

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA DE POLITICAS PUBLICAS Y GESTION**  
**CONVOCATORIA 2003-2005**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA**  
**EN POLITICAS PUBLICAS Y GESTION**

**REUBICACION DEL COMERCIO INFORMAL**  
**EN EL CENTRO HISTORICO DE QUITO**  
**Conflicto y Resolución**

**NANCY REBECA VALDIVIESO ORTEGA**

**DICIEMBRE 2009**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA DE POLITICAS PUBLICAS Y GESTION**  
**CONVOCATORIA 2003-2005**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA**  
**EN POLITICAS PUBLICAS Y GESTION**

**REUBICACION DEL COMERCIO INFORMAL**  
**EN EL CENTRO HISTORICO DE QUITO**  
**Conflicto y Resolución**

**NANCY REBECA VALDIVIESO ORTEGA**

**ASESOR DE TESIS: RENE VALLEJO**  
**LECTORES: FERNANDO GALLEGOS**  
**MARCO ORDOÑES**

**DICIEMBRE 2009**

## ÍNDICE GENERAL

<b>INDICE DE CUADROS</b>	PAG. i
<b><u>INTRODUCCION</u></b>	
El Caso de Estudio	Pág. 1
El Problema	Pág. 1
Importancia del Caso de Estudio	Pág. 4
Objeto de estudio	Pág. 6
Marco Conceptual y Teórico	Pág. 7
Método de Estudio	Pág. 16
<b><u>CAPITULO I</u></b>	
<b>CENTRO HISTORICO Y MUNICIPIO</b>	
1.1 Contexto	Pág. 21
1.2 Centros Históricos y Problemática Actual	Pág. 22
1.3 El Caso del Centro Histórico de Quito	Pág. 25
<b><u>CAPITULO II</u></b>	
<b>EL COMERCIO INFORMAL</b>	
2.1 Generalidades	Pág. 35
2.2 El Comercio Informal en el Ecuador	Pág. 39
2.3 El Comercio Informal en el Centro Histórico de Quito	Pág. 41
<b><u>CAPITULO III</u></b>	
<b>CONTENIDO ANALITICO DEL CASO DE ESTUDIO</b>	
3.1 Síntesis de la Problemática	Pág. 53
3.2 El Conflicto	Pág. 54
Actores Involucrados	Pág. 56
Intereses y Argumentos de las partes	Pág. 60
3.3. Acciones de los principales involucrados	Pág. 63
Primera Etapa. Acciones Preliminares	Pág. 64
Segunda Etapa: Concertación, Negociación, Participación	Pág. 68
Tercera Etapa: Reubicación	Pág. 77
Cuarta Etapa: Acompañamiento	Pág. 81
3.4 Intereses Estrategias y Medios	Pág. 81
3.5 Negociación por Principios	Pág. 98
Intereses básicos	Pág. 99
Opciones Mutuamente Satisfactorias	Pág. 101
Consenso Gradual	Pág. 102

Negociadores y Problemas	Pág. 103
La Participación Social	Pág. 105
La Comunicación	Pág. 106
Los Valores	Pág. 109
Intereses y no Posiciones	Pág. 110

#### **CAPÍTULO IV**

<b>CONCLUSIONES</b>	Pág. 114
---------------------	----------

Bibliografía	Pág. 121
--------------	----------

#### **ANEXOS**

Anexo 1	Marco Legal	Pág.126
---------	-------------	---------

Anexo 2	Modificaciones en la Institucionalidad	Pág. 127
---------	--	----------

Anexo 3	Conceptos y Términos del Método	Pág. 129
---------	---------------------------------	----------

## INDICE DE CUADROS

### Cuadro # 1

Teorías Relativas al Conflicto. Fuente: Centro Estratégico de Recursos Políticos de la Organización de los Estados Americanos Documentos de trabajo, pág. 10

### Cuadro # 2

Ocupación de espacios de uso público por parte del Comercio Informal en el Centro Histórico de Quito. Fuente: Documentos de trabajo ECH- INNOVAR datos de 1995, pág. 42

### Cuadro # 3

Superficie ocupada por el Comercio Informal en el Centro Histórico de Quito Fuente: Documentos de trabajo ECH- INNOVAR datos de 1995, pág. 44

