

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2013-2015

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

La falla de Políticas Públicas de control del comercio informal:
El caso de Quito en el período 2010-2015

Bolívar Wladimir Tello Astudillo

Asesor: Marco Córdova

Lectores: Jenny Pontón y Margarita Manosalvas

Quito, febrero de 2018

Dedicatoria

Este trabajo le dedico a Janeth, mi querida esposa y compañera de todo emprendimiento por su tiempo, consejos y aliento para seguir siempre adelante construyendo un futuro juntos, compartiendo cada aprendizaje y ser quien hace eco de mis proyectos.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimiento	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	5
Incidencia de la participación en la falla de Políticas Públicas	5
1.1. La Falla como problema de Política Pública.....	5
1.2. La Gobernanza de Interacción en la Falla de Políticas Públicas.....	23
1.3. Operacionalización de variables	33
1.4. Modelo NATO	34
Capítulo 2	37
Espacio público y comercio informal como problema de Políticas	37
2.1. El control del Espacio Público	38
2.2. El debate sobre las estrategias de control del Espacio Público	45
2.3. La Relación Estado Sociedad como un factor explicativo de la falla de Política en el	52
control del Espacio Público.....	52
Capítulo 3	55
La Política Pública de control comercio informal en Quito, análisis de instrumentos y fallas de implementación	55
3.1. Antecedentes históricos.....	56
3.2. Objetivos de la Política Pública de Control de comercio informal	58
3.3. Instrumentos de la Política Pública de control de comercio informal.....	62
3.4. Análisis de las fallas de implementación de la Política Pública de control de comercio informal	87
informal	88
Capítulo 4	94
Incidencia del marco institucional y la coordinación de actores en la falla de Política Pública de Control de comercio informal	93
Pública de Control de comercio informal	94
4.1. Lugar efectivo de intervención y participación de actores en la Política Pública de control de comercio informal	95
4.2. Papel del Gobierno Local en la Política Pública de control de comercio informal y	97
proceso de toma de decisiones.	98
4.3. Gobernanza, participación, deliberación y decisión	102
Conclusiones	106
Lista de referencias	110

Tablas

Tabla 1.1 Falla de Políticas Públicas en las fases de diseño e implementación	12
Tabla 1.2. Modelo NATO	21
Tabla 1.3. Coherencia e Incoherencia entre objetivos e instrumentos.....	21
Tabla 1.4. Niveles de abstracción de una Política Pública	22
Tabla 1.5. Dimensiones y Tipos de Gobierno	30
Tabla 1.6. Matriz de Operacionalización de variables	35
Tabla 3.1. Objetivos de la Política Pública de control de comercio informal	59
Tabla 3.2. Niveles de la Política Pública de control de comercio informal en relación a sus.....	60
objetivos y Medios	61
Tabla 3.3. Instrumentos de Políticas Públicas de control de comercio informal en base al.....	61
modelo NATO.....	62
Tabla 3.4. Actores de la Política Pública de control de comercio informal.....	64
Tabla 3.5. Vendedores autónomos por Administración Zonal.	75
Tabla 3.6. Presupuesto de entidades municipales relacionadas con el control del comercio.....	85
informal en el período 2010-2015.....	86
Tabla 3.7. Inversión de la Agencia Distrital de Comercio en el área de comercio autónomo	87
Tabla 3.8. Inversión de la Policía Metropolitana de Quito para el control del espacio público .	87
Tabla 3.9. Valores de multas y sus valores recaudados a través de la aplicación de la.....	87
Ordenanza No. 280 en el período 2010-2015.....	88
Tabla 3.10. Modos de falla de Políticas Públicas en el control de comercio informal.....	89
Tabla 4.1. Dimensiones y Tipos de Gobierno en el Distrito Metropolitano de Quito en el.....	98
proceso de toma de decisiones	99

Figuras

Figura 3.1. Estructura del control del Espacio Público en el DMQ.....	64
Figura 3.2. Jerarquía de normativa para la gestión y control del comercio autónomo.....	66
regularizado en el Distrito Metropolitano de Quito	67
Figura 3.3. Regulación y Control.....	68
Figura 3.4. Auto identificación de vendedores autónomos.....	70
Figura 3.5. Nacionalidad de los vendedores autónomos	71
Figura 3.6. Alimentos de expendio	72
Figura 3.7. Tipo de productos	73
Figura 3.8. Venta de alimentos por zonas.....	73
Figura 3.9. Ubicación de comerciantes informales en el Distrito Metropolitano de Quito	76
Figura 3.10. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Calderón	77
Figura 3.11. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal La Delicia	78
Figura 3.12. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Eugenio.....	78
Espejo.....	79
Figura 3.13. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Manuela.....	79
Sáenz.....	80
Figura 3.14. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Eloy Alfaro ..	81
Figura 3.15. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Quitumbe	82
Figura 3.16. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Los Chillos...	83
Figura 3.17. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Tumbaco	84
Figura 4.1. Niveles, flujos y componentes del sistema de gestión participativa del Distrito.....	96
Metropolitano de Quito	97
Figura 4.2. Proceso ideal de toma de decisiones	101

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Bolívar Wladimir Tello Astudillo, autor de la tesis titulada La falla de Políticas Públicas de control del comercio informal: El caso de Quito en el periodo 2010-2015, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero 2018



Bolívar Wladimir Tello Astudillo

Resumen

El presente trabajo pretende analizar la falla de Políticas Públicas de control del comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito durante el período 2010-2015. El objetivo general de la investigación se concretó en analizar en qué medida la dificultad de coordinación y cooperación con los actores involucrados en el proceso de control de comercio informal: comerciantes autónomos regularizados, comerciantes informales, comunidad en general y autoridades municipales inciden en la falla de Políticas Públicas de control de comercio informal en la ciudad de Quito.

De esta manera, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué fallan las Políticas Públicas de control de comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito?; y como hipótesis de investigación que: *“dichas Políticas fallan en la medida que existe dificultad de coordinación y cooperación con los actores involucrados, los mismos que no han podido generar una política integral en el control de la venta ambulante.”*

Los resultados de la investigación tratarán de demostrar que las Políticas Públicas de control de comercio informal durante el período 2010-2015 se enmarcan en el Neoinstitucionalismo sociológico propuesto por March y Olsen (1993), como el enfoque teórico que explicaría la falla o fracaso de Políticas Públicas en el control del comercio informal analizado a través de los instrumentos de Políticas con principal atención a los aspectos racionales, la relación entre individuos, la estructura de organizacional como referencia para determinar el comportamiento de los individuos dentro de las normas de la cultura institucional.

Al observar que existe una estrecha relación entre las instituciones, las reglas y normativas institucionales, los intereses de los actores, sus ideas, creencias y sus instrumentos de acción se pueden considerar el análisis de los instrumentos para la solución de la problemática social.

De esta manera se debatirá sobre la falla de implementación de las Políticas Públicas observada a partir de la coherencia de los instrumentos y dispositivos que los gobiernos utilizan para aplicar sus Políticas Públicas.

Agradecimiento

Todo mi agradecimiento a Marco Córdova por su entera disposición a compartir sus conocimientos y acompañarme con su asesoramiento y dirección en la elaboración de este trabajo.

Introducción

El espacio público se puede plantear como un articulador de dos conceptos: uno urbanístico y otro político. Esta noción supone un estudio de la ciudad desde un enfoque social y uno espacial. En este sentido, el espacio público es una categoría analítica de singular importancia ya que confluyen en ella situaciones de armonía y de conflicto.

El espacio público en los últimos años ha tenido transformaciones en el ámbito territorial con el apareamiento de áreas de atracción, nuevas centralidades con nuevos desafíos, dinámicas propias, procesos de inclusión de la ciudad, de uso, apropiación y de movilidad que pueden producir problemas de seguridad, degradación urbana y ambiental, saturación y ocupación de vendedores informales del espacio público y cambios sin planeamiento del uso del suelo.

El comercio informal es una problemática de gran interés que se encuentra presente en las calles y plazas de las principales ciudades. Esta actividad en el Ecuador existe desde hace muchos años; de tal manera que su incremento ha sido objeto de estudio y de preocupación por ser una actividad evidente que como se ha manifestado genera transformaciones en los espacios urbanos.

El comercio informal es un tema complejo que ocasiona diversos inconvenientes dentro del espacio público como: deterioro del espacio urbano, insalubridad, inseguridad, saturación peatonal y congestión vehicular, problemas sociales, políticos y económicos entre otras. Frente a esta situación, se han generado varias respuestas, estrategias y Políticas Públicas de control principalmente desde los municipios para establecer un control de la venta informal en la vía pública frente a los problemas de inseguridad, deterioro del patrimonio y sobre todo de presencia de comercio informal.

Así las cosas es pertinente como ya se ha manifestado plantear la pregunta de investigación: ¿Por qué fallan las Políticas Públicas de control de comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito?. Por tal motivo, la propuesta planteada a través del análisis de las Políticas Públicas, sus alcances de objetivos medios y coherencia con los instrumentos, permitirán la realización de un análisis académico que contribuya al planteamiento, desarrollo y ejecución de las mejores estrategias control de la venta ambulante y recuperación del espacio público y sobre todo una comprensión crítica y reflexiva de este fenómeno social.

La propuesta de investigación fue de tipo cualitativo a fin de describir la temática compleja del comercio ambulante en el espacio público en su medio natural ya que según Maxwell (1996), las investigaciones cualitativas abordan la dinámica de los actores involucrados y el contexto del fenómeno a estudiar de manera particular.

Se utilizó un planteamiento de nivel deductivo, ya que se pretendió analizar la teoría hasta llegar a lo empírico; es decir, desde lo general a lo particular analizando el problema de Políticas Públicas y luego el caso. En este sentido, el caso del control del comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito, permitió observar el problema de falla o fracaso de política en términos de la hipótesis formulada que pretende explicar de qué manera la dificultad de coordinación y cooperación con los actores involucrados en el proceso de control del comercio informal: comerciantes autónomos regularizados, comerciantes informales, comunidad en general y autoridades municipales (variable independiente) incide en la falla o fracaso de Políticas Públicas en el control del comercio informal (variable dependiente).

Para realizar la presente investigación, se planteó la utilización de herramientas cualitativas mediante la aplicación de entrevistas a profundidad a los actores relevantes que tienen que ver con el tema propuesto (Concejales de la Comisión de Comercialización, Ex directores y directores de la Policía Metropolitana y Alcaldía de Quito, Presidente de la Organización de Comerciantes Autónomos Regularizados y de la Organización de Comercio Informal, actores sociales, etc.).

Se utilizó también información de fuentes primarias y secundarias sobre protocolos de actuación de control de venta ambulante, que permitieron la triangulación respectiva con la información empírica obtenida.

La tesis se estructura en cuatro capítulos. El Capítulo 1, pretende determinar la incidencia de la participación ciudadana en la falla de las Políticas Públicas con una revisión conceptual de las Políticas Públicas, de la falla de Políticas Públicas, la falla de implementación y de aquellos instrumentos que orienten y faciliten las relaciones estratégicas entre el gobierno local y la ciudadanía. En este capítulo, se realiza una breve descripción de los instrumentos de políticas públicas, su concepción como instituciones y la manera de como la falta de coherencia de los mismos conlleva a una falla de implementación de una Política Pública.

Se analiza la coordinación de actores desde un enfoque de gobernanza, donde se señala que con la participación es un elemento clave para la solución del problema del comercio informal en la vía pública. Finalmente dentro de este capítulo se pretende observar una falla de política a partir de la falla de implementación y la coherencia de los instrumentos de Políticas Públicas y explicando la razón por la que los marcos institucionales pueden incidir en la coordinación y cooperación de los distintos actores involucrados en el éxito o fracaso de dicha Política Pública.

El Capítulo 2, describe los problemas más visibles que se observan en el espacio público por la presencia de los vendedores informales relacionados con la congestión vehicular, la planificación e infraestructura urbana, la salubridad, la seguridad, la degradación ambiental entre otros. Se mencionarán las acciones de control y Políticas Públicas propuestas por las autoridades de turno que han sido exitosas y que han fallado a través de normativas que regulan el uso del espacio público y programas de reordenamiento encaminadas a tratar de resolver este fenómeno social. Dentro de este capítulo, es importante observar a la informalidad como un problema público que genera externalidades como la apropiación del espacio público por parte del comercio informal en la vía pública. De esta manera, las políticas públicas y de participación ciudadana deben orientarse a la implementación de estrategias necesarias tanto locales como estatales que respondan a demandas de la comunidad y de todos los actores involucrados.

En el Capítulo 3, expone los antecedentes históricos y los distintos dispositivos que la municipalidad quiteña ha implementado desde la década de los años 30 para proteger el patrimonio y controlar el comercio informal en la vía pública ante la aceleración del proceso urbano y crecimiento de la ciudad. El capítulo describe los fines y los medios de la política de control de comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito e identifica los objetivos planteados por la instituciones responsables del control observando que las decisiones para controlar el Comercio informal han sido tomadas por las máximas autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y se enmarcan dentro de un proceso de arriba hacia abajo (*top-down*) ya que las decisiones para controlar el Comercio informal han sido tomadas por las máximas autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y no existe participación de otros actores. El capítulo además, aporta con el análisis de los instrumentos de políticas públicas de control de comercio informal en base al modelo NATO y su coherencia con el contexto político, lo que permitiría desarrollar estrategias tendientes a

contrarrestar las dificultades y fallos en la implementación de la Política de control de la venta no regularizada en la vía pública.

El capítulo 4, efectúa un análisis de la influencia de las instituciones y las actividades de cooperación, interacción y confrontación de los actores en la toma de decisiones de Política Pública y de esta manera expone en qué medida y bajo qué dispositivos de participación ciudadana de puede incidir en la toma de decisiones. Se pretende desarrollar además argumentos en los cuales se sostiene que las instituciones y la relación Gobierno Sociedad se materializa en la generación de Políticas Públicas exitosas o fallidas para la Política Pública de control de comercio informal. En este contexto el capítulo identifica el lugar efectivo e ideal en el que podría funcionar la participación de los ciudadanos en el control del comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito, el nivel de participación de la comunidad y su representación territorial social a fin de verificar la existencia de la mayor cantidad de actores que permitan construir la mejor Política Pública para el control del comercio informal.

El capítulo busca verificar si se ha considerado la participación de otros actores o grupos como son los comerciantes regularizados, los no regularizados y la comunidad con la finalidad que exista una articulación de actores estratégicos que nos permitirán debatir, priorizar, llegar a acuerdos y actuar en una problemática tan compleja como es el control del comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito.

Capítulo 1

Incidencia de la participación en la falla de Políticas Públicas

El objeto general del presente capítulo es determinar la incidencia de la participación ciudadana en la falla de las Políticas Públicas. Se habla de incidencia cuando existe la posibilidad de influir de varias maneras en una determinada Política Pública. Dicha incidencia, plantea un desafío que va más allá de los simples acuerdos o compromisos; es decir, se deben definir los mecanismos institucionales y alternativas que permitan tomar las mejores decisiones en el proceso de una Política Pública.

Se hace importante reflexionar de qué manera se puede demostrar la incidencia de la intervención ciudadana en la falla de Políticas Públicas. La respuesta se encuentra en el análisis de las instituciones, la coherencia de instrumentos y de aquellos mecanismos que posibiliten la participación de los ciudadanos como un determinante en la orientación de las Políticas Públicas y modificación de las relaciones estratégicas entre el gobierno local y la ciudadanía. En este sentido en primer lugar, el marco institucional puede promover o delimitar la participación ciudadana pudiendo originar una falla en la implementación de la Política; en segundo lugar, la falta de comprensión en la coherencia de instrumentos también puede generar una falla; y, finalmente las relaciones entre la sociedad y el Estado así como sus intereses, metas y medios son significativos para determinar un proceso de incidencia de la participación ciudadana en la falla de Políticas Públicas.

Por tal motivo, realizaré una revisión conceptual de las Políticas Públicas, de la falla de Políticas Públicas, la falla de implementación y la coherencia de instrumentos. Dicho análisis me permitirá entender la razón por la cual las Políticas Públicas fallan a fin de generar algunas recomendaciones que ayuden a comprender una determinada problemática y trate de resolver en mayor o menor grado las dificultades concebidas como apremiantes por parte de los actores involucrados.

1.1. La Falla como problema de Política Pública

1.1.1. Una revisión conceptual de Políticas Públicas

Las discusiones académicas y perspectivas teóricas surgidas alrededor del concepto de Políticas Públicas son numerosas. Por lo tanto, considero significativo realizar una revisión

conceptual de Políticas Públicas debido a la variedad de disciplinas como la Ciencia Política, Sociología, Economía, Administración Pública que se relacionan con dicho contexto.

Aguilar (1992), señala que los americanos son los precursores en los estudios de Políticas Públicas. Sus análisis, son la base para la construcción de las distintas investigaciones, enfoques y enunciados. Sin embargo, este autor sostiene que existe un aparente “olvido teórico”, debido a que la toma de decisiones y la ejecución de las Políticas Públicas, no son el punto central de interés y análisis en este campo como lo constituye el poder político. Así las cosas, se evidencia que la concepción teórica, definiciones y aproximaciones de las Políticas Públicas son diversas.

Lasswell (1951), es el pionero en el estudio de las Políticas Públicas, el autor usa la noción de *Policy Sciences* (Ciencias de la Política) para diferenciarla de la Ciencia Política, entendida esta última como el estudio del poder, el conflicto y el consenso. Lasswell manifiesta que las Ciencias de las Políticas, son disciplinas que explican los procesos de transformación y realización de las políticas con el fin de aumentar la racionalidad en la toma de decisiones, lo que incluye dentro del proceso de la política: métodos de investigación, resultados de estudios efectuados y contribución de otras disciplinas.

Para lograr un acercamiento teórico y entender la noción de Políticas Públicas, nos ayudaremos de la distinción clásica de las dimensiones de la política propuesta por los autores: (Meny y Thoening 1992, Vargas 1999, Salazar 1999, Roth 2003, Huerte y Márquez 2004, Varela 2005, Parsons 2007). Dichas dimensiones permitirán identificar de mejor manera los errores analíticos y reflexivos, delimitando las distintas concepciones entre las muy concretas, las incompletas o las demasiado generales, para llegar hacia las rigurosamente necesarias o los conceptos más utilizados a fin de entender la interrelación de sus tres dimensiones: estructura política (*polity*); los procesos políticos (*politics*); y, el contenido de las políticas (*policy*).

La primera dimensión (*polity*), es una dimensión macro de la política que permite la estructuración de la sociedad; la segunda dimensión (*politics*), es una dimensión meso que se refiere a la política como un proceso y actividad en el control del poder político; y, la tercera dimensión (*policy*), se relaciona con las Políticas Públicas, identificando a la política como un curso de acción del gobierno que permite atender un determinado problema.

En este contexto, en base a las tres dimensiones mencionadas, es posible enfatizar los conceptos más utilizados por los distintos expertos dentro de tres aproximaciones de cómo se ha construido la noción de Políticas Públicas: 1) el espacio del gobierno; 2) el Estado en acción; y, 3) la reacción o respuesta del Estado.

En la primera aproximación, la literatura aborda el análisis del marco secuencial, donde según algunos autores el Estado se debilita y la fuerza se concentra en la dimensión del gobierno. Dentro de esta noción, Lasswell y Kaplan (1963), sostienen que una Política Pública, es un esquema programado de actividades y valores con un fin determinado.

Hecló y Wildavsky (1974), manifiestan que la Política Pública es una acción gubernamental encaminada a alcanzar los objetivos fuera de ella misma. Para Dubnick (2003), las Políticas Públicas son las acciones gubernamentales emprendidas por los gobiernos frente a una problemática.

Para Hogwood (2003), una Política Pública, es considerada como tal, cuando es analizada dentro de un marco de procedimientos, influencias y organizaciones gubernamentales. Dye (2008, 1) señala que: “Una Política Pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer.”

La segunda aproximación, se refiere a la relación del Estado con la sociedad. La idea principal es dotar de acción al Estado a través de las Políticas Públicas; las cuales le otorgan autonomía. En este contexto, para Surel y Muller (1998), una Política Pública constituye un proceso de elaboración e implementación de programas de acción pública con mecanismos político administrativos coordinados y con objetivos claros y evidentes. En esta noción Jobert (1996, 17), afirma que las Políticas Públicas son:

La construcción y la puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr una cohesión social, entendidas como un momento de la lucha política global: el estudio del Estado en acción, es también la política buscada por otros medios y en otros escenarios. La Política Pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas. Meny y Thoening (1992, 28) por su parte definen a la Política Pública como: “La acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad para transformar un programa de acción de una autoridad pública.”

En esta aproximación, son importantes las definiciones de Lahera y Medellín, quienes señalan que:

Las Políticas Públicas son cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (Lahera 2002, 15).

Medellín sostiene que: La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados. (Medellín 2004, 28).

La última aproximación, se fundamenta en la respuesta del Estado ante una problemática surgida en la sociedad. En consecuencia las Políticas Públicas se generan con mediación de la sociedad y del gobierno; por tanto se excluye la proacción.

Salazar (1999 y 2008, 50), sostiene que: “Las Políticas Públicas, son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado o de un gobierno específico frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.”

Canto (2004), manifiesta que las Políticas Públicas son cursos de acción capaces de solucionar problemas públicos complejos a través de mecanismos democráticos y la participación de la sociedad.

Kraft y Furlong (2006), señalan que una Política Pública es un curso de acción o de inacción del gobierno ante un problema o conflicto lo que permite reflejar los diferentes valores necesarios para tomar una decisión.

Cuervo (2008, 79), define a las Políticas Públicas como: “el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado.”

Aguilar (2009, 14), nos indica que:

Una Política Pública es: a) un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

Las definiciones expuestas con anterioridad permiten en primer lugar; caracterizar a las Políticas Públicas en una de sus tres aproximaciones: como espacio del gobierno, como el Estado en acción o como una respuesta del Estado; y, en segundo lugar identificar que definición tiene mayor relación con el tema de investigación. En este sentido, se puede concluir que una Política Pública no es una simple acción del gobierno como respuesta a una determinada problemática social; sino más bien, es un proceso complejo capaz de articular una variedad de elementos, acciones, inacciones, acuerdos, instrumentos, instituciones y actores encaminados a solucionar una problemática con el propósito de cambiarla o conservarla.

Se asume entonces, las definiciones que caracterizan a las Políticas Públicas como una acción y respuesta del Estado con singular atención en los conceptos de Lahera (2002), Medellín (2004) y Aguilar (2009), los cuales enfatizan la participación de las instituciones, de la comunidad, sector privado y diversos actores para atender los problemas sociales políticos y económicos que afectan a una sociedad. De esta manera, se puede determinar en una Política Pública su estabilidad en el tiempo, su adaptabilidad cuando fallan o cambian, su coordinación y coherencia con los actores que intervienen en el diseño e implementación, su eficiencia en la implementación y aplicación y su orientación al bienestar general.

Es así que para Martínez (2015), las Políticas Públicas son un producto complejo con coyunturas específicas en todos o algunos de los siguientes factores: conocimiento de la problemática, capacidad de participación ciudadana, gobernabilidad, institucionalización de

derechos sociales, particularidades de élites gobernantes y el vínculo entre la política social nacional y la política social local.

Es sustancial destacar también la importancia del Análisis de Políticas Públicas, cuyo propósito consiste en la presentación y evaluación de alternativas que permitan resolver problemas. En este sentido Dunn (1981), señala que el Análisis de Políticas Públicas es una disciplina que emplea diversos métodos de investigación y argumentación a fin de generar y transformar información necesaria encaminada a resolver problemas vinculados a Políticas Públicas.

Para Williams (1982), el Análisis de Políticas Públicas es una herramienta necesaria para sintetizar la información y resultados de las investigaciones que sirven para identificar las alternativas sobre políticas y determinar las decisiones futuras.

Los criterios anteriores permiten determinar que el Análisis de Políticas Públicas transparenta los distintos procesos, genera información sobre las problemáticas sociales mejora la calidad de las decisiones y la relación entre el Estado y la sociedad. Las Políticas Públicas como se puede observar a través de las distintas definiciones constituyen un proceso integrador de acciones y relaciones entre el gobierno, el Estado y la sociedad, enfocado a prevenir o solucionar distintas problemáticas de estudio y de análisis, de acciones, de actividades, de toma de decisiones, de cumplimiento de metas u objetivos, de instrumentos y de resultados. En este sentido se señala de manera general sin descartar otras definiciones, que una Política Pública es exitosa, cuando se han logrado alcanzar los objetivos propuestos o que la misma ha fallado cuando los resultados previstos no se han cumplido o se han alcanzado parcialmente.

Surge la importancia y el objeto de estudio de la falla como problema de Política Pública y el análisis de las razones por las cuales no se han podido alcanzar sus objetivos: formulación inadecuada, insuficiencia de recursos, instrumentos, medios y capacidades y cambios en el comportamiento de actores relevantes y transformaciones en la política original.

1.1.2. Falla de las Políticas Públicas: Sus diferentes enfoques

Hablar de fracaso o falla de Políticas Públicas es un descriptor común en las Ciencias Políticas. Sin embargo, las disputas sobre la concepción de falla o de fracaso de las Políticas Públicas se han visto obstaculizados por la falta de consenso y distinción en la definición de

ambos términos. El propósito, es llegar a dicha distinción y tratar de deslindar estos dos aspectos como un aporte teórico fácil de entender.

Así tenemos que el fracaso de Políticas Públicas, se produce cuando no se pueden cumplir con los objetivos esperados; y, que existe una falla de Políticas Públicas cuando ocurre un error o defecto en el diseño, gestión o implementación de dichas Políticas. En los siguientes párrafos que describen las propuestas de distintos autores, se puede evidenciar la disimilitud mencionada.

Bovens y Hart (1996), se refieren al fracaso de una Política Pública como un acontecimiento negativo visto por grupos sociales o políticos como fallas de rendimiento de cualquier magnitud que pueden estar politizados o no.

Howlett (2012), estudia diferentes conceptos de fracaso de Políticas como accidentes, errores y anomalías relacionándolos con la propuesta de McConnell (2010), quien sostiene que una política fracasa cuando no logra los objetivos propuestos, cuando ha tenido efectos e impactos negativos en los destinatarios. Para Howlett, el trabajo de McConnell clarifica todos los estudios existentes sobre el fracaso de las Políticas, argumentando que este depende de tres aspectos: el fracaso de la Política como problema a nivel de Programa, como un problema de proceso en el ciclo de la política y como problema político. La primera se refiere a la elaboración y la implementación de la Política; la segunda, a la consecución de los objetivos planificados; y, la tercera a la capacidad de gobernar.

Zittoun (2015), manifiesta que la primera definición del concepto de fracaso se percibe como la falta de coordinación entre los resultados esperados y obtenidos. El concepto de fracaso se define entonces, principalmente en relación con su opuesto: el concepto de éxito.

El fracaso de las políticas tiene obviamente muchas causas. Para Aguilar (1993), el error en la decisión gubernamental es la causa más invocada. Con relación a este aspecto señala:

El precio que paga el liderazgo gubernamental por su sobreactuación es el que se le constituya en el origen de los males. El error puede ser teórico o técnico, en el sentido de que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado y aspirado como fin (Aguilar 1993, 33).

Graglia (2012), concibe a la falla como errores o defectos que se producen en el diseño o la gestión de las Políticas Públicas y propone el modelo relacional o de las cuatro “D”, según el cual el proceso de Políticas Públicas se divide en cuatro fases primarias: Diagnóstico, Decisión, Dirección y Difusión. Este enfoque señala, que las Políticas Públicas fallan, porque no se diseñan ni gestionan o porque se diseñan y gestionan incorrectamente, generando la insatisfacción social y por consiguiente provocando una falla en las fases primarias mencionadas cuando existen ocho razones: imprevisión, ceguera, indecisión, improvisación, inacción, inercia, secretismo y demagogia. Es decir que, para este autor la falla anteriormente señalada puede producirse en las fases de diseño o de implementación. La siguiente tabla resume los estudios de la falla en las fases de Políticas Públicas mencionadas (tabla 1.1.):

Tabla 1.1 Falla de Políticas Públicas en las fases de diseño e implementación

Fases de Políticas Públicas	Falla de Políticas Públicas		
Diseño	En el diagnóstico	Imprevisión	No se priorizan los problemas, ni se seleccionan las posibles alternativas
		Ceguera	Diagnóstico sin estudios previos
	En la decisión	Indecisión	No se adoptan las alternativas políticas, ni se preparan proyectos, planes y programas del gobierno
		Improvisación	Se decide sin diagnóstico
Implementación	En la dirección	Inacción	No se legalizan ni coordinan proyectos escogidos
		Inercia	Actividades realizadas sin decisión
	En la difusión	Secretismo	No se informa al ciudadano, ni se difunde a través de medios de comunicación
		Demagogia	Se comunica sin haber decidido proyectos o actividades.

Fuente: Adaptado de Graglia (2012, 96-101).

McConnell (2010), sugiere que una política fracasa si no logra los objetivos que los proponentes se propusieron lograr, cuando la oposición es grande y el apoyo es virtualmente inexistente. Según el autor, la palabra fracaso tiene connotaciones negativas con una gran cantidad de posibilidades exclusivas que incluyen el fracaso de: cumplir con los objetivos originales, ser implementado como se pretende, beneficiar al grupo deseado, proporcionar beneficios que compensan los costos, satisfacer criterios que son altamente valorados, cumplir con los estándares legales, morales o éticos, obtener el apoyo de las partes interesadas clave en ese sector, mejorar el estado anterior de las cosas y mejorar en comparación con una jurisdicción similar.

Para el autor anterior, el fracaso de una Política Pública puede ocurrir en tres grados: Fracaso tolerable, cuando no es fundamental e impiden cumplir los objetivos que los proponentes se proponen alcanzar, la oposición es pequeña y la crítica es virtualmente inexistente; Fracaso conflictivo, cuando los fracasos para lograr los objetivos son bastante uniformes con fuertes críticas y fuertes defensas en igual medida y los fracasos en conflicto son perseguidos por controversias periódicas y finalmente el Fracaso absoluto o fuera de control, cuando una política falla, incluso si tiene éxito en algunos Mínimos, si no consigue las metas que los proponentes establecen para lograr, la oposición es grande y el apoyo es nulo. En consecuencia, los fracasos superan el éxito.

El proceso de implementación, también es uno de los mecanismos por medio de los cuales se puede identificar un fracaso de política ya que es definido como el proceso de interacción entre los objetivos propuestos y las acciones que se llevan a cabo para alcanzarlos. Roth (2014) propone los enfoques *top-down* y *bottom-up* como modelos normativos de implementación de políticas públicas y su ejecución. De esta manera, el proceso intermedio o la diferencia entre los objetivos propuestos y los obtenidos, es lo que generalmente se denomina fracaso de Política Pública.

Zittoun (2015), percibe el fracaso como la falta de coordinación entre los resultados esperados y obtenidos. Dicho concepto está estrechamente ligado a la implementación de una política pública, la evaluación de sus resultados y la comparación de los resultados con las expectativas iniciales. Indica que el fallo puede darse por tres argumentos: 1) Inviabilidad técnica, jurídica, política y económica por restricciones y limitaciones que ponen en peligro

los resultados; 2) Efectos inesperados, a través de elementos de impugnación y la desestabilización en el debate y, 3) Falta de interés por parte de los políticos.

Zittoun (2015), explica los criterios de varios autores sobre los fracasos de política. En primer lugar, de acuerdo a Lasswell (1956), “se identificó el fracaso como una de las fases de la implementación de las Políticas Públicas, existiendo un fracaso de política cuando no se logran alcanzar los objetivos propuestos”. (citado en Zittoun 2015, 245). En segundo lugar señala que Lindblom (1958), “se centró en el hecho que el fracaso de una Política se refiere a no lograr un objetivo y que este, se relaciona con la coyuntura de los instrumentos y sus resultados, donde la prueba error es el único enfoque riguroso posible para definir el éxito o fracaso de la política”. (citado en Zittoun 2015, 246).

Finalmente Zittoun (2015), explica una tercera perspectiva desarrollada por los estudios que se centraron inicialmente en la identificación de las problemáticas, donde los autores Bachrach y Baratz (1963), Schattschneider (1974) y Cobb y Elder (1971), proponen que “la falla se refiere a la obstrucción del proceso de definición de la agenda”. (citado en Zittoun 2015, 247-248).

Newman (2015) basado en los criterios de (Bovens 2010, McConnell 2010, Howlett, 2012), indica que:

La política fracasa cuando no ha sido capaz de lograr sus objetivos oficiales o establecidos debido a una o más de los cuatro fenómenos: 1) el fracaso para alcanzar los objetivos, 2) los resultados distributivos negativos, 3) los resultados políticos / electorales negativos, y 4) la falta de aplicación efectiva. Estos fenómenos no son en absoluto excluyentes entre sí, y en muchos casos múltiples modos de fracaso que pueden ocurrir y ocurren simultáneamente. (citado en Newman 2015, 345-347).

Por lo general, la política se ve que ha fracasado cuando no ha sido capaz de lograr sus objetivos oficiales o establecidos. En primer lugar Newman (2015, 345), señala que:

Las razones para no ser capaz de alcanzar objetivos de política pueden incluir defectos en la formulación de enfoques o conceptuales, defectos en el diseño de implementación o simplemente porque los objetivos no pueden alcanzarse en absoluto.

