo o lo harán con extraordinaria dificultad. La segmentación es de nuevo sustancial.

388 Las palabras son importantes: se trata de reglamentar diferencialmente y más eficiente y comprensivamente, no de no regular. Aquellos que no cumplan las normas deben, por supuesto, hacer frente al poder del Estado, a través de distintos tipos y grados de sanciones.

389 Las políticas públicas de lucha contra la pobreza e inclusión social deben cumplir necesariamente los criterios de equidad, progresividad y solidaridad social para ser efectivas.

Los vendedores informales en el espacio público físico utilizan dinero en sus transacciones, escuchan los medios de comunicación masivos, se sirven de los celulares. Votan, aunque no voten. Están integrados, pero periféricamente.

31.

"Al menos la mitad del empleo informal (de Bogotá) estaría circunscrito en una economía de subsistencia, con baja productividad y condiciones sociales y laborales muy precarias, para la que no resultaría económicamente rentable su formalización dado que su subsistencia depende fundamentalmente de su propia condición de informalidad; una tercera parte laboraría en unidades productivas con mayores niveles de productividad y organización para las que su formalización y adecuación productiva y laboral les podría resultar beneficiosa, al menos en el medio plazo; y el restante 10-20% estaría empleado en establecimientos instituidos que no cumplen debidamente las regulaciones laborales, prestaciones y de seguridad social, con una elevada participación de empresas con más de 50 empleados".

GARAY, Luis Jorge: "En torno a un sistema de protección y seguridad social para la inclusión: a propósito del caso de Bogotá", en: *Informe de Desarrollo Humano para Bogotá; Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*; PNUD, Bogotá, 2007, pp. 67-90, p. 82.

32.

Artículo 27.- Operaciones. El Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos incluye tres tipos de operaciones:

a) Operaciones de reordenamiento puntual y relocalización de actividades informales.

b) Operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados.

c) Operaciones de construcción de espacios análogos y conexos con el espacio público.

Artículo 28.- Operaciones de reordenamiento puntual y relocalización de actividades informales. Comprende el 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 que se hayan incorporado al programa. Estas operaciones buscarán integrar coordinadamente dos tipos de acciones:

a) La promoción de la organización y constitución de las asociaciones solidarias y organizaciones territoriales de comerciantes por cuenta propia que realicen su actividad en el espacio público en el área de actuación.

b) La ejecución de intervenciones de escala menor para el mejoramiento y rediseño de los espacios públicos.

Las operaciones para el período 2005-2010 se encaminarán a la recuperación y el acondicionamiento del espacio público, en las áreas donde se localizarán y adecuarán puntos de la red pública de prestación de servicios para el usuario del espacio público.

Artículo 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, se deberán establecer todos los aspectos relacionados con su factibilidad económica, el financiamiento y la 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.

Decreto no. 215 de 2005, por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital.

33.

"Las intervenciones para cerrar la brecha entre la pequeña y la gran empresa deben partir de los problemas que enfrentan las primeras.

- alto rezago tecnológico
  - En 2001, el consumo intermedio representaba el 72% de la producción en el sector informal, frente a el 42% del sector formal, lo que refleja que las primeras 'son más intensivas en el consumo de materiales y materias primas y tienen baja capacidad de ahorro, debido al uso de tecnologías mucho menos avanzadas" (Dane, 2004).
- dificultades para acceder a capital
  - el problema más frecuente que reportan las pequeñas unidades es de orden financiero, como falta de capital, crédito y/o altas tasas de interés. El 44% de las pequeñas unidades, a pesar de que necesita capital adicional no lo solicita, pues encuentra barreras para radicar su solicitud, como altas tasas de interés (37%), trámites engorrosos (34%), necesidad de amistades, intermediarios o recomendaciones (14%), y el desconocimiento de los mecanismos o medios para solicitar un crédito (12%). Y de los que lo solicitan, el 14% les es negado, 37% lo obtiene de particulares, y solo el 49% de una entidad financiera. La alta participación de los préstamos particulares, caracterizada por abusos en términos de tasa de interés y plazos, y por tanto altos costos para acceder a capital, puede tener efectos perversos en su sostenibilidad y sobrevivencia.
- dificultades en la comercialización y mercadeo
  - El 31% de las pequeñas unidades económicas reporta dificultades de comercialización y mercadeo.
- escaso acceso a capacitación y asesoría
  - Solo el 9% de las pequeñas unidades económicas recibió capacitación y/o asesoría en los últimos 12 meses, a pesar de que el 58% considera que la requiere.
- escasa interrelación con el sector formal y moderno de la economía
  - Solo el 9% tiene entre sus clientes a empresas o entidades del gobierno, y el 18% a empresas, fábricas o cadenas de almacenes".

RODRÍGUEZ CASTILLO, A., y ARIAS LEÓN, E.: "Análisis sectorial. Empleo informal en Bogotá, D.C.", *Revista de Desarrollo Social en Bogotá*, Secretaría de Hacienda Distrital, no. 1, Bogotá, Colombia, 1996, pp. 111-130, pp. 115-6.

H.

De acuerdo con el Instituto para la Economía Popular, un vendedor informal que trabaja en el espacio público físico de Bogotá obtenía en 2006 un ingreso mensual de 361.000 pesos en promedio, el equivalente al 88% de un salario mínimo legal. Los vendedores entrevistados señalan un trabajo formal que les aporte el salario mínimo legal vigente es raramente más rentable que su propio negocio, suponiendo que sea estable (una de las variables que, con razón, más valoran)[390] .Aunque no lleven de manera rigurosa ni convencional la contabilidad de su negocio, los vendedores informales despliegan habitualmente análisis detenidos sobre sus ingresos y costos. La localización del trabajo es capital, no sólo por los costos de transporte sino también por los derivados de pasar allá una parte considerable del día (comida, llamadas…).

F.

Álvaro Díaz vende flores junto al cementerio de El Apogeo. Ofrece un servicio (socialmente) necesario en ese espacio. La Alcaldía ha de contemplar la construcción de un lugar donde un grupo determinado de vendedores puedan ubicarse y desarrollar su labor. Es capital que no se trate de grandes floristerías, sino de las personas y familias que llevan esos negocios y sobreviven gracias a ellos desde hace años.

Adelia vende bolsos; Mario, frutas; Joselito, zapatos. Lo que ellos necesitan es un local, en una zona comercial. Su ubicación concreta no es importante, por lo que algún tipo de centro para vendedores sería posiblemente interesante.

Pedro vende dulces en las puertas de un colegio. Necesita un local en el perímetro del centro escolar.