### Cuadro # 4

Asociaciones de Comerciantes Informales del CHQ registradas en la Dirección de Mercados. Fuente: Dirección de Mercados Elaboración: Grupo de trabajo estudio Comercio Informas ECH año 1995, pág. 47

### Cuadro # 5

Tipo de giros del Comercio Informal del CHQ. Fuente: CEPESIU-FECD ELABORACION: Grupo de trabajo. Estudio Comercio Informal año 1995, pág. 48

### Cuadro # 6

Asociaciones de Comerciante Informales por rama de actividad. Fuente: Dirección de Mercados Elaboración: Grupo de trabajo Estudio Comercio Informal ECH. Año 1995, pág. 48

### CUADRO # 7

Nivel de Inversión de los Comerciantes Informales, en Sucres y Dólares. Fuente: CEPESIU año 1195, pág. 49

Cuadro # 8

Niveles de instrucción de los Comerciantes Informales del CHQ. Fuente: Memoria Recuperación del espacio público Año 2004, pág. 50

Cuadro # 9

Condiciones de vida de los Comerciantes Informales Fuente: CEPESIU – FECD año 1995, pág.51

Cuadro # 10

Propuesta de reubicación del Comercio Popular localizado en el CHQ. Fuente: Plan de Intervención El comercio Popular en Quito pág. 71

Cuadro # 11

Primera Etapa: Acciones Preliminares Elaborado por la autora. Pág. 82

Cuadro # 12

Segunda Etapa: Concertación, Negociación, Participación Elaborado por la autora. Pág. 84

Cuadro # 13

Tercera Etapa: Reubicación Elaborado por la autora. Pág. 92

Cuadro # 14

Cuarta Etapa: Acompañamiento. Elaborado por la autora. Pág. 96

## RESUMEN

Esta Tesis trata sobre la “Reubicación de los Comerciantes Informales del Centro Histórico de Quito”, El Conflicto y su Resolución. Se ha seleccionado esta etapa del proceso de Recuperación del Centro Histórico de Quito, con el objeto de conocer la problemática de los centros históricos en general y en particular el de Quito, así como de las condiciones del comercio informal, sus características y problemas, y el desarrollo del proceso seguido para la obtención de acuerdos y resolución

Constituyéndose el “comercio informal” en una estrategia válida de supervivencia ante el desempleo y la pobreza de los países no desarrollados, generan también graves problemas en los espacios públicos donde se ubican para desarrollar su trabajo, como el deterioro de la calidad de vida de sus habitantes, deterioro del entorno físico y urbano lo que genera inseguridad y violencia. Ante esto, en el caso específico de estudio, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, había desplegado acciones que pretendían conciliar los intereses de preservación del patrimonio cultural y monumental de la ciudad con la posibilidad de sostener la actividad del comercio minorista considerándola una fuente de empleo e ingresos para los sectores que la realizan.

Esta monografía, describe y analiza el desenvolvimiento del proceso de reubicación del comercio informal, reconoce las características de los principales actores, las etapas y desarrollos del proceso, la identificación de las estrategias y metodologías aplicadas para el proceso de interlocución, los conflictos presentados y acuerdos alcanzados.

Dado que la reubicación se desarrolló en términos relativamente pacíficos, el caso se analiza desde la perspectiva de la Teoría de Resolución de Conflictos desarrollada en el proyecto de Negociación de Harvard, denominada *Negociación por Principios*, que plantea una innovación en la comprensión de los conceptos *intereses* y *valores*, manteniendo como norma el respeto y valoración del otro, introduce conceptos de dialogo, participación, comunicación, pretende que todas las partes involucradas en el conflicto puedan beneficiarse y por ello desarrollan soluciones creativas y equitativas, esta teoría se enmarca en la corriente de la Acción Colectiva.



## **INTRODUCCION**

### **1.- EL CASO DE ESTUDIO**

La presente tesis trata sobre el proceso de “Reubicación de los Comerciantes informales del Centro Histórico de Quito”, este aspecto se ha identificado como importante al interior de otro proceso mayor, que es el denominado “Recuperación y Rehabilitación del Centro Histórico de Quito”, el cual, por su complejidad, importancia e impactos que produce en el espacio público<sup>1</sup>, amerita un análisis particular, mismo que será abordado desde la perspectiva de la Resolución de Conflictos.