En segundo lugar, los observadores tienden a ver el fracaso cuando una política produce resultados distributivos negativos, tales como pérdidas financieras u otros materiales, la reducción del acceso a las oportunidades, los resultados de salud pública negativa o de las infracciones de derechos. Para el autor:

Estos resultados negativos pueden ocurrir dentro de la población objetivo de una política, o en otro grupo, o se puede manifestar como externos a la política en cuestión, en cuyo caso se podrían aplicar al público en general. En algunos análisis, las políticas se considera que han fallado cuando cuestan demasiado, gastan dinero, o no proporcionan valor adecuado. (Newman 2015, 345).

A continuación, la política se ve a menudo que ha fallado cuando contribuye a consecuencias negativas para un determinado partido político o de gobierno. En este aspecto Newman (2015, 346) manifiesta que: “Estas consecuencias electorales o políticas negativas pueden manifestarse a través de un resultado electoral o, simplemente, en la corte cambiante de la opinión popular.”

Y por último para Newman (2015, 346), “la política se ve a menudo que ha fallado cuando surgen obstáculos que impiden incluso a una política bien definida, ser implementada de manera efectiva.”

Para Peters (2015), estas formas alternativas de insuficiencia o fallo de política, representan un problema conceptual, así como para la construcción de la teoría efectiva sobre el fracaso de la política, pero también puede ser una dificultad práctica para los responsables políticos si no logran diferenciar estas diversas posibles raíces del fracaso. Cuando se considera desde una perspectiva amplia, fracaso de la política puede ser visto como uno de los varios tipos de insuficiencia o fallo en el sector público. También hay fallos de gobierno que representan a la incapacidad de los gobiernos para formular que las políticas que abordan cuestiones, dominios de políticas y a menudo vinculados a intereses sociales y económicos y se denominan fallos de gobernanza. En síntesis para el autor, el fracaso de la política también puede ser visto como uno de los varios tipos de insuficiencia o fallo en el sector público como: el fracaso del Estado, fallos de gobernanza y como falla de políticas.

Surge la interrogante ¿si la Política Pública debe ser implementada en su totalidad para verificar si ha sido efectiva?. La respuesta es afirmativa. Para tomar esta decisión podemos acoger el criterio de que: “El concepto de fracaso o fallo de una Política Pública en la óptica contemporánea es criticado, toda vez que sin la implementación total de una Política Pública es difícil tomar decisiones acerca de su efectividad” (Corbett y Lennon, 2003, citados por Cooley 2010, 68). Hill y Hupe (2002, 307), en el mismo sentido señalan que: “los estudios de implementación han demostrado que la validez técnica de una *policy* ya no puede ser presupuesta en el diseño, sino hasta que se haya ejercitado, y que cada pasaje influye en el proceso.”

En concreto, con estos conceptos se puede resaltar la importancia de la actividad crítica de los actores que participan en estos dos procesos o fases de formulación de políticas o de implementación. Se determina que una Política Pública es exitosa, cuando se cumplen los objetivos propuestos en base a un buen diseño e implementación. En sentido contrario, su fracaso la identifica como una Política Pública fallida. Sin embargo, se debe precisar que el momento de la Política desde el que se estudiará la falla dentro del tema de investigación propuesto es la implementación.

Las reflexiones anteriores, son clave y ayudan a determinar que el objeto de estudio para el tema de investigación propuesto, se circunscribe en el análisis y debate de la falla de Política y la falla de implementación, debido a que es el momento donde la Política Pública se ejecuta pudiendo observar en forma clara el si se lograron alcanzar los objetivos propuestos.

Ahora bien, una vez caracterizado el significado del fracaso o falla de política pública a través de los distintos autores anteriormente analizados en relación al tema de investigación propuesto, es pertinente abordar la falla de Políticas Públicas desde la propuesta de Newman (2015) y los distintos autores en los que basa su argumento, donde sus modos de fracaso o falla de política constituyen una explicación más amplia e integral en cuanto a: 1) Obstáculos y fallas de implementación, 2) No alcanzar los objetivos propuestos, y 3) Distribución negativa de resultados. De esta manera, se podrá observar la falla de Política al determinar si se ha cumplido el objetivo propuesto, si los actores que intervienen son afectados negativamente por la política, si existen obstáculos de los organismos institucionales, si es insuficiente la normativa legal específica y si la política no se puede implementar de manera efectiva.

De la misma manera la falla de la Política Pública, también será tratada desde el enfoque de Peters como una falla de gobernanza debido a la posible incapacidad de los gobiernos para formular políticas que atiendan problemáticas específicas.

1.1.3. La falla en la implementación de la Política

Pressman y Wildavsky (1973), fueron los primeros en interesarse por el estudio de los vacíos en la ejecución de las políticas (*implementation gaps*), fortaleciendo este campo de estudio. Los autores definen a la implementación como: “La capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas”. (Pressman y Wildavsky 1973, citados por Aguilar 1993, 45).

Para Van Meter y Van Horn (1975), la implementación busca el cumplimiento de los objetivos previamente decididos por actores públicos o privados. El objetivo es operativizar las decisiones políticas. Sabatier y Mazmanian (1981), manifiestan que es la mejor forma de comenzar una decisión política. Pressman y Wildavsky (1973), consideran que la implementación es un proceso de interacción entre las metas y las acciones organizadas para alcanzarlas. Este contexto, nos permite señalar que la implementación es un proceso que ocurre entre la declaración de la política y el resultado alcanzado, que puede ser influenciado por distintas variables, factores y actores que logran impedir el cumplimiento de los objetivos planteados inicialmente.

Hogwood y Gunn (1984), describen el fracaso de la política como una falta de implementación, donde la política no se pone en práctica como se pretende, o dicha implementación fracasa cuando la política es promulgada, pero las circunstancias son tales que la política no logra los resultados deseados.

Según Fontaine (2015), el estudio de la implementación de políticas y de su falla se centra en dos aspectos: la decisión y los efectos no deseados para explicar el por qué no se cumplieron los objetivos previstos de una política. Según el mencionado autor, la literatura que abarca el estudio de la implementación de las Políticas Públicas se resume en (Mazmanian y Sabatier 1981, Pressman y Wildavsky 1998, Hill y Hupe 2002, Mariñez y Garza 2009) con amplios criterios y análisis sobre el tema.

Dentro de este contexto, para Aguilar (1993, 33): “El fracaso de las políticas tiene obviamente muchas causas. “El error en la decisión gubernamental es la causa más invocada”. El autor también sostiene que los fracasos absolutos o relativos de las Políticas se debían a errores en las grandes decisiones, en el diseño o en la implementación; por lo que, es pertinente estudiar específicamente el proceso de implementación a fin de descubrir el éxito o el fracaso de las Políticas Públicas ya que presentar el incumplimiento de objetivos, los retrasos y los grandes costos de las políticas sociales, fue uno de los primeros objetivos de los estudios de implementación.

Rein (2007), sostiene que la falla de implementación se debe a dos factores determinantes: la confusión y el conflicto. El primero, se genera cuando los administradores de la implementación desconocen en forma precisa el objetivo por alcanzar, cuando los recursos son insuficientes y cuando los operadores de la política no tienen los suficientes conocimientos para tomar medidas en caso de dificultades; y, el segundo factor, se refiere a la relación entre actores, las variables del entorno y los intereses de los actores en el proceso de implementación.

Como podemos observar los problemas y fracasos en el proceso de implementación han sido abordados por varios autores para explicar de la mejor manera las causas que no permiten una ejecución efectiva de la Política Pública.

Grindle (2009, 47) por su parte sostiene que: “La implementación es un proceso plagado de factores que pueden producir una varianza entre lo que se busca que la política haga y lo que realmente hace.”. De esta manera, para esta autora dentro del proceso de la Política Pública, existe una probabilidad de que la misma sufra un fracaso o deslizamiento que la haga difícil ponerla en práctica, produciendo una brecha de implementación de la política (*implementation gap*).

Para Grindle (2009), los factores que explicarían el Gap, se resumen en: distancia funcional entre el decisor y el encargado de ejecutarla, apropiación por parte de los subordinados de los procedimientos técnicos y administrativos, reutilizados como recursos de poder propio, objetivos y orientaciones pocos claras que propician discrecionalidad de los ejecutores, oposición de los grupos objetivo, coordinación entre agencias públicas y otros como las capacidades, información, marco institucional, las ideas.

Partiendo de las distintas definiciones anteriormente analizadas, es importante para el tema de investigación asumir la explicación de Rein quien explica la falla de implementación a partir de la confusión y el conflicto. Se hacen relevantes los conocimientos, las experiencias, la información y sobre todo la interacción de los actores como fuente de conflicto para tener como resultado la implementación de una Política Pública exitosa o de una Política que falla.

1.1.4. Los instrumentos de Políticas Públicas como la dimensión observable de la implementación

Acercas de las fallas de implementación, existe un debate más reciente que concentra la explicación y caracteriza la falla de Políticas alrededor de la instrumentación. Dichos elementos nos permiten observar de manera más empírica la implementación. Por esta razón, la implementación va a ser analizada a partir de la instrumentación; por lo tanto la falla de la implementación será observada en base a la coherencia de los instrumentos.

Así las cosas, los instrumentos son definidos como herramientas orientadas al alcance de objetivos propuestos a fin de lograr la meta planteada y resolver un problema de política. En este contexto, Lascoumes y Le Gales (2007), sostienen que la instrumentación propone el uso de instrumentos para resolver un problema agendado y observar distintas orientaciones de la Política Pública que para otros enfoques de análisis resulta difícil. Podemos afirmar entonces que para los autores mencionados, según esta concepción los instrumentos de Políticas Públicas son las instituciones.

El estudio de la instrumentación de políticas determina que los instrumentos presentan una permanente evolución. En este sentido Linder y Peters (1989), señalan que la selección de instrumentos se basa en las instituciones, en el tipo de problema, el tiempo y el contexto; para lo cual distinguen como instrumentos a la provisión, el subsidio, el impuesto, el contrato, la autoridad, la exhortación y la regulación.

Birkland (2005), resume algunas clasificaciones de instrumentos propuestas por algunos autores en diferentes épocas. Entre los más importantes mencionados por este autor tenemos: Peters (1999), identifica como instrumentos a los servicios, el dinero, impuestos e instrumentos económicos; Schneider e Ingram (1997), distinguen como instrumentos a las denominadas herramientas de autoridad, exhortativas, de construcción de capacidad, de aprendizaje, incentivos y sanciones.

Howlett (2011), señala que en el diseño de Políticas existen tres aspectos importantes: el conocimiento de los elementos con los que se van a realizar un trabajo, la manera de combinación de dichos elementos y el entendimiento del proceso en el que el diseño se pone en práctica. El autor se refiere al estudio de los instrumentos y su coherencia dentro de la fase de diseño y de implementación de la Política Pública cuando esta se ejecuta. Howlett sostiene que en Políticas Públicas, es importante:

Entender los tipos de herramientas (instrumentos) de implementación que los gobiernos tienen a su disposición al tratar de alterar algún aspecto de la sociedad o conducta social; elaborar una serie de principios sobre qué instrumentos deberían usarse en qué circunstancias; y entender los matices de los procesos de formulación e implementación de políticas en el gobierno. (Howlett 2011, 139).

En este sentido, según Howlett (2011), cuando no podemos comprender la instrumentación, su selección y uso pueden generar problemas de coordinación y coherencia. Nace aquí la importancia de la instrumentación y la coherencia de instrumentos para poder asumir la propuesta del autor como base explicativa de la falla de Políticas Públicas en el tema de investigación de la política de control de comercio informal.

Para Howlett (2011), los estudiosos de la instrumentación a lo largo del tiempo limitan sus categorías de instrumentos; en tal sentido, señala a Hood (1986), quien plantea el modelo NATO, basado en cuatro categorías de instrumentos: Nodalidad o información, autoridad, tesoro y organización y construye un modelo integral para el análisis de las Políticas Públicas en base a los instrumentos vinculado a las metas y recursos del gobierno identificando niveles de opciones de instrumentos de políticas como técnicas de gobiernos que usan recursos del Estado para obtener resultados de política. En el Nivel 1, ubica a los modos de gobernanza: legal, corporatista, mercado y redes; en el Nivel 2, se refiere a los modos de gobierno: mercado (falla de gobierno) y corporativismo (falla de mercado; y, en el Nivel 3 explica el diseño de instrumentos condicionados por el régimen de la política, los modos de gobernanza, las circunstancias y los recursos del gobierno.

La siguiente tabla describe el modelo propuesto por Howlett (tabla 1.2.):

Tabla 1.2. Modelo NATO

Instrumentos	Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivos	Entrenamiento	Regulación y	Becas y subsidios	Empresas
	Consejo	Autorregulación	Gastos e impuestos	Públicas
	Educación	Licencias	Préstamos	Administración
	Reporte	Censo	Programas	pública
	Encuestas	Consultores	financiados	Burocracia
		Cuotas		Organizaciones
		Tasas		gubernamentales
Procedimentales	Censura de información	Asesorías	Financiamiento de	Reformas
	Difusión de información	Prohibición de grupos de interés	grupos de interés y campañas	administrativas
		Negación de acceso	Negación de financiamiento	Obstrucción administrativa

Fuente: Adaptado de Howlett (2009, 82).

Howlett (2007), plantea tres generaciones de teorías sobre instrumentos de Política. La primera generación se refiere a los instrumentos de naturaleza técnica o política; la segunda generación identifica el modelo más completo que son los instrumentos sustantivos y procedimentales; y, finalmente la tercera generación supera las limitaciones de los modelos anteriores y desarrolla un mix de instrumentos o instrumentos de política mixtos, los mismos que se resumen en la siguiente tabla (tabla 1.3.):

Tabla 1.3. Coherencia e Incoherencia entre objetivos e instrumentos

Instrumentos		Consistentes	Inconsistentes
Objetivos múltiples	Coherentes	Optima integración	Inefectiva Desvío
	Incoherentes	Mal Direccionada Conversión	Falla Sobreposición

Fuente: Adaptado de Howlett y Rayner (2007, 8).

Howlett y Cashore (2007), incorporan los tres aspectos del cambio de la política propuestos por Hall (1993) a los tres niveles de instrumentación de la política de su supuesto con la intervención de la gobernanza, el sistema de la política y el diseño de instrumentos; lo que permite dividir la política en instrumentos, mostrar los modos de gobernanza y la interacción existente en el tema de investigación. La importancia radica en las calibraciones en los

instrumentos que los generadores de la Política efectúen para cumplir con los objetivos propuestos, determinando así la coherencia entre objetivos y medios. A continuación se presenta una tabla que explica la taxonomía modificada de los componentes de la política propuesta por Hall de acuerdo a niveles de abstracción (tabla 1.4.):

Tabla 1.4. Niveles de abstracción de una Política Pública

	Modos de Gobernanza (Nivel Macro)	Sistema de la Política (Nivel Meso)	Diseño técnico de instrumentos (Nivel Micro)
Grado de abstracción	Abstracción de nivel alto (+)	Operacionalización a nivel de programa (+/-)	Medidas específicas (-)
Objetivos	Meta, finalidad de la Política: Planteamiento general de un gobierno en un área de Política. Ejemplo: protección ambiental, desarrollo económico.	Objetivos intermedios: Programas para conseguir metas de la Política Ejemplo: Salvando el hábitat de vida silvestre o de especies, incrementando el nivel de cosecha para crear trabajo de procesamiento	Objetivos inmediatos: Requisitos para conseguir objetivos de la política Ejemplo: Consideraciones sobre el tamaño óptimo de las zonas ribereñas del lecho de ribera designadas, o niveles sostenibles de cosecha
Medios	Instrumentos Lógicos: Instrumentos organizativos para conseguir metas de un gobierno Ejemplo: Preferencias del uso de instrumentos coercitivos, o persuasión moral	Mecanismos: Mecanismos específicos para conseguir los objetivos de un programa (NATO) Ejemplo: El uso de diferentes herramientas tales como incentivos fiscales o empresas públicas	Calibración de instrumentos: Ajuste de instrumentos específicos para conseguir los objetivos de una política. Ejemplo: Las designaciones de niveles más altos de subsidios, el uso de directrices obligatorias, voluntarias o estándares

Fuente: Adaptado de Cashore y Howlett (2007, 39).

Por su parte May (1992), sostiene que a través de la implementación se puede obtener un aprendizaje de dos vías: instrumental y político. El primero, se refiere a los instrumentos que

se deben utilizar para abordar el problema y el segundo, aborda la comprensión del contexto político en el que se desarrolla la política.

En el mismo sentido Zittoun (2015), sostiene que la coherencia entre los objetivos propuestos y la selección de las alternativas entendidas como instrumentos de política, pueden traer consigo resultados imprevistos o fallos de política. Para el autor dicha coherencia de los elementos mencionados: instrumentos de política y contexto político, permitirían desarrollar mejores argumentaciones y estrategias a fin de neutralizar las dificultades, los resultados no deseados y fracasos de implementación de la Política.

A fin de comprobar de manera práctica la hipótesis de la investigación propongo el modelo modificado por Cashore y Howlett (2007) con el objetivo de identificar los instrumentos que están siendo empleados por la Política Pública implementada que se relacionan con la gobernanza de interacción. Resulta importante señalar que a través de esta propuesta, se puede comprobar la coherencia o no de los objetivos de la política en relación a los instrumentos.

En conclusión la falta de coherencia en los instrumentos de la Política conlleva a una falla de implementación de una Política Pública. Por lo anteriormente expuesto se analizará la implementación de la Política y su coherencia entre objetivos e instrumentos para identificar una falla de Política Pública.

1.2. La Gobernanza de Interacción en la Falla de Políticas Públicas

1.2.1. El marco institucional y la coordinación de actores

El término institución se emplea para explicar: “Un conjunto más o menos coordinado de normas y procedimientos que rigen las interacciones y comportamientos de los actores y organizaciones. (Powell y Di Maggio 1991, citados por Lascoumes y Le Gales 2007, 8).

El concepto anterior sugiere que antes de introducirnos al análisis del enfoque institucionalista se hace necesario explicar en forma sintética las perspectivas epistemológicas y dimensiones que se inscriben en el debate de las Políticas Públicas y la manera como dichos enfoques conciben a la falla o fracaso de Políticas.

Así tenemos que, las Políticas Públicas se basan en distintas perspectivas epistemológicas como modelos de análisis que según Roth (2002), se dividen en tres grandes corrientes: la

primera, centrada en la sociedad; la segunda, en el estado y finalmente las teorías mixtas o intermedias. De la misma manera Meny y Thoening (1992), manifiestan que los modelos de Políticas Públicas se organizan en tres grupos: los modelos del enfoque social, que privilegian al individuo; los modelos desde un enfoque estatista, que otorgan al Estado un rol protagonista y los modelos de enfoque híbrido, que buscan el equilibrio entre el Estado y la sociedad.

Sin embargo para otros autores, para entender de mejor manera desde donde se han explicado las Políticas Públicas, no es necesario efectuar una fragmentación epistemológica; sino más bien, distinguir enfoques o dimensiones que se inscriben en la mencionada discusión.

En este sentido, se acoge el criterio de los autores (Aguilar 2003, Parsons 2007, Roth 2008 y Fontaine 2015), quienes señalan que para realizar un análisis de políticas se debe partir de una tipología simple de tres enfoques teóricos generales: el racionalismo, el cognitivismo y el institucionalismo.

En primer lugar, el racionalismo plantea la formulación de Políticas Públicas a través de métodos, protocolos, técnicas precisas y consistentes donde los intereses de los actores permiten adoptar la mejor decisión para la construcción del ideal de una Política Pública. Es decir, su análisis se centra en las decisiones de acción individual que buscan patrones de comportamiento universales. Para Quade (1986), el racionalismo persigue conseguir la mejor opción, mermando lo indeseable y extendiendo lo deseable a fin de resolver un problema dentro de un determinado contexto, privilegiando el mejor escenario de la Política Pública.

Los racionalistas observan la falla de políticas cuando no es posible alcanzar los objetivos propuestos de la Política Pública, debido a que la función principal de la implementación consiste en identificar los factores que pueden condicionar el logro de los objetivos. Cuando no se logra el objetivo lo consideran un problema administrativo y económico. Por consiguiente, la política fracasa por la insuficiencia de recursos y conflictos burocráticos. Por otro lado, se puede observar la falla de política ya que esta no constituye una secuencia lineal, existe interacción de múltiples actores con intereses, valores y visiones distintas que no necesariamente se circunscriben en un patrón.

En segundo lugar, el enfoque cognitivista, define a las Políticas Públicas como una constante discusión entre las coaliciones que buscan implementar sus visiones y principios del mundo en relación a su propio sistema de creencias, conocimientos e ideas en la formulación de Políticas Públicas. Para Müller (2010), las ideas son una representación de la sociedad que operan como un sistema de creencias que orientan las conductas públicas.

Elmore (1979,605), señala que: “El más serio problema del levantamiento hacia adelante es su implícita y no cuestionada suposición de que los creadores de la política controlan los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que afectan la implementación”. En este caso para los cognitivistas la falla de implementación puede ser observada cuando las Políticas Públicas son consideradas como un proceso de arriba hacia abajo (*top down*) sin considerar el proceso de abajo hacia arriba (*bottom up*), debido a que en este enfoque se continua con el predominio de la visión racionalista ideal sin coordinación de actores entre los diseñadores de la política y los implementadores de la misma.

Finalmente Rhodes (1997), resalta la importancia de la estructura de las instituciones como un elemento central que esta sobre las relaciones interpersonales. Se destaca la jerarquía de las instituciones para cumplir los objetivos con reglas de juego claras y precisas que influyen en los intereses y comportamiento de los actores para la toma de decisiones. Las instituciones en este caso, son normas que regulan el funcionamiento de la sociedad.

Los institucionalistas e instrumentalistas observan la falla basados en el rendimiento de la política por la efectividad de los instrumentos empleados determinando su grado de eficiencia y de coherencia. Por consiguiente, la falla están condicionadas por los actores que toman las decisiones, sus intereses, sus orientaciones cognitivas, por las características del contexto y la elección de los instrumentos de política.

Peters (1999), presenta a la institución como una base y condición fundamental en el análisis de la política con diferentes enfoques o diseños institucionales para analizar la realidad política y económica. A su vez Thoening (2003), señala que el institucionalismo evoluciona hacia otros puntos de vista: económico, histórico, normativo, neoliberal, cultural y sociológico.

Para Steinmo (2004), el Neoinstitucionalismo define las normas de las instituciones políticas, las reglas de juego del comportamiento político y por consiguiente dan forma a los resultados. Lecours (2005), propone que en el Neoinstitucionalismo las instituciones las reglas y las estructuras que las regulan ocupan un rol predominante; de tal manera que, las instituciones constituyen elementos cambiantes de intervención e influencia.

El nuevo institucionalismo o Neoinstitucionalismo, que abarca los enfoques sociológicos que incluyen al institucionalismo normativo, los enfoques históricos y los de elección racional o económico fue propuesto por varios autores como: (Powell y DiMaggio 1981, March y Olsen 1989, Steinmo, Thelen y Longstreth 1992, Hall y Taylor 1999, Thelen 2004, Streeck and Thelen 2005), señalan que las instituciones delimitan el comportamiento de los actores dentro del medio social, donde los resultados de las actividades humanas y su interacción tienden a legitimarlas.

El Neoinstitucionalismo histórico, fue una de las primeras corrientes institucionalistas que estudia las influencias y arreglos institucionales en forma cronológica a través del tiempo. Pierson y Skocpol (2005) y Steinmo (2001), señalan que el Neoinstitucionalismo histórico es un enfoque de estudio a largo plazo de los grupos de interés, organizaciones, estructuras y procesos políticos donde las ideas, los actores y las instituciones están en constante disputa.

La perspectiva del Neoinstitucionalismo económico o de elección racional señala que en los individuos existe el interés de tomar las decisiones basados en el costo-beneficio de los cursos de acción implementados. Para North (1990); DiMaggio y Powell (1981) y Scott (2001), las instituciones contienen reglas, normas, esquemas y estructuras que determinan las limitaciones para los actores del Estado, el mercado y la sociedad civil.

El Neoinstitucionalismo normativo, está determinado por reglas y marcos normativos con el fin de crear poder en las organizaciones para dar forma al comportamiento social a través de cambios institucionales. Según este enfoque, los actores toman sus decisiones no por sus intereses o preferencias, sino en base a las normas, reglas y tradiciones de la organización. March y Olsen (1989).

El Neoinstitucionalismo sociológico, llamado por algunos autores como Neoinstitucionalismo normativo es analizado en los estudios pioneros de March y Olsen (1989) en el campo de la

sociología y la teoría de las organizaciones, donde se destaca la importancia de las normas o valores dentro de las organizaciones para explicar la conducta de sus miembros. Es decir que el Neoinstitucionalismo sociológico, observa la normatividad de las conductas individuales y su ajuste con las reglas colectivas.

Schmidt (2006), sostiene que el Neoinstitucionalismo sociológico estudia la vida social en contextos culturales definidos considerando a las instituciones como organizaciones sociales que regulan las interacciones de los individuos en sociedad. Para Ostrom (2000), las instituciones se originan de las múltiples negociaciones e interacciones de los distintos actores. March y Olsen (1989), destacan la importancia de la relación entre individuos e instituciones, concibiendo a las segundas como marcos de referencia cultural que establecen el comportamiento de los primeros.

Lascoumes y Le Gales (2007), sostienen que los instrumentos pueden ser observados como instituciones y la falla de implementación a través de los resultados de la política y su rendimiento.

En síntesis, se puede considerar que los modelos de análisis y enfoques teóricos es posible pensarlos en tres dimensiones básicas a través de las cuáles de pueden generar las distintas explicaciones para el análisis de las Políticas Públicas: los intereses de los actores, las instituciones y las ideas. Surel (1998).

En definitiva, luego del análisis efectuado sobre las distintas perspectivas y corrientes teóricas, asumo el Neoinstitucionalismo sociológico propuesto por March y Olsen (1993), como el enfoque teórico que explicaría la falla o fracaso de Políticas Públicas en el control del comercio informal observado a través de los instrumentos de Políticas, donde se presta singular atención a los aspectos racionales, relación entre individuos, estructuras de organizaciones como marcos de referencia que determinan el comportamiento de los individuos ya que no se pueden considerar otras alternativas fuera de las normas de la cultura institucional.

Por otro lado, se puede observar que existe una estrecha relación entre las instituciones, las reglas y normativas institucionales, los intereses de los actores, sus ideas, creencias y sus

instrumentos de acción. Por consiguiente, se debe considerar también el análisis de los instrumentos para la solución de los problemas sociales.

En relación a la coordinación de actores en la aplicación de la Política Pública, recurriremos a la propuesta de Fung (2003), quien manifiesta que el poder social en general, depende del perfil de las instituciones que operan en él; de esta manera, los grupos de interés buscan obtener el favor de la mayor cantidad de decisiones gubernamentales, generando dos dimensiones y cuatro tipos de gobierno; así las cosas, se puede observar la falla de política a través de la dificultad de dicha coordinación de actores dentro de tres aspectos: el primero, de acuerdo a la existencia de interacción de dichos actores y su coordinación en los procesos de implementación de la política; el segundo, por el papel que desempeña el gobierno local en la política y proceso de toma de decisiones que como ya se ha explicado en párrafos anteriores puede ser vertical-jerárquico, antagónico, cooperador o participativo y finalmente, que tipo de actores clave participan en dicho proceso de Política Pública.

Dentro de la presente investigación la coordinación será analizada desde un enfoque de gobernanza, donde con la participación de actores estratégicos es clave para la solución del problema del comercio informal en la vía pública. Dicho análisis deberá tomar en cuenta los siguientes aspectos: las alianzas y concertación entre el gobierno central, local y sobre todo con los diferentes grupos de interés.

La toma de decisiones obedece a un proceso específico que ocurre en diferentes ámbitos y niveles institucionales que culminan en una Política Pública capaz de resolver situaciones percibidas como problemáticas. Se destaca entonces la importancia de la toma de decisiones, ya que implica una coordinación de varios individuos que toman una elección en conjunto con una dinámica de cooperación, interacción, integración, intercambio y autonomía de actores involucrados que conducen al éxito o fracaso de una Política Pública.

Knoke (1993), en cuanto a la toma de decisiones presenta las siguientes categorías que conforman la red: Dominio Público (espacio donde se da la toma de decisión, la arena de lo político, participación actores con un interés y pensamiento común), Eventos (propuestas concretas para la resolución de un problema), actores (individuos o colectivos), relaciones (interacción entre los actores, y su influencia) y Acciones (mecanismos de influencia y dominación).

Knoke (1993), sugiere que en la toma de decisiones, de una Política Pública se involucre a varios actores, tomando en cuenta que al momento de tomar una decisión, serán menos actores involucrados en dicha toma de decisiones. Lo que se hace según esta teoría es filtrar a los actores claves y desvincular a los actores que no son influyentes.

Para Avritzer (2002), las ventajas o desventajas de la participación jugaron un papel central en la reconstrucción de la teoría democrática. Intentó abordar estos problemas dándoles el nombre de elitismo democrático; el mismo que se basa en dos tesis principales: En primer lugar que para ser preservado, la democracia debe limitar el alcance de la participación; y, la segunda que la única manera de hacer que la toma de decisiones democrática sea racional es limitarlo a las élites y restringir el papel de las masas. Según este criterio, la participación ciudadana, en cierto sentido no es beneficiosa en el proceso de toma de decisiones.

Posteriormente Avritzer (2010, 26) propone la transformación del concepto de soberanía con una nueva teoría de formas emergentes de participación y una representación institucionalizada de la sociedad civil señalando que: “Las nuevas formas de participación conceden una plena capacidad deliberativa a los actores sociales a través del surgimiento de diseños participativos decisivos para el éxito de las instituciones.”

De esta manera Avritzer, destaca algunos modelos alternativos de Políticas Públicas basados en la inclusión política a través de la participación de actores sociales excluidos de los procesos de formulación e implementación de Políticas Públicas con la finalidad de modelar las mismas. En definitiva, la participación institucionalizada o mejor dicho las instituciones para el autor son espacios de inclusión política que posibilitan la participación ciudadana y que generan mecanismos de representación.

La participación entonces, contribuye al gobierno justo, a los diseños e iniciativas institucionales generando según Fung el denominado poder de contrapeso, definido como: “Las formas en que los actores poderosos que gozan de un acceso privilegiado a los foros de toma de decisiones pueden ser desafiados, e incluso derrotados, de vez en cuando, por lo débiles y menos organizados a través de lucha de organizaciones, actividades, grupos de interés, movimientos sociales, redes de profesionales”(Fung y Wright 2003, 431).

Para determinar el tipo de institución que tienen los ciudadanos, recurriremos a la ponencia de Fung y Wright (2003), quien manifiesta que el poder social en general, depende del perfil de las instituciones que operan en él. De esta manera, los grupos de interés buscan obtener el favor de la mayor cantidad de decisiones gubernamentales, generando dos dimensiones y cuatro tipos de gobierno (tabla 1.5.):

Tabla 1.5. Dimensiones y Tipos de Gobierno

		<i>Carácter del proceso de toma de decisiones</i>	
		Antagónico	Cooperador
<i>Estructura del Gobierno local</i>	Vertical/Jerárquico	Política convencional de grupos de interés	Solución de Problemas por parte de expertos. Legislación negociada
	Participativo	Reuniones de ciudadanos y funcionarios en algunas ciudades	Gobierno Participativo con Poder de decisión

Fuente: Basado en tipos de estructuras y procesos de Gobierno. Fung y Wright (2003, 433).

Se establece entonces que, como ideal, el lugar efectivo de la participación debería ubicarse en el cuarto cuadrante. En consecuencia estaríamos hablando de un gobierno local participativo con un carácter de toma de decisiones cooperador.

Fung y Wright (2003), como podemos observar otorga al modelo institucional un papel importante argumentando que el éxito de las instituciones participativas no solo depende del diseño institucional sino de la articulación y organización de la sociedad civil así como también de la voluntad política. La participación ciudadana entonces, es uno de los instrumentos de los ciudadanos para influir en el proceso de toma de decisiones con los que se lograría una reorientación de las Políticas a través de los procesos participativos.

Por otro lado Annunziata (2011), se refiere a dispositivos de mejora en tres variables que se presentan como líneas de abordaje desde la gestión, la participación ciudadana y la deliberación pública: la gestión, se refiere a nuevas formas de intervención pública como dispositivos de mejora; la participación, a respuestas participativas frente a la crisis de la representación y la tercera, a la construcción de escenarios de debate público que trasciendan las fronteras de los municipios. De esta manera, se llega a tres modelos de Planificación Estratégica: Tecnocrático=gestión, Concertacional= Negociación Consensual=Deliberación.

En conclusión, los dispositivos de participación comunitaria, son dispositivos de gestión que facilitan la solución de problemas, abordando propuestas de una solución cooperativa, acondicionadas a las situaciones de cada localidad con la colaboración sostenida de los residentes, ejerciendo una cierta función de contrapeso ante el gobierno, dejando a un lado los modos antagónicos y convirtiéndose en modos cooperantes de participación para la toma de decisiones.

Para McConnell (2010), la falta de apoyo y oposición en una definición de fracaso político nos permite reconocer que la política no se produce e implementa en un vacío. Por lo tanto, las políticas que fallan fundamentalmente sobre el terreno también pueden mantenerse vivas mediante coaliciones.