---

390 Las circunstancias de la entrevista son elocuentes: en el caso de Francisco, procedemos a abordarle porque la persona con la que acordamos la entrevista ese día nunca aparece en el lugar indicado. Francisco llega al parque La Alameda aproximadamente al mismo tiempo que nosotros; identificados con el chaleco de Naciones Unidas, nos acercamos al de un rato, primero para platicar mientras esperamos, después para explicarle quiénes somos, qué hacemos y ofrecerle llevar a cabo la entrevista. Francisco se muestra indeciso: en primer lugar, desconfía de nosotros; en segundo lugar, aunque el ingreso que nosotros podemos proveerle (50.000 pesos por tres horas) es equivalente al que él alcanza a obtener tras una dura semana de trabajo, no acudir al colegio un día puede hacerle perder los clientes para siempre. La remuneración que le aportamos es mayor, pero puntual (la oferta de empleo formal suele pensarse por parte de los informales desde los mismo criterios de estabilidad).

Norberto vende pollo en las puertas de varios colegios, en función de la hora de salida. Francisco vende dulces y ponches en colegios distintos. Como ellos, otros muchos hacen el mismo recorrido. Se necesita que cumplan con algunos compromisos (de limpieza…) y que paguen algún tipo de impuesto.[391]

Julián vende helados de Cremahelados en unas diez cuadras a la redonda. La responsabilidad es de la empresa, que debe asegurarle un ingreso mínimo y debe pagar algún impuesto por usar la vía pública.

G.

Algunas políticas específicas podrían resultar también de especial interés. Los extraordinarios costos sociales, estatales, e individuales que genera la venta informal en el espacio público físico no impide que cumpla una función social: de facto, ellos venden porque existe una demanda dispuesta a pagar, en ese espacio-tiempo, el precio que ellos piden.

Ciertos espacios públicos físicos podrían acoger puestos para este tipo de ventas de manera formalizada. A los esporádicos eventos públicos se les puede agregar algunos espacios permanentes, no en áreas comerciales cualesquiera, interesantes para ciertos vendedores, pero no para todos, y particularmente inútiles para los vendedores de productos de consumo inmediato, sino en lugares que requieren de ese tipo de puestos. Por supuesto, deberían estar regidos por los que venden hoy de manera informal en el espacio público físico.

No todo el empleo formal que se cree podrá ser ocupado por las personas que ahora nos ocupan. Es prioritario ofrecer alternativas de empleo a las que ellos tengan acceso. El crecimiento económico en el corto, medio y/o largo plazo debe ir acompañado de políticas pro pobre y de inclusión social efectivas en el corto plazo. Esto es viable, poniendo en práctica, entre otras acciones, alternativas de este tipo.

V.

Aunque Mario es pobre, posee una vivienda que cuenta con dos niveles y una bella azotea. Mario vive con su familia en el segundo. Un cartel anuncia

391 Esto es válido también para los vendedores (de tabaco, de dulces, de condones, de hamburguesas…) que se sitúan a la noche frente a ciertos lugares de fiesta.

que el primero se arrienda. El cartel no dice el precio, cómo es de grande, hace cuánto se puso. No dice tampoco si hoy alguien lo ocupa.

34.

"La informalización surge como una serie de estrategias de flexibilidad y maximización empleadas por individuos, empresas, consumidores y productores en un contexto de desigualdad cada vez mayor en los ingresos y en las capacidades de producción de ganancia. Su expansión nos invita a concentrarnos en el hecho más amplio de un creciente grupo de problemas que existen en relación entre las nuevas tendencias económicas y los viejos marcos regulatorios".

SASSEN, Saskia: "La economía informal: entre nuevos desarrollos y viejas regulaciones", en: *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura de Económica, Buenos Aires, Argentina, 2003, pp. 177-197, pp. 197.

V.

La ciudad es una estancia armada y vuelta armar. Fotografías, noticias, papeles. Tras ellas, el ladrillo deja entrar el frío. Nelly vive tras un cartel caduco, tras un papel raído. Aunque Mario es pobre, el primer nivel de su vivienda no se arrienda. Nelly es hermana de Gladis. El cartel no dice cuánto ganan, cuántos son, hace cuánto que ocupan.

VI.

La violencia engendra la violencia. Las pistolas, el fascismo, la pobreza.

35.

A veces la Corte se pronuncia. La sentencia T-772 de 2003 ordena a las autoridades distritales ofrecer alternativas económicas a los vendedores informales que ocupan el espacio público físico y sobreviven de esta actividad, antes de poder desalojarlos. Cuando se pronuncia, la Corte Constitucional impone compromisos.

36.

"**Artículo 31.- Metas del Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos**. Las metas de este programa son:

a. El diseño, construcción y puesta en marcha de la Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público.

(2005-2008): Implementación y puesta en marcha de la Red en las centralidades del Restrepo, el Centro Tradicional (Centro Histórico - Centro Internacional), Chapinero, Calle 72-El Lago-Chicó.

2007-2010: Siete de Agosto, Kennedy y las demás centralidades.

b. Para las operaciones a través de actuaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de inmuebles privados, la agenda de ejecución entre los años 2005 y 2010 comprenderá, fundamentalmente, dos acciones:

Promoción y constitución de los DEMOS en todos los núcleos de las centralidades de escala urbana.

Planeamiento, promoción y puesta en marcha de dos operaciones integrales, si es del caso, en asocio con la Empresa de Renovación Urbana.

c. Para las operaciones de construcción de espacios análogos y conexos con el espacio público, se definirá un cronograma de ejecución para el plazo comprendido entre los años 2005 y 2007, que será el resultado de estimar y definir el tipo y la cantidad de espacios requeridos para ubicar alrededor de 4000 puestos, en las centralidades mencionadas en el presente artículo".

Decreto no. 215 de 2005, por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital

37.

"El diagnóstico estable la necesidad de diseñar e implementar políticas específicas y diferenciales que responda a la heterogeneidad que caracteriza a los vendedores informales. Ellas comprenden programas de capacitación y recalificación del trabajo, de acceso al crédito para proyectos producidos y la relocalizacion comercial, entre otros".

"11.000 vendedores han sido atendidos en la última administración".

OSPINA, J. M.: *Hábitat, espacio público y pobreza. La política distrital hacia las ventas informales*; Discurso Dr. Ospina; La financiación de la vivienda y el hábitat; 30 de Noviembre 2006, pp. 6-8.

V.

Mario es pobre; en ocasiones recurre a la ayuda de sus hermanos, que le brindan una libra de arroz, de grano o de panela. Mario conoce a Gladis en su pueblo natal, en una visita a sus padres en 1981. Nelly es hermana de Gladis. Ella es para nosotros un abandono, un límite, una filiación. Aunque Mario es pobre, el primer nivel de su vivienda no se arrienda. Los relatos son eso.