Esta investigación pretende realizar un ejercicio en la aplicación de herramientas de análisis que permitan conocer las dinámicas y desarrollos del proceso de concertación, la construcción y ejecución de los acuerdos y convenios, alcanzados por los actores de este caso en particular y que eventualmente podrían servir de referencia en el análisis de casos similares.

#### **El problema**

El problema básicamente está referido al conflicto generado, dentro del proceso de recuperación del espacio público del Centro Histórico de Quito, por parte de las autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) cuya intervención se hacía emergente por los altos niveles de deterioro físico monumental y de calidad de vida en el área, también por la presión de las nuevas tendencias y

---

<sup>1</sup> Lo que hoy conocemos como espacio público, dentro del contexto griego clásico se refería a la plaza pública, es decir un lugar concreto donde los ciudadanos se reunía para debatir asuntos concernientes a la vida pública y al gobierno de la ciudad. Hannah Arendt retoma este concepto y pone de relieve el sentido político, donde se hace posible la manifestación de las oposiciones

La Constitución del Ecuador del año 2008, en referencia a este concepto, expresa lo siguiente:

Art. 23.- Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales.

Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley:

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

exigencias internacionales, sobre el manejo de centros históricos, y por otro lado, la posición de negativa del denominado Comercio Informal,<sup>2</sup> a desalojar las calles y plazas que habían sido ocupados como espacios de trabajo, cuyos argumentos de defensa de sus peticiones y acciones estaban insertos en las problemáticas económicas y sociales mismas que marcaban importancia a sus exigencias

Siendo un espacio público el objeto del conflicto, es importante conocer que actualmente se ha dado una apropiación y utilización del término *espacio público*, no solo por parte de esferas técnicas sino también por el ciudadano común que lo comprende como un espacio al cual se puede acceder sin restricción alguna y donde es posible la expresión de sus derechos y obligaciones desde su realidad particular. Los planificadores, lo consideran como un espacio con funciones que hacen de éste un concepto integrador del hombre como ser humano y social, que guarda valores culturales, por lo que debe estar sujeto a leyes, ordenanzas, resoluciones y acuerdos. Muchas veces se ha mostrado la estrecha relación que existe entre la organización social de los grupos humanos y la manera como estos conciben y construyen su hábitat; "la organización del espacio habitado, no es solo una comodidad técnica, sino que al igual que el lenguaje, es la expresión simbólica de un comportamiento globalmente humano.(Leroi y Gourhan1965:1) Al respecto también es importante anotar que es consustancial a la existencia de la democracia y su principio organizativo está vinculado con la libertad de expresión. Debe ser considerado como un espacio de todos.

Desde otra perspectiva diremos que el espacio público permite una vinculación del estado con los actores sociales, lo que se manifiesta a través de la definición de políticas públicas, expresándose en los diferentes tipos y formas de intervención de los gobiernos en relación a los intereses de los actores de la sociedad civil, lo que deriva en una comprensión de los alcances y límites del accionar y las articulaciones con cada uno de estos.

La política pública sería entonces el conjunto de acciones desplegadas como una determinada intervención del estado en relación con una problemática que llama la atención, interés, movilización de los actores, quienes toman posiciones definidas y

---

<sup>2</sup> El término Comercio Informal será utilizado para identificar a los comerciantes que se habían instalado en el espacio público del Centro Histórico de Quito

cuyas consecuencias pueden influir en el proceso de resolución de las mismas, por lo tanto la política pública no puede ser explicada y entendida sin comprender las vinculaciones entre los actores.

En este contexto el accionar de los actores sociales no está relacionado con el control o con el poder, sino mas bien con la influencia que puede desplegar a través de sus organizaciones, tales como asociaciones, gremios, agrupaciones, y mediante la discusión, por lo que las políticas sociales se desarrollan a partir de la interacción entre estado y sociedad civil, es decir a partir de estas relaciones, influencias y capacidad de negociación.

Para la definición de políticas sociales es importante comprender las posturas de las partes, sí como la vinculación y las formas de relación entre las organizaciones y el gobierno, los contextos en los que se desarrollan, los límites y posibilidades de la definición de estas.