Después del análisis de definiciones y descripciones, podemos concluir que la implementación de una política pública puede ser influenciada por diferentes variables, dónde la participación ciudadana constituye un factor que puede lograr o impedir el cumplimiento de los objetivos planteados inicialmente.

1.2.2. Incidencia de la Participación Ciudadana como un problema de Gobernanza

A fin de comprender la incidencia de la participación ciudadana como un problema de Gobernanza, empezamos definiendo los dos términos.

En primer lugar, la participación ciudadana es:

Una relación entre ciudadanos y el Estado en múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades. Ya sea en colectivos organizados o a través de partidos políticos, bien para exigir cuentas a los funcionarios públicos o demandar un servicio, o con la finalidad de elegir representantes o quejarse por un bien mal distribuido... (Isunza 2006, 266).

Una institución sin lugar a dudas está conformada por dos pilares fundamentales: representación y participación. Es este caso la participación se configura como una nueva forma de promover la rendición de cuentas, el empoderamiento, la asociación, la cooperación, la gestión; en fin es una nueva opción de democracia (Avritzer, 2010).

Heclo (1978), por su parte en “Las redes de Asuntos y el poder ejecutivo” pone en escena a las redes de asuntos, y las define como un grupo en donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de política pública, incluyendo a participantes de todo tipo: dirigentes, académicos, científicos e incluso los grupos de poder. Pueden formar o no un grupo de acción (coalición) o un grupo de creencias comunes (organización convencional de interés). Esto quiere decir que, mediante la incorporación de las personas se podría incrementar el grado de control social, promoviendo la conformación de relaciones entre la comunidad y las instituciones del Estado; por otro lado, la participación de la comunidad permitiría la redefinición de políticas y la toma de decisiones acertadas.

En segundo lugar la “Gobernación/gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección.” (Aguilar 2008, 90).

Hufty (2008), señala que la gobernanza es el resultado entre el gobierno, los actores sociales y políticos con el fin de llevar a cabo una Política Pública. Para el autor la gobernanza:

La gobernanza constituye una herramienta analítica para la comprensión de los procesos de acción colectiva, que organiza la interacción de actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una sociedad toma e implementa sus decisiones y determina sus conductas. (Hufty 2006, 2).

Estos conceptos demuestran que la Política Pública hay que entenderla como la consecuencia de una acción colectiva. (Börzel 1997, Hill y Hupe, 2009), desde esta noción, señalan que los gobiernos requieren de la participación de múltiples actores no solo con el objetivo de implementar o ejecutar lo planeado sino para garantizar la cooperación y coordinación de actores específicos.

La falta de coordinación, el trabajo asociado y la coalición pueden impedir la implementación de estrategias y la creación de alianzas activas entre los actores institucionales, actores estratégicos y la sociedad civil; por tal motivo, se deben encontrar los mecanismos idóneos para generar una deliberación y participación permanente que sea equitativa, inclusiva, interactiva y sobre todo sostenible en tiempo y espacio.

Desde la visión normativa del buen gobierno, es posible mostrar que la incapacidad en promover la participación, es revelar una incapacidad para gobernar ya que uno de sus componentes principales es la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos para la toma de decisiones políticas en temas de interés nacional y local. Entonces la articulación de actores estratégicos se considera vital para consensuar y alcanzar las metas propuestas.

Con los antecedentes expuestos el propósito del presente análisis consistió en establecer la manera en que la participación comunitaria influye en los procesos de gobernanza. En este sentido, las políticas públicas y de participación ciudadana deben enmarcar las orientaciones necesarias para tutelar las acciones de las autoridades e implementar las estrategias necesarias tanto locales como estatales que respondan a demandas, que comprenderán la participación y coordinación actores gubernamentales y de la sociedad en el proceso de formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas, basadas en la estructura de las redes de Políticas Públicas.

Los dispositivos participativos posibilitan una relación directa entre gobernantes y gobernados donde prima el imperativo de la escucha en una dinámica de presencia y participación articulada. No se requiere recurrir al bien común sino a una dinámica de la particularidad que encuentra su mejor forma de resolución en los dispositivos de democracia participativa.

Estos dispositivos participativos adquieren presencia en el marco de los gobiernos locales descentralizados y en el marco de la resolución de problemas de gobernanza territorial. Es decir, saber que desea cada comunidad para generar una respuesta específica a través de proyectos particulares, dando cabida a una lógica de gestión pública que desarrolla la dinámica de gestión por proximidad como lógica de interacción entre lo político y lo social, entre los representantes y representados y con una lógica de gestión pública que pretende resolver los problemas más apremiantes de los individuos en sus unidades socio espaciales.

1.3. Operacionalización de variables

1.3.1. Influencia de las instituciones en la coordinación e interacción de los actores

La problemática generada en el espacio público despierta el interés de varios actores que requieren una visión más amplia; razón por la cual, se destaca la importancia de la investigación como una herramienta de observación de la implementación de la Política

Pública y las formas de interacción entre el gobierno local, la comunidad, los comerciantes autónomos regularizados y los comerciantes informales.

Así las cosas, vemos que podemos hablar por un lado de una falla de política a partir de la falla de implementación y la coherencia de los instrumentos de Políticas Públicas y por otro lado explicar de manera concreta la razón por la que los marcos institucionales inciden en la coordinación de los distintos actores involucrados y por consiguiente en el éxito o fracaso de dicha Política Pública.

Para observar la falla de Política de control del comercio informal a través de la tipología de instrumentos se efectuará un análisis en primer lugar de la normativa existente a través de las ordenanzas que regulan el comercio autónomo; en segundo lugar, se identificarán las autoridades pertinentes y sus competencias en el control del comercio informal entre secretarios, directores, comisarios y policías metropolitanos; en tercer lugar, se determinará si existen fuentes de financiamiento para desarrollar la política dentro de las entidades municipales y finalmente se efectuará un estudio de la estructura municipal existente que lleva a cabo dicha política.

Un componente importante de la presente investigación es contribuir con un aporte analítico e interpretativo sobre la temática de comercio ambulante no regularizado y las respectivas políticas públicas de control de comercio informal aplicadas por el gobierno local. Al ser un estudio de carácter social y estar latente durante varias décadas, es pertinente abordar la problemática de control del comercio informal en el espacio público, ya que existen en nuestro país pocas instituciones que han estudiado el tema y sus efectos sociales, políticos y económicos. Por tal motivo, la propuesta planteada a través del análisis de las Políticas Públicas, sus alcances de objetivos medios y coherencia con los instrumentos, permitirán la realización de un análisis académico que contribuya al planteamiento, desarrollo y ejecución de las mejores estrategias control de la venta ambulante y recuperación del espacio público y sobre todo una comprensión crítica y reflexiva de este fenómeno social.

1.4. Modelo NATO

El análisis de datos y la recopilación de la información se realizarán en base a la siguiente matriz de operacionalización de variables (tabla 1.6.):

Tabla 1.6. Matriz de Operacionalización de variables

Variables	Ámbitos de observación	Preguntas guía	Fuentes	Técnicas/Registro
VARIABLE INDEPENDIENTE Gobernanza de Interacción	Tipos de interacción de actores	<p>¿Cuál es la dificultad que se presenta en la coordinación de actores?</p> <p>¿Cómo coordinan los actores en el proceso?</p> <p>¿Existe o no interacción y coordinación en el proceso de implementación de la Política?</p>	Gobierno local, Actores políticos y sociales, Información secundaria sobre políticas implementadas en cada periodo	Entrevistas: Ex alcaldes, Concejales de la Comisión de Comercialización, Presidente de la Asociación de Comerciantes Autónomos Regularizados, Presidente de la FEDECOMIP, Ex Directores y Director de la Policía Metropolitana; Director de la AMC, Director de la ACDC Matrices de contenido
	Rol del Gobierno Local	¿Cuál es el papel del Gobierno local en la Política y en el proceso de toma de decisiones?	Gobierno local, Actores políticos y sociales, Información secundaria sobre políticas implementadas en cada periodo	Entrevistas: Ex alcaldes, Concejales de la Comisión de Comercialización. Matrices de contenido
	Participación de actores en el proceso	<p>¿Qué tipo de actores clave participan en el proceso?</p> <p>¿Cuál es el lugar efectivo de la participación?</p> <p>¿De qué manera la participación influye en los procesos de gobernanza?</p> <p>¿La articulación de actores estratégicos se considera vital para consensuar y alcanzar las metas propuestas?</p>	Gobierno local, Actores políticos y sociales, Información secundaria sobre políticas implementadas en cada periodo	Entrevistas: Ex alcaldes, Concejales de la Comisión de Comercialización, Presidente de la Asociación de Comerciantes Autónomos Regularizados, Presidente de la FEDECOMIP, Ex Directores y Director de la Policía Metropolitana; Director de la AMC, Director de la ACDC Matrices de contenido Fichas bibliográficas
	Objetivos y Metas	<p>¿Cuáles son los objetivos planteados?</p> <p>¿Responden los objetivos y las metas a los medios? Se redefine la instrumentación en el período de tiempo analizado? Mix y Calibración de instrumentos</p> <p>Análisis de los niveles de instrumentación de la</p>	Gobierno Local	Análisis de documentación Entrevistas a funcionarios municipales

VARIABLE DEPENDIENTE Falla de Políticas Públicas		Política y su coherencia entre objetivos y medios ¿Qué mecanismos se han utilizado para el control?		
	Nodalidad	¿Qué dependencias municipales pueden proporcionar información relevante? ¿Existen datos e información sobre la cantidad y ubicación de vendedores no regularizados?	Gobierno Local, Información secundaria sobre Ordenanzas y resoluciones	Entrevistas: Ex alcaldes, Concejales de la Comisión de Comercialización, Presidente de la Asociación de Comerciantes Autónomos Regularizados, Presidente de la FEDECOMIP, Ex Directores y Director de la Policía Metropolitana; Director de la AMC, Director de la ACDC Matrices de contenido
	Autoridad	¿Cómo se utiliza la normativa en las políticas? ¿Cuáles son las competencias de cada autoridad en la Política? ¿De qué manera se ha estructurado el control del EP?	Gobierno Local, Información secundaria	Entrevistas: Ex alcaldes, Concejales de la Comisión de Comercialización, Presidente de la Asociación de Comerciantes Autónomos Regularizados, Presidente de la FEDECOMIP, Ex Directores y Director de la Policía Metropolitana; Director de la AMC, Director de la ACDC Matrices de contenido
	Tesoro	¿Fuentes de financiamiento de la Política? Multas Presupuesto de cada entidad municipal	Gobierno Local, Información secundaria	Entrevistas: Ex Directores y Director de la Policía Metropolitana; Director de la AMC, Director de la ACDC Matrices de contenido
	Organización	¿Cuál es la estructura institucional de la Política? ¿Qué dificultades han encontrado en la organización?	Gobierno Local, Información secundaria	Entrevistas: Ex alcaldes, Concejales de la Comisión de Comercialización, Ex Directores y Director de la Policía Metropolitana; Director de la AMC, Director de la ACDC Matrices de contenido

Fuente: Elaborado a partir de Howlett (2009, 82) y Plan Maestro de Comercialización del DMQ (2014).

Capítulo 2

Espacio público y comercio informal como problema de Políticas

El incremento del comercio informal en la vía pública constituye una actividad que se desarrolla en los espacios urbanos que se reconocen como públicos. Su uso puede generar una serie de conflictos entre los actores sociales involucrados: el resto de la sociedad frente a los comerciantes no regularizados y el derecho del empleo del espacio público frente al derecho al trabajo. En este sentido, el comercio informal es un fenómeno que permite en cierta medida observar relaciones de poder y de exclusión.

Por lo expuesto, podemos observar como datos empíricos de las características del problema que el comercio informal es un tema complejo que ocasiona diversas complicaciones dentro del espacio público: deterioro del espacio urbano, inseguridad, insalubridad, saturación peatonal y vehicular, dificultades sociales políticas y económicas entre otras. Frente a esta problemática, se han generado varias respuestas de Políticas Públicas principalmente desde los municipios para establecer un control de la venta informal en la vía pública.

En el presente capítulo se harán evidentes los problemas más visibles que se observan en el espacio público por la presencia de los vendedores informales relacionados con la congestión vehicular, la planificación e infraestructura urbana, la salubridad, la seguridad, la degradación ambiental entre otros. Se mencionarán también las acciones de control y Políticas Públicas exitosas y fallidas propuestas por las autoridades de turno a través de normativas que regulan el uso del espacio público y programas de reordenamiento encaminadas a tratar de resolver este fenómeno social.

El objetivo del Estado del Arte Temático planteado permitirá demostrar que el comercio informal es una actividad en permanente crecimiento, convirtiéndose en uno de los fenómenos más evidentes en la mayoría de las ciudades al generar implicaciones de diversa magnitud y por supuesto, distintas alternativas de solución, inquietudes, debates y estudios con diferentes enfoques y puntos de vista. Es evidente entonces que el tema de control del comercio informal en el espacio público, se ha analizado desde diferentes perspectivas; sin embargo, al existir un relativo vacío desde la visión de las Políticas Públicas y una vez demostrado que representa un tema de especial atención, es importante presentar el presente trabajo de investigación, analizándolo desde dicha perspectiva.

2.1. El control del Espacio Público

2.1.1. La noción de Espacio Público e Informalidad

Antes de describir la forma en la que opera el control del espacio público, es necesario analizar las distintas maneras de concebir al espacio público y a la informalidad desde la perspectiva de varios autores. Por tal motivo, en las siguientes líneas se expondrán algunos de sus criterios por considerados los más relevantes y por tener relación con el tema de estudio. En cuanto al espacio público Mela (1996), lo define como un territorio sin dueño, donde todos tienen los mismos derechos. Es decir, es un lugar neutro y un punto de encuentro en el que no se puede determinar el éxito de una confrontación.

Como categoría analítica Habermas (1984), plantea la noción de esfera pública como un territorio de la vida social al que los ciudadanos tienen acceso a fin de generar la opinión pública. En el mismo sentido como Hanna Arendt (1993), manifiesta que los espacios públicos son necesarios para que exista la ciudadanía, ya que en ellos la política es una acción libre de los ciudadanos.

Para Delgado (1999), el espacio público es “la urbs, la civitas y la polis”. La primera noción, hace referencia al espacio colectivo y al territorio urbano; la segunda, se identifica con la urbanidad y su construcción social; y, la tercera con el espacio político.

El espacio público según Carrión (2005), pierde claridad ya que puede incluir conceptos como plaza, calle, parque o de manera general ciudad. Sin embargo, en forma esquemática Ramírez (2002), define al espacio público como algo intangible que se relaciona con la esfera pública como una expresión del conjunto de la sociedad que se materializa en prácticas culturales, ciudadanas y se expresa en territorios comunes.

Harvey (2006), plantea que el espacio público, es una relación de asociación e identidad entre espacio urbano y esfera política.

Este primer grupo de autores como podemos observar, plantean la noción de espacio público como una construcción entre el espacio urbano y esfera política; es decir un vínculo entre lo territorial, lo físico, lo espacial y la comunicación, el encuentro, la opinión. Se habla entonces de una noción de espacio público como una articulación entre ciudadanía y reflexión política.

Otros autores definen al espacio público como:

Un espacio multidimensional que puede definirse de muchas formas según pongamos nuestra mirada en sus formas (espacio libre, espacio abierto, espacios transición), en su naturaleza (régimen de propiedad, tipo de gestión), en los usos y funciones que allí se desarrollan (espacio para el colectivo, común, compartido), o en el tipo de relaciones que se establecen (espacio de la presentación y representación, democracia, protesta, fiesta, etc.). Espacios con dimensiones muy diversas pero casi todas ellas relacionadas con un aspecto: el lugar de la expresión y representación social, civil y colectiva, el espacio democrático por excelencia, el espacio común. (Bellet Sanfeliu 2009, 1).

Para los autores anteriores, la dimensión territorial denominada también físico urbanística caracteriza al espacio público como un entorno visible, abierto a todos, accesible y multifuncional. La dimensión jurídico-política, considera al espacio público como un derecho de la ciudadanía y una categoría que conecta a las demás dimensiones estableciendo el diálogo entre la administración pública, propietaria del territorio y la ciudadanía, facultada al uso del mismo.

Según Bellet Sanfeliu (2009) la dimensión social, define al espacio público como base de la integración con relaciones de poder que garantizan su uso equitativo. La dimensión económica, establece la apropiación del espacio público de acuerdo a su uso específico y actividad económica. La dimensión cultural o simbólica, dónde el espacio público representa lo material e inmaterial, las pautas culturales, el patrimonio, la identidad que adquieren importancia por la ciudadanía.

La dimensión de movilidad y apropiación, que concibe al espacio público como una interrelación social, el consenso y los cambios que requiere dicho espacio; y, finalmente la dimensión virtual, dónde el espacio público disipa su significado y se integra como un lugar funcional con transformaciones de sociedad, urbanidad y ciudad.

En una concepción contemporánea, Aramburú (2008), señala que el espacio público es un concepto urbanístico compuesto por todo aquello que no constituye propiedad privada como las plazas, las calles, los parques y un concepto político o de esfera pública como un ámbito de deliberación democrática, abierto a la sociedad.

El criterio de los autores anteriormente citados plantea la noción de espacio público como el articulador de un concepto urbanístico y uno político. Se ofrece entonces, un estudio de la ciudad desde un enfoque social, tratado por la Sociología Urbana, disciplina que asocia lo espacial y lo social en cinco campos de estudio: la centralidad, la territorialidad, la urbanidad, la segregación y el espacio público. Como podemos ver, la Sociología Urbana constituye una rama de estudio que nos ayudará a entender mejor el tema de investigación ya que vincula los aspectos de espacio público e informalidad.

Se hace necesario entonces, tener una idea de lo que se entiende por informalidad. Dentro de este aspecto, la Organización Mundial del Trabajo señala que, la informalidad y la marginalidad son conceptos introducidos por Hart (1970), quien en el informe de Kenya compara al sector informal con el concepto de pobres que trabajan en empleos no regulados y condiciones desfavorables. En este aspecto según Giosa, “La idea de informal se describía solo como oposición a las actividades formales, careciendo de un marco conceptual que lo defina.” (Giosa 2005, 4).

Para De Soto (1987), la informalidad es un sinónimo de extralegalidad donde el sector informal ocupa espacios del sector formal.

De manera general la exploración de la literatura realizada, muestra la existencia de una importante cantidad de estudios sobre el espacio público. Se hace necesario entonces, abordar el tema desde la Sociología Urbana a través del análisis de las ciudades y los lugares donde se presentan diversos problemas sociales, políticos, económicos y ambientales, desequilibrios urbanos asociados con la inequidad, la pobreza, la exclusión, la crisis económica, la metropolización y la globalización.

Como vemos, la informalidad puede definirse a partir de distintos criterios. Los principales se basan por el nivel de unidades de producción, el nivel de los trabajadores, la ubicación de la actividad, el nivel de organización y la posibilidad de mejoras en el empleo. Schneider y Enste (2000). El criterio anterior ayuda a relacionarlo con el tema de investigación y definir la informalidad en base a la ubicación de la actividad. Según Flodman Becker (2004), se considera a la informalidad cuando se identifica a los trabajadores en el hogar, a los vendedores callejeros y a los trabajadores temporales en cualquier actividad.

Es importante observar a la informalidad como un problema público que origina externalidades, una de ellas es la apropiación del espacio público por parte del comercio informal en la vía pública. La apropiación del espacio público por parte de estos actores puede excluir a los otros en la realización de una acción social. En este sentido Brown (1995) manifiesta que la ocupación física del espacio público priva a otros individuos de la libre circulación, de la recreación y de la comunicación de la vida comunitaria.

2.1.2. El Espacio Público como esfera de disputa

Para Jean Remy y Liliana Voyé (1981, 111), el espacio público puede ser a la vez un espacio de “orden y desorden”. Según estos autores, es necesario contar con ambas características para que la ciudad pueda tener identidad en la población; sin que esto implique, la ausencia de regulación y control.

Borja (2003), manifiesta que la ciudad es un espacio público que genera cohesión social e intercambio con la existencia de situaciones conflictivas y desigualdades progresivas. Duhau y Giglia (2004), señalan que el espacio público es un lugar o “espacio disputado” ya que hace referencia a un contexto específico en el ámbito urbano, dónde los conflictos llevados a cabo en forma legal tienen una disputa entre varios actores residentes y no residentes y la competencia de los usos que los mismos le otorguen al espacio privado y público, incluyendo áreas históricas y patrimoniales. Aramburú (2008), señala que los conflictos en el espacio público conviven con las ciudades, siendo sus causas diversas y complejas.

Las opiniones de otros autores, señalan que los espacios públicos son sitios de interacción de diferente clase, etnia, estado migratorio, etc. dónde se comparten criterios de diversidad con distintas visiones del mismo: de armonía o de conflicto. Así las cosas, Trivelli (2000), señala que el carácter múltiple de la ciudad vincula en un mismo espacio elementos públicos y privados en permanente acuerdo, tensión o contradicción.

Para Jáuregui (2009), en su publicación *La Ciudad del Devenir: economías informales, espacios efímeros*, lo informal es un fenómeno multidimensional, que vincula aspectos económicos, políticos, culturales y urbanísticos e implica una dialéctica entre el orden y el desorden donde se hace evidente una de sus principales problemáticas: la confrontación entre lo formal y lo informal.

El análisis de la literatura anterior demuestra que los centros urbanos, los centros poblados y sus entornos en los últimos años han tenido cambios y transformaciones significativas dentro del ámbito territorial con el apareamiento de áreas de atracción, ciudades policéntricas. Por esta razón, los modelos de configuración territorial entran en un proceso de consolidación de nuevas centralidades con nuevos desafíos, dinámicas propias, procesos de inclusión de la ciudad, de uso, apropiación y de movilidad que generan problemas de seguridad, degradación urbana y ambiental, saturación y ocupación de vendedores informales del espacio público y cambios sin planeamiento del uso del suelo.

A continuación se presentarán varios estudios realizados sobre el tema en el ámbito mundial. Empecemos con los casos analizados en Europa: Díaz (2011), manifiesta que desde el 2007 más de la mitad de la población habita en centros urbanos y grandes ciudades, provocando que individuos con diversas identidades colectivas se relacionen en los espacios públicos urbanos sobre todo en Europa, Bruselas, Berlín, Barcelona donde el 14% de la población de inmigrantes se encarnan de forma única en el tiempo y en el espacio entre los extraños, representando la urbanidad un espacio de condición, conflictividad y convivencia.

Estudios cualitativos y de percepción realizados en España por Alonso Matilde (2007), identifican una especial preocupación de la sociedad española por la inmigración desordenada y fuera de control al afectar la estabilidad laboral de la población de origen frente a la aceptación de trabajadores inmigrantes para recibir salarios menores; inclusive, aumenta su preocupación por el posible colapso de los servicios públicos, el desencuentro cultural, los problemas causados por los migrantes en los bloques de viviendas y en los espacios públicos en las ciudades de Cataluña, Madrid, Valencia, Andalucía, Murcia y Canarias.

Mena (2007), en su artículo publicado en la revista Centro de Estudios Andaluces señala que, en la realidad española y andaluza, el comercio ambulante y la venta callejera es una actividad realizada también por migrantes no regularizados, efectuada en forma precaria e informal como una alternativa de supervivencia y respuesta ante una discriminación de un mercado normalizado. El investigador manifiesta en su estudio, que solo para citar un ejemplo la población gitana muestra una clara tendencia por la venta ambulante con un 39% de su población en esta ocupación frente a otras actividades como trabajos domésticos, construcción, temporeros agrícolas, chatarreros entre otras.

Gans (1991), en su estudio sobre el desarrollo económico y sector informal en Montevideo quien manifiesta que, el 40% de las familias obtenía ingresos a partir del sector informal, convirtiéndose las calles de Montevideo en la mejor opción para la venta ambulante.

Rocha (2005), en la ciudad de Bogotá, intentó medir las externalidades negativas generadas por las ventas callejeras en cuatro sectores de la ciudad. En el estudio, se realizó un censo que reveló que las ventas callejeras con apenas el 2% de su participación, reducen el 14% de las ventas formales y 16% del empleo del comercio establecido; por lo que se genera una conflictividad entre los vendedores formales e informales.

Según Palacios (2011), la Encuesta Casen-Encuesta de Protección Social, los comerciantes ambulantes son el mayor grupo de trabajadores informales en Santiago de Chile. En este contexto, la visión de los comerciantes ambulantes es tener un permiso para realizar sus actividades en la vía pública o simplemente, realizar sus actividades sin la autorización correspondiente. El fondo Nacional de Seguridad Pública en su informe final del año 2015 indica según los estudios realizados que el 75% de los encuestados opinan que el comercio informal perjudica el comercio establecido y atrae a la delincuencia y que además el porcentaje de migrantes llega al 42% en el casco histórico de Santiago.

El Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa (CELARE), al referirse a la migración en su informe del año 2009, señala que no existe solo una migración desde América Latina y el Caribe hacia otros lugares, sino una gran cantidad de flujos intrarregionales y nacionales, sobre todo hacia los grandes centros urbanos, provocando grandes desalojos internos y estableciendo los denominados nichos o enclaves étnicos de trabajo o comercio formal e informal. La migración supone entonces, cambios profundos sociales y culturales que pueden culminar en la creación de grupos marginales con el apareamiento de graves conflictos.

Por otro lado, según los criterios señalados, la Organización Panamericana de la Salud (1994), manifiesta que la proliferación de la venta de productos en la vía pública en América Latina y otras regiones, se debe a varias causas y factores entre otras: deterioro de la calidad de vida en el campo, migración forzada y urbanización acelerada, exclusión social, desigualdad, inequidad, injusticia, desempleo, pobreza, el bajo nivel de salud y educación, la crisis social, política y económica. Estos problemas generarían entonces una visión de conflicto y armonía,

una dialéctica entre el orden y el desorden, con el apareamiento del autoempleo y actividades de trabajo por cuenta propia dentro del espacio público y con presencia de vendedores informales dentro las calles de la ciudad.

En definitiva, estamos hablando de un fenómeno complejo ocasionado por la reestructuración económica a nivel mundial desde el año de 1970 y la crisis en América Latina desde el año de 1980, donde el desempleo y la pobreza¹ constituyen factores que permiten tener un mejor panorama de la situación del vendedor informal en el espacio urbano.

Los datos estadísticos en el Ecuador, sobre desempleo y pobreza durante los años 2015 y 2016, evidencian una brecha entre la formalidad y la informalidad y relacionan la pobreza con la necesidad de supervivencia individual y familiar que se traduce en la ocupación de las ventas ambulantes en el espacio público generando problemas de seguridad, contaminación ambiental, deterioro del espacio público, presencia de personas con experiencia en calle y de extranjeros indocumentados, trabajo infantil, inseguridad vial, etc.

La histórica migración interna campo ciudad y extranjera, agudizadas por las transformaciones sociales, políticas y económicas a nivel mundial y local, también producen el crecimiento demográfico en las grandes ciudades y de sus espacios, desencadenando la búsqueda de alternativas de ocupación y trabajo informal en el espacio público a través del establecimiento de ventas fijas o ambulantes en lugares de gran concentración peatonal y vehicular.

¹ Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC): En el Ecuador, de acuerdo a datos del ENEMDU e INEC, en diciembre 2016 la tasa de desempleo alcanzó el 5,26% a nivel nacional. Entre diciembre 2015 y diciembre 2016, la tasa de desempleo aumenta 0,46 y el empleo adecuado disminuye en 5,3 puntos estas diferencias son estadísticamente significativas, mientras que la tasa de empleo inadecuado disminuye significativamente en 1,3 puntos porcentuales. Entre diciembre 2015 y diciembre 2016, la tasa de subempleo aumenta en 5,9 puntos porcentuales de 14,0% a 19,9%. Esta diferencia es estadísticamente significativa. Según esta encuesta, en el mismo período, para el área urbana, la tasa de desempleo aumenta 0,9 puntos porcentuales de 5,6% a 6,5%. Estas diferencias son estadísticamente significativas, el subempleo se incrementó de 12,7% a 18,8%. De la misma forma en el área rural, en diciembre de 2016, el desempleo disminuye en 0,4 puntos de 2,9% a 2,5% y el subempleo registra un 22,0%. En diciembre 2016, tanto la pobreza como la pobreza extrema por ingresos en el ámbito nacional, así como en las áreas urbana y rural, no presentan variaciones estadísticamente significativas con respecto a diciembre 2015. La pobreza nacional presentó 22,9% y la pobreza extrema nacional en 8,7%. En diciembre 2016, la línea de pobreza se ubicó en 2,82 dólares diarios y la línea de extrema pobreza en 1,59 dólares.

Al respecto, el autor Charmes (1995, 33), señala que: “el éxodo rural y el crecimiento urbano resultante no propiciaban un desempleo abierto sino, más bien, el desarrollo de actividades en pequeña escala que proveían de medios de subsistencia a los migrantes rurales y a los pobladores urbanos incapaces de conseguir un empleo en el sector moderno”

Para Gómez (2010), en Bogotá al tema del control del espacio público se le ha tratado de dar una solución inclusiva dirigida hacia los sectores vulnerables de la capital, específicamente a los vendedores ambulantes. Para ello, se deben generar herramientas que permitan recuperar el espacio público; se establecen entonces, lineamientos de políticas públicas y planes desde la gestión pública que permitan organizar y regular el espacio público. Es decir para la autora, el espacio público y su control debe ser analizado como problema y asunto de Políticas Públicas.

Como se puede apreciar, en base a los criterios de los autores expuestos en párrafos anteriores se puede concluir que el control de la venta informal despierta un debate relacionado al empleo del espacio público y el bienestar de los habitantes de la ciudad; en tal virtud, se convierte en una problemática de Política Pública a ser analizada con dispositivos institucionales, participativos y normativos que adquieran presencia en el marco de los gobiernos locales descentralizados y en el marco de la resolución de problemas de gobernanza territorial. Es importante estudiar el tema considerando al espacio público como un lugar de conflicto, dónde actores con intereses independientes pueden reflejar las dificultades que se presentan en la ciudad con distintas tendencias de utilización del mismo.

2.2. El debate sobre las estrategias de control del Espacio Público

Para Carrión (2005), el espacio público es uno de los temas de debate sobre la ciudad y las agendas de políticas urbanas, debido a su confrontación social en relación a la ciudad a través de procesos de fragmentación, privatización, segmentación, difusión e inseguridad. El primero, se refiere a la desarticulación del conjunto urbano con pérdida de espacios referenciales para la construcción social; el segundo, se explica por la reserva del derecho de admisión o el uso privado de servicios en el espacio público; el tercero, se expresa cuando el espacio público no genera el encuentro de los diversos, sino más bien la construcción de un espacio propio; el cuarto, esta generado por la dispersión, la falta pertenencia del espacio público; y, el quinto, surge cuando la violencia afecta a la ciudad a través de la falta de

movilidad, la reducción de espacios, la disminución de actividades de ciudadanía y el aumento de espacios cerrados o privados.

Como podemos evidenciar, los espacios públicos tienen una serie de problemáticas que impactan a la ciudad de diversas maneras y en diferentes grados, en general debido a los conflictos que se presentan y deficiencias en el uso y manejo de los mismos. Así mismo, sobre el control del espacio público existe una amplia literatura que describe las distintas políticas, planes, proyectos y programas de intervención implementadas en algunas ciudades en temas de seguridad, movilidad, degradación ambiental, uso inadecuado del suelo, venta callejera, etc. En este sentido, a fin de sintetizar y relacionar la problemática del espacio público con el tema de estudio, abordaré aquella literatura que centra su análisis en las estrategias y políticas de control del espacio público frente a los problemas de inseguridad, deterioro del patrimonio histórico y sobre todo de comercio informal.

El primer grupo de literatura de control del espacio público en temas de seguridad se evidencia en las ciudades de la Unión Europea, América del Norte y Sur; las mismas que en términos generales basados en la estrategia CPTED², plantean un control del espacio público a través de una táctica de Prevención Situacional³, cuyo objetivo principal es prevenir la ocurrencia del delito de oportunidad, mediante el empleo de herramientas de diseño urbano que se centra en dos elementos principales: los primeros, denominados espaciales como mobiliario urbano, parques, calles, pasajes, iluminación, jardines, etc. y finalmente, los comunitarios conformados por los ciudadanos con sus usos y costumbres; encargados de diseñar y planificar los primeros.

Salazar (2007), señala que en EE.UU. las principales áreas de intervención en base a la estrategia CPTED consistieron en: incorporación de ordenanzas reguladoras, diseños de desarrollo y renovación urbana, diseño y administración de espacios públicos, control del tránsito y recuperación de espacios públicos. Para citar otro ejemplo en Canadá la estrategia se implementa a través de la policía y los municipios, quienes partiendo de la coordinación de

² CPTED, es un conjunto de estrategias prácticas cuyo objetivo es la disminución de la probabilidad de ocurrencia de delitos y de la percepción de inseguridad mediante la modificación del diseño y variables ambientales en base a la cohesión social de la comunidad, mediante la participación de la ciudadanía en la modificación del espacio urbano y sus características ambientales.

³ La Prevención Situacional, es una estrategia de prevención del delito que consiste en la modificación del ambiente a fin de disminuir su incidencia o evitar que este ocurra.

varias instituciones trabajan con diseños de espacios urbanos focalizados a pequeña escala y con la participación de la comunidad.