2

Modelo de inclusión económica y social de la red pública de prestación de servicios al usuario del espacio público-REDEP.[392]

La regulación y racionalización de la operación comercial en el espacio público físico, considerando **la relación específica** de los vendedores informales **con los sectores modernos de la economía,** aspecto central del Plan Maestro del Espacio Público, se traducirá en una mejora de las condiciones productivas de los vendedores informales y en una alternativa para sacarlos de la pobreza.

Para ello, 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 en el espacio público físico, a través de una operación logística de distribución de mercancías y prestación de servicios, concesionada a un operador del sector privado. Una actividad regulada, organizada, asociada con la gran empresa y de gran escala comercial, tendrá implicaciones sobre el incremento de la productividad y de los ingresos de los vendedores informales, además de los beneficios que recibirán las empresas y el Distrito Capital.

La asociación de los vendedores, y su inserción con las actividades formales de comercio, manteniendo su autonomía laboral, les permitirán beneficiarse a éstos del cambio del escenario económico, social y político en el que actuarán productivamente y ciudadanamente.

Potenciará su productividad al relacionarlos e insertarlos, dentro de la cadena logística, con las empresas del sector moderno. Potenciará la rentabilidad en la actividad comercial del vendedor al eliminar la red de intermediarios en la

392 Documento IPES, Mayo 2007

distribución de mercancías y mejorarán las condiciones en que realiza su trabajo, el cual quedará no solo legalizado sino plenamente dignificado y socialmente reconocido. Al establecer relaciones de confianza y cooperación entre agentes informales y formales, en un proceso donde crecen, acumulan capital y mejoran sus condiciones laborales, facilitará la construcción de una ciudadanía económica y social en los vendedores.

A las empresas productoras de los bienes que se comercializarán en la REDEP, el sistema les aporta seguridad en sus relaciones económicas 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, realizada de manera regulada, no va en contravía del principio de maximización de beneficios. Bajo los criterios de responsabilidad social corporativa las empresas podrán mejorar su reputación al lograr una correspondencia armónica entre la gestión comercial, encaminada a obtener el máximo beneficio, y preocupaciones ciudadanas, como la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común.

Y el Distrito, que aprovechando en forma económicamente eficiente las externalidades generadas por la producción del espacio público define una propuesta de negocio que respeta las preferencias sociales, los hábitos de consumo y las características de la economía popular, y protege, simultáneamente, la integridad del espacio público y eleva la productividad de los vendedores informales. Además, el Distrito empezará a participar económicamente en un negocio que incorpora un bien público, hasta ahora en manos de los particulares.

I. DEFINICIÓN

El modelo de inclusión socio-económica es el conjunto de ***políticas*** y ***procesos*** por medio de los cuales se facilita el cumplimiento de los objetivos del Eje Social del Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia, esto es:*

> *…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 todas y todos, con prioridad en las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad, de forma que se propicie el desarrollo de sus capacidades y su inclusión social.*

Entre las políticas del Eje Social se encuentra la vinculación productiva. En concreto, el Plan de Desarrollo se señala:

> *…la generación de oportunidades para la potenciación del talento humano, la formación para el trabajo, la generación de empleo e ingresos y la creación de riqueza colectiva.*

Con el programa de la REDEP se busca, entonces, brindar oportunidades efectivas de formación integral y generación de empleo e ingresos al colectivo de vendedores informales

> *…mediante la inversión pública y compromisos con el sector privado, que posibiliten el desarrollo pleno de los talentos y capacidades de todas las personas, así como la generación de condiciones para la inclusión económica y productiva de* (una de las) *poblaciones en mayor condición de vulnerabilidad*.

II. FUNDAMENTOS DEL PROGRAMA REDEP

Focalizado en la población de vendedores informales el objetivo social de la REDEP está dirigido a construir capacidades financieras y laborales de organización, que permitan modificar positivamente sus condiciones de vida.

Como la gestión de este programa debe asegurar que los resultados previstos en los objetivos y metas sean coherentes con la concepción y los fines del IPES, ratificando su eficacia y efectividad, se ha buscado que la intervención institucional cumpla los siguientes fundamentos:

- **Focalización,** esto es, concentrar los recursos disponibles en una población -beneficiaria claramente identificada**.** Debe haber, en consecuencia, una definición clara de los criterios de selección y de las condiciones de acumulación para la salida de la REDEP.

- **Sostenibilidad,** relacionada con todas aquellas condiciones que permiten que el programa de la REDEP logre continuidad operativa y cumplimiento de sus objetivos en el mediano y/o largo plazos. Estos plazos deben entenderse como el periodo de vida útil del programa y, por lo tanto, la duración dependerá del diseño y los objetivos de la REDEP[393] .

- **Empoderamiento,** referida al proceso o mecanismo a través del cual los vendedores beneficiarios adquieren dominio sobre asuntos o temas de interés que le son propios al programa de la REDEP.

---

393 En cuanto a las condiciones que permiten que el programa logre continuidad y cumplimiento de objetivos, éstas pueden ser de diversa naturaleza. En general, se relacionan con factores institucionales (compromiso de las autoridades distritales, espacios de coordinación inter-institucional, formalización de la estructura operativa, etc.); la capacidad instalada del programa (capacidades profesionales, dotación de recursos, etc.); y factores de índole más cualitativa (legitimidad del programa ante el público, opinión de actores políticos y sociales, etc.).

- **Sustentabilidad del programa.** El resultado final de la intervención del IPES debe expresarse como un beneficio de mediano y largo plazo obtenido por la población de vendedores vinculada a la REDEP. Este objetivo está dirigido a cuantificar los impactos o beneficios "netos" del programa en el tiempo. Para ello el IPES contará con una línea de base de los vendedores vinculados a la REDEP.

El modelo de organización y gestión del programa por parte del IPES debe responder a un doble objetivo: maximizar el impacto externo (sobre los beneficiarios) y la eficiencia interna (asignación y utilización de los recursos para la generación de productos).

III. FOCALIZACIÓN

Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios objetivo claramente identificada, a la que se quiere llegar con el programa de la REDEP. Ante la escasez de recursos, implica seleccionar un número de vendedores para ser receptores de los beneficios o recursos del programa.

La focalización del programa es una estrategia de la política pública que involucra distintos momentos: (i) identificación; (ii) selección; y (iii) asignación.