Los centros históricos como espacios públicos compartidos por una comunidad, cuya naturaleza exige mantener y transferir los valores históricos y culturales, requieren que mediante la apropiación de estos, por su uso colectivo, se mantenga como espacio de encuentro, donde preserve la identidad cultural e histórica, por lo que los gobiernos locales requieren realizar definiciones de políticas sociales que contemplen esta perspectiva.

Para lograr una correcta comprensión del problema es importante ubicarlo dentro de un contexto internacional, pues es evidente que la problemática de ocupación indiscriminada del espacio público surge como producto de las dinámicas económicas y sociales que se dan al interior de las ciudades, y que en el contexto latinoamericano, se han caracterizado por un crecimiento desequilibrado, que se manifiesta en la expansión acelerada hacia nuevos espacios, lo que produce una ocupación desordenada del territorio, desequilibrios en los equipamientos urbanos; esto marca diferencias en la calidad de vida de los ciudadanos, generando problemas de marginalidad, exclusión, pobreza, siendo los Centros Históricos<sup>3</sup> las zonas que mayores impactos han recibido,

---

<sup>3</sup> Las áreas centrales de las ciudades generalmente se les denomina “Centros Históricos”, Areas Históricas”, “Casco Histórico”, se encuentran amenazadas por las grandes amenazas de deterioro.

son estos espacios ricos en valores culturales y monumentales y que están siendo beneficiarios de resoluciones de protección, por parte de instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (UNESCO), mediante declaratorias que las nominan como “Patrimonio Cultural de la Humanidad”, y que por lo tanto surge como una obligatoriedad el desarrollar acciones de preservación de estas áreas.

El conflicto se manifiesta en torno a la ocupación indiscriminada de este espacio, reconocido por sus valores, por parte del comercio informal, que movido por su situación económica y social se instalaron en estos espacios, generando un sinnúmero de problemas, como deterioro físico, concentración de la pobreza y el deterioro del hábitat, precariedad y marginalidad de las formas de vida y de las relaciones, sin embargo les permitía desarrollar una actividad económica que asegure su subsistencia.

Por lo tanto es importante mirar este conflicto desde una perspectiva integral que rebase los límites de lo patrimonial y económico y más bien se oriente por los conceptos del buen vivir de los ciudadanos, que necesariamente incluye aspectos de seguridad económica y social, dignidad, legalidad y derecho.

Hay que puntualizar que esta problemática es netamente local, no está imbricada con la problemática de otros centros históricos, aunque en general desarrollan el mismo tipo de conflictividad y eventualmente podrían incorporar tendencias similares al momento de la implementación de soluciones, sin ningún tipo de intervención del gobierno nacional.

### **Importancia del caso de estudio**

La importancia del caso de estudio está dada por algunos elementos que se podrían resumir en los siguientes:

- La importancia de este espacio público, para la ciudad de Quito.
- La importancia del proceso llevado adelante y de los principales actores involucrados, ya que por un lado está el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en calidad de gobierno local y responsable de llevar adelante el proceso de

Recuperación y Rehabilitación del Centro Histórico de Quito, actor con poder político y de decisión, con gran capacidad de negociación y persuasión, así como beneficiario de un aparato institucional sólido, y por otro lado está el denominado sector del Comercio Informal, cuyo peso proviene de la cantidad de personas involucradas, su situación económica y social, su aporte al sector formal de la economía por su gestión en la comercialización de productos nacionales, generalmente provenientes de pequeños productores y microempresarios, así como por el aporte en la generación de empleo, es decir como dinamizadores de la economía,

- El tiempo de duración del fenómeno y del conflicto es extenso; pues este se había originado desde hace alrededor de 60 años, ubicándose en el espacio conocido como mercado Ipiales, ante lo que el Ilustre Municipio de Quito por décadas había desplegado esfuerzos con el objeto de controlar la expansión de esta actividad, ya sea por medio de la emisión de regulaciones, mismas que no tuvieron impacto, o por el desalojo mediante la fuerza pública en los años de 1960, no se había llegado a resultados eficaces, y en la década de los 70 se marca la proliferación y consolidación del comercio informal en el CHQ...
- Otro elemento que marca la relevancia del caso de estudio está referido al aparente éxito logrado en los resultados de la resolución del conflicto, ya que transcurridos cinco años de la reubicación, parece ser que los resultados han sido exitosos ya que no se han identificado indicios, por parte de los comerciantes informales de retorno a la situación inicial.
- El estudio del presente caso nos da la posibilidad incorporar en el análisis, conocimientos sobre las Teorías del Conflicto y su Resolución, así como de conocer y comprender los mecanismos utilizados en su resolución.
- Por último, el interés particular de estudiar este caso surge de la gestión que fuera realizada por la autora del presente estudio, en el área del conflicto, en los momentos inmediatos a la reubicación, cuando aparentemente el proceso dejaban traslucir grandes limitaciones y distorsiones en su resolución por los sesgos en las