Según el mismo autor, Holanda e Inglaterra son los mejores ejemplos de la aplicación del diseño urbano para controlar el espacio público y prevenir el delito en Europa. El caso de Reino Unido, consiste en identificar y modificar los elementos que afectan el espacio urbano realizando infraestructuras nuevas, cambios de diseño en accesos públicos, vías públicas y promoviendo la vigilancia natural.

Rau (2005), manifiesta que en América Latina también se ejecutan estos proyectos con experiencias de espacios urbanos en Brasil, Chile Salvador y Honduras. La autora manifiesta que en Brasil, la estrategia se empleó en las favelas, modificando contextos y lugares sumamente precarios en los municipios de Olinda y Recife. En Chile, varios municipios de Santiago realizaron actividades de diagnóstico en sitios delictivos y abandonados, proponiendo la vigilancia natural, la implementación de mobiliario urbano y la promoción del uso del espacio público. Para Rau en Honduras y el Salvador, las estrategias fueron llevadas a cabo por el municipio y se basan en la prevención del delito a través del diseño urbano en construcciones y rehabilitación de infraestructuras.

En síntesis, esta estrategia requiere de la identificación del espacio a intervenir y sobre todo de la activa coordinación de actores y articulación de los usuarios y habitantes del espacio público. Es decir que la recuperación de los espacios públicos, requiere obligatoriamente del esfuerzo de la comunidad y del gobierno local con el fin de construir el lugar que permita una participación adecuada dentro de una ciudad.

Un segundo grupo de literatura, se refiere a las políticas de control del espacio público tendientes a la preservación del patrimonio histórico urbano a través de estrategias y políticas de preservación que involucren a todos los actores sociales. Rojas (2002), señala que América Latina ha recibido un reconocimiento mundial por sus centros históricos muchos de ellos declarados por la UNESCO como parte del Patrimonio de la Humanidad. Por tal motivo, desde su valoración deben plantearse políticas de preservación de dicho patrimonio urbano. El autor señala como ejemplos a México, dónde el gobierno nacional y algunos gobiernos locales, se responsabilizan de la protección del patrimonio a través de la creación de una legislación adecuada para la protección del patrimonio, la existencia de instituciones

especializadas de velar por la aplicación de dicha legislación y el buen uso de los recursos en las inversiones.

En Cartagena de Indias Colombia, según Rojas las inversiones de gobierno central en la preservación de monumentos y del gobierno local en la recuperación de espacios públicos, han convertido a este lugar en uno de los centros históricos más conservados de América Latina; en cambio en las municipalidades de Recife, Brasil; y, el Coro, Venezuela, ha intervenido con gran éxito la inversión privada en acción conjunta con los actores públicos en actividades de protección del patrimonio urbano. Los casos anteriores demuestran los resultados positivos que tiene la articulación de actores del sector público y privado para la preservación del patrimonio histórico de las ciudades.

El mismo autor en relación al caso de Quito, manifiesta que el proyecto de rehabilitación de su Centro Histórico, se apoya en una empresa de economía mixta y organizaciones no gubernamentales interesadas en la preservación del patrimonio a través de inversiones en el mejoramiento de la infraestructura, de la accesibilidad, del espacio público, de las condiciones ambientales, de la rehabilitación de los bienes patrimoniales y la construcción de centros comerciales para la reubicación de los vendedores no regularizados o ambulantes.

En definitiva, la descripción de la literatura anterior permite concluir que para lograr el control del espacio público en la preservación del patrimonio histórico de una ciudad se requiere de un liderazgo sólido del gobierno central o del gobierno local y sobre todo de la creación instituciones capaces de articular las intervenciones de los distintos actores.

Finalmente, un tercer grupo de literatura describe las actividades y políticas de control del comercio informal y ambulante en el espacio público. Luego del análisis de los distintos autores, vemos que el comercio informal es un tema complejo que ocasiona diversas complicaciones dentro del espacio público: deterioro del espacio urbano, inseguridad, insalubridad, saturación peatonal y vehicular, dificultades sociales políticas y económicas entre otras. Frente a esta problemática, en distintas ciudades se han generado varias respuestas de Políticas Públicas principalmente desde los municipios para establecer un control de la venta informal en la vía pública. En este sentido, estamos frente a resultados exitosos de dicha política de control o efectos negativos, donde se observa que pese a la existencia de Políticas

Públicas de control de comercio informal, las mismas fallan debido a que no se ha podido controlar la presencia de vendedores informales en el espacio público.

En este contexto, en primer se describen casos en los cuales las Políticas de control de comercio informal han sido relativamente exitosas. Así tenemos que en Colombia, las ventas ambulantes y fijas son problemáticas que plantean respuestas de las administraciones locales. Por tanto la complejidad del problema exige adoptar estrategias integrales de recuperación de los espacios públicos que han sido plasmadas en una guía elaborada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que reúne los mecanismos de recuperación del espacio público. Un ejemplo es la recuperación de la Plaza España en Bogotá en el año 2001, ocupada por 238 casetas de vendedores fijos dónde se empleó como estrategias un marco normativo, procesos de administración y saneamiento jurídico y recuperación física del espacio público a través de querellas, procesos judiciales y procesos voluntarios.

Cartaya (2008), en su estudio realizado para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales indica que existen cifras inciertas sobre la cantidad de ventas callejeras en Caracas debido a una ausencia de estudios; sin embargo, por los datos proporcionados por el Centro de divulgación del conocimiento económico para el 2007 existían entre 15 mil y 18 mil puestos de vendedores informales, reflejando las múltiples aristas de la problemática que abarca a casi todas las ciudades del país. Se plantea entonces, una recuperación y control del espacio público a través de la ejecución de políticas económicas, reconocimiento e integración de actores y planificación con reordenamiento del comercio callejero.

Para el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en la ciudad de México (2005), el comercio ambulante a nivel nacional entre 1995 y 2003 aumentó en 53%, llegando a 1.6 millones de personas debido a factores como el bajo crecimiento económico, la falta de empleos, la migración rural-urbana y los bajos salarios. Esta problemática social asociada al uso de las áreas públicas planteó la ejecución de las siguientes políticas por parte del Distrito Federal: prohibir el ejercicio del comercio en la vía pública, programas de mejoramiento del comercio popular, programas de reordenamiento del comercio en la vía pública, programas de desarrollo urbano en el Centro Histórico y creación de la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública.

Garcés (2014), realizó un análisis etnográfico sobre los usos del espacio urbano en Santiago de Chile, donde se describe las políticas de control de comercio informal a través de dispositivos de criminalización que señalan que los crímenes cometidos por los migrantes llegan al 38,77% que marcan una diferencia entre los grupos de origen y los extranjeros. El espacio público ocupado entonces, se revela como un objeto de disputa por la hegemonía de sus usos legítimos con dos polos opuestos: una estrategia de supervivencia y un atentado contra el orden establecido. La problemática, origina estrategias y políticas públicas de seguridad con componentes represivos, operativos de control y de acción policial extrema, estigmatización del sector, actuaciones de orden administrativo, relocalización de actividades de comercio y ventas en la calle, negociación con asociaciones y mediación de agentes.

Estudios recientes realizados por Castellanos (2014), para el Estudio de Monitoreo de la Economía Informal, señalan que en Lima Metropolitana los vendedores ambulantes representan alrededor del 14% del empleo informal de la capital y es percibido como la causa de la insalubridad, la criminalidad y el desorden en los espacios públicos. La intervención municipal para controlar esta actividad, desarrolló estrategias basadas en la coordinación con los comerciantes callejeros y la inversión privada, reubicación y recuperación de importantes espacios públicos emblemáticos.

El Ecuador a partir de la década del setenta, en Quito se produce una “crisis de la centralidad urbana, proveniente de la modificación de la centralización y la concentración”. (Carrión 1987, 89). De este modo, la crisis económica, social y política generada provocaron un incremento del desempleo que obligó a muchos ecuatorianos a buscar alternativas fuera y dentro del país, produciendo la emigración y la inmigración el apareamiento de pequeños empresarios y personas particulares dedicadas a la creación de negocios producto de las remesas enviadas del extranjero plasmadas en comercio informal ubicado en las calles de las principales ciudades del país.

Finalmente, existe un grupo de literatura que se refiere a los casos en los cuales las Políticas Públicas de control de comercio informal han fallado. Así tenemos que en su investigación Blandón (2011), plantea que en Medellín, Colombia las diferentes Políticas Públicas de regulación y control de la venta callejera en espacios públicos no resuelven la problemática a pesar de haber establecido políticas de regulación diferenciada, alquiler de mobiliario urbano para vendedores callejeros, creación de una fuerza especial para el control del espacio

público, decomiso de mercancías, identificación y censo de vendedores callejeros para legalización de ventas, mesas de concertación y construcción de infraestructura. La falla de Política según Blandón radica en que el Estado no mejora la articulación de actores para la concertación de una política o un marco normativo de regulación que autorice al vendedor informal ejercer su actividad en el espacio público.

Galeano y Beltrán (2008), señalan que en las ciudades de Medellín y Bogotá la recuperación del espacio público ha sido parcial debido a la flexibilidad de las mismas y por ser solo de tipo urbanístico ya que no responden a las necesidades de los actores con respuestas alternativas para los vendedores callejeros, centrando el control de la venta informal en las relaciones de poder, en acuerdos y negociaciones que no benefician a todos.

Para Camargo y Caicedo (2011), en la ciudad de Villavicencio en Colombia, las Políticas Públicas para controlar el sector informal se basan en reformas a la seguridad social y programas encaminados a fomentar el desarrollo de microempresas. Dichas Políticas fallan debido a que responden a la visión de las autoridades, gremios, y asociaciones, dejando a un lado los intereses del sector informal.

Landa y Portillo (2011), sostienen que en el Salvador las respuestas al control del comercio informal en el Centro Histórico se basan en el control, ordenamiento y reubicación de las ventas a lugares determinados por la municipalidad. En este caso, los procesos de negociación han estado marcados por enfrentamientos entre autoridades y vendedores y sobre todo las estrategias de reubicación no han cumplido con los objetivos esperados ya que han sido limitadas y discontinuas.

Salas (2010) en Ciudad Juárez, México efectúa un estudio de las Políticas Públicas de control de comercio informal diseñadas: planes de capacitación, registro formal de vendedores, simplificación administrativa y reducción de costos de trámites de regularización. Al respecto, el autor señala que las políticas están bien diseñadas para controlar el comercio informal pero fallan en su implementación. Dicha falla se comprueba en la inexistencia total de la capacitación para el registro formal de este tipo de vendedores.

Los estudios realizados por el Programa Asia Pacífico (2015), en su sección de Políticas Públicas sobre las medidas de Tailandia para regular el comercio callejero de alimentos señala

que con la creación de un marco legal desde el año 2002 se ha podido controlar en cierta medida esta actividad con el solo hecho de registrar oficialmente a los vendedores evitando la prohibición de trabajo. Sin embargo, en el mismo estudio Rupkamdee, investigador de la OIT sostiene que la Política Pública falla por el grado de discrecionalidad y falta de firmeza que tienen las autoridades en la aplicación de las normas de regulación. Es decir que la Política falla por una falta de coherencia en la aplicación de uno de los instrumentos de Política.

Luego del análisis de los distintos estudios presentados en líneas anteriores se concluye que a nivel mundial existe una considerable cantidad de estudios sobre el espacio público desde varias perspectivas; por lo tanto, las estrategias de recuperación y control del mismo, presentan distintas maneras de entender el problema en cada una de las regiones con distintos enfoques de implementación de Políticas Públicas y con resultados positivos y negativos.

2.3. La Relación Estado Sociedad como un factor explicativo de la falla de Política en el control del Espacio Público

La literatura presentada con anterioridad nos permite identificar las distintas maneras de abordar la problemática del comercio informal como uno de los retos más importantes a ser superados por los gobiernos locales. Se observa a través de los casos presentados que existen en los diferentes países en común, una política de reordenamiento, ubicación, control y desalojo del vendedor informal. Describe distintas formas de abordar el problema así como también éxitos y fracasos en la implementación de las políticas de control de comercio informal. Unos autores señalan que las políticas fallan debido a factores políticos y otros por factores socioeconómicos. Sin embargo el objetivo del análisis propuesto es reflexionar sobre la relación Estado-Sociedad a fin de determinar si en las políticas que fallan la respuesta es solo estatal y en las políticas que son exitosas la respuesta es integral.

En este sentido, se evidencia una transformación de las políticas de control que parten de la inspección del desorden en la vía pública a través de actividades represivas por parte de los organismos competentes, cambian a la gestión del comercio informal a través del reordenamiento y reubicación de los comerciantes y culminan con el ofrecimiento de alternativas que determinan la transición hacia las actividades formales.

Es pertinente observar cómo ha ido transformándose y evolucionando esta política desde la potestad sancionadora a través de la normativa, la regulación de las actividades de comercio

de las trabajadoras y trabajadores autónomos como una política implícita de control del comercio informal, dónde no se puede demostrar cambios radicales en la ocupación del espacio público por parte de la venta ambulante, generando problemas de inseguridad, congestión vehicular, insalubridad, incumplimiento de obligaciones de vendedores autónomos y en general ocupación inadecuada del espacio público y por consiguiente comprobando que la política falla.

Por el contrario, otro grupo de literatura demuestra que existen formas de gobernanza más horizontales donde la municipalidad y el Alcalde, como representante del Estado a través de una relación más directa con la sociedad, construye nuevas soluciones a través del consenso, de asociaciones público privadas y de procesos participativos.

Es importante estudiar los factores que condicionaron los diferentes resultados en el control del espacio público que puede ser muy fácil en términos de operativos de control por disuasión y reacción pero un trabajo complejo solucionarlo, entendiendo sus causas y factores presentando alternativas innovadoras diferentes como: garantizar jurídicamente el uso del espacio público, creación de una política de control a nivel nacional, aclaración de la ley establecida y socialización de la información y cambios de regulación, organización de vendedores ambulantes para participar y negociar, enfoque e intención de apoyo de las autoridades a los vendedores ambulantes, concesión de licencias y construcción de infraestructura.

Por lo mencionado, surge el interés por realizar este trabajo de investigación por ser un tema de importancia de gestión urbana, política local y política social entendida esta última por Giraldo como: “La provisión de bienes sociales indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo, el mantenimiento de la armonía social, y la regulación de las relaciones sociales”. (Giraldo 2007, 56).

Con los antecedentes expuestos el propósito del presente análisis consistió en establecer la articulación entre la participación comunitaria y la manera cómo la aplicación de las Políticas Públicas influye en los procesos de gobernanza. En este sentido, las Políticas Públicas y de Participación Ciudadana deben enmarcar las orientaciones necesarias para tutelar las acciones de las autoridades e implementar las estrategias necesarias tanto locales como estatales que respondan a demandas, que comprenderán la participación y coordinación actores

gubernamentales y de la sociedad en el proceso de formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas, basadas en la estructura de las redes de Políticas Públicas.

Capítulo 3

La Política Pública de control comercio informal en Quito, análisis de instrumentos y fallas de implementación

El comercio informal es una de las principales preocupaciones de los gobiernos locales. En este sentido, las administraciones municipales de las principales ciudades del país y especialmente en el Distrito Metropolitano de Quito, institución que ha planteado distintas estrategias para poder describir la problemática actual a fin de generar una política pública adecuada que trate de controlar el avance e incremento de la venta autónoma o por cuenta propia en la vía pública.

El presente capítulo pretende exponer los antecedentes históricos y los distintos dispositivos que la municipalidad quiteña ha implementado desde la década de los años 30 para proteger el patrimonio y controlar el comercio informal en la vía pública ante la aceleración del proceso urbano y crecimiento de la ciudad.

Es necesario describir los fines y los medios de la política de control de comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito y determinar los objetivos planteados por la instituciones responsables del control para así poder en base a modelo NATO lograr la identificación de las cuatro categorías de instrumentos: Nodalidad o información, Autoridad, Tesoro y Organización y proponer una guía para el análisis de las Políticas Públicas. Los instrumentos mencionados actúan entonces como mecanismos de la Política Pública que permiten observar de manera más práctica la implementación de dicha política.

Se piensa en los instrumentos, ya que constituyen condiciones ideales o mecanismos de Políticas Públicas necesarios para resolver la problemática de control de comercio informal y establecer que la falta de coherencia de los mismos puede inducir a una falla de implementación o a una falla de Política Pública. Referente al tema Cejudo (2014, 12) señala que: “En definitiva, decimos que los instrumentos son coherentes cuando contribuyen a la solución de un determinado problema público.”

De esta forma la mirada temporal y espacial de este fenómeno brindará una amplia perspectiva sobre los planes, proyectos y políticas que se plantean desde lo institucional y determinar si se cumplen con los objetivos planteados, si la Política Pública de control de

comercio informal ha sido exitosa de ser el caso o si existen errores o fallas en su implementación.

3.1. Antecedentes históricos

Según los estudios de Andalucía (1990), Quito empieza a transformarse desde la Revolución Liberal (1895-1910), época en la que se acelera el proceso urbano, la expansión de la ciudad. Es así que en la década de los años 30, debido a la crisis cacaotera se intensifica el flujo migratorio de la población campesina hacia la capital conformando los denominados tugurios y diversas formas de inserción urbana.

Para Cabrera (2017), en la ciudad de Quito a partir de los años 40 surge el interés por proteger un conjunto de legados históricos, arquitectónicos y patrimoniales denominados esenciales. Se identificaron en esa época tres zonas específicas: En el Sur, las fábricas, espacios de viviendas para obreros y trabajadores; el Centro, conformado por la ciudad colonial con actividades burocráticas, políticas, de servicio y comercio; y, finalmente el Norte, destinado a los centros de recreación, educación y clase social alta.

Se puede observar entonces, la identificación de espacios urbanos marcados con criterios de segregación espacial, social y económica que trajeron como consecuencia dispositivos de control a las prácticas de comercio en base a un discurso de higienización y limitación a diversas actividades económicas y populares específicamente para el Centro Histórico.

En la década del 60 se diferencia el Centro Urbano y el Centro Histórico, considera al segundo con características especiales por lo que debe ser tratado con políticas que favorezcan lo turístico y protejan lo histórico y monumental.

En la década de los 70, el auge petrolero marcó cambios en la vida social y política del país, trajo consigo la urbanización acelerada, el incremento de actividades económicas sobre todo para el Valle de Tumbaco y los Chillos, el aumento de la migración hacia la capital, el crecimiento de la ciudad; factores que en conjunto incidieron en la especulación inmobiliaria, el uso del suelo y del espacio público.

Según Granja (2010), en 1976 el comercio callejero en Quito constituyó un problema que ha crecido de manera alarmante; por lo que se efectúa un estudio sobre la cantidad de vendedores

fijos y ambulantes que se encontraban en la ciudad. Dicho estudio, determinó que en esa época existían 4.809 vendedores en la vía pública, con 3.524 vendedores fijos y 1.285 ambulantes, sin contar con los vendedores de feria que superaban los 2.000. Esta cantidad por supuesto, superaba el número de los vendedores ubicados en los mercados de la ciudad.

Para Valdivieso (2007), en el año de 1978, fecha en la que la ciudad de Quito es reconocida como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, se empieza a generar la necesidad por parte de las autoridades de rehabilitar el área colonial a través de políticas de recuperación del espacio público, basadas en el empleo de dispositivos normativos y participativos. En el año de 1998 el número de comerciantes informales en el Centro Histórico de Quito, se incrementó a 8.000. Es así que a partir del año de 1999 el Municipio de Quito, decide afrontar el problema de la venta ambulante localizada en las calles de la capital.

El comercio formal en la ciudad de Quito está siendo perjudicado por el incremento del comercio callejero ubicado en áreas adyacentes a los mercados mayoristas y minoristas, ferias libres, centros comerciales del ahorro y grandes centros comerciales. Para el año 2.000, según los estudios realizados por el Plan Especial del Centro Histórico y la Junta de Andalucía (2003), el número de comerciantes informales era de 10.000, de los cuáles 8.000 se ubicaban en el Centro Histórico y 2.000 en el resto de la ciudad.

Las publicaciones realizadas por el Comercio (2011 y 2015) manifiestan que en el año 2011, no existía una estadística de vendedores ambulantes; sin embargo, en el Municipio de Quito se registraron 5.360 comerciantes que ocupaban las calles de cinco administraciones zonales de la ciudad y para el año 2015 según la municipalidad, no se puede determinar el número exacto de comerciantes informales por la ocasionalidad de sus salidas; sin embargo, se han catastrado a 9.446, se han capacitado a 12.000 personas y existe un numérico no cuantificado sin registro en el programa de regularización establecido por el gobierno local.

Los datos anteriores demuestran que el número de comerciantes informales no ha disminuido desde el año 2.000; por lo tanto, se ha incrementado. Una muestra de esta realidad, son los problemas que día a día se presentan en la actualidad; así tenemos que: los comerciantes de los Centros Comerciales del Ahorro y Mercados mayoristas y minoristas protestan y exigen mayor control del comercio informal; el comercio informal se satura en las vías de la ciudad de Quito ya que son convertidas en plazas comerciales la Av. El Inca, Av. Maldonado, Av.

De La Prensa, Av. Eloy Alfaro, Av. Occidental, calle Jorge Garcés, Av. Diego de Vásquez, Av. Amazonas, Av. Naciones Unidas, Venezuela, Guayaquil, Michelena entre otras y los negocios de alimentos que se venden en la calle crecen en toda la ciudad. En definitiva, la realidad de la ocupación del espacio público se resume en la presencia de indigentes en las esquinas de plazas y parques, venta callejera con bolsos y canastas en mano y trabajadoras sexuales transitando las vías en algunos sectores de la capital.

En el caso de Quito, según Freire (2015), existen intenciones de recuperar el espacio público en el Centro Histórico a partir de la primera década del siglo XXI, años (2000-2010) únicamente a través de proyectos, planes y estrategias debido a una relativa ausencia de políticas definidas para el control del espacio público. Posteriormente dicho conjunto de acuerdos, acciones coordinadas, dieron inicio a la generación de una política de control y ordenamiento del espacio público basada en cuatro ámbitos: Patrimonial, Territorial, Movilidad y Accesibilidad e Imagen Urbana, con la actualización de ordenanzas desde el año 2010 que establecieron una cierta firmeza de control tendientes a la recuperación de la imagen urbana y accesibilidad como una política expresa del control de comercio informal.

3.2. Objetivos de la Política Pública de Control de comercio informal

Una vez contextualizado en los capítulos iniciales la implementación, la instrumentación de Políticas Públicas y haber descrito rápidamente los antecedentes históricos de la Política Pública de control de comercio informal desde los proyectos, planes y estrategias hasta constituirse en una política expresa, se hace necesario describir los fines y los medios de dicha política en sus tres niveles de abstracción basado en el modelo de Howlett y Cashore (2007), quienes como hemos visto en el Capítulo 1 de este estudio, incorporan los tres aspectos del cambio de la política propuestos por Hall (1993) a los tres niveles de instrumentación de la política de su supuesto con la intervención de la gobernanza, el sistema de la política y el diseño de instrumentos. De esta manera, se podrá determinar así la coherencia entre objetivos y medios.

Iniciemos describiendo en primer lugar los objetivos de la Política Pública de control de comercio informal. En este caso, en el Distrito Metropolitano de Quito se puede identificar a las instituciones encargadas del control del comercio informal representadas por la Secretaría General de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Agencia de

Coordinación Distrital de Comercio, Agencia Metropolitana de Control y Policía Metropolitana de Quito. Los objetivos de la Política Pública de control de comercio informal son los siguientes (tabla 3.1.):

Tabla 3.1. Objetivos de la Política Pública de control de comercio informal

Institución Municipal	Objetivos de la Política Pública de control de comercio informal
Secretaría General de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad	Planificar una ciudad inteligente, de oportunidades y solidaria, sostenible, rentable y autosuficiente donde la prevención y seguridad sean primordiales para la comunidad, manteniendo la participación activa de la mismas
Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda	Definir las estrategias territoriales que se aplicarán en el Distrito Metropolitano de Quito Crear en forma equitativa las oportunidades de desarrollo en todos y cada uno de los lugares territoriales y para todos y cada uno de sus habitantes.
Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana	Generar un sentido de pertenencia de la ciudadanía hacia las Administraciones Zonales, la Secretaría y por ende al Municipio.
Agencia de Coordinación Distrital de Comercio	Consolidar la gestión de comercio en el DMQ de manera integral en una sola entidad para el desarrollo ordenado de la ciudad. Implementar un modelo de gestión eficiente y eficaz para la administración y operación del sistema integrado de abastecimiento, comercialización y logística, a través de la implementación de estrategias, mecanismos y acciones en las Áreas de: unidades alimentarias, comercio autónomo y encadenamiento productivo. Regularizar el crecimiento y la ubicación de los comerciantes autónomos a través de definición de políticas y programas para el comercio autónomo.
Agencia Metropolitana de Control	Fortalecer la prevención, disuasión y control, con el apoyo de las entidades municipales y la participación ciudadana, para lograr disminuir comportamientos lesivos, crear conciencia y garantizar el ordenamiento jurídico y la convivencia pacífica.
Policía Metropolitana de Quito	Fortalecer y orientar los procesos de control del espacio público, contaminación auditiva y publicidad exterior a fin de que el Distrito Metropolitano de Quito sea un espacio ordenado y saludable. Salvaguardar en el marco de la legislación vigente y disposiciones emitidas por Concejo y alcalde Metropolitano los bienes patrimoniales y municipales del DMQ. Orientar a la ciudadanía del distrito Metropolitano de Quito a fin de que sus comportamientos posibiliten una mejora constante de la convivencia ciudadana.

Fuente: Resolución Administrativa del Distrito Metropolitano de Quito No. 0010 (2011).

Al analizar los datos anteriores de forma referencial es pertinente mencionar que la Política Pública de control de comercio informal en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito implementada en el período 2010-2015 corresponde a un proceso de arriba hacia abajo (top-down) debido a los siguientes aspectos:

- Las decisiones para controlar el Comercio informal han sido tomadas por las máximas autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en reuniones de trabajo con el Alcalde Metropolitano;
- El proceso de implementación de la Política es jerárquico hacia las dependencias encargadas del control como Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, Agencia Metropolitana de Control, Policía Metropolitana y Administraciones Zonales;
- Los instrumentos de aplicación de la política son disuasivos y reactivos ya que no se observa la utilización de herramientas preventivas o alternativas para controlar el comercio informal; y,
- La toma de decisiones para controlar el comercio informal fue desarrollada sin la participación de los actores involucrados: autoridades municipales, vendedores autónomos y ciudadanía.

En síntesis, la implementación de las Políticas Públicas de Control de comercio informal se enmarca en el contexto sociológico ya que existe una permanente interacción de actores y relaciones de poder los cuales toman sus decisiones basados en la normativa donde las instituciones municipales mencionadas regulan sus interacciones.

Es pertinente en base a lo anteriormente expuesto explicar a través de la siguiente tabla los fines y los medios de la Política Pública de control de comercio informal enmarcados en los tres niveles de abstracción: fines, objetivos y configuraciones (tabla 3.2.):

Tabla 3.2. Niveles de la Política Pública de control de comercio informal en relación a sus objetivos y Medios

	Modos de Gobernanza (Nivel Macro)	Sistema de la Política (Nivel Meso)	Diseño técnico de instrumentos (Nivel Micro)
Grado de abstracción	Abstracción de nivel alto (+)	Operacionalización a nivel de programa (+/-)	Medidas específicas (-)
Objetivos	<p>Meta, finalidad de la Política: Seguridad Humana, Seguridad Ciudadana</p> <p>Protección ambiental, ciudadana, desarrollo económico y social</p>	<p>Objetivos intermedios⁴: Ampliar la cobertura y el área de influencia de las plataformas en un contexto de equidad territorial, social y económica.</p> <p>Incrementar la inclusión social y económica en el sistema de comercialización en un ambiente sano y saludable.</p> <p>Fortalecer el rol de la entidad del MDMQ que gestiona las acciones relacionadas al Sistema de Comercialización.</p>	<p>Objetivos inmediatos⁵: Contribuir a la planificación del desarrollo territorial de DMQ, con la implementación de plataformas en función de aspectos demográficos, económicos, sociales, culturales de las zonas distritales, que permita disminuir los desplazamientos de personas y facilitar el comercio a diferente escala.</p> <p>Establecer los mecanismos y acciones para la implementación de nuevas plataformas o reubicación de las existentes, conforme los estudios socio económico de cada zona distrital.</p> <p>Impulsar la educación básica de los comerciantes de los mercados y comercio autónomo.</p> <p>Impulsar la capacitación de los comerciantes para potenciar sus capacidades de mercadeo</p> <p>Establecer los mecanismos eficientes en coordinación con las administraciones zonales para regular y controlar los espacios de uso público</p> <p>Fortalecer la seguridad ciudadana en las plataformas, en coordinación con la Agencia Metropolitana de Control y el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911.</p> <p>Formular las ordenanzas necesarias que propenda al desarrollo sostenible e integral del sistema de comercialización.</p> <p>Formular la normativa técnica conforme las necesidades lo requieran, para la instalación, funcionamiento, operación y comercialización de las plataformas, y el desarrollo sostenido del sistema de manera equitativa, competitiva y transparente.</p>
Medios	<p>Instrumentos Lógicos: Preferencias del uso de instrumentos preventivos, disuasivos o reactivos</p>	<p>Mecanismos: Normativa (Ordenanzas y Resoluciones) Nodalidad (Censos comerciantes, planes, programas y proyectos alternativos) Organización (Estructura orgánica funcional ACDC, PMQ, AMC) Presupuesto (Asignación económica a las entidades responsables)</p>	<p>Calibración de instrumentos: Reformas a la normativa No.280 Elaboración de la norma técnica Censo de comerciantes Unificación de información Asignación de presupuesto Creación de mercados y alternativas Elaboración del reglamento a la Ordenanza Municipal No. 280</p>

Fuente: Adaptado de Cashore y Howlett (2007, 39).

⁴ Tomado del Plan Maestro de Comercialización (2014).

⁵ Tomado del Plan Maestro de Comercialización (2014).

3.3. Instrumentos de la Política Pública de control de comercio informal

Una vez establecidos los fines y medios de la Política Pública de control de comercio informal podemos identificar sus instrumentos a fin de observar de manera más práctica la implementación. La instrumentación supone el uso de instrumentos para resolver dicha problemática. Howlett (2011), como se ha analizado en los primeros capítulos se refiere al análisis de los instrumentos y su coherencia en la fase de diseño e implementación de una Política. En este sentido menciona a Hood (1986), quien plantea el modelo NATO, basado en cuatro categorías de instrumentos: Nodalidad o información, Autoridad, Tesoro y Organización y propone un modelo integral para el análisis de las Políticas Públicas en base a los instrumentos. En líneas anteriores se han mencionado a los instrumentos como mecanismos de la Política Pública. Por consiguiente en la siguiente tabla se presenta una propuesta del modelo NATO de los instrumentos de la Política Pública de control de comercio informal durante el período 2010-2015 (tabla 3.3.):

Tabla 3.3. Instrumentos de Políticas Públicas de control de comercio informal en base al modelo NATO

	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
	Información	Gobierno Local	Recursos empleados	Recurso Humano/Institucionalidad
Instrumentos	Entidades de control ACDC, AMC, PMQ	Constitución de la República y sus distintas obligaciones que se desprenden.	Ordenanzas Municipales con asignación de presupuestos a las entidades municipales encargadas de la gestión	Secretaría General de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad
	Boletines y publicaciones de prensa		Multas por infracción a ordenanzas y valores recaudados	Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda
	Rendición de cuentas de las entidades de control	Código Orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD)	Presupuesto asignado a las instancias municipales para el control del espacio público y comercio informal	Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana
	Censo de comerciantes autónomos		Tasas, impuestos y regalías por ocupación de la vía pública	Agencia de Coordinación Distrital de Comercio
	Capacitación a los comerciantes autónomos	Ordenanzas y resoluciones municipales relacionadas a la gestión del espacio público		Agencia Metropolitana de Control
	Operativos de control en coordinación ACDC, AMC y PMQ.	Ordenanzas y resoluciones municipales relacionadas al control del comercio autónomo		Policía Metropolitana de Quito
	Planes de desarrollo y Ordenamiento Territorial			
	Protocolos de actuación de las entidades de control			
	Georreferenciación o ubicación del comercio autónomo en la vía pública			
	Plan de reubicación y regularización del comercio autónomo de la Agencia Distrital de Comercio 2015			

Fuente: Adaptado de Howlett (2009, 82) y Plan Maestro de Comercialización del DMQ (2014).

Como podemos observar los instrumentos son instituciones cuya coherencia con el contexto político, permitirían desarrollar las mejores estrategias tendientes a contrarrestar las dificultades y fallos en la implementación de la Política de control de comercio informal. Es decir, la falta de coherencia en los instrumentos de la Política conlleva a una falla de implementación de una Política Pública. A continuación se describen los cuatro instrumentos de la Política Pública de control de comercio informal.