1. Identificación

Para este proceso se han definido las siguientes **condiciones de entrada** al programa de la REDEP en las localidades de La Candelaria y Santa Fe:

a. Ser Firmante del Pacto de Cumplimiento, haber sido registrado por la Sra. Magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en las localidades de Santa Fe y la Candelaria e Indígenas-INGAS- identificados en el proceso de recuperación del espacio público en el centro de la ciudad (Total de 2.455 Vendedores).

b. Vendedores firmantes del Pacto, registrados por el Tribunal o Indígenas, que no han optado por alguna de las alternativas de relocalización permanente o empleo, ni haber sido beneficiario de la estrategia comercial BONO-ÉXITO, ofrecidas por el Instituto para la Economía Social –IPES- antes Fondo de Ventas Populares (1.245 vendedores).

c. El nivel de educación mínimo es de primaria completa (en razón de la capacitación que deben recibir por parte del SENA).

d. Tener un familiar mayor de 18 años (que acompañará la realización de la actividad familiar, en calidad de trabajador familiar no remunerado)

e. Cédula de ciudadanía de Colombia y certificado judicial vigente.

2. Selección

Una etapa crítica del programa es la selección de los asignatarios. Con el objetivo de buscar transparencia en el programa y reducir los riesgos de presión de diferentes actores y sectores, la postulación de los vendedores se realizará de manera individual. Ante las presiones que recibirá el programa para modificar los criterios de clasificación y elegibilidad de los beneficiarios, lo cual conlleva riesgos para la equidad efectiva del programa al beneficiar a quienes no deberían resultar elegibles o postergar a algunos que satisfacen los criterios de elegibilidad definidos, se debe legitimar el programa con un acompañamiento externo.

Por estas razones, desde el momento de su definición, los criterios de entrada (identificación) y los procesos de selección y adjudicación deben estar avalados por las Alcaldías Locales, los organismos de control público (Personería y Veeduría distrital) y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. El proceso de selección seguirá la siguiente ruta:

a. Verificación de la documentación exigida.

b. Convocatoria a un taller de información y sensibilización frente al proyecto.

c. Certificación del estado de salud de los vendedores-as y su acompañante. (Al respecto se tendrá el acompañamiento de la Secretaría Distrital de Salud – Plan de Atención Básica en Salud, Coordinadora Distrital de ámbito laboral).

d. Pruebas básicas de lecto – escritura y razonamiento matemático (Competencias básicas para acceder al proceso de capacitación con el SENA).

3. Asignación

El IPES ha establecido los siguientes criterios para la asignación a los vendedores de los puntos de venta de la REDEP:

a. Aprobación de la capacitación – Certificación del SENA

b. Aceptación de participar en un grupo asociativo

c. Aceptación de cumplimiento del manual de convivencia y del reglamento comercial.

d. La asignación de la ubicación para la utilización del mobiliario se efectuará mediante sorteo público, con el acompañamiento de la Veeduría Distrital y la Personería Distrital, previa definición de la fecha y la hora para la realización de esta actividad, que será notificada debidamente a las personas que intervienen en el proceso.

e. La entrega del mobiliario al vendedor se efectuará a través de la suscripción individual con el IPES, del documento correspondiente para el uso del mobiliario, por medio del cual se concede al vendedor el uso del mismo. La asignación está reducida a una alternativa por hogar.[394]

Los criterios de asignación se adoptarán mediante Acto Administrativo por la Directora del IPES.

IV. ACOMPAÑAMIENTO A LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DE LOS VENDEDORES

Para el cumplimiento de los objetivos de empoderamiento por parte de los vendedores y de la sostenibilidad del programa, el IPES ha establecido un componente de capacitación y el acompañamiento a los vendedores por parte de una ONG especializada en lo referente a su organización y al desarrollo del proceso detallista de la operación comercial (abastecimiento, venta directa, reposición, pagos, ahorro y contribuciones sociales. Estas últimas, hacen referencia a los pagos de salud y pensiones exigidos por la Ley 100, y en su calidad de trabajador independiente serán asumidos de forma individual por el vendedor).

Procesos a acompañar por parte del operador social

VENTA DIRECTA	REPOSICIÓN	PAGOS	FORMACIÓN
La atención directa a los usuarios del espacio público que se acercan a comprar productos	La administración del inventario en el punto de venta, incluyendo las actividades para reponer las mercancías, hacen las devoluciones, recibir, clasificar y exhibir de acuerdo con las recomendaciones.	Las actividades relacionadas con la consignación de los dineros relativos a proveedores, seguridad social, ahorros, fondos de garantías, pagos por asociatividad y otros pagos.	Aisistencia a las capacitaciones, cumplimiento de actividades, elaboración de planes de negocio, etc.

394 Se entiende por hogar, un grupo de personas que ocupan la misma vivienda y comparten alimentos y/o Dormida (DANE)

Puede postularse que cuanto mayor sea el ámbito de comportamientos que se pretende impactar, de las actitudes a ser modificadas y de los valores a ser establecidos con el programa, mayor será la interacción necesaria entre la población objetivo y el operado social seleccionado para el acompañamiento del proyecto.

1. Capacitación

Este componente del programa se orienta al desarrollo de espíritu y habilidades empresariales en los vendedores informales. La capacitación de 214 horas, en un tiempo de cuatro semanas, estará a cargo del SENA en las siguientes áreas de formación

1.	Proyecto de Vida	34 h
2.	Mercadeo y ventas	80 h
3.	Contabilidad	80 h
4.	Economía Solidaria	20 h
	Total horas	**214 h**

2. Forma de asociación económica

El argumento de la asociatividad reside en que el agrupamiento de pequeños empresarios, manteniendo su autonomía, permite beneficiarse a éstos del cambio de escala económica, social y política. Son formas más avanzadas de organización económica que les permite cambiar cuantitativa y cualitativamente y defender mejor sus propios intereses, las cuales pueden adquirir la condición de pre-cooperativas, cooperativas, famiempresas o grupos asociativos.

Se ha establecido que la forma jurídica de la organización económica de los vendedores participantes en la REDEP sea de Pre-Cooperativa, esto es, una cooperativa en formación que requiere de una entidad promotora especializada que la acompaña en su consolidación[395]. Esta forma asociativa será el resultado final del proceso de capacitación (20 horas de economía solidaria orientadas a este fin) y la asignación de los puntos de venta.

Esta pre-cooperativa será el canal de comunicación de los vendedores de la REDEP con el IPES. Y sus objetivos más importantes son: i) La incorporación de los beneficiarios como actores activos en los procesos de la gestión económica; ii) autorregulación de los vendedores; iii) consolidarse para formular y

395 Para consolidarse y formarse como una cooperativa la Ley dispone un período de cinco años.

desarrollar el (los) proyecto(s) económico a la salida del programa, esto es, a los dos años.