negociaciones en la toma de decisiones y en la comunicación de los actores, los que aparentemente permitía determinar la inviabilidad de los acuerdos, dada la vulnerabilidad económicas de los comerciantes para enfrentar el cambio de espacios y la espera para conocer las nuevas dinámicas del comercio en los nuevos espacios y amenazaba la posibilidad de retornar a la situación inicial

Este problema, para efectos del estudio, podría ser abordado desde diferentes ángulos como por ejemplo: desde una perspectiva económica, donde se analizarían a los actores como sujetos que establecen “relaciones de intercambio social”; otra con una visión política, donde se analizarían las relaciones de poder entre los sujetos en conflicto; otra desde lo social que enfatizaría la comprensión de los roles de cada uno de los actores en torno a la problemática: una desde la perspectiva de la participación social que implicaría temas de democracia y relaciones de poder, otra desde la resolución del conflicto.

### **Objeto de estudio**

El presente estudio está enfocado a la comprensión del conflicto entre los principales actores del caso, establecido en torno a la recuperación del espacio público del CHQ<sup>4</sup>, su manejo y resoluciones alcanzadas y ejecutadas, con un enfoque del análisis hacia las acciones emprendidas donde se enfatiza la comprensión de los intereses de las partes, las estrategias planteadas para afrontar las diferentes circunstancias, los métodos y medios empleados para la resolución.

Se ha planteado a modo de pregunta central del estudio, el interés por conocer la forma como se enfrenta un conflicto desde una perspectiva pragmática de resolución, por lo que es importante conocer el concepto de conflicto y las corrientes desde las que ha sido abordado históricamente, a fin de realizar una elección teórica a través de la cual realizar el enfoque.

---

<sup>4</sup>Para efectos del presente estudio el espacio público del CHQ, será comprendido como un lugar de identidad donde los ciudadanos pueden reconocerse en él, de relación para reconocer los vínculos que los une, de historia por eventos pasados concretizados en trazos, edificios y monumentos como símbolos de filiación, como espacios de participación y construcción de democracia.

Para realizar una investigación, es necesario identificar un camino a través del cual llegar a comprender y explicar el hecho. Como conocemos, existen diferentes líneas que se han forjado dentro de los procesos de desarrollo del conocimiento que pueden guiar al investigador para que su aproximación al objeto tenga validez científica, así desde la tradición cuantitativa las líneas se pueden resumir en *positivista* y *post positivista* que pretenden medir, predecir y controlar el fenómeno mediante la definición de variables y manejo probabilístico, para ello parten de supuestos hipotéticos, que deben ser verificados y comprobados o disprobados, con el fin de llegar a generalizaciones.

Desde la tradición cualitativa, se pueden identificar las líneas de la teoría crítica y constructivista que observan la realidad como un proceso histórico que se va conformando a través de factores sociales, económicos, culturales entre otros y que son dinámicos en el tiempo, desde esta perspectiva la relación entre investigador y fenómeno investigado se desarrolla a través de una forma de diálogo, de la caracterización de valores y dinámicas en la búsqueda de identificar y comprenderlo como una integralidad.

Esta investigación se realizará desde la perspectiva de la tradición cualitativa identificado los hechos y sus actores al interior de un contexto, sus intereses, valores, significados, e interrelaciones, pero también se utilizará elementos cuantitativos que permitan caracterizar a sus actores o situaciones.

## **2.- MARCO CONCEPTUAL Y TEORICO**

Comenzaremos diciendo que existen infinidad de conceptos que pretenden delinear lo que el *conflicto* significa, puesto que la temática ha sido abordada desde las diferentes ciencias y disciplinas. A continuación se exponen dos conceptos que abarcan en si a diferentes líneas de comprensión del