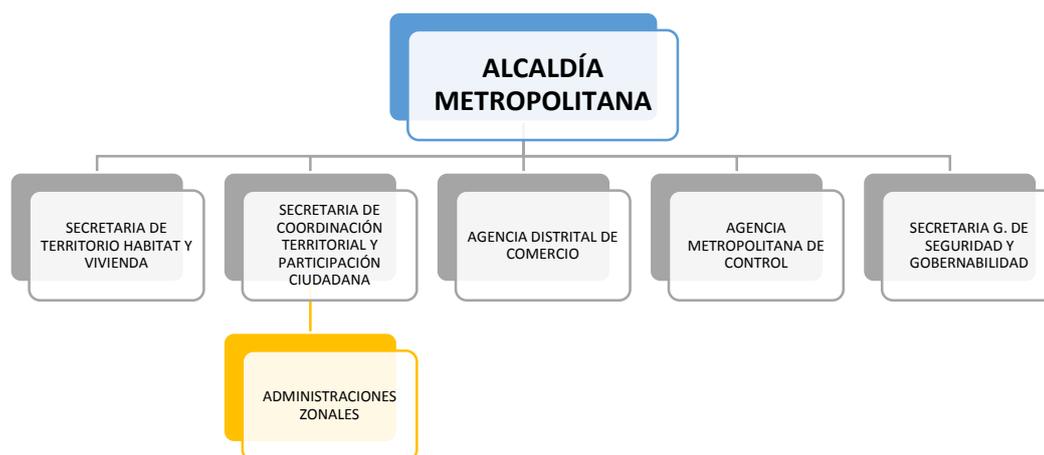
3.3.1. Instrumentos de Organización

Se refiere a la estructura institucional que sustentará la Política Pública. Es decir son instrumentos de organización todo tipo de estructura que permite la acción política de un determinado sector.

La organización, constituye el conjunto de entidades que están a cargo, intervienen o tienen un rol en la ejecución de esta política de control de comercio informal. En el Distrito Metropolitano de Quito, en la parte de la organización funcionan los dos tipos de instrumentos: En el nivel sustantivo el Concejo Metropolitano, Alcaldía, Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, Agencia Metropolitana de Control y Policía Metropolitana de Quito

A nivel procedimental se tienen condiciones donde el municipio se relaciona con otros actores a través de las distintas comisiones que van a incidir en las relaciones e interacción de actores estatales y no estatales, autoridades municipales y comerciantes autónomos. El siguiente gráfico nos demuestra la estructura del control del espacio público en el Distrito Metropolitano de Quito (figura 3.1.):

Figura 3.1. Estructura del control del Espacio Público en el DMQ



Fuente: Elaboración a partir de datos obtenidos de la Resolución No. 0010 del Distrito Metropolitano de Quito. Estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2011).

Es importante señalar que durante el periodo 2010-2015, se han identificado los siguientes actores de la Política de control de Comercio Informal (tabla 3.4.):

Tabla 3.4. Actores de la Política Pública de control de comercio informal

Actor	Función	Dimensión de la Política
Concejo Metropolitano	El Concejo Metropolitano es el encargado de los trámites legislativos para la aprobación de ordenanzas, resoluciones y acuerdos en el Distrito de Quito.	Prevención, disuasión y respuesta
Alcalde	Máxima autoridad administrativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	Prevención, disuasión y respuesta
Secretaría General de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad	Garantizar la seguridad ciudadana y una gestión integral de los riesgos para mejorar condiciones de gobernabilidad en el Distrito.	Prevención, disuasión y respuesta
Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda	Plantear políticas de usos de suelo, hábitat vivienda en el Distrito Metropolitano de Quito.	Prevención, disuasión y respuesta
Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana	Es la coordinadora de la gestión de las administraciones zonales y la encargada de la planificación y aplicación de un modelo que garantice la ejecución en el territorio de las políticas metropolitanas.	Prevención, disuasión y respuesta
Agencia de Coordinación Distrital de Comercio	Coordina las políticas y las competencias en la gestión de comercio dentro del Distrito Metropolitano de Quito.	Prevención, disuasión y respuesta
Agencia Metropolitana de Control	Ejercer la potestad administrativa sancionatoria y fortalecer el principio de autoridad pública.	Disuasión y respuesta
Policía Metropolitana de Quito	Orientar los procesos de control del espacio público en el DMQ	Disuasión y respuesta
Comerciantes minoristas y trabajadores autónomos	A través de sus asociaciones CUCOMITAE; FEDECOMIP como principales luchar por la ley de defensa y derechos del comerciante minorista y trabajador autónomo	Disuasión y respuesta

Fuente: Elaboración a partir de datos obtenidos de la Resolución No. 0010 del Distrito Metropolitano de Quito. Estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2011).

El Gobierno local a través de sus instituciones anteriormente señaladas permite observar la capacidad de producir acciones encaminadas a la consecución en este caso de un objetivo común, el control del comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito.

3.3.2. Instrumentos de Autoridad

Los instrumentos de autoridad son todas aquellas normas legales de tipo vinculante y aplicación directa dentro de una Política Pública. En el caso de la normativa, debo indicar primero que la Constitución no es un instrumento para la Política, es el marco para que la política se inserte por que antecede la misma. La Constitución de la República del Ecuador⁶ en cuanto al trabajo autónomo manifiesta que el Estado garantizará el derecho al trabajo y reconocerá sus modalidades con el fin de protegerlo.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)⁷, establece la formulación y ejecución de políticas locales de convivencia ciudadana y regulación y control del espacio público.

En el marco de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, esta parte se circunscribe a analizar las normas que tienen relación con el sistema de comercialización del DMQ y el control del comercio autónomo, es así que desde el año 2003 hasta la fecha, las normas que a nivel municipal se han expedido con el objeto de regular y controlar al sector de comercialización suman algunos instrumentos legales, entre resoluciones y ordenanzas. Así tenemos:

⁶ Art. 325.- “El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores”.

Art. 329.- “Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo”.

⁷ Art. 54.- “Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno; m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización;p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad”.

La ordenanza Municipal No. 201, de Seguridad y Convivencia Ciudadana, determina la actuación municipal encaminada a conseguir la seguridad a través de mecanismos de participación, integración cooperación y prevención. Se plantean políticas sobre el uso de espacios públicos.

La Ordenanza Municipal No. 048, de Protección y control de la fauna urbana establece prohibiciones de la circulación y el comercio de animales y perros en el espacio público.

La Ordenanza Municipal No. 151, de consumo de bebidas alcohólicas determina la prohibición de su empleo en el espacio público.

La Ordenanza Municipal No. 280, para el desarrollo integral y regulación de las actividades de comercio y prestación de servicios de las trabajadoras y trabajadores autónomos del DMQ, establece la clasificación, espacio público de comercio, atribuciones de los organismos competentes, giros del comercio, permiso metropolitano, pagos del permiso, infracciones y sanciones.

La ordenanza Municipal No. 282 de Gestión Integral de Residuos sólidos en el DMQ, fija las normas para las personas naturales, jurídicas y privadas que usan el territorio, estableciendo sanciones para los que atenten con el medio ambiente.

La Ordenanza Municipal No. 321 y la Ordenanza Municipal 334, determinan las competencias en cuanto a la regulación de las actividades en el espacio público; la primera ordenanza establece la sanción y corresponde a la Agencia Metropolitana de Control; y, la segunda ordenanza regula el control que le corresponde a la Policía Metropolitana.

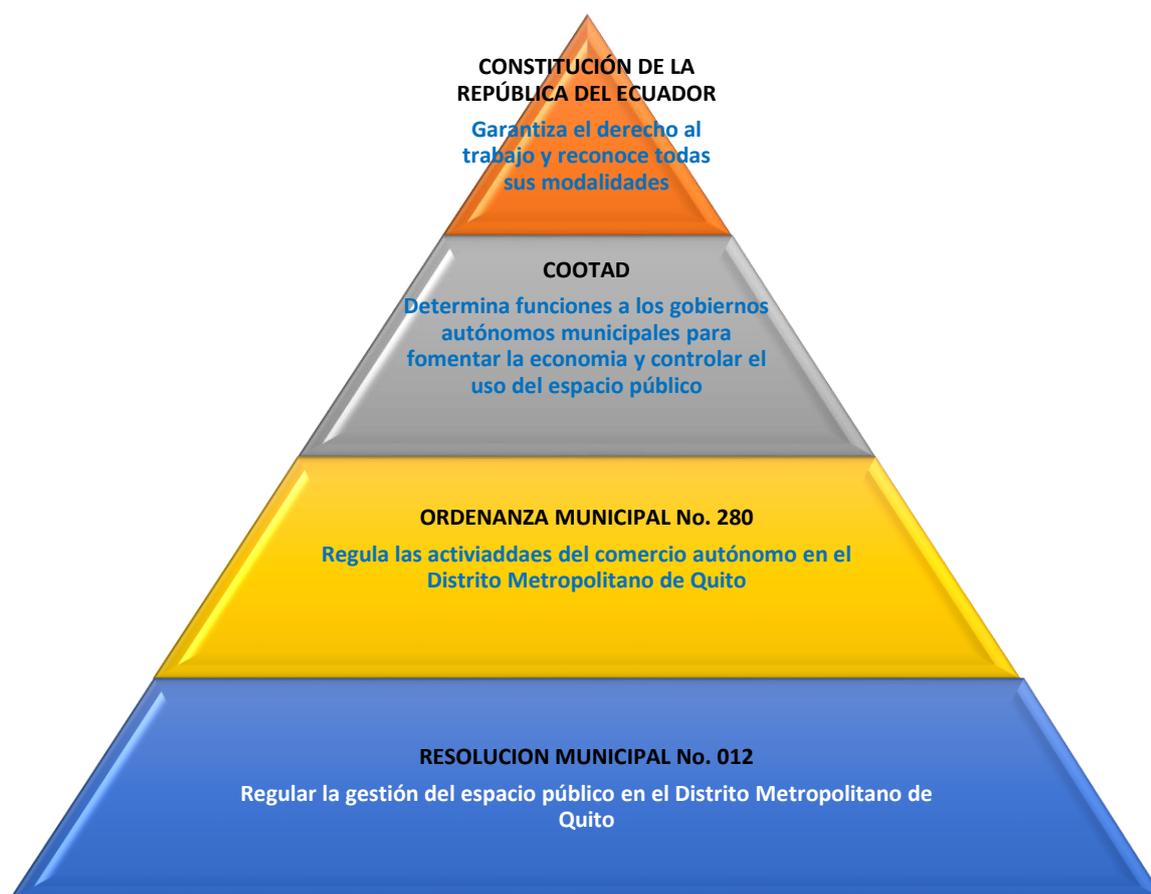
La Resolución Municipal No. 012 establece las reglas técnicas para la gestión del espacio público en el Distrito Metropolitano de Quito a través de procedimientos e instrucciones administrativas.

Como podemos observar, el objeto de la norma comprende la descripción sobre lo que debe hacer, en este caso regular y controlar al sector del comercio autónomo en el espacio territorial del DMQ. Dentro de toda la normativa municipal que trata de regular y controlar el

comercio autónomo en la vía pública, la Ordenanza Municipal No. 280⁸ establece los deberes y los derechos de los trabajadores autónomos del Distrito Metropolitano de Quito a fin de que se respete el espacio público.

Es evidente que existen varias normas encaminadas a regular y controlar las actividades de los trabajadores autónomos en el espacio público; La siguiente figura establece una jerarquía de las mismas (figura 3.2.)

Figura 3.2. Jerarquía de normativa para la gestión y control del comercio autónomo regularizado en el Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: Elaboración a partir de la Constitución de la República del Ecuador, Ordenanza Municipal No. 280 y Resolución Administrativa No. 01.

⁸ Ordenanza Municipal No. 280.- Establece los derechos y deberes de las trabajadoras y trabajadores autónomos a fin de que los mismos respeten el espacio público sean identificados como fijos, semifijos, ambulantes, ocasionales, temporales, de transportación pública; se definan las zonas permitidas para la venta, se regule el procedimiento para obtener el respectivo permiso; se establezca el giro del negocio; el pago de las regalías, multa y patente municipal y las sanciones para regular el comercio en la vía pública.

El esquema conceptual sobre la estructura que se indica en la siguiente figura de una norma nos permite observar que las ordenanzas y resoluciones que actualmente están en vigencia son normas creadas para regular y controlar una actividad económica y comercial (figura 3.3.)

Figura 3.3. Regulación y Control



Fuente: Plan Maestro de comercialización del Distrito Metropolitano de Quito (2014).

Es importante señalar que a excepción de la Constitución el resto de normativas son medios de intervención para la ejecución de la Política. Ahora en base a este aspecto, vamos a distinguir los niveles sustantivos de los procedimentales. La ordenanza municipal por ejemplo es un típico instrumento sustantivo, una ley o reglamento que da una pauta a la política en su dimensión más formal, pero el rol de la sociedad civil en este caso como la Federación de Comerciantes Minoristas de Pichincha (FEDECOMIP) y la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador (CUCOMITAE), son instrumentos procedimentales, lo importante es que debe existir una voluntad propia de la entidad, en este caso del Municipio de incorporar actores no estatales porque cuando hablamos de instrumentos procedimentales hay dos situaciones: la una positiva donde el Estado se abre con la participación e intercambio y la otra negativa donde el estado se cierra,

fomentando la división, impidiendo la formación de nuevas voluntades y nuevas ideas lo que determina que la política de control de comercio informal sea una política muy particular, una política dónde se necesita la participación no estatal mencionada en párrafos anteriores.

Es muy importante resaltar entonces este aspecto de la participación de actores no estatales como un instrumento que se especifica en la creación de una comisión o Mesa para analizar dicha Política, compuesta por actores estatales y no estatales.

3.3.3. Instrumentos de Información (Nodalidad)

Los instrumentos de información contemplan la generación de conocimientos a fin de generar sistemas de apoyo para la toma de decisiones relacionadas con una determinada Política Pública.

La información se utiliza antes de que exista el diseño de la Política y su implementación. El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana no produce ninguna información al respecto y las instituciones encargadas de la Política de control de comercio informal tampoco han sido capaces hasta el momento de generar información sobre el comercio minorista y trabajo autónomo.

Un documento de información importante sobre la problemática del comercio minorista y trabajo autónomo es el denominado Plan Maestro de Comercialización⁹, en el cual vamos a basar nuestra descripción.

Según el Plan Maestro (2014), la comercialización en el Distrito Metropolitano de Quito en su mayor parte se realiza en los espacios de uso público; de tal manera que, los fenómenos sociales del Distrito influyen de manera importante en este sector. Vemos que el Distrito Metropolitano de Quito es un territorio heterogéneo en cuanto al origen e identidad de sus habitantes: el 35% proviene de otras localidades del país, (Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo, Manabí). La diversidad de sus habitantes, se evidencia en la autodefinición étnica de la

⁹ Los datos aquí establecidos son parte de la Consultoría sobre Plan Maestro, los mismos se basan en la información obtenida hasta el año 2012, si bien es cierto los datos pueden estar desactualizados pero las tendencias se mantienen.

población, según la cual, el 82,8% de sus habitantes se define como mestizo, el 4,1 % como indígena, y el 13,2% restante se identifica como blanco, afro descendiente, mulato o montubio.

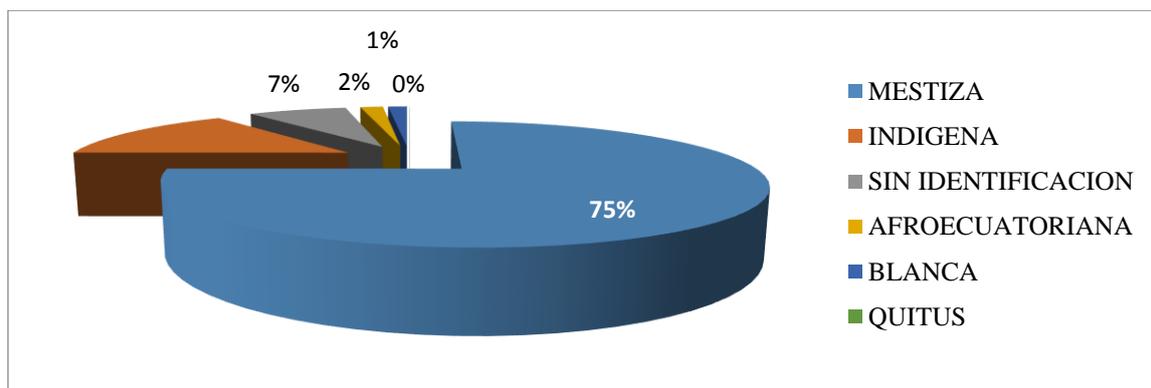
Las zonas rurales de nuestro país enfrentan graves problemas como:

- Expansión de monocultivos destinados a la exportación, la elaboración de agro combustibles y de balanceados para la producción de cárnicos, palma africana, caña de azúcar, maíz, soya, flores, etc.
- Monopolio de medios de producción: tierra, agua, crédito, cadenas de comercialización
- Deterioro del suelo por uso de agroquímicos
- Entrada de transgénicos.

Según la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio (ACDC 2012), la falta de apoyo al campesino, las condiciones precarias de producción, disminución de rendimientos en producciones convencionales, baja rentabilidad, pobreza e inseguridad, provocan la masiva migración de las personas, desde el campo hacia la ciudad.

La siguiente figura demuestra que el 75% de los trabajadores autónomos del Distrito Metropolitano de Quito, se auto identifican como mestizos, y un 15% como indígenas (figura 3.4.):

Figura 3.4. Auto identificación de vendedores autónomos



Fuente: Fuente: ACDC (2012), Plan Maestro de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito (2014).

Para la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio (ACDC 2012) los trabajadores autónomos se concentran en las zonas geográficas, donde la cantidad de personas pobres por

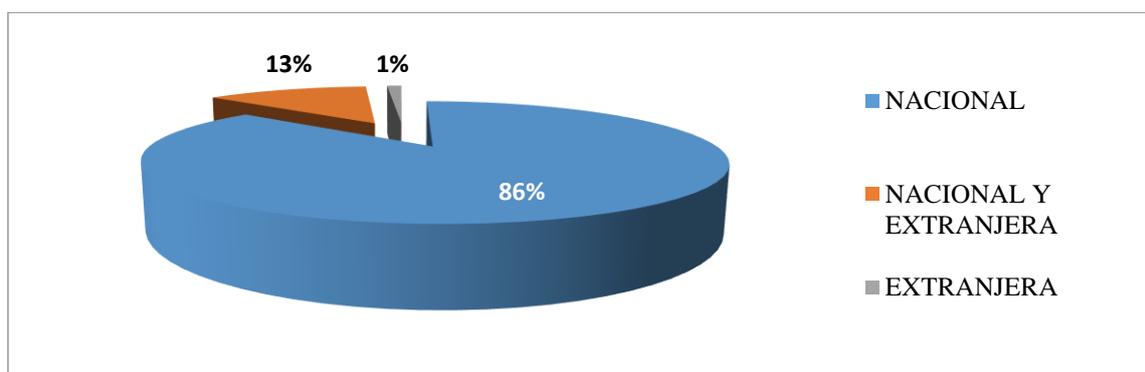
Necesidades Básicas Insatisfechas es menor; esto es, la tendencia de concentración de los trabajadores autónomos para sus actividades económicas, están ubicados en los distritos con mejores condiciones socio económicas de la población.

En el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), según la Policía Metropolitana de Quito (2017), se evidencia gran concentración de comerciantes autónomos alrededor de los centros de comercio, como mercados y centros comerciales del ahorro, lo que dificulta el desarrollo de los diferentes tipos de comercialización de bienes y servicios.

El Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022 en su Eje Desarrollo urbano y rural equilibrado, sustentable y seguro, en cuanto a los factores ambientales que han generado el deterioro del centro histórico de Quito, describe los desequilibrios producidos, por la sobreutilización de los espacios públicos, debido a frecuencias e intensidades muy diferentes de las actividades urbanas en el espacio y en el tiempo y la apropiación segmentada del espacio público, entre otras, el comercio semi ambulante.

Según la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio (ACDC 2012), los productos comercializados por los trabajadores autónomos en el DMQ, son predominantemente de origen nacional; el 86% de estos productos son de origen nacional, y un 1% de productos importados exclusivamente (figura 3.5.):

Figura 3.5. Nacionalidad de los vendedores autónomos



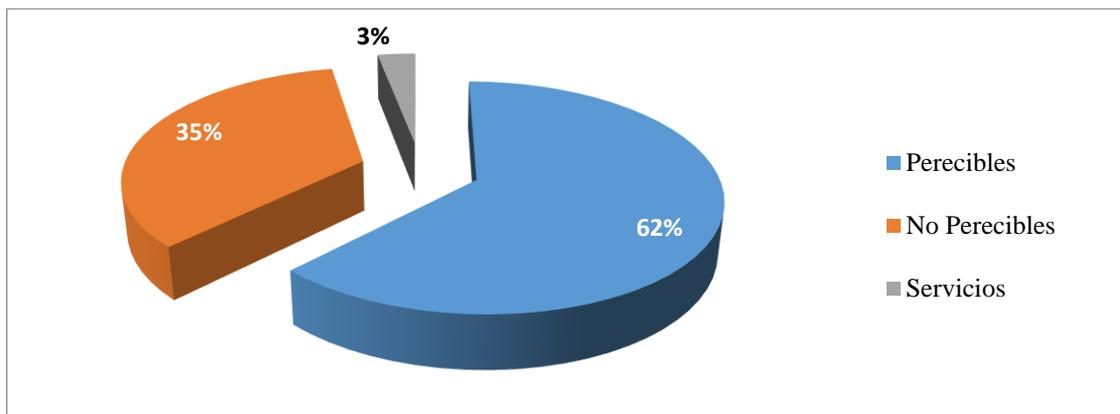
Fuente: Fuente: ACDC (2012), Plan Maestro de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito (2014).

En este aspecto se puede citar que como son comerciantes ambulantes en su mayoría, no se presentan aspectos logísticos que determinen mejorar alguna situación respecto de sus desplazamientos.

Un hecho a considerar es la proliferación de trabajador autónomo en los alrededores de los mercados y centros comerciales del ahorro, que causan congestión peatonal y vehicular, para lo cual se debe establecer los mecanismos para su funcionamiento en razón de que también se suscita en una competencia desleal con los comerciantes de los mercados y centros comerciales del ahorro.

En el DMQ, la mayoría de los trabajadores autónomos (62%) venden productos perecibles, el 35% comercializan productos no perecibles y el 3% prestan servicios variados (figura 3.6).

Figura 3.6. Alimentos de expendio

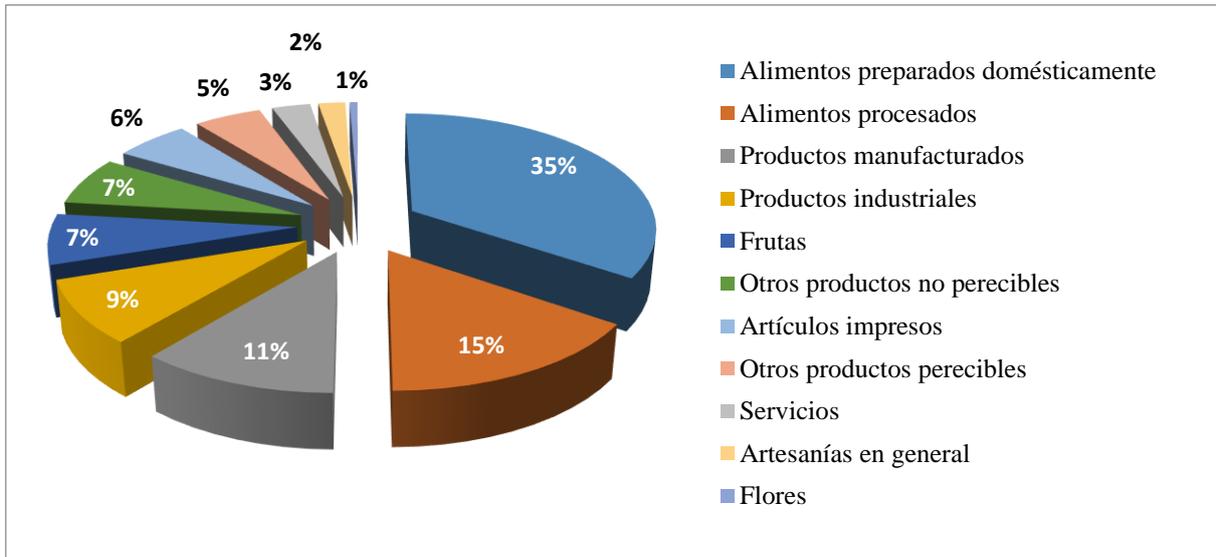


Fuente: Fuente: ACDC (2012), Plan Maestro de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito (2014).

En un nivel mayor de desagregación, se puede afirmar que la gran mayoría de los trabajadores autónomos correspondiente al 57%, venden productos listos para consumo, como alimentos preparados domésticamente, alimentos procesados (bebidas, confites, etc.) y frutas.

El 11% de los comerciantes autónomos, proveen productos manufacturados, tales como, ropa y calzado. En tercer lugar de representatividad están aquellos comerciantes autónomos que venden productos industriales y que corresponde al 9% (figura 3.7.):

Figura 3.7. Tipo de productos

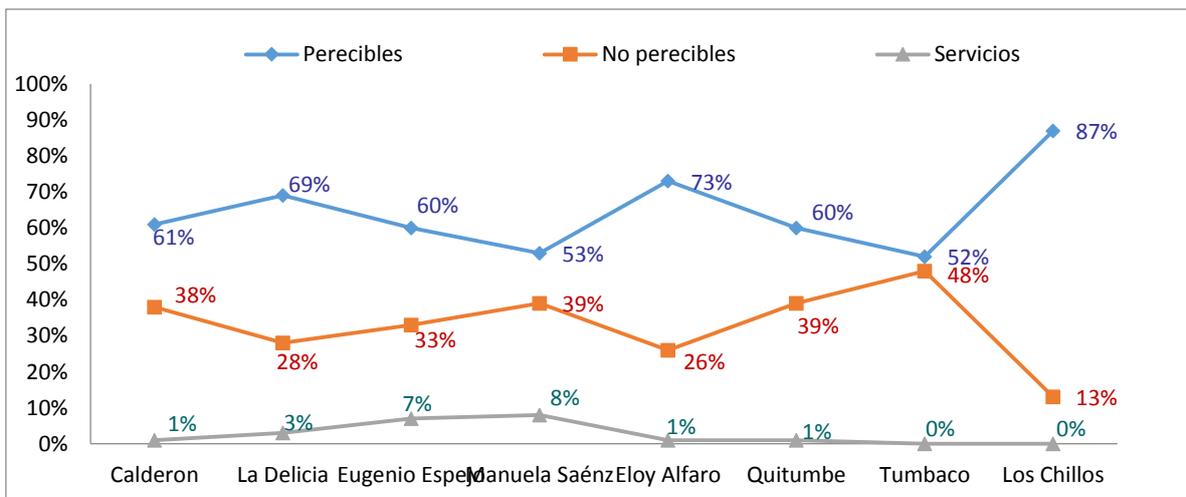


Fuente: Fuente: ACDC (2012), Plan Maestro de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito (2014).

En cada zona distrital se mantiene la mayor cantidad de trabajadores autónomos que venden productos alimenticios listos para el consumo.

La mayor representatividad se evidencia en la zona distrital de los Chillos, con un 87% de los trabajadores autónomos dedicados a vender alimentos perecibles, seguido de la zona distrital de Eloy Alfaro con un 73% (figura 3.8.):

Figura 3.8. Venta de alimentos por zonas



Fuente: Fuente: ACDC (2012), Plan Maestro de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito (2014).

La Agencia de Coordinación Distrital del Comercio (ACDC 2012), con respecto a las zonas distritales, señala que en promedio se puede precisar que el 64 % de los trabajadores autónomos comercializan productos alimenticios; en la mayoría de casos en la comercialización de productos perecibles no se guardan las condiciones higiénicas para el procesamiento, conservación y manipulación de los alimentos, además de que los alimentos se encuentran expuestos a la intemperie; situación que afecta la calidad de los mismos, que de cierta manera incide en la salud de las personas.

Por otro lado, tratándose de un medio de sobrevivencia de los trabajadores autónomos, su variabilidad a cambiar de productos es permanente dependiendo de la ocasión o temporada, así como, los desplazamientos continuos entre espacios públicos y en horarios determinados donde se ubica la mayor demanda, hace que, en estos casos la potenciación para desarrollar sus trabajos se dé en la medida de una capacitación sobre los aspectos de tratamiento, manipulación de alimentos y aspectos básicos de gestión comercial, de forma que logren alcanzar el mayor provecho de las actividades que realizan.

Gran parte de las actividades de comercio autónomo, especialmente de alimentos, no cumplen con las condiciones mínimas para el expendio de productos, ya sea por los recipientes que usan, la manipulación de los alimentos, los sitios en los que se ubican (avenidas, calles y espacios públicos) que están expuestos a la contaminación por smog que afecta a la salud de los consumidores; de igual forma, los espacios públicos que no están adecuados para estas actividades, en esta medida los desechos que se producen no tienen un tratamiento adecuado lo que afecta negativamente al ambiente.

Los trabajadores autónomos están presentes en todas las zonas del Distrito Metropolitano de Quito, la mayor cantidad comercializan en las Administraciones Zonales del Centro, Sur y Norte de la ciudad. La Administración Zonal Eloy Alfaro tiene gran representatividad en cuanto a la presencia de comerciantes autónomos. Así lo demuestra la siguiente tabla (tabla 3.5.):

Tabla 3.5. Vendedores autónomos por Administración Zonal.

Zona	Comerciantes	% Zona
Calderón	772	8%
La Delicia	985	11%
Eugenio Espejo	1.469	16%
Manuela Sáenz	1.351	15%
Eloy Alfaro	1.977	21%
Tumbaco	1.629	18%
Quitumbe	702	8%
Los Chillos	346	4%
	9.231	

Fuente: ACDC (2012), Plan Maestro de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito (2014).

La Agencia de Coordinación Distrital del Comercio (ACDC 2012), según este estudio tiene registrado 9.231 trabajadores autónomos que se consideraría se desplazan por todo el Distrito Metropolitano de Quito.

Del registro se tiene que el mayor número de trabajadores autónomos se asienta en la zona distrital de Eloy Alfaro con un 21% de participación y el menor número en la zona distrital de Los Chillos con un 4% de participación.

Según Luis Montalvo¹⁰, no existen datos claros y precisos de vendedores no regularizados durante el período 2010-2015, por cuanto la anterior administración no realizó ningún levantamiento de información al respecto. Además no es posible cuantificar el número de vendedores no regularizados existentes en la ciudad de Quito ya que se debe considerar que existen factores variables que hacen que cambie permanentemente el número, como por ejemplo la situación económica del país. Sin embargo, la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio (ACDC), realizará un levantamiento referencial de información al respecto en el año 2017.

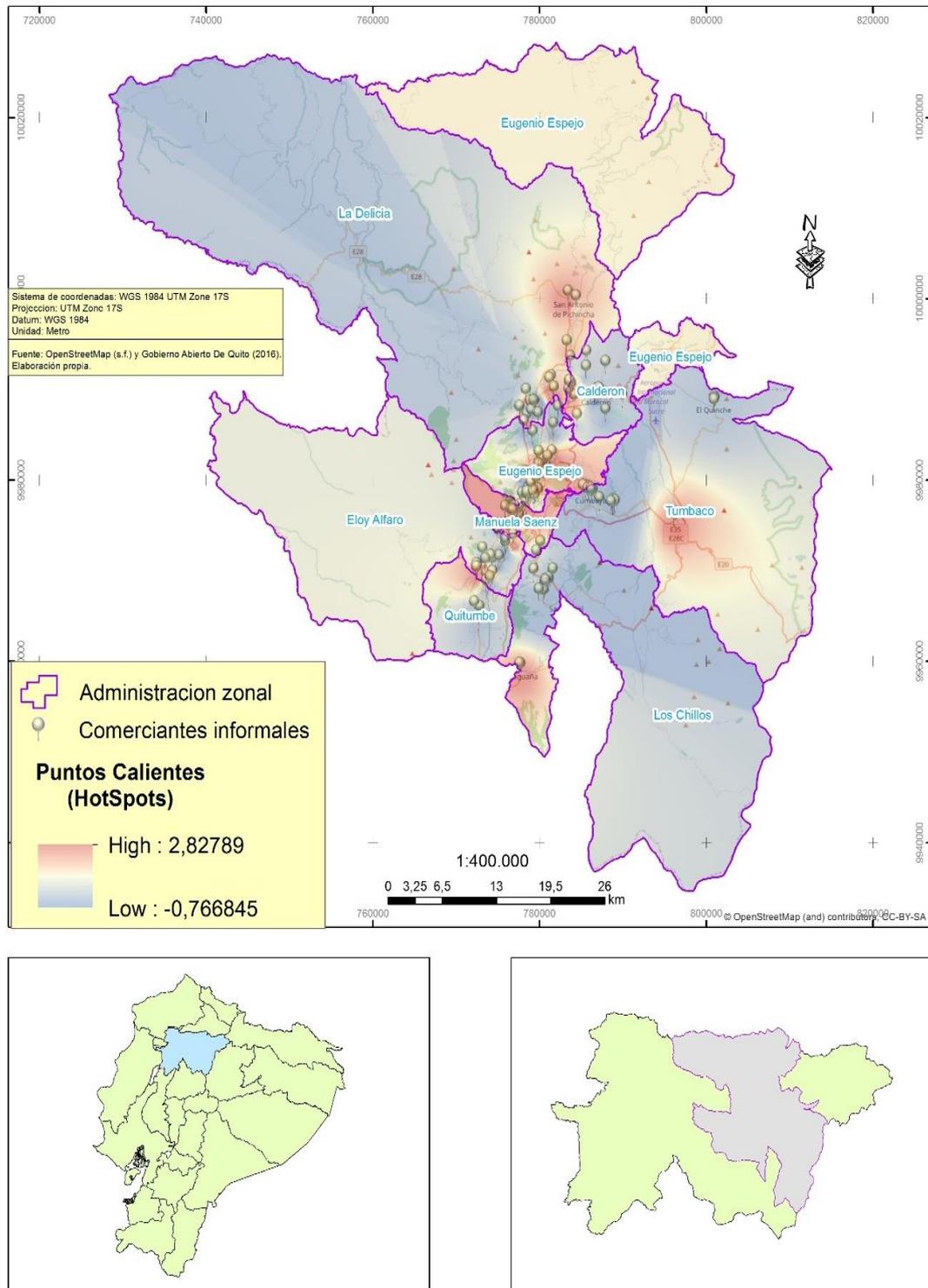
Según la Policía Metropolitana de Quito¹¹, en la capital actualmente se calcula aproximadamente la existencia de 20.000 comerciantes autónomos entre regularizados y no regularizados. Los siguientes mapas de *Hot Spots* demuestran la ubicación de los

¹⁰ Luis Montalvo (Coordinador Distrital de Comercio), en conversación con el autor, junio 19, 2017.