IV. Reglamentación

Este proyecto además de construir capacidades busca introducir cambios en los comportamientos de los vendedores (la desconfianza con el Estado, la negación a la asociación económica, la concepción de beneficencia del Estado, entre otros). Este proceso establece que los vendedores asuman un conjunto de obligaciones para el buen funcionamiento de la operación comercial, por lo cual se han establecido los siguientes fundamentos del reglamento que deberá suscribirse de manera individual:

a. La atención del punto de venta debe ser continua dentro de los horarios establecidos de manera diferenciada (según demanda del mercado)

b. El vendedor deberá garantizar que la atención del punto de venta la realice únicamente él o su acompañante registrado.

c. La actividad comercial y exhibición de productos, deberá adelantarse únicamente dentro del mobiliario dispuesto para tal fin.

d. Prohibición de cesión de derechos o subarriendo.

e. Prohibir la instalación de publicidad.

f. Prohibir la afectación de las conexiones de los servicios públicos de que goce el punto de venta.

g. Prohibir la adquisición y/o comercialización de mercancías a través de mecanismos ajenos a la REDEP (Sanciones agravadas en el caso de productos ilegales o no autorizados).

Este reglamento está acompañado de un manual de convivencia de obligatorio cumplimiento (Ver anexo I).

V. Criterios de salida del programa

En la focalización es importante no solo definir los criterios de entrada sino, también, los criterios de salida de los beneficiarios de la REDEP Se busca definir exante el período y los niveles mínimos de acumulación (física o humana, individual o colectiva) que se quieren alcanzar con la REDEP.

La experiencia en programas sociales muestra que si no existen unas condiciones claras de salida, la actitud del individuo beneficiario del programa social

es pasiva. *"Solo se estimula la acumulación de activos físicos y humanos mediante los programas sociales cuando hay criterios de salida que permiten que el individuo sea capaz de planificar su proceso de acumulación. La caducidad del programa social incentiva la acumulación"*[396] .

En este contexto, se considera que la REDEP ha alcanzado el conjunto de efectos que se habían previsto si al cabo de permanecer **dos años** en el proyecto:

a. Hay cambios en el comportamiento o actitud de los beneficiarios.
b. Mantuvo un ingreso disponible mensual mínimo de $ 850.000.
c. Logró las metas de ahorro programado mínimo de $ 7 millones por vendedor
d. Se tiene una asociación económica estable (Precooperativa).
e. Se tiene una alternativa económicamente viable para los vendedores que dejan los QUIOSCOS luego de dos años.

Una intervención institucional, por lo tanto, alejada del paternalismo y de considerar a la comunidad como simple receptora de servicios.

VIII. RESULTADOS ESPERADOS DE LA REDEP

Además de las ganancias para la ciudad por la reducción de las externalidades negativas de la actividad comercial informal sobre el espacio público[397] , este modelo de inclusión económica y social permitirá al colectivo de vendedores beneficiario del programa de al REDEP recibir los siguientes beneficios:

- Cambio del escenario económico y social (trabajo dignificado y socialmente reconocido).
- Desarrollo de relaciones de confianza y cooperación con otros agentes, tanto informales como formales y, en particular, con el Estado.
- Elevación de la productividad y la competitividad de los vendedores
    - Inserción con las actividades formales (bancarización, contribución a seguridad social, pago de impuestos, etc.)
    - Actividad articulada con grandes empresas del sector moderno (130 empresas que distribuyen bienes de consumo inmediato en el espacio público)

396 (Documento Conpes 100, junio 2006)

397 Entre otros, afectan la seguridad ciudadana, la movilidad, y contribuyen al deterioro urbano y ambiental, perjudicando el desarrollo de la inversión privada en áreas de alta congestión.

- Con las competencias comerciales necesarias y cualificado laboralmente
- Generación de capacidad empresarial
- Ingreso sostenible para el hogar a lo largo de dos años
- Acumulación de activos
- Formación y fortalecimiento del capital social (organización funcional). [398]
- Principio de construcción de una ciudadanía económica y social para los vendedores.

VII. Seguimiento y evaluación del programa

El Sistema de Seguimiento y Evaluación es una estrategia de la dirección del IPES que permitirá conocer la marcha del proyecto, valorar el cumplimiento de los objetivos propuestos, proporcionar la información suficiente, pertinente y oportuna para la toma de decisiones, mejorando su desarrollo y sistematizando las experiencias resultantes de su ejecución. Por todo esto es necesario el desarrollo de instrumentos que permitan valorar la eficacia y eficiencia de las acciones puestas en práctica:

a. Revisar, evaluar, conceptuar y estructurar la *línea de base* de los beneficiarios del programa de la REDEP

b. Diseñar y desarrollar el modelo funcional del sistema de información y control de calidad de la REDEP.

c. Definir y estructurar un sistema de indicadores de gestión, calidad e información.

d. Diseñar e implementar el sistema de gestión de calidad de la REDEP.

e. Diseño e implementación de la evaluación de impacto económica y social del programa de la REDEP[399] .

398 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.

399 La noción de impacto se circunscribe al cambio esperado en los beneficiarios respecto de su situación de partida, producido como consecuencia de acciones del Programa de la REDEP.

3

Anexo estadístico

Principales aglomeraciones de vendedores informales en las localidades de Bogotá

VENTA DIRECTA	REPOSICIÓN	PAGOS	FORMACIÓN
La atención directa a los usuarios del espacio público que se acercan a comprar productos	La administración del inventario en el punto de venta, incluyendo las actividades para reponer las mercancías, hacen las devoluciones, recibir, clasificar y exhibir de acuerdo con las recomendaciones.	Las actividades relacionadas con la consignación de los dineros relativos a proveedores, seguridad social, ahorros, fondos de garantías, pagos por asociatividad y otros pagos.	Aisistencia a las capacitaciones, cumplimiento de actividades, elaboración de planes de negocio, etc.