¹¹ Funcionario de la Policía Metropolitana (Inspector 2 encargado de unidades operativas zonales, procesos de apoyo a la seguridad ciudadana y espacio público), en conversación con el autor, abril 16, 2017.

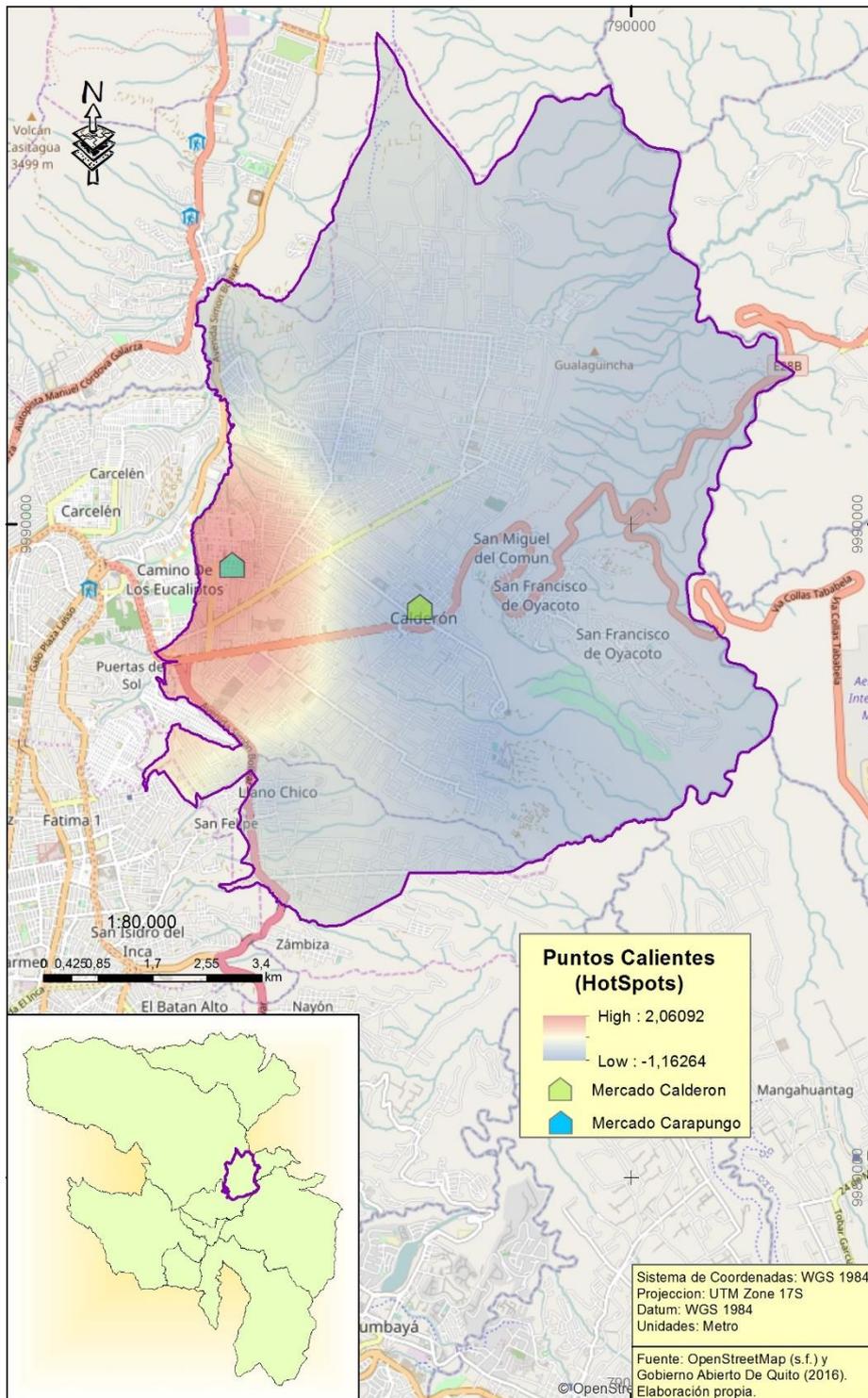
comerciantes autónomos no regularizados en el Distrito Metropolitano de Quito (figuras 3.9., 3.10., 3.11., 3.12., 3.13., 3.14., 3.15., 3.16., 3.17.) :

Figura 3.9. Ubicación de comerciantes informales en el Distrito Metropolitano de Quito



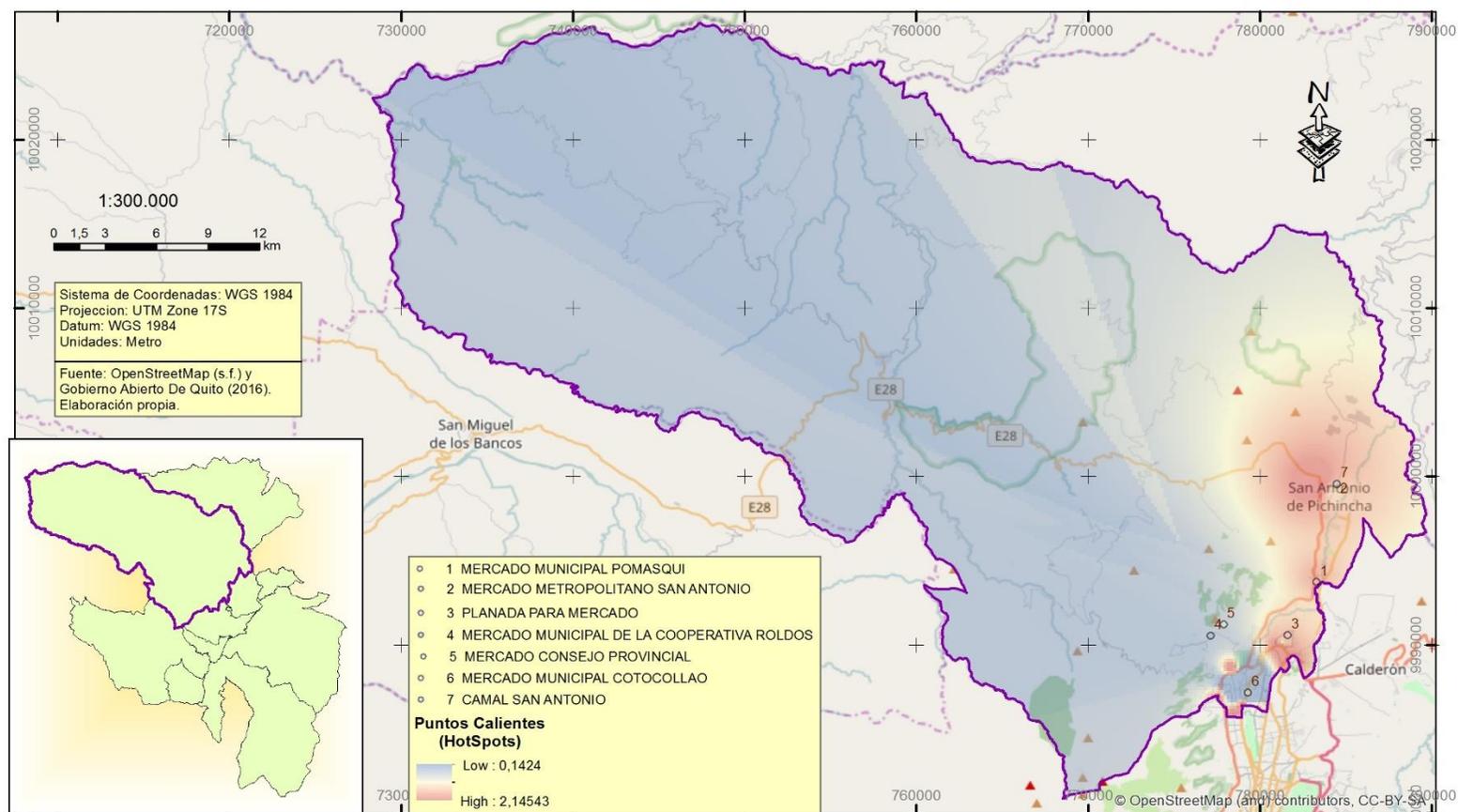
Fuente: Elaboración a partir de la información proporcionada por la Policía Metropolitana de Quito (2017).

Figura 3.10. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Calderón



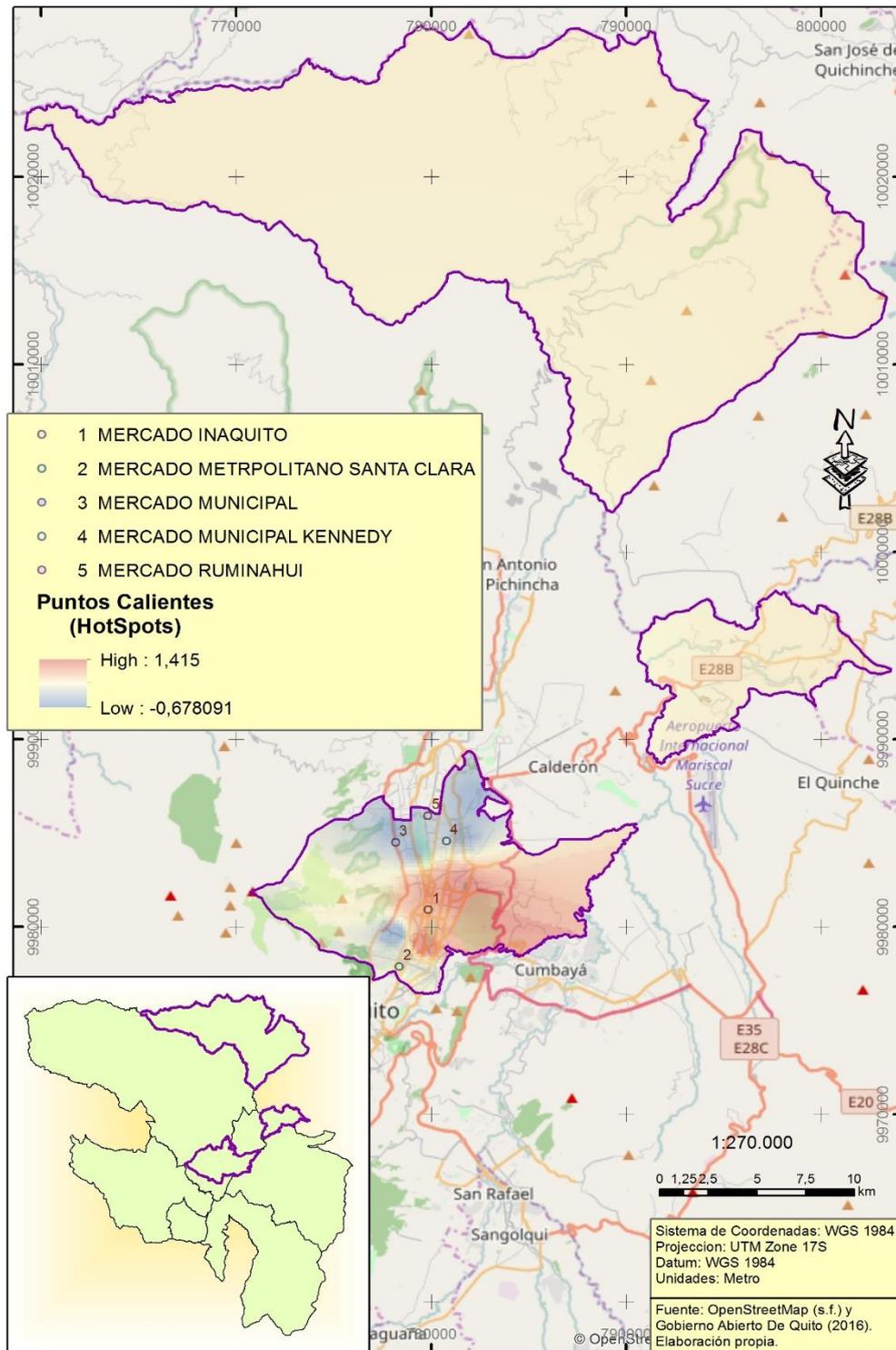
Fuente: Elaboración a partir de la información proporcionada por la Policía Metropolitana de Quito (2017).

Figura 3.11. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal La Delicia



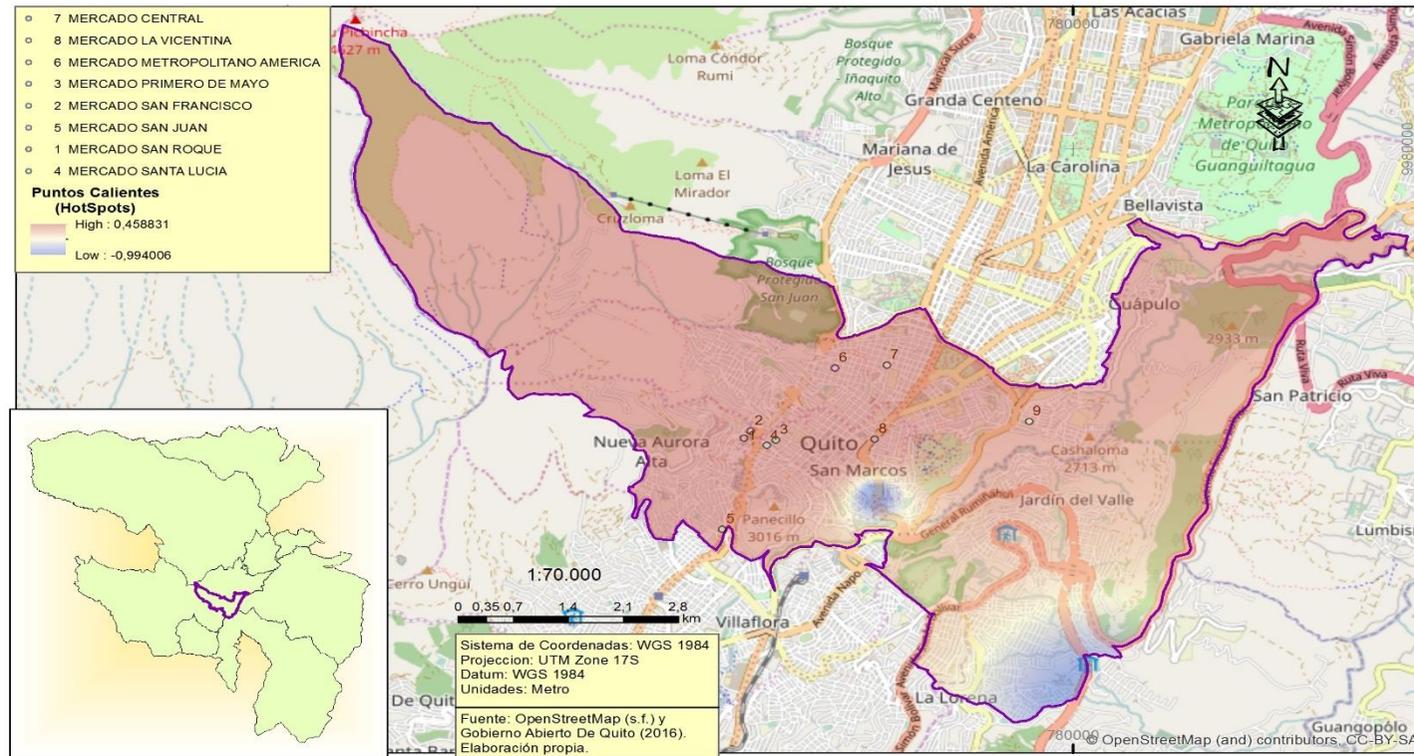
Fuente: Elaboración a partir de la información proporcionada por la Policía Metropolitana de Quito (2017).

Figura 3.12. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Eugenio Espejo



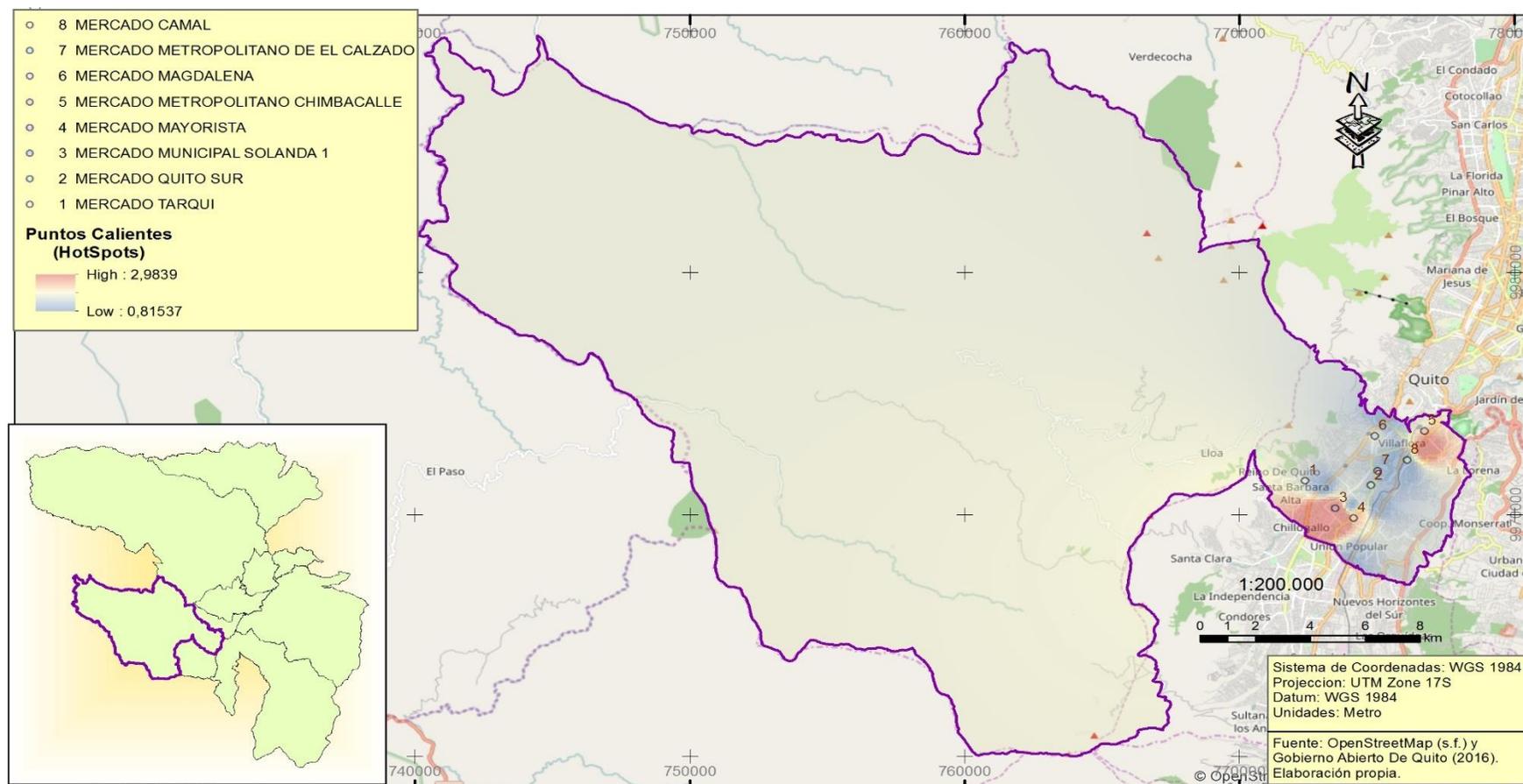
Fuente: Elaboración a partir de la información proporcionada por la Policía Metropolitana de Quito (2017).

Figura 3.13. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Manuela Sáenz



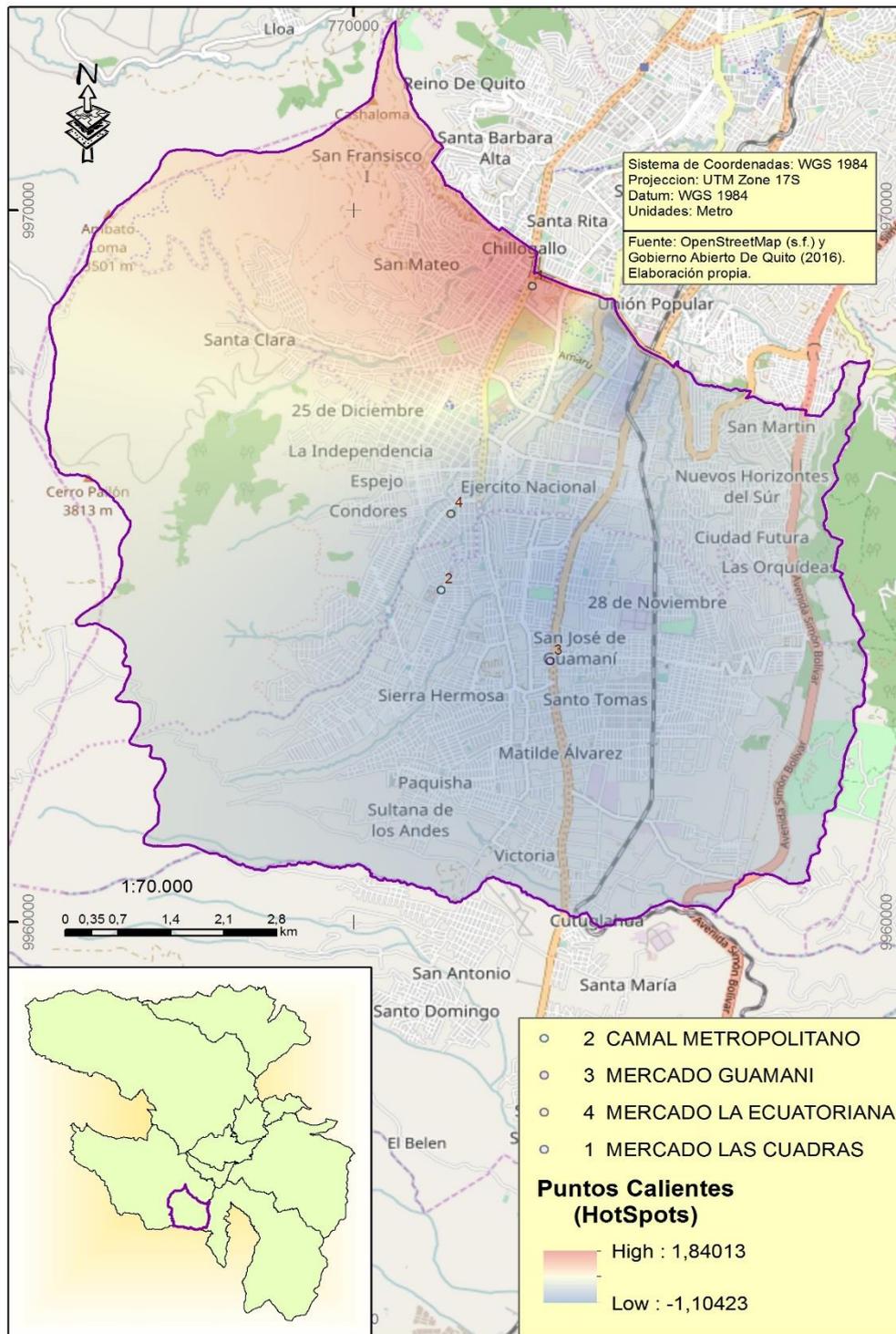
Fuente: Elaboración a partir de la información proporcionada por la Policía Metropolitana de Quito (2017).

Figura 3.14. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Eloy Alfaro



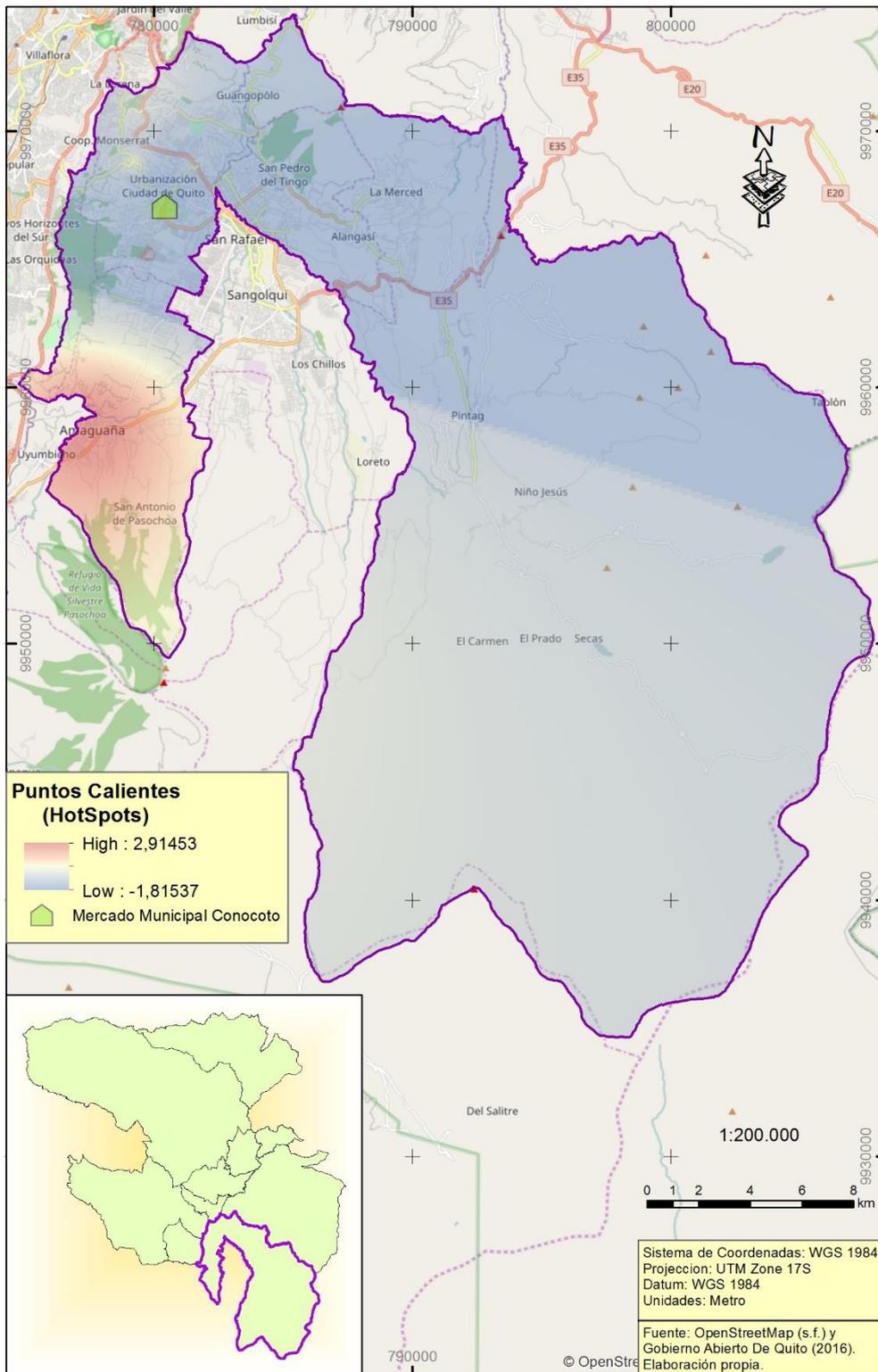
Fuente: Elaboración a partir de la información proporcionada por la Policía Metropolitana de Quito (2017).

Figura 3.15. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Quitumbe



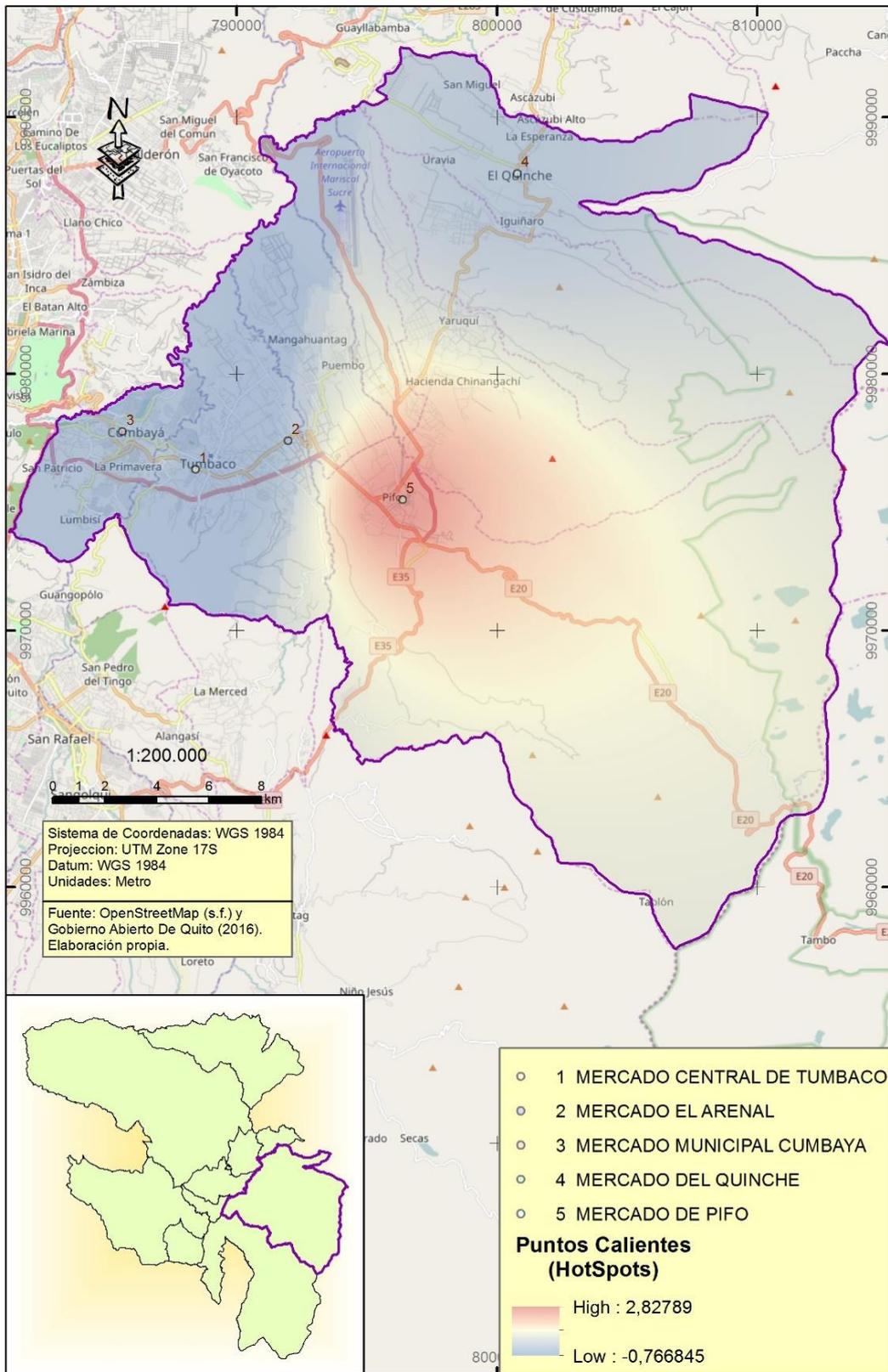
Fuente: Elaboración a partir de la información proporcionada por la Policía Metropolitana de Quito (2017).

Figura 3.16. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Los Chillos



Fuente: Elaboración a partir de la información proporcionada por la Policía Metropolitana de Quito (2017).

Figura 3.17. Ubicación de comerciantes informales en la Administración Zonal Tumbaco



Fuente: Elaboración a partir de la información proporcionada por la Policía Metropolitana de Quito (2017).

En cuanto a los instrumentos de Nodalidad, el gobierno del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de acuerdo a la información proporcionada por sus instancias posee información dispersa sobre el comercio autónomo y la cantidad real de este tipo comerciantes existentes en la capital. Al carecer de estudios recientes se puede evidenciar que su sentido de Nodalidad y coordinación podría ser débil.

3.3.4. Instrumentos de Tesoro

Los instrumentos de tesoro impulsan, facilitan y apoyan un curso de acción determinado. Su objetivo es el apoyo financiero a los objetivos generales de una Política Pública.