NO ID	LOCALIDAD	BARRIO	DIRECCION	ENTRE	NO INFORMALES
1	ANTONIO NARIÑO	POLICARPA SALAVARRIETA	CL. 2	CR. 10 A CR. 14	37
2		RESTREPO	CL. 22 SUR	CR. 14 A CR.19	18
3		SENA	CL. 27 SUR	CR. 30 A CR. 32	18
4		CIUDAD JARDIN SUR	CL. 22 SUR	CR. 10 A CR. 14	26
5		VILLA MAYOR	CL. 27 SUR	CR. 33 A CR. 35	35
6		LA HORTUA	CR. 10	CL. 0 A CL. 2	9
7		CIUDAD JARDIN SUR	CR. 10	CL. 17 A CL. 22	38
8		RESTREPO	CR. 14	CL. 21 A CL. 22	12
9		SENA	CR. 30	CL. 19 A CL. 22 SUR	22
10		SENA	CR. 30	CR. 19 A CR. 22 SUR	12
					217
11	BARRIOS UNIDOS	LA CASTELLANA	CL. 100	TRONCAL - AUTOPISTA NORTE	40
12		PARQUE SALITRE MAGICO	CL. 63	CR. 48	50
13		METRÓPOLIS	CL. 68	CR. 75 A CR. 80	40
14		SIETE DE AGOSTO	CR. 24	CL. 64 A CL. 68	60
15		RIO NEGRO	CR. 68	CR. -	50
16		DOCE DE OCTUBRE	CR. 69	CL. 65 A CL.	50
					290
17	BOSA	APOGEO	AUTOPISTA SUR	CL 58 D SUR	300
18		CENTRO	CL. 59 A SUR	CR. 80 G A CR. 80 J	20
19		LIBERTAD	CL- 59 SUR	CR. 86 A CR. 90	667
20		CENTRO	CL. 60 SUR	CR.80 I A CR. 80 J	20
21		LIBERTAD	CL. 62 A CL. 63 SUR	CR. 81 A CR. 83	12
22		CENTRO	CL. 65 SUR	CR. 80 A	8
23		PIAMONTE	CL. 68 A SUR	CL. 70 BIS SUR A CL. 78C SUR	12
24		DLARTE	CR. 74	CL. 67 SUR A CL. 69 A SUR	60
25		DESPENSA	CR. 76	CL. 72 SUR A CL. 44 SUR / AUTOP.	40
26		PIAMONTE	CR. 78 C	TV. 80 H	8
27		CENTRO	CR. 80 A, A CR. 80 C	DG. 65 D SUR A DG 65 B SUR	7
28		CENTRO	CR. 80 H	CL 59 SUR CL 59 A SUR	30
29		CENTRO	CR. 80 H A CR. 80 I	CL. 60 SUR A CL. 61 A SUR	20
30		TROPEZON	CR. 87 F	CL. 61 SUR A CL. 69 SUR	96
31		RECREO Y METROVIVIENDA	CR. 91	CL. 58 SUR	200
32		PIAMONTE	TV. 78 L	CL. 62 A SUR A CL. 74 SUR	220
33		PIAMONTE	TV. 78L	CL. 65 SUR A CL. 66 SUR	5
					1725
34	CANDELARIA	EGIPTO	CL. 10	CR. AV. CIRCUNVALAR NO -	20
35		CENTRO ADM O CANDELARIA	CL. 11	CR. 2 A CR. 10	40
36		CENTRO ADM O CANDELARIA	CL. 13	CR. 4 A CR. 10	30
37		CENTRO ADM O CANDELARIA	CL. 14	CR. 10 A CR. 4	30
38		CENTRO ADM O CANDELARIA	CL. 14	CR. 6 A CR. 7	30
39		CENTRO ADM O CANDELARIA	CL. 14	CR. 7 A CR. 10	80
40		CENTRO ADM O CANDELARIA	CR. 10°	CL. 7 A CL. 14	100
41		PLAZA DE BOLIVAR	CR. 7°	CL.10 A CL. 11	50
42		CENTRO ADM O CANDELARIA	CR. 7°	CL. 12 A CL. 14	15
43		CENTRO ADM O CANDELARIA	CR. 7°	CL. 9 A CL. 14	75
					470

NO ID	LOCALIDAD	BARRIO	DIRECCION	ENTRE	NO INFORMALES
44	CHAPINERO		CL. 100	CR. 15 A CR. 11	12
45			CL. 41	CR.7 A CR. 13	35
46			CL. 53	CR. 7 A CR. 14	15
47			CL. 72	CR. 14 A CR. 7	108
48			CL. 72	CR. 7 A CR. 15	40
49			CL. 94	CR. 15	5
50			CR. 11	CL. 108 A CL. 63	190
51			CR. 13	CL. 64 A CL. 40	371
52			CR. 14	CL. 59 A CL. 72	27
53			CR. 14	CL. 45 A CL. 53	
54			CR. 15	CL. 72 A CL. 100	226
55			CR. 8	CL. 40 A CL. 41	22
					1061
56	CIUDAD BOLIVAR	LA LA ESTANCIA	CL. 59 A	CR. 75 A A CR. -	40
57		CANDELARIA	CL. 68	CR. 44 A CR. 47	200
58		SANTA VIVIANA	CL. 68 B	CR. 77C A CR. -	90
59		TRES ESQUINAS JERUZALEN	DG. 50	CR. 74 A CR. 76	90
60		LUCERO BAJO	CR. 17 F	CL. 67 A CL. 69	90
61		SAN FRANCISCO	CR. 19D	CL. 59 A CL. 64	130
62		EL TANQUE JERUZALEN	CR. 45	CL. 75 B A CL. -	40
63		SAN ISIDRO 2 SECTOR	CR. 76	CL. 57 SUR A CL. -	25
					785
64	ENGATIVA	FERIAS	CL. 68	CR. AV. 68 A CR. AV. BOYACA	200
65		CORTIJO	CL. 82	CR. 116 A A CR.	8
66		HOSPITAL DE ENGATIVA	CL. 83	CR. 100 A CR.	18
67		BOCHICA	CL. 83	CR. 100 A CR. 102	8
68		BACHUE	CL. 85	CR. 84 A CR. 98	30
69		QUIRIGUA	CR. -	CR. - A CR. -	80
70		BOCHICA	CR. 102	CL. 80 (PTE PEATONAL) CL. 80 -	6
71		CIUDADELA COLSUBSIDIO	CR. 112	CL. 80 A CL. 81	25
72		VILLAS DE GRANADA	CR. 112A	CL. 79 A CL. 78	7
73		BACHUE	CR.95 D	CL. 87A CL. 86	60
					442
74	FONTIBON	ZONA FRANCA	CL. 13	CR. 106 A CR. 107	25
75		CIUDAD SALITRE	CL. AV. LA ESPERANZA	CR. 68A CR. 69 A	7
76		CIUDAD SALITRE	AV. ESPERANZA (MALOKA)	CR. 68 D A CR. 69	8
77		TERMINAL DE TRANSPORTES DE BOGOTA	CR.		80
78		CENTRO FONTIBON	CR. 100	CL. 17 A CL. 22	30
79		CENTRO FONTIBON	PARQUE FUNDACIONAL	CL. 17 A CL. 16	25
80		PLAZA DE MERCADO	CR. 103 A CR. 104	C. 17 A CL. 18	80
81		ZONA AEROPORTUARIA			180
82		COLEGIOS			40
					385

NO ID	LOCALIDAD	BARRIO	DIRECCION	ENTRE	NO INFORMALES
83	KENNEDY	KENNEDY CENTRAL: HOSPITAL	AV. 1 DE MAYO	CR. ANTIGUA CR. 88	20
84		BOHTA	AV. 1 DE MAYO		10
85		KENNEDY CENTRAL: COLSUBSIDIO	CL. 37 SUR	CR. ANTIGUA CR. 88 - 78 B AV. POPOPO QU.	334
86		CORABASTOS: SECTOR EXTERNO PATIO BONITO	CL. 38 SUR	CR. AV. CIUDAD DE CALI A CR. 88 C	119
87		CORABASTOS: SECTOR EXTERNO	CL. 38 SUR	CR. AV. CORABASTOS A CR. 93	206
88		CORABASTOS: SECTOR EXTERNO	CL. 38 SUR	CR. 86 AV. CORABASTOS A CR. 89	15
89		CORABASTOS: SECTOR EXTERNO	CL. 38 SUR	CR. 86 AV. CORA. BASTOS A CR. POLIDEPORTIVO	5
90		CORABASTOS: SECTOR EXTERNO	CL. 40 SUR	CR. 79 A CR. -	9
91		CORABASTOS: PLAZA DE MERCADO LA MACARENA	CL. 42 SUR	CR. 81 A CR.	273
92		CENTRO	CL. 47 A SUR	CR. 79 A A CR. 80	70
93		CORABASTOS: SECTOR EXTERNO	CL. 6 BIS SUR	CR. 71D A CR. AV. BOYACÁ	280
94		CORABASTOS: SECTOR EXTERNO	CL. 6 SUR	CR. 90 B A CR. AV. CIUDAD DE CALI	40
95		CORABASTOS: PLAZA MERCADO MARIA PAZ (INTERNO	DG. 38 SUR	CR. 81 A CR. -	254
96		CORABASTOS: PLAZA MERCADO MARIA PAZ (EXTERNO)	DG. 38 SUR	CR. 81 A CR.	660
97		PUENTE VENECIA	DG. 44 SUR O AUTO SUR	CR. 68 A CR. AV. BOYACÁ	45
98		KENNEDY CENTRAL: CARAVANA	DG. 8 SUR	CR. 71 B A CR. 71 D	97
99		SECTOR DE SAO - PLAZA DE LAS AMÉRICAS	CR. 71 A	CL. 5 SUR A CL. 22 SUR: AV. 1 DE MAYO	286
100		SECTOR DE SAO - PLAZA DE LAS AMÉRICAS	CR. 71D	CL. 5 SUR X CL. 22 SUR: AV. 1 DE MAYO	350
101		KENNEDY CENTRAL: LEY	CR. 78 B AV. POPOPO QU.	CL. 26 SUR A CL. 30 SUR	630
102		CENTRO	CR. 79	CL. 57A SUR A CL.	90
103		KENNEDY CENTRAL: TAMPICO	CR. 80	CL. 29 SUR A CL. 35 SUR	280
104		CENTRO	CR. 80C	CL. 46 SUR A CL. 47 B SUR	140
105		TINTALÁ	CR. 85	CL. 7A CL. -	45
106		CORABASTOS: PLAZA DE MERCADO LAS FLORES	CR. 86	CL. 24 SUR A CL. -	858
107		CORABASTOS: SECTOR EXTERNO	CR. AV. CIUDAD DE CALI	CL.38 SUR A AV. AMERICAS - CL.	11
108		KENNEDY CENTRAL: COLSUBSIDIO	TV. 78 K	CL. 36 SUR A CL. 39 C SUR	222
109		KENNEDY CENTRAL: BOMBEROS	TV. 81 A	CL. 29 SUR A CL. 35 SUR	150
110		CORABASTOS: SECTOR INTERNO		CL. 57A SUR NO	1080
					3515
111	MÁRTIRES	LA FAVORITA MARTIRES (ASOTR. ECE)	CL. 13	CR. 14A CR. 18	180
112		PLAZA ESPAÑA (LOTE BONYEJEROS) COOPVENTANAL	CL. 19	CR 16 A CR. -	189
113		PALOQUEMAO (COOPUNFLORES)	CL. 19	CR. 22 A CR. 23	477
114		ESTANZUELA (MECANICOS)	CL. AV. 6	CR. 17 A CR. 19	
115		PARQUE VOTO NACIONAL (COOP. LOS MARTIRES)	CR. 14	CL. 10 A CL. 12	169
116		PLAZA ESPAÑA (ASOVEIN)	CR. 19	CL. 10 A CL. 11	518
117		SAN ANDRESITO SAN JOSE (COOP. CREAR Y VIVIR)	CR. 19	CL. 11A CL. 13	136
118		RICAURTE	CR. 30	CL. 11 A CL. 13	138
119		CLINICA SAN PEDRO CLAVER (ASOVEIMAR)	CR. AV. 30	CL. 22	66
					1865
120	PUENTE ARANDA	AMERICAS - PUENTE ARANDA	AV. AMÉRICAS	CR. 80 A CR. AV. 68	47
121		SAN ANDRESITO CARRERA 38	CR. 38	CL. AV. 15 A CL. AV. 6	164
122		GALAN	CR. 56	CL. 2 A CL. 8	71
123		RICAURTE	CR. AV. 30	CL. AV . 13 A CL. AV. 19	56
124		ALQUERIA	CR. 50	CL. 37 A CL. 43	73
125		AFUERAS CARCEL MODELO -	CR. 57	CL. 15 A CL. 18	54
					465