Son instrumentos producidos a nivel fiscal. Para el ejercicio económico anual el Concejo Metropolitano aprueba el presupuesto para las instituciones municipales. A continuación se detalla el presupuesto de las entidades que se relacionan con la Política de control de comercio informal en el periodo 2010-2015 de acuerdo al siguiente detalle (tabla 3.6.):

Tabla 3.6. Presupuesto de entidades municipales relacionadas con el control del comercio informal en el período 2010-2015

INSTITUCIONES MUNICIPALES	Años						TOTAL
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Secretaría General de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad y Policía Metropolitana	26.543.912,18	28.047.000,00	42.198.481,00	47.858.942,00	47.479.463,00	47.194.088,48	239.321.886,66
Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda	17.162.925,24	107.000.000,40	121.273.405,00	10.442.983,00	100.075.465,50	73.326.293,28	429.281.072,42
Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana	52.418.849,30	80.076.000,00	76.360.813,00	66.766.459,00	56.853.068,54	67.016.760,65	399.491.950,49
Agencia de Coordinación Distrital de Comercio				7.971.860,00	6.915.106,15	7.161.859,40	22048825,55
Agencia Metropolitana de Control	60.897,59	1.081.000,00	5.381.424,00	6.026.622,00	5.941.131,00	6.238.187,53	24.729.262,12
TOTAL	96.186.584,31	216.204.000,40	245.214.123,00	139.066.866,00	217.264.234,19	200.937.189,34	1.114.872.997,24

Fuente: Elaboración a partir de la información de presupuesto municipales Ordenanzas 2010-2015.

En el periodo 2010-2015 se asignaron 1.114.872.997,24 millones para la implementación de esta política, siendo las Secretarías de Territorio, Hábitat y Vivienda, la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y la Secretaría General de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad las que recibieron mayor asignación debido a su rol de gestión y control del espacio público, a la cantidad de personal existente en las mismas y a los planes y programas existentes como capacitaciones, construcción y readecuación de mercados, etc.

La Agencia Distrital de Comercio a partir de su creación en el año 2012 para la regulación y control del comercio en su programa Sistema de Comercio integral en el área de comercio autónomo ha invertido \$ 893.518,00 en un periodo de tres años siendo el año de mayor inversión el 2013. (tabla 3.7.):

Tabla 3.7. Inversión de la Agencia Distrital de Comercio en el área de comercio autónomo

Inversión		Años			
Programa	Área	2013	2014	2015	Total
Sistema de Comercio integral, Solidario y Sostenible	Comercio Autónomo	350.509,00	275.509,00	267.500,00	893.518,00

Fuente: Elaboración a partir de la información de presupuesto municipales Ordenanzas 2010-2015.

La Policía Metropolitana de Quito durante el período 2010-2015, para el control del espacio público invirtió \$ 8.787.612,26, siendo el año de mayor inversión el 2010. (tabla 3.8.):

Tabla 3.8. Inversión de la Policía Metropolitana de Quito para el control del espacio público

Inversión		Años						
Programa	Área	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Espacio Público	Control y ordenamiento de los espacios públicos, prevención situacional	7.113.645,88	20.200,00	860.153,06	1.515.381,00	1.405.381,00	138.385,38	8.787.612,26

Fuente: Elaboración a partir de la información de POA de la Policía Metropolitana 2010-2015.

Las Comisarías de Aseo, Salud y Ambiente ubicadas en las nueve administraciones zonales que pertenecen al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito proporcionan la siguiente información sobre las multas y sus valores recaudados (tabla 3.9.):

Tabla 3.9. Valores de multas y sus valores recaudados a través de la aplicación de la Ordenanza No. 280 en el período 2010-2015

Comisaría de Aseo	Expediente	Valor Multa	Valor multa recaudada	Año
La Delicia	23	\$ 365,00	\$ 365,00	2013
La Delicia	19	\$323,00	\$323,00	2014
La Delicia	13	\$153,10	\$153,10	2015
Eugenio Espejo	25	\$3418,60	\$3350,00	2014
Eugenio Espejo	74	\$10761,6	\$10761,6	2015
Manuela Sáenz	30	\$4792,00	\$4792,00	2014
Manuela Sáenz	16	\$498,00	\$498,00	2015
La Mariscal	1	\$18,30	\$0,00	2015
Total	201	\$9568,00	\$1.339,10	

Fuente: Elaboración a partir de la información proporcionada por la Agencia Metropolitana de Control del DMQ, 2017.

En este sentido, en cuanto información sobre los valores de multas y sus valores recaudados a través de la aplicación de la Ordenanza No. 280 en el período 2010-2015 mediante informe No. AMC-PL-2017-023 manifiesta que respecto a la cantidad de procedimientos administrativos sancionadores aperturados conforme a incumplimientos a lo señalado en la Ordenanza Metropolitana No. 280, se evidencia que no hay una tendencia marcada de los mismos; es decir que la Comisaría de Aseo, Salud y Ambiente no posee expedientes administrativos sancionadores de todos los años del periodo solicitado y además que no se han aperturado procesos ni procedimientos administrativos sancionadores en las Administraciones Zonales de Tumbaco, Calderón, Quitumbe, Eloy Alfaro y Los Chillos.

El instrumento de presupuesto tiene como objetivo, operativizar la Política de control de comercio informal y específicamente del control del espacio público en el Distrito Metropolitano de Quito especialmente en el Centro Histórico. Por tal motivo, requiere de la asignación de gran cantidad de recursos económicos.

3.4. Análisis de las fallas de implementación de la Política Pública de control de comercio informal

El desarrollo del análisis de las fallas de implementación, busca exponer el estudio de los instrumentos implementados en la Política Pública de control de comercio informal a partir de

las reflexiones de Newman (2015), ya que tal como se describió en el capítulo 1 del presente documento se analizará el debate de la falla de Política Pública de control de comercio informal entendida a través de la falla de implementación, debido a que es el momento donde la Política Pública se pone en práctica pudiendo determinar si se alcanzaron los objetivos propuestos.

En un primer punto la falla de Políticas Públicas de control del comercio informal basado en la investigación realizada y relacionado con la hipótesis del tema de investigación que señala que dichas políticas fallan en la medida que existe la dificultad de coordinación y cooperación con los actores involucrados en el proceso de control del comercio informal: comerciantes autónomos regularizados, comerciantes informales, comunidad en general y autoridades municipales que no han podido generar una política integral en el control de la venta ambulante. Así las cosas en el siguiente cuadro se resume la relación existente entre el modo de fracaso de la Política Pública en el control del comercio informal y la razón por la cual se interpreta el fallo de la Política Pública implementada (tabla 3.9.):

Tabla 3.10. Modos de falla de Políticas Públicas en el control de comercio informal

Modo de fracaso o fallo de Política Pública	Interpretación del fracaso de la política en el control del comercio informal
No alcanzar el objetivo propuesto	El objetivo de la política no se cumple hasta el momento, ya que se observa un incremento de vendedores no regularizados en las calles de la capital.
Distribución negativa de resultados	Los vendedores autónomos regularizados son significativamente afectados negativamente por la política ya que su economía se ve afectada por la falta de control de las autoridades a los diferentes tipos de comercio informal. Existen mercados vacíos y por tanto se ha realizado un gasto innecesario de recursos.
Fallas Político/Electorales	El gobierno local es negativamente afectado por la política ya que es considerado por la opinión pública como incapaz de controlar el comercio informal
Obstáculos y fallas de Implementación	Debido a los obstáculos organizativos de los organismos de control, falta de normativa legal específica en el control del vendedor informal en el espacio público, la política no se puede implementar de manera efectiva

Fuente: Elaboración en base los modos de fracaso de Política de Newman (2015).

En cuanto a los objetivos de la Política Pública de control de comercio informal se puede determinar que en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la

administración del Alcalde Barrera, están establecidos las directrices, políticas y objetivos que deben cumplir las Entidades Municipales. Siendo uno de sus ejes el Plan de Ordenamiento Territorial que hace referencia a mejorar los espacios públicos con el fin de que la ciudadanía se apropie de estos espacios de una forma ordenada y segura. En cambio en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial presentado en la administración del Alcalde Rodas, no se plantean objetivos para el control, regulación o mejoramiento del espacio público.

La Presidenta de la Comisión de Comercialización del DMQ, Soledad Benítez ¹, señala que la Política de control de comercio informal debe ser coherente con la visión de desarrollo y por supuesto con sus planes y proyectos, pero se comprueba que en el Plan de Desarrollo del actual Alcalde en ninguna de sus páginas se ha observado que se mencione un diagnóstico sobre el comercio informal.

En los instrumentos de organización, las fallas de implementación se observan en la falta de coordinación y articulación de actores involucrados en el tema de control de comercio informal. Esta falta de articulación en la actualidad se presenta primero entre la Alcaldía y su Concejo Metropolitano y luego entre las instancias que tienen que ver con la regulación de la venta en la vía pública.

José Luis Barros², en relación al tema indica que los problemas que encontramos es la falta de coordinación entre instancias municipales que tienen competencias distintas pero que tienen relación de alguna manera con el mismo ámbito pero que no coordinan ninguna actividad. Se espera que con esta herramienta exista interacción entre las instancias municipales como la Secretaría de Participación Ciudadana, Administraciones Zonales, Agencia de Control, Agencia de Comercio, Policía Metropolitana para tener mejores resultados en el control del comercio autónomo.

¹ Soledad Benítez (Concejala Municipal y Presidenta de la Comisión de Comercialización del DMQ), en conversación con el autor, abril 25, 2017.

² José Luis Barros, (Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda (E)), en conversación con el autor, junio 09, 2017.

Es importante el grado de cohesión que la misma estructura municipal imposibilita articular estrategias que permitan solucionar de mejor manera la problemática de control de comercio informal.

Para Daniela Chacón³, uno de los principales problemas que existe en la ciudad en general es la institucionalidad del municipio, la forma en la que el municipio está conformado es prácticamente para que no colaboren los unos con los otros, para que se dupliquen competencias, para que cada uno tenga la necesidad de coordinar con otros para el cumplimiento de objetivos, eso hace que para la implementación de una Política efectiva, necesariamente se requiere la coordinación de varios actores.

En el caso de los instrumentos de autoridad, las fallas de implementación se establecen a partir de la existencia de la falta de una normativa que regule al comercio autónomo no regularizado; la ordenanza No. 280, únicamente regula las actividades para los trabajadores autónomos regularizados. Este aspecto implica que en la decisión de las autoridades esta la responsabilidad de aplicar otras normativas municipales que permitan el control de todos los vendedores autónomos.

Según Soledad Benítez⁴, la Política de control de Comercio informal en cuanto a la normativa no tiene sentido ya que se ha recibido algunas críticas para la Ordenanza No. 280 que permite la aplicación de otras ordenanzas para regular el comercio autónomo y no solo con esta Ordenanza, ese es uno de los cambios que se está planteando. Se aplican ordenanzas de ocupación del espacio público, de seguridad, de ambiente. Esto permite la discrecionalidad del funcionario municipal y por consiguiente un abuso de autoridad hacia el comerciante autónomo.

Para Pamela Narváez⁵, las Ordenanzas municipales presentan inconsistencias y vacíos legales en el tema de flagrancia al establecer el valor de la multa, tratamiento diferente al comercio no

³ Daniela Chacón (Concejala de Quito y Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto), en conversación con el autor, abril 26, 2017.

⁴ Soledad Benítez (Concejala Municipal y Presidenta de la Comisión de Comercialización del DMQ), en conversación con el autor, abril 25, 2017.

⁵ Pamela Narváez (Comisaria Resolutora de la Agencia Metropolitana de Control), en conversación con el autor mayo 24, 2017.

regularizado y regularizado, cumplimiento a medias de las medidas cautelares por parte de autoridades.

Además hasta la presente fecha no se ha aprobado el reglamento o norma técnica a la ordenanza mencionada que permita controlar de mejor manera el comercio informal en la capital.

Con respecto al tema Carlos Castellanos ⁶sostiene que desde el año 2015, el asunto se complica porque han pasado dos años y no se ha logrado tener ni siquiera la norma técnica metropolitana a la Ordenanza No 280 que permita saber dónde, cuándo y cómo están los comerciantes minoristas y autónomos en el territorio, esto significa y es una prueba que no se ha desarrollado en Quito una Política que logre mejorar el sistema de comercialización popular y mucho menos poner en ejecución un Plan de Desarrollo para el comercio minorista y trabajadores autónomos en el Distrito Metropolitano.

En cuanto a los instrumentos de Nodalidad, las fallas de implementación se identifican en la información dispersa sobre el comercio autónomo y la cantidad existente en el Distrito Metropolitano de Quito. No existen censos o estudios recientes que determinen una estimación real sobre cuántos trabajadores autónomos se encuentran ocupando las vías de Quito. En este sentido se ha comprobado que cierta información es manejada por la Secretaría de Territorio (vendedores fijos y semifijos) y otra información por la Agencia Distrital de Comercio (ambulantes y transportación pública).

Para Soledad Benítez⁷, no hay un nuevo censo, hoy se manejan datos aproximados sobre la cantidad de comerciantes. Si consultamos a la Agencia Distrital de Comercio nos dirán que al año 2014, se dieron 3.000 permisos, si vamos al 2015 nos dirán se dieron 5.000: en definitiva los datos hasta la presente fecha no han logrado ajustarse. Eso implica que si no se tiene claro el universo y la magnitud del problema jamás podrán operativizar el control del comercio informal.

⁶ Carlos Castellanos (Presidente de la Confederación Unitaria de comerciantes minoristas y trabajadores autónomos del Ecuador (CUCOMITAE) y Presidente de la Federación de comerciantes minoristas y de los mercados de Pichincha (FEDECOMIP), en conversación con el autor, mayo 22, 2017.

⁷ Soledad Benítez (Concejala Municipal y Presidenta de la Comisión de Comercialización del DMQ), en conversación con el autor, abril 25, 2017.

En los instrumentos de tesoro, las fallas de implementación se encuentran en la baja asignación del presupuesto municipal a alternativas distintas al control regulación del espacio público. El insuficiente presupuesto que se asigna, se dirige a la construcción de infraestructura física y adecuación de mercados, mejoramiento del espacio público y ciertos programas de prevención situacional a través de la Policía Metropolitana de Quito. Para Soledad Benítez⁸, la Política de control de comercio informal también falla por la falta de recursos y la Política actual del Alcalde ha sido reducción permanente de presupuesto para las instancias encargadas del control del espacio público y del comercio autónomo como: Agencia Distrital de Comercio, Policía Metropolitana, Agencia Metropolitana de control. La mayor cantidad del presupuesto se utiliza para el pago de funcionarios y personal administrativo y no elaboran planes para tener lugares hermosos, mercados con distinto diseño arquitectónico, diferenciación de productos, de giros, de comercio, calidad de alimentos con presencia cultural en dichos espacios.

Para citar un ejemplo, la gestión del comercio autónomo en los procesos relacionados con el otorgamiento y mantenimiento de los permisos de su actividad económica se realiza a través de las Administraciones Zonales y de la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio dependiendo de la categoría de fijos, semifijos, ambulantes y de transportación pública; circunstancia que produce una cierta desarticulación en la gestión y control de esta actividad económica en el hecho de prestar facilidades al trabajador autónomo y evitar desplazamientos para acudir al MDMQ a regularizarse.

⁸ Soledad Benítez (Concejala Municipal y Presidenta de la Comisión de Comercialización del DMQ), en conversación con el autor, abril 25, 2017.

Capítulo 4

Incidencia del marco institucional y la coordinación de actores en la falla de Política Pública de Control de comercio informal

La problemática generada por la presencia de la venta ambulante en el espacio público genera un gran interés que requiere una visión amplia; razón por la cual, se destaca la importancia de poder analizar las formas de interacción entre el gobierno local, la comunidad, los comerciantes autónomos regularizados y los comerciantes informales.

La palabra incidencia generalmente se la concibe como influencia. Dentro de este contexto, el propósito del presente capítulo es efectuar un análisis de la influencia de las instituciones y las actividades de cooperación, interacción y confrontación de los actores en la toma de decisiones de Política Pública y de esta manera exponer en qué medida y bajo qué dispositivos de participación ciudadana de puede incidir en la toma de decisiones.

El capítulo pretende desarrollar argumentos en los cuales se sostiene que las instituciones y la relación Gobierno-Sociedad se materializa en la generación de Políticas Públicas exitosas o fallidas para la Política Pública de control de comercio informal. Por consiguiente, es de singular importancia entonces, plantear la pregunta ¿Por qué fallan las Políticas Públicas de control de comercio informal?

Así las cosas, es importante tener una respuesta concreta que incluya criterios de interacción, de vinculación entre representantes y representados a fin de resolver los problemas más apremiantes originados por el aumento del comercio informal. Con lo anteriormente señalado, desde el análisis de las Políticas Públicas, la presente propuesta de investigación formula la siguiente interrogante: ¿Por qué fallan las Políticas Públicas de control del comercio informal dentro del Distrito Metropolitano de Quito?. Se plantea como hipótesis que dichas Políticas fallan, en la medida que existe la dificultad de coordinación y cooperación con los actores involucrados en el proceso de control del comercio informal: comerciantes autónomos regularizados, comerciantes informales, comunidad en general y autoridades municipales que no han podido generar una política integral en el control de la venta ambulante.

4.1. Lugar efectivo de intervención y participación de actores en la Política Pública de control de comercio informal

“La toma de decisiones sin la participación de los actores involucrados no deben considerarse Políticas Públicas, sino desviaciones autoritarias de los gobiernos o Políticas Gubernamentales”. (Canto 2010, 155). Es evidente que para Canto, cuando la comunidad no participa en el desarrollo de una Política Pública se habla de una Política Gubernamental.

Soledad Benítez⁹, señala que la máxima autoridad municipal al disponer el control y la represión al comercio autónomo está agudizando mucho más el problema del comercio informal. Pero si por otro lado, se plantean diálogos con procesos reales y verdaderos de participación ciudadana para encontrar la solución que no solo pasen por la autoridad el resultado de la Política será totalmente diferente.

La participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito es reciente, empieza en los años 90 en la gestión del Alcalde Jamil Mahuad (1992-1998), como una propuesta innovadora del gobierno local y alineado a tendencias internacionales de gestión democrática y participación ciudadana, centrándose en las prácticas de veeduría ciudadana, control social e inclusión en la toma de decisiones sobre factores del desarrollo urbano que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la capital.

El municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a partir de 1993 ha creado varias empresas municipales para la provisión de servicios con nuevas competencias y funciones como: control ambiental, seguridad, tránsito, turismo, educación, salud, etc. A partir de la Alcaldía de Paco Moncayo (2000-2009) en adelante, se está tratando de impulsar la participación dentro de un estilo de gestión urbana que renueve el contexto institucional y mejore la imagen de eficiencia del primer personero del gobierno local. De esta manera el sistema de gestión participativa de la ciudad de Quito, busca la legitimación en la organización de la comunidad por medio de alianzas con organizaciones no gubernamentales y la tercerización de los servicios a través de las empresas municipales creadas para el efecto.

⁹ Soledad Benítez (Concejala Municipal y Presidenta de la Comisión de Comercialización del DMQ), en conversación con el autor, abril 25, 2017.

El sistema de gestión participativa en Quito según la ordenanza municipal No.0187, del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del DMQ, establece que: “la participación ciudadana requiere los medios y procedimientos necesarios para su realización, de modo que el gobierno municipal pueda conocer las necesidades y demandas ciudadanas, elaborar, perfeccionar, y hacer más eficientes sus acciones”. Es decir, según esta ordenanza existe un vínculo de conexión entre el gobierno municipal y la población de acuerdo a su división territorial dentro del Distrito por Administraciones Zonales, sectores urbanos, parroquias rurales y barrios con cuatro niveles, modalidades o componentes de participación; los mismos que fomentan, la deliberación permanente, el control social en la ejecución del presupuesto municipal, una gestión compartida para la toma de decisiones en respuesta a la demanda comunitaria a través del diálogo gobierno local-comunidad en la planificación, seguimiento, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas, proyectos y actividades del municipio.

Carlos Castellanos¹⁰, señala que han solicitado al Alcalde que se abra un foro donde nos encontremos todos los actores para tener las mejores conclusiones en función de elaborar un Plan Maestro de Comercialización para Quito dónde técnicamente actúen quienes deban regular el comercio autónomo pero que también nos presenten alternativas viables que permitan desarrollar al sector del comercio autónomo en función al Plan de Desarrollo de Quito. Lo único que pedimos los comerciantes informales es planificar en función del crecimiento de la ciudad, crear proyectos donde se logre el objetivo de concentrar a los comerciantes en lugares dignos y que no salgan a las calles y que puedan ser competitivos.

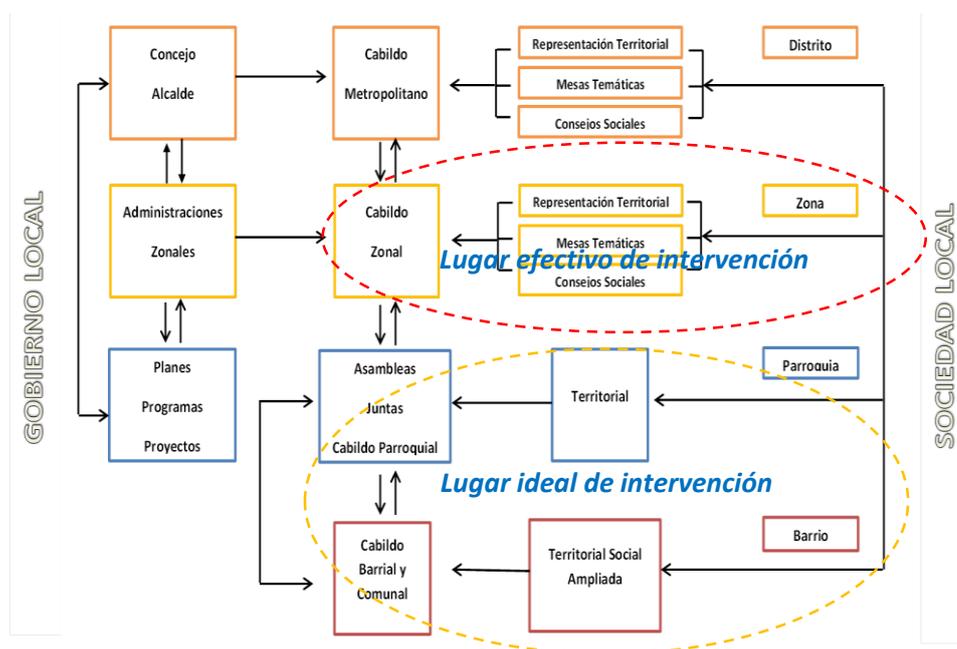
En este contexto el lugar ideal en el que podría funcionar la participación de los ciudadanos en el control del comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito es en el Tercer y Cuarto Nivel¹¹ al que corresponden los barrios del área urbana y rural, con una representación territorial social ampliada a través de un Cabildo Barrial y Parroquial donde existan la mayor cantidad de actores que permitan construir la mejor Política Pública para el control del comercio informal; sin embargo, en el caso planteado del comercio autónomo esta

¹⁰ Carlos Castellanos (Presidente de la Confederación Unitaria de comerciantes minoristas y trabajadores autónomos del Ecuador (CUCOMITAE) y Presidente de la Federación de comerciantes minoristas y de los mercados de Pichincha (FEDECOMIP), en conversación con el autor, mayo 22, 2017.

¹¹ El Artículo I. (55, 56,57,58). Ord. No. 187, establece que el Sistema de Gestión Participativa tendrá como modalidades de participación o componentes: territorial, temático y social que confluyen en las instancias territoriales zonales y en la Asamblea de Quito que es la instancia máxima del Sistema.

participación se hace efectiva en forma específica en el Segundo Nivel en las Administraciones Zonales, a través de las que en nuestro análisis las llamaremos redes de asuntos, encargadas de trabajar en este caso en la asignación de permisos para los comerciantes autónomos, registro, capacitación y control el espacio público. Dicho lugar de participación lo podemos observar en el siguiente gráfico que representa los niveles, flujos y componentes del Sistema de Gestión Participativa del DMQ (figura 4.1.):

Figura 4.1. Niveles, flujos y componentes del sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: Niveles, flujos y componentes del sistema de gestión participativa en Artículo Innovación Política y Participación Ciudadana. El SGP en el DMQ (Barrera 2000, 50).

Como podemos observar el lugar efectivo de intervención y participación no solo depende de la estructura de las instituciones sino también de la interacción y articulación de los actores involucrados que operan en dichas instituciones, constituyéndose en un factor importante y determinante en la toma de decisiones.

En el siguiente punto se describe el papel del Gobierno Local en el control de comercio informal basado en dos dimensiones que explican los cambios de las instituciones: la primera, responde a la estructura organizacional y puede ser antagónica o cooperativa en la toma de decisiones; y, la segunda, se refiere al proceso de gobierno y puede ser vertical/jerárquica o participativa. Se tratará entonces de relacionar el lugar efectivo de intervención y participación con el rol del Gobierno Local, dimensiones y tipos de Gobierno.

4.2. Papel del Gobierno Local en la Política Pública de control de comercio informal y proceso de toma de decisiones.

Para construir el espacio público tenemos algunas formas de interacción Estado-Sociedad. Sin embargo no en todas las ocasiones para el proceso de toma de decisiones se involucran a los actores y grupos de interés.

Putnam (1993), en cuanto al tema del papel del Gobierno presenta, dos modelos teóricos para explicar una determinada realidad en cualquier sociedad, la misma que según el autor puede tener características de ambos modelos y mostrar varios caminos de transformación.

Fung y Wright (2003) manifiesta que en las sociedades autoritarias los asuntos públicos son responsabilidad de los gobiernos, sus normativas son elaboradas por unos pocos, el debate es casi inexistente y los gobernados no participan en el proceso de toma de decisiones; por lo que, algunas personas o grupos no están dispuestos a cumplir la normativa elaborada y no respetan los derechos de las demás personas, son poco organizados, sin visión de interés público con peticiones particulares a la autoridad. En este sentido los grupos que se excluyen intentan obligar al gobierno a través de manifestaciones a atender sus demandas, ocasionando pérdida de confianza y desorden.

Fung y Wright (2003) también manifiesta que en las sociedades cívicas existe participación de la ciudadanía en los debates de asuntos públicos, las personas se preocupan por el interés particular en un modelo de interés público. Por consiguiente, la decisión tomada por el Estado ha sido discutida con anterioridad con los ciudadanos generando apoyo, despertando el debate público y aplacando las impresiones de exclusión, inconformidad y frustración. Los ciudadanos en este modelo respetan en mayor medida las normas, existiendo mayor confianza hacia las demás personas y hacia el gobierno.

Según Soledad Benítez¹² En cuanto al papel del Gobierno Local en las administraciones durante el período 2010-2015, puedo observar dos modelos antagónicos. En la Administración del Alcalde Barrera se tenía la visión clara desde la asignación del puesto en determinadas dependencias y con la obligación que teníamos como funcionarios de hacer

¹² Soledad Benítez (Concejala Municipal y Presidenta de la Comisión de Comercialización del DMQ), en conversación con el autor, abril 25, 2017.

Políticas Públicas, de velar por el interés general, gestionar por la ciudad y no utilizar la institución municipal para beneficio personal. Se hicieron cosas importantes en sentido de ciudad, de lo público, con promociones, con estímulos, con capacitación, con posibilidades de desarrollar articulación con los comerciantes, sin desorden, con mesas de diálogo y consenso. La misma Concejala en cuanto a la administración del Alcalde Rodas señala que es una política controladora que tiene como paralelo la represión, no existe una política de prevención, de estímulo al trabajo, de respeto que signifique un ordenamiento del espacio público.

Otra posición que explica de mejor manera estas variaciones y permite determinar el tipo de institución municipal que tienen los ciudadanos en el Distrito Metropolitano de Quito, como ya se ha mencionado en capítulos anteriores es la propuesta de Archon Fung (2003), según el cual el poder social está en relación con las características de las instituciones que son manejadas por él; de esta manera, los grupos de interés buscan conseguir la mayor cantidad de decisiones gubernamentales a su favor, dando origen a dos dimensiones en la toma de decisiones y cuatro tipos de gobierno (tabla 4.1.):

Tabla 4.1. Dimensiones y Tipos de Gobierno en el Distrito Metropolitano de Quito en el proceso de toma de decisiones

		<i>Carácter del proceso de toma de decisiones</i>	
		Antagónico	Cooperador
<i>Estructura del Gobierno local</i>	Vertical/Jerárquico	Políticas Públicas de control de comercio informal desde el Ejecutivo.	Diseño y elaboración de normas, herramientas técnicas para la gestión y control del espacio público
	Participativo	Reuniones de autoridades municipales y comerciantes autónomos	Sistema de Gestión Participativa con sus respectivos niveles con decisiones en consenso

Fuente: Basado en tipos de estructuras y procesos de Gobierno. Fung y Wright (2003).

Según Fung y Wright (2003), la toma de decisiones en un espacio de conflicto busca maximizar las preferencias de los grupos de interés en planes, programas, proyectos, normativas a través de diversas formas de negociación. Por otro lado en una toma de decisiones cooperativa los esfuerzos se orientan a resolver problemas de una amplia mayoría sin defender los intereses personales. Es por eso que en una estructura de gobierno vertical las máximas autoridades son las que toman las decisiones mientras que en un gobierno participativo las decisiones necesitan de la intervención directa de los actores involucrados. En consecuencia el conflicto disminuye la legitimidad, la legislación y la creatividad del gobierno, agravando los problemas entre los actores.

Carlos Castellanos¹³, manifiesta que en el Gobierno autónomo actual las decisiones acerca del control del comercio informal se toman a puerta cerrada y no permiten el impulso de una Política que desarrolle el sistema de comercialización, en definitiva no ha logrado articular la toma de decisiones con el Concejo cantonal. En cambio en el Gobierno autónomo anterior de Augusto Barrera tuvo una complicación menor ya que existió apoyo del Concejo en función a las actividades. Un ejemplo de esta articulación de actores es la aprobación de la Ordenanza No. 280 que regula el comercio autónomo en el Centro Histórico.

José Luis Barros¹⁴, indica que podemos observar de la información y todo lo que tenemos en esta secretaría es la percepción que nos deja es que el gobierno de Augusto Barrera fue un gobierno local con una apertura un poco flexible al tema de comercio informal dentro de un paraguas de acceso al trabajo no tan bien encaminado.

En base al análisis del criterio de Putnam (1993) y Fung (2003), se establece como el lugar efectivo de la participación se encuentra el tercer nivel, estamos hablando entonces de un Gobierno Local Vertical/Jerárquico con un carácter de toma de decisiones Antagónico algunas veces y Cooperador en otras ocasiones.

En el tema de investigación, los gobiernos locales durante el período de análisis 2010-2015 en la administración de Augusto Barrera y Mauricio Rodas, han puesto en práctica una estructura antagónica ya que han sido fuertes en el área de control de comercio informal pero débil en la articulación y el consenso con los actores involucrados. Se han creado algunos espacios de participación con algunos grupos de interés intentando tener una solución en base a la cooperación participativa, construyendo una población beneficiaria. En conclusión esta estrategia determina que exista un desarrollo pausado de las distintas organizaciones que intervienen en el proceso de control de comercio informal.

¹³ Carlos Castellanos (Presidente de la Confederación Unitaria de comerciantes minoristas y trabajadores autónomos del Ecuador (CUCOMITAE) y Presidente de la Federación de comerciantes minoristas y de los mercados de Pichincha (FEDECOMIP), en conversación con el autor, mayo 22, 2017.

¹⁴ José Luis Barros (Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda (E)), en conversación con el autor, junio 09, 2017.

Daniela Chacón¹⁵, señala que en el gobierno autónomo de turno ha visto que existe la voluntad y que en varias ocasiones varios personeros incluyendo el alcalde se han reunido con representantes de comerciantes que han intentado generar esas mesas, el problema es que se no tienen un objetivo claro, sino simplemente atender a las demandas de los comerciantes y en esa medida la política pública es simplemente una reacción dejando muy poco espacio para la colaboración , para la participación , más allá de simplemente el esfuerzo.

Como ya se ha analizado en el capítulo II, Annunziata (2011); se refiere a la existencia de herramientas de mejora que se canalizan en tres aspectos que constituyen líneas de acción: gestión, que se refiere a innovadoras formas de intervención pública; participación ciudadana, que analiza las distintas maneras de participación frente a una crisis de representación; y deliberación pública, que describe los distintos escenarios de debate público. Así las cosas podemos obtener tres modelos de Planificación Estratégica: Tecnocrático, Concertacional y Consensual.

Es importante señalar que para la toma de decisiones de la Política Pública según Winchester (2011), una vez analizadas las alternativas existentes, se debe identificar la mejor, plantear el objetivo pertinente para la Política Pública en base a las causas de la problemática y utilizar las estrategias escogidas orientadas a solucionar el problema. En relación al control de comercio informal El siguiente gráfico resume el proceso ideal de toma de decisiones de la Política Pública de control de comercio informal (figura 4.2.):

Figura 4.2. Proceso ideal de toma de decisiones



Fuente: Basado en curso de Planificación Estratégica y Políticas Públicas. Lucy Winchester, CEPAL (2011)

¹⁵ Daniela Chacón (Concejala de Quito y Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto), en conversación con el autor, abril 26, 2017.

En conclusión, los dispositivos de participación más recomendables a emplear para el control del comercio informal, serían de gestión de tal manera que faciliten la solución de problemas con propuestas y soluciones cooperativas de acuerdo a las necesidades locales y reales con una colaboración permanente de los actores, los cuales presenten una función de contrapeso ante el gobierno municipal. Se tendría que reducir al máximo los modos antagónicos e incrementar en lo posible los modos cooperantes de participación.

En este sentido, las Políticas Públicas de control de comercio informal y de Participación Ciudadana pueden enmarcar orientaciones necesarias para tutelar las acciones de las autoridades e implementar las estrategias necesarias tanto locales como estatales que respondan a las distintas demandas y problemáticas originadas por la presencia del comercio autónomo no regularizado o informal en las calles de la capital.

4.3. Gobernanza, participación, deliberación y decisión

Kooiman señala sobre la gobernanza como interacción que:

Parece que hay un cambio de los modelos más tradicionales en los que gobernar se consideraba como algo básicamente “unidireccional”, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración tanto aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellas que gobiernan y los que son gobernados y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado. (Kooiman Jan 1993, 175).

En cuanto a la participación ciudadana, Mariñez señala que: “serviría para mejorar la calidad de las políticas y decisiones públicas con un propósito mayor: la ampliación de los espacios públicos para reforzar los derechos de ciudadanía” (Mariñez 2009, 19).

Para Kooiman (1993) y Mariñez (2009), este tipo de gobernanza necesita del diálogo permanente y armónico entre gobierno y ciudadanos, de la confianza de la ciudadanía en sus capacidades, de la presencia de actores y organizaciones sociales tanto públicas como privadas capaces de aceptar la pluralidad con el fin de ejercer derechos y responsabilidades. Participar en una Política Pública constituye entonces una acción de ciudadanía. Sin embargo,

se debe tener en cuenta que algunas formas institucionalizadas de participación pueden ser adquiridas por actores o grupos de interés con mayor capacidad de organización e influencia ante la autoridad, con lo que la participación puede contribuir a la exclusión de ciertos actores o grupos de interés.

Un agente de control metropolitano¹⁶, manifiesta que actualmente existe una interacción de actores solo para el control del comercio informal entre autoridades municipales de control y la Policía Metropolitana, no se ha considerado la participación de otros actores o grupos como son los comerciantes regularizados, los no regularizados y la comunidad. Es imprescindible que exista una articulación de actores estratégicos los mismos que nos permitirán debatir, priorizar, llegar a acuerdos y finalmente actuar en una problemática tan compleja como es el control del comercio informal en el DMQ, es la única forma de cumplir los objetivos y alcanzar las metas propuestas.

La deliberación y la decisión son dos ciclos dentro de la actividad humana. La deliberación en este sentido, es la primera etapa que toma en cuenta las distintas opciones existentes y la decisión es el camino a seguir luego de eliminar todas las alternativas posibles. Los dos momentos tienen un vínculo y una retroalimentación evidente que los convierten en temas importantes para el estudio de la teoría política.

Urfalino (2013), en relación a la deliberación y toma de decisiones efectúa un importante análisis e interpretación particular de la decisión colectiva, proponiendo una relación constitutiva con la deliberación; es decir, que al vincularlas se supera dicha particularidad a través de la deliberación permanente, donde siempre habrá la intención de emprender una acción por medio de la decisión.

En la actualidad la ciudadanía privilegia los espacios de cooperación, interacción, integración, intercambio y autonomía; actividades que se reflejan en la participación.

Esta dinámica determina que los ciudadanos permanezcan cada vez más alertas en el espacio público en el cual se desenvuelven y se interesen cada vez más en la construcción de

¹⁶ Entrevista a un Agente de Control Metropolitano (Inspector de la Policía Metropolitana encargado de los Macro procesos Espacio Público, Movilidad y Apoyo a la Seguridad Ciudadana), en conversación con el autor, abril 25, 2017.

opiniones, en la deliberación colectiva y en la comunicación de masas. De esta manera, la deliberación se constituye en un proceso complejo y permanente que genera un tipo de participación donde los ciudadanos tienen iguales posibilidades de ser escuchados.

Pamela Narváez¹⁷, indica que durante el período 2010-2015 ha podido observar en la Administración del Alcalde Barrera una aplicación más estricta de la normativa, se tomó en cuenta a los comerciantes autónomos, se los escuchaba, se los respetaba y se llegaba a ciertos consensos con toma de decisiones importantes que permitían regular en cierta medida el comercio autónomo. En cambio, en el gobierno autónomo actual existieron momentos en que no se aprobaba el tema de las medidas cautelares. Si bien es cierto se escucha a los comerciantes pero no hay opciones, ni consensos lo que dificulta ejercer el control de los comerciantes.

Es evidente entonces que la participación se fortalece con la deliberación y la toma de decisiones; sin embargo es necesario puntualizar que la participación no puede tener como soporte a la negociación ni el consenso, debido a que un acuerdo no siempre satisface las necesidades de todos los participantes, ni sus diferentes puntos de opinión y niveles de poder.

De esta manera, las decisiones basadas en la deliberación generan acciones de equidad e igualdad, imparciales con argumentos de respaldo, con principios aceptables y justificables. José Luis Barros¹⁸, indica que los procesos participativos no son un espacio con una flexibilidad absoluta para que el ciudadano decida lo que quiera, más bien a través de consensos desarrollar una Política Pública de control de comercio informal que beneficie a toda la ciudad. Entonces eso es lo que genera una percepción en el comerciante de que podemos hacer un poco lo que se desea y en definitiva no es ese el mecanismo. Nosotros como Secretaría con el gobierno local actual tenemos no solo la intención sino la decisión y la acción importante de trabajar en procesos participativos a más de trabajar normas desde un escritorio.

¹⁷ Pamela Narváez (Comisaria Resolutora de la Agencia Metropolitana de Control), en conversación con el autor, mayo 24, 2017.

¹⁸ José Luis Barros (Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda (E)), en conversación con el autor, junio 09, 2017.

Esta, es en síntesis la esencia del proceso deliberativo, el mismo que se cierra cuando la deliberación se convierte en una discusión por parte de un cuerpo deliberativo listo para tomar una decisión colectiva.

Cerrar la deliberación e iniciar un proceso de decisión colectiva, para Urfalino (2013), deben ser instrumentos utilizados en forma recurrente ante la crisis de la democracia frente a la existencia de un esquema político de predilecciones individuales. La deliberación y la decisión colectiva hacen fuerte la legitimidad democrática por medio de la articulación y el empleo de dispositivos institucionales que se adaptan al entorno para cumplir una función específica.

La interrogante está entonces en: ¿Centrarse en fortalecer la deliberación o convertirla en un proceso activo; es decir un proceso, capaz de construir una nueva forma de gobernar y decidir colectivamente? La respuesta es evidente, el espacio público es un lugar donde se construye un proyecto de vida con un cuerpo deliberante que se comunica, negocia, argumenta y delibera para tomar una decisión colectiva y vinculante que enfrente los retos lejos de una dimensión normativa y cerca de una acción individual que proteja la deliberación.

Conclusiones

La problemática sobre el control del comercio informal y sobre todo del espacio público es un tema preocupante para el gobierno local debido a su permanente aumento. En este sentido, en el Distrito Metropolitano de Quito a partir de la década de los años 40 surge el interés por parte de las autoridades de proteger el patrimonio ante la expansión de la ciudad y el aumento de las actividades económicas, sociales y políticas mediante dispositivos de control basados en criterios de higiene, limitación de actividades económicas y populares. En este sentido se puede afirmar que la intención por regular y controlar el comercio informal no es una actividad nueva.

El comercio en la vía pública en la capital se ha caracterizado por la ocupación del espacio público en las aproximaciones de mercados, centros de comercio y en general en lugares con gran demanda social y comercial. El problema del Distrito Metropolitano de Quito radica en la presencia de vendedores informales a pesar de la implementación de Políticas de control; las mismas que al parecer no han conseguido los resultados esperados simplemente debido a que no han sido totalmente integrales al momento de identificar el problema estructural.

Se debe mencionar que los gobiernos locales se encuentran en una paradoja cuando se debe cumplir con la Constitución la cual garantiza el derecho al trabajo, reconoce y protege sus distintas modalidades y por otro lado cuando deben regular y controlar las actividades en el espacio público. Este conflicto, genera una serie de inconvenientes entre los actores involucrados que ocasionan problemas de inseguridad, insalubridad, congestión vehicular. Se concluye entonces apoyado en el criterio de Borja (2003) que la ciudad es un espacio público donde puede existir cohesión social, situaciones conflictivas y desigualdades progresivas.

Con los antecedentes expuestos las intenciones por recuperar el espacio público en Quito, especialmente en el Centro Histórico se inicia en el año 2000, según Freire (2015) a partir de proyectos, planes, programas basadas en cuatro ámbitos: Patrimonial, Territorial, Movilidad y Accesibilidad e Imagen Urbana. Se evidencia una relativa ausencia de políticas de control del comercio informal. Solo con la actualización de la normativa y de ordenanzas municipales desde el año 2010 se observa una política de control y regulación de la venta informal encaminada a la recuperación del espacio público y del patrimonio.

Esta descripción permite deducir que las Políticas de control de comercio informal como toda Política Pública, necesitan de la utilización de instrumentos en constante evolución que permitan tomar las mejores decisiones para facilitar alcanzar la meta planteada. En este contexto en base a los análisis de Lascoumes y Le Gales (2007), para solucionar el problema y observar diversas disposiciones de la Política Pública necesitamos de las instituciones involucradas: Alcaldía, Concejo Metropolitano, Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Secretaría de Coordinación territorial y Participación Ciudadana, Agencia Distrital de Comercio, Agencia Metropolitana de Control, Policía Metropolitana, trabajadores autónomos y ciudadanía en general.

Los instrumentos que están siendo utilizados por la Política Pública implementada en el tema de investigación fueron analizados a través del mix de instrumentos Howlett (2007) para demostrar la coherencia o no de los objetivos de la política en relación a los mismos.

Podemos mencionar en este aspecto que la Política Pública de control de comercio informal en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito implementada en el período 2010-2015 corresponde a un proceso de arriba hacia abajo (*top-down*) debido a los siguientes aspectos: decisiones tomadas por las máximas autoridades para el control del comercio informal, la implementación de la Política es jerárquica hacia las instancias municipales encargadas del control, los instrumentos de aplicación de la Política son disuasivos o reactivas ya que no se observa herramientas preventivas y la toma de decisiones es realizada sin la participación de todos los actores involucrados en el proceso de control de comercio informal.

La falla de Políticas Públicas de control del comercio informal basado en la perspectiva de Newman (2015) señala que las políticas fallan en la medida que existe la dificultad de coordinación y cooperación con los actores involucrados en el proceso de control del comercio informal de acuerdo a los siguientes puntos: El objetivo de la política no se cumple, debido a que existe un aumento de los comerciantes informales; los vendedores autónomos regularizados, son afectados negativamente por la política establecida por la falta de control de las autoridades ya que según ellos se deteriora su economía; el gobierno local es negativamente afectado por la política ya que se lo identifica como incapaz de controlar el comercio informal y la política no se puede implementar de manera efectiva por los obstáculos organizativos y falta de normativa legal específica en el control del vendedor informal.

En los instrumentos de Organización, las fallas de implementación se observan en la falta de coordinación y articulación de actores involucrados entre la Alcaldía y su Concejo Metropolitano y luego entre las instituciones de control del comercio informal y sobre todo la duplicidad de competencias.

En el caso de los instrumentos de Autoridad, las fallas de implementación se establecen a partir de la existencia de la falta de una normativa que regule al comercio autónomo no regularizado, aplicación de ordenanzas de ocupación del espacio público, de seguridad, de ambiente con discrecionalidad del funcionario municipal, las ordenanzas municipales presentan inconsistencias y vacíos legales en el tema de flagrancia, tratamiento distinto al comercio no regularizado y regularizado, cumplimiento a medias de las medidas cautelares por parte de autoridades municipales, ausencia del reglamento para la regulación del comercio autónomo.

En cuanto a los instrumentos de Nodalidad, las fallas de implementación se identifican en la información dispersa sobre el comercio autónomo, la falta de estudios recientes que determinen un numérico de trabajadores autónomos y falta de claridad en la magnitud del problema.

En los instrumentos de Tesoro, las fallas de implementación se encuentran en la baja asignación del presupuesto municipal a alternativas distintas al control regulación del espacio público y la reducción de presupuesto en forma permanente a las instancias municipales, lo que impide la realización de proyectos que involucre a los distintos grupos de interés y actores sociales en una solución conjunta que permita disminuir el comercio informal en la capital.

El Trabajo de investigación intenta proponer argumentos que sustenten que las instituciones y la relación Gobierno-Sociedad generan Políticas Públicas exitosas o fallidas en el control de comercio informal. Debemos plantear la pregunta ¿Por qué fallan las Políticas Públicas de control de comercio informal ?. De la misma manera plantear como hipótesis que dichas Políticas fallan, en la medida que existe la dificultad de coordinación y cooperación con los actores involucrados en el proceso de control del comercio informal.

En este contexto como ya se ha observado en capítulos anteriores, el lugar ideal en el que se debería dar la participación en el control del comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito es en el tercer y cuarto nivel, en los barrios del área urbana y rural, con una representación territorial a través de un Cabildo Barrial y Parroquial donde existan la mayor cantidad de actores para diseñar una Política Pública exitosa para el control del comercio informal. Sin embargo el análisis demuestra que el lugar efectivo de la participación se encuentra en el Segundo Nivel en las Administraciones Zonales. Es así que como el lugar efectivo de la participación se encuentra el tercer nivel, estamos hablando entonces de un Gobierno Local Vertical/Jerárquico con un carácter de toma de decisiones Antagónico o Cooperador de acuerdo a las circunstancias. Sin embargo, no se debe descartar que para los analistas de Políticas Públicas algunos gobiernos locales exitosos utilizan modelos alternativos que incluyen estrategias cooperativas y antagónicas.

La participación ciudadana consiste en incluir a los individuos en el espacio público como integrantes de una comunidad política dentro de la relación Estado-Sociedad que se ha analizado en puntos anteriores y vinculados a los distintos tipos de democracia. Es importante comprender entonces la importancia de la participación en los asuntos de Política Pública como elemento fundamental de las dimensiones y tipos de gobierno existentes. La participación ciudadana es importante en las Políticas Públicas por ser fundamental para la gobernanza como interacción al convertirse en un instrumento de empoderamiento social.

En términos generales la participación es de vital importancia en los procesos de Políticas Públicas al ser un elemento fundamental de la gobernanza interactiva o sociológica (Kooiman 1993). Necesitamos entonces de un constante diálogo entre el Estado y los ciudadanos a fin de demostrar capacidad de organización e influencia ante la autoridad.

La coordinación institucional, la articulación y coordinación de actores son un pilar fundamental en el diseño e implementación de una Política Pública. De esta manera se puede comprobar la hipótesis planteada descrita en párrafos anteriores relacionada con la falta de articulación de actores, sin excluir la posibilidad de influencia de otros factores descritos como fallas de implementación a partir del análisis de los instrumentos de la Política Pública de control informal.

Lista de referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Porrúa Ed. México.
- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. *La Implementación de las Políticas*. Porrúa Ed. México.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2003a. *La Hechura de las Políticas, Colección antología de política pública*. Estudio introductorio En L. F. Aguilar (Ed.). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2003b. *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2007. *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, 39, 1-15.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2008. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo Económico de Cultura: México.
- Annunziata, Rocío. 2011. *Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina*, en Íconos: Revista de Ciencias Sociales.
- Aramburu, Mikel. 2008. *ACE: Architecture, City and Environment. Arquitectura, Ciudad y Entorno* (en línea). 2008, Año III, núm. 8. pp. 143-151.
- Arendt, Hanna. 1958. *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press; versión en castellano. 1998: *La Condición Humana*. Barcelona: Paidós.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and Public Sphere in Latin America*, New Jersey: Princeton University Press. (Capítulo 1 y 5), pp. 11-36 y 103-134.
- Avritzer, Leonardo. 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México: Universidad Veracruzana.
- Bachrach, Peter S. and Baratz, Morton S. 1963. *Decisions and non decisions: An analytical framework*. American Political Science. Review 57: 641–65.
- Bellet Sanfeliu, Carmen. 2008. El espacio público y la nueva urbanidad: Reflexiones sobre el caso de las ciudades intermedias. En J. M. Llop. *Ciudades en reconstrucción: Necesidades sociales, transformación y mejora de barrios*. pp. 207-230). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Blandón, Melquiceded. 2011. *Tesis el trabajo en las calles: Territorialización, control y política en el centro de Medellín a comienzos del siglo XXI*. Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia.
- Borja, Jordi. 2003. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

- Birkland, Thomas .2005. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. Second Edition. New Cork: M.E Sharpe.
- Börzel, Tanja. 1997. *¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*. Florencia. Italia.
- Bovens, Mark y Hart Paul 't. 1996. *Understanding policy fiascoes* Transaction Publishers. New Brunswick, NJ.
- Brown, Denise. 1995. *Espacios sociales efímeros. Las alfrombras de aserrín en Huamantla, Tlaxcala*. En Amerlinck, M-J. (Comp.). *Hacia una Antropología*.
- Cabrera Hanna, S. 2017. *El Centro Histórico de Quito en la planificación urbana (1942-1992). Discursos patrimoniales, cambios espaciales y desplazamientos socio culturales*. *Territorios*, (36), 189-215. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.5249>
- Camargo, León y Caicedo Astrid. 2011. *La economía informal en Villavicencio*. Finanzas y Política Económica, ISSN: 2248-6046, Vol. 3, No. 2. pp. 83-104.
- Canto, Manuel. 2004. *La exigibilidad de los DESC en las políticas públicas: la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en México en: Las exigencias de la sociedad civil: la responsabilidad del Estado, derechos económicos, sociales y culturales (DESC)*. Barcelona: Icaria y Antrazyt; Relaciones Norte-Sur.
- Carrión, Fernando. 2001. *Los Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Primera edición, FLACSO.
- Carrión, Fernando. 2005. *Espacio Público: Punto de partida para la alteridad*. FLACSO. Ecuador.
- Cartaya, Vanessa. 2008. *El comercio en las calles de Caracas: Un problema con múltiples aristas*. Instituto Latinoamericano de estudios sociales. Caracas.
- Castellanos, Themis. 2014. *Vendedoras y vendedores ambulantes de Lima Metropolitana, Perú*. Estudio de Monitoreo de la economía Informal. Lima.
- Cejudo, Guillermo. 2014. *Coherencia y políticas públicas Metas, instrumentos y poblaciones objetivo* en Volúmen XXV. Número 1 . *Gestión y Política Pública*. México.
- Centro Histórico de Quito. 2003. *Plan especial*. Junta de Andalucía. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda. Quito-Ecuador.
- Centro de estudios sociales y de opinión pública. 2005. *El comercio Ambulante en la Ciudad de México*. México.

- Charmes, Jacques. 1995. *Una revisión crítica de los conceptos, definiciones y estudios del sector informal*, En: Tokman, Victor comp. , *El sector informal en América Latina: dos décadas de análisis*, CONACULTA, México, pp. 33-82
- Cobb, Roger W. and Elder Charles D. 1971. *The politics of agenda building: An alternative perspective for Modern Democratic Theory*. *The Journal of Politics*: 892–915.
- Cooley, Valerie A. 2010, *Community based sanctions for juvenile offenders: Issues in policy implementation*, en *Criminal Justice Policy Review*
- Cuervo, Jorge Iván. 2007. *Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión de los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)*. En: *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Díaz, Enrique. 2011. *Realidades emergentes en el espacio europeo: Complejidad, movilidad y dinámicas interculturales*. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 95, pp. 101-112.
- Delgado, Manuel. 1999. *Ciudad líquida, ciudad interrumpida: La urbs contra la polis*. Medellín: Universidad de Antioquía.
- De Soto, Hernando (1987), *El otro sendero: la revolución informal*, Editorial La Oveja Negra, Bogotá.
- Duhau, Emilio y Giglia Ángela. 2004. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 19, No. 2 (56), pp. 257-288. Published by: Colegio de México.
- Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis*. Nueva Jersey. Prentice Hall.
- Elmore, Richard. 1979. *Backward Mapping: Implementation Research and policy decision* en *Political Science Quarterly*. Vol. 94. Num.4.
- Fondo Nacional de Seguridad Pública. 2015. *Estudio del Comercio Ambulante no autorizado en Santiago y sus implicaciones en la Seguridad Ciudadana*. Chile.
- Flodman, Becker K. 2004. *The informal economy: Fact finding study* (Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).
- Fontaine, Guillaume. 2015. *Implementación de las Políticas*. En *El Análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, 11-35. Barcelona/Quito: Anthropos Editorial/FLACSO Ecuador.
- Freire, María José. 2015. *Quito: La búsqueda de una política para el espacio público*. Universidad Politécnica de Cataluña- España.

- Fung, Archon y Wright Erick Olin. 2003. *El poder de contrapeso en el gobierno participativo con poder de decisión* en Democracia en Profundidad. A. Fung y E.O Wright (editores). The Real Utopías Project, Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.
- Galeano, Sonia y Beltrán Arley. 2008. *Tesis: Ciudad, informalidad y políticas públicas: Una reflexión desde la sociología de lo cotidiano*. Universidad Nacional de Colombia.
- Gans, Paul. 1991. *Desarrollo Económico y Sector Informal en América Latina El Ejemplo del Comercio Ambulante en Montevideo*. Revista Geográfica, No. 113.pp. 203-222
Published by: Pan American Institute of Geography and History Stable URL:
<http://www.jstor.org/stable/40992634>. Acceso: 01-07-2016 22:22 UTC.
- Garcés, Alejandro. 2014. *Contra el espacio público: criminalización e higienización en la migración peruana en Santiago de Chile*. Universidad Católica del Norte. Antofagasta. Chile.
- Giosa, Noemí. 2005. *De la marginalidad y la informalidad, como excedente de fuerza de trabajo, al empleo precario y al desempleo como norma de crecimiento. Los debates en América Latina y sus tendencias. Los debates en Argentina*. CIEPP (Centros Interdisciplinarios para el Estudio de Políticas Públicas) Buenos Aires.
- Giraldo, Cesar. 2007. *¿Protección o desprotección social?*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Granja, Ángeles. 2010. *Análisis de la situación de los comerciantes informales del Centro Histórico de Quito, después de su reubicación en los centros comerciales del ahorro, vista desde la perspectiva de los propios comerciantes*. Tesis de Maestría. FLACSO-Ecuador.
- Graglia, Emilio. 2012. *En la búsqueda del bien común. Manual de Políticas Públicas*. Primera Edición. Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires.
- Grindle, Merilee. 2009. *La Brecha de la Implementación en Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. Freddy Mariñez y Vidal Garza. Escuela de Graduados en administración Pública. México.
- Harvey, David. 2006. *The Political Economy of Public Space*. En: LOW, S. y SMITH. N. (Eds.) *The Politics of Public Space*. New York, Routledge.
- Habermas, Jürgen . 1984. *Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Hufty, Marc. 2008. *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza*.
- Hill, Michael and Hupe Peter. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. SAGE, United Kingdom.

- Hill, Michael & Hupe Peter. 2009. *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. (Second ed.). London: Sage Publications.
- Heclo Hugh. 1978. *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*. En Aguilar Villanueva Luis: Los problemas Públicos y la agenda de gobierno. México. Pp. 257-284.
- Hogwood, Brian W. and Gunn Lewis.1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael .2011. *Designing public policies: principles and instruments*. Oxon: Routledge.
- Howlett, Michael. 2012. *The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy making*. International Political Science Review. 33(5). 539-555.
- Howlett, Michael y Ramesh Anthony. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto. Oxford University Press.
- Isunza, Ernesto. 2006. *Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas*, en Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, E. Isunza Vera y A. Olvera (Coordinadores), México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.
- Jáuregui, Jorge Mario. 2009. *La ciudad en devenir: economías informales / espacios efímeros*. <http://www.ciutatsocasionals.net/textos/textosprincipalcast/jauregui.htm>
- Knoke, David. 1993. *Networks as political glue*. En Wilson (Ed.). *Sociology and the public agenda*. London: Sage.
- Kooiman, Jan. 2005. *Gobernar en gobernanza*. Catalunya, España.
- Lascoumes, Pierre y Le Gales Patrick. 2007. *Introduction. Understanding Public Policy through Its instruments from the nature instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*. Oxford-Inglaterra: Blackwell Publishing
- Lasswell, Harold. 1951. *La orientación hacia las políticas, en: Luis F. Aguilar (ed.), El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, México: Miguel Ángel Porrúa, 1992. pp. 79-103.
- Lindblom, Charles .1958. *The science of muddling through*. *Public Administration Review* Pp. 78–88.
- Linder, Stephenh y Guy Peters. 1989. *Instruments and Government: Perceptions and contexts*.

- March, James y Johan Olsen 1984. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. The American Political Science Review, 78 (3): 734-749.
- March, James and Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Mariñez, Freddy. 2009. "Introducción: ¿para qué sirve la participación ciudadana?". En Mariñez, F. (Coord.), *Compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*. Monterrey: EGAP, CORPES, Festival Internacional Santa Lucía, Fondo Editorial Nuevo León. pp. 17-31.
- Martínez, David. 2015. *Pobreza y Desarrollo Social en Guanajuato. Puntos estratégicos de quiebre institucional en los últimos veinticinco años en: Martínez, David (coord.) Procesos sociopolíticos contemporáneos en Guanajuato*. Una visión plural. Instituto Guanajuatense de Estudios y Ciencias Políticas. Guanajuato.
- Matilde, Alonso y Elies Furio Blasco. 2007. *España: de la emigración a la inmigración*. España.
- Maxwell, Joseph. (1996) *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. Londres, Sage Publications.
- May, Peter. 1992. *Policy Learning and Failure en Journal of Public Policy*, Vol. 12, N° 4; pp 331 – 354.
- Mena, Ignacio. 2007. *Los gitanos y la venta ambulante. Una economía étnica singular*. Universidad Pablo de Olavide. Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Mela, Allan. 1996. *Sociologia delle città*. Carocci Editore, Roma.
- McConnell Allan. 2010. *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- McConnell Allan. 2010. *Policy success, policy failure and grey areas in between*. Journal of Public Policy 30(30): 345–362.
- Meny, Yves et Jean Claude Thoening 1992 "Las Políticas Públicas" Editorial Ariel. Barcelona.
- Muller, Pierre. 2010. *Las políticas públicas* (3a ed.). Bogotá: Universidad Externado.
- Newman, Joshua. 2015. *Categories of failure in climate change mitigation policy in Australia. Public Policy and Administration*. Vol. 30, N° 3-4: 342-358.
- North, Douglas D. 1990. *Institutions, institutional change and performance*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elionor. 2000. *El gobierno de los bienes comunes*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Palacios, Rosario. 2011. *¿Qué significa “trabajador informal”? Revisiones desde una investigación etnográfica*. Chile. Proyecto 3100002
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México; FLACSO.
- Peters, Guy. 1999. *Comparative Politics: Theory and Methods*, Basingtoke, Macmillan.
- Peters, Guy. 2015. *State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages*. *Public Policy and Administration*, Vol. 30, N° 3-4: 261-276.
- Pierson, Paul y Skocpol Theda. 2005. *Historical institutionalism in contemporary political science*, Harvard University Press, Disponible en línea en: www.polisci.berkeley.edu/Faculty/bio/permanent/Pierson,P/Discipline.pdf.
- Powell, Walter W. and Di Maggio, Paul. 1981. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Plan Maestro de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito. 2014. *Estudio realizado por la Universidad Católica del Ecuador sobre el comerciante minorista y trabajador autónomo del DMQ*. Municipio de Quito. Ecuador
- Putnam, Robert .199. “*Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*.” Princeton, University of Princeton Press.
- Pressman Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press.
- Programa de Salud Pública. Organización Panamericana de la Salud. 1994. 525 Twenty-third St., NW, Washington, DC 20037, Estados Unidos de América.
- Programa Asia Pacífico. Políticas Públicas Asia Pacífico. 2015. *Las medidas de Tailandia para regular el comercio callejero de alimentos*. <http://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/medidas-tailandia-regulacion-comercio-callejero>
- Quade, Carl V. y David S. Sawicki. 1986. *Basic Methodos of Policy Analisys and Planning*, Estados Unidos, Prentice-Hall, Englewood Cliffs NJ, cap. 7.
- Ramírez, Patricia. 2002. *La Fragilidad del espacio Público en la ciudad segregada*. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México.
- Ramírez, Landa y Portillo Jasmín. 2011. *Tesis; La incidencia de políticas públicas en el ordenamiento del centro histórico de san salvador ante el comercio informal*. Universidad de El Salvador.

- Rau, Macarena. 2005. *Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado a la acción ambiental comunitaria*. En: Dammert, L. y Paulsen, G. (ed.). *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago: Red 14 URBAL, Municipalidad de Valparaíso, FLACSO-Chile.
- Rein, Martín y Rabinovitz, Francine. 2007. *La implementación: una perspectiva teórica, entre la intención y la acción*. En Aguilar, Luis F. *La implementación de las Políticas*, M.A. Porrúa. México.
- Remy, Jean y Voyé, Liliane. 1981. *Ville, ordre et violence*. Paris: PUF.
- Rocha, Ricardo. 2006. *Street vendors and public space: The effects on commerce in Bogotá*. Desarrollo y Sociedad. Primer Semestre 2009. pp. 245-268. ISSN 0120-3584.
- Roth, A. N. 2002. *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, Andre Noel. 2007. *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, Andre Noel. 2008. *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos* pp. 33, 67-91.
- Rhodes, Arthur W. 1996. *The new governance: Governing without Government*. En: Political Studies. Vol 44. Pp. 652-667.
- Salas, Antonio. 2010. *Políticas Públicas Para Atender el Comercio Informal en Ciudad Juárez, Chihuahua*. México.
- Salazar, Felipe. 2007. *La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local*. FLACSO-Chile.
- Schattschneider, Elmer. 1974. *Politics, Pressures, and the Tariff*. Manchester, NH: Ayer Publishing.
- Schneider, Ann e Ingram Helen (1997), *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas, 93-97.
- Schneider, Friedrich.; Enste, Dominik. 2000. "Shadow economies: Size, causes, and consequences", in *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, pp. 77-114.
- Scott, W. R. 2001. *Institutions and organizations* (second Edition). Thousand Oaks, Ca: Sage.
- Serie Espacio Público Guía No. 5. 2005. *Guía de Mecanismos de Recuperación del Espacio Público*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Colombia.
- Schmidt, Verlag A. 2006. *Give peace a chance: Reconciling four (not three)*. New Institutionalisms, Department of International Relations, Boston University,

- Ponencia presentada en la Annual Meetings of the American Political Science Association, disponible en línea en:
[www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/APSA2006/Schmidt_Peace .pdf](http://www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/APSA2006/Schmidt_Peace.pdf)
- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen and Longstreth, Frank (Eds). 1992. *Structuring politics: Historical individualism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, Sven 2004. *Néo Institutionnalismes*. En *Boussaguet Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, París.
- Steinmo, Sven. 2001. *The New Institutionalism*, en B. Clark y J. Foweraker (eds.) *The Encyclopedia of Democratic Thought*, Londres, Routledge, disponible en línea en:
<http://stripe.colorado.edu/~steinmo/>
- Streeck, Wolfgang and Thelen Kathleen (Eds.) 2005. *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Surel, Yves. 1998. *Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques*. En *Revue Pouvoirs*, No. 87, pp. 161-178.
- Sabatier, Paul y Mazmanian Daniel. 1981. *Effective Police Investigation*. D.C. Heat and Company Struyk., R. 2006. Factors in succesfulprogram implementation in Russia during the transition: pilot programs as a guide.
- Thelen, Kathleen 2004. *How institutions evolve*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thoening, Claude. 2003. *Institutional Theories and Public Institution: Traditions and Appropriateness*. En Peters, Guy y Pierre, J. (eds.) *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage Publications.
- Torgerson, Douglas. 1986. Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis. *Policy Sciences*, 19(1), 33-59.
- Trivelli, Pablo. 2000. *Documento preparado para presentar en Urban 21-Conferencia Regional para América Latina y el Caribe. Gestión Urbana para el Desarrollo Sustentable*. Rio de Janeiro. Brasil.
- Urfalino, Philippe 2013. *“Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva”* Prometeo Libros, Buenos Aires. Traducción de Rocío Annunziata.
- Van Meter, Donald y Carl E. Van Horn. 1975 *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framwork* .*Administration and Society*, 6 (4), febrero, pp. 445-488.
- Valdivieso, Nancy. 2009. *Reubicación del comercio informal en el centro histórico de Quito: conflicto y resolución*. Tesis de Maestría. FLACSO-Ecuador.

- Varios Autores, Post it City. 2008. *Ciudades Ocasionales*. Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB) y Dirección de Comunicación de la Diputación de Barcelona.
- Williams, Walter. 1982. *Studying Implementation: Methodology and Administrative Issues*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Winchester, Lucy. 2011. ILPES/CEPAL. *Curso Internacional Planificación Estratégica y Políticas Públicas*. AECID La Antigua, Guatemala.
- Zittoun, Philippe. 2015. *Analysing policy failures as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective*. *Public Policy and Administration*. Vol. 30, N° 3-4: 243-260.