NO ID	LOCALIDAD	BARRIO	DIRECCION	ENTRE	NO INFORMALES
126	RAFAEL URIBE URIBE	OLAYA	CL. 23	CR. 27 SUR AV. 1RO DE MAYO	20
127		OLAYA VIRREY SOLIS	CL. 27	DG. 23 A A DG. 19	14
128		QUIROGA NUEVA SEDE ALCALDIA	CL. 32	CR. 23	19
129		MARRUECOS	CL. 43C SUR	CR 5	20
130		BOSQUE DE MOLINOS	CL. 48 Q SUR	CR 5	20
131		DIANA TURBAY CAMI	CL. 48 X	CR. 1F A CR. 2	50
132		QUIROGA ESTACION DE TRANSMILENIO	CR. 14 AV. CARACAS	CL. 40 S CL.	23
133		EL CLARET	CR. 27	DG. 47 A DG. 47A S	30
134		PARLEMO SUR	CR. 19	CR. 49 D SUR	20
135		DIANA TURBAY CAMI	CR. 48 X	CR. 1 F A CR. 2	20
136		BOCHICA SUR	CR. 5 F	CL. 48 L SUR	28
137		INGLES	TV. 23 S	CR. 26 A CR. 27	35
					299
138	SAN CRISTOBAL	20 DE JULIO	CL. 24 SUR	CR. 6	15
139		20 DE JULIO	CL. 25 SUR	CR. 6	30
140		20 DE JULIO	CL. 26 SUR	CR. 6 A CR. 7	27
141		20 DE JULIO	CL. 27 SUR	CR. 6 A CR. 10	1000
142		20 DE JULIO	DG. 10	CL. 27 SUR A CL. 29 SUR	35
143		20 DE JULIO	CR. 10	CL. 26 SUR A CL. 27 SUR	69
144		20 DE JULIO	CR. 6	CL. 20 SUR A CL. 20 A SUR	133
					324
145	SANTA FE		CL. 16	CR. 10 A AV. CARACAS	25
146			CL. 16	CR. 7 A CR. 10	50
147			CL. 18	CR. 10 A AV. CARACAS	30
148			CL. 19	CR. 9 A CR. 1	150
149			CR. 10	CL. 14 CL. 19	150
150			CR. 10	CL. 19 A CL. 32	20
151			CR. 7	CL. 14 A CL. 19	210
152			CR. 7	CL. 19 A CL. 39	50
					685
153	SUBA	ÉXITO SUBA	CL. 105	CR. 144 A CR. 146	20
154		GAITANA		CR. 119 A CR. 112	30
155		GAITANA	CL. 138	CR. 131 A CR. 132	35
156		LOMBARDIA	CL. 142	CR. 105 B A CR. 110	20
157		CAFAM-COMPARTIR	CL. 142	CR. 109 A CR. 112	20
158		TOBERIN	CL. 167	CR. 143 A CR. 143 A	14
159		RINCÓN	DG. 125	CR. 92 A CR. 96	300
160		AV CIUDAD DE CALI	CR. 105	CL. 139 A CL. 140	30
161		AV CIUDAD DE CALI	CR. 105	CL. 143 A CL. 151	27
162		TIBABUYES LAS FLORES	CR. 106	CL. 139 A CL. 140	24
163		TIBABUYES	CR. 112 B	CL. 131 A CL. 132	25
164		TIBABUYES	CR. 117	CL. 138 A CL. 140	23
165		ÉXITO NORTE	CR. 43	CL. 172 A CL. 174 A	19
166		NUEVA ZELANDIA	CR. 43	CL. 182 A CL. 183	15
167		SUBAZAR	CR. 92	CL. 139 A CL. 142	12
168		SUBA CENTRO	CR. 92	CL. 139 A CL. 141	50
169		VILLA DE LISA SAN PEDRO	TV. 91	CL. 139 A CL. 139 A	85
170		SUBA CENTRO	TV. 91	CL. 139 A CL. 144	60
					819
171	TEUSAQUILLO	QUINTA PAREDES CORFERIAS	CL. 22	CR. 40	25
172		IGLESIA SAN ALFONSO MARIA DE LIGORIO	CL. 28	CR 39	40
173		UNIVERSIDAD NACIONAL	CL. 45	CR. 30	40
174		GALERIAS	CL. 53	CR. 14 A CR. 17	60
175		PARQUE SIMÓN BOLIVAR	CL. 63	CR. 53	40
176		LA ESMERALDA	DG. 40	CL. 45 A CL. 48	35
177		GALERIAS - IGLESIA DE SANTA MARTA	CR. 21	CL. 51	70
178		GALERIAS	CR. 27	CL. 53 A CL. 55	65
179		FEDERMAN COMPLEJO DEPORT EL CAMPIN	CR. 38	CL. 57A CL. 63	100
180		GRAN AMÉRICA – CAD	CR. 38	CL. AV. AMÉRICAS - CL. 34 - AV. EL DORADO	95
181		UNIVERSIDAD NACIONAL	CR. 35	AV. EL DORADO - CL. 26	40
					610

NO ID	LOCALIDAD	BARRIO	DIRECCION	ENTRE	NO INFORMALES
182	TUNJUELITO	TUNAL AGRUPACION RESIDENCIAL CHOCO	CL. 47 S	CR. 24 TUNAL	35
183		TUNAL AGRUPACION RESIDENCIAL CHOCO	CL. 47 S	CR. 24 A CR 23 TUNAL	11
184		TUNAL CENTRO COMERCIAL	CL. 47H SUR	CL. 24 C.C. TUNAL	20
185		TUNAL PARQUE Y BIBLIOTECA	CL. 48 B	CR. 21 BIBLIOTECA Y PARQUE	20
186		TUNAL HOSPITAL TUNAL	DG. 22	DG. 47 B HOSPITAL EL TUNAL	5
187		VENECIA CODENSA	DG. 44	CR. 54 A CR. 55	20
188		VENECIA CENTRO OPERATIVO LOCAL	DG 47A	CL. 53 - C.O.L.	50
189		VENECIA	CR. 51	DG. 44 A DG. 49 A	200
190		VENECIA	CR. 52	DG 44 A DG 49 A	
191		TUNAL HOSPITAL TUNAL	TV. 22	DG 47 B HOSPITAL TUNAL	20
192		FATIMA	TV. 44	CL. 52	20
					409
193	USAQUEN		CL. 127	CR. 15 A CR. 19	20
194			CL. 163	CR. 22 A CR. 38	20
195			CL. 165	CR. 7 A CR 18	30
196			CL. 170	AUTOPISTA NORTE	60
197			DG. 19	CL 140 CL 150	15
198			DG. 19	CL. 116 A CL. 127	20
					165
199	USME	DANUBIO AZUL	CL. 56	CR. 1 B ESTE NO 58 - 40	60
200		LA AURORA	CL. 70 BIS	CR. 3	25
201		ALMIRANTE PADILLA - BOCALLE, ESQUINA	CL. 76 A B	CR. 1A	24
202		ALMIRANTE PADILLA	CL. 77 SUR	CR. 1A BIS ESTE	38
203		TENERIFE	CL. 89 SUR	CL. 45 C A CL. 49	40
204		CHAPINERITO	DG. 82	CR. 5 F	9
205		BRASILIA	CR. 1	CL. 73 D A CL. 16 SUR	6
206		ALMIRANTE PADILLA AV. USME	CR. 1	CL. 76 SUR A CL. 77 SUR	30
207		ALMIRANTE PADILLA – BOCALLE	CR. 1	CL. 77 SUR	9
208		SANTA LIBRADA	CR. 1	CR. 174B -10 SUR	120
209		LA ANDREA	CR. 1 BIS ESTE	CL.78 SUR A CL. 86 SUR	50
210		ANTONIO JOSE DE SUCRE	CR. 105 SUR	CR. 107 SUR	6
					535
				TOTAL CIUDAD	**14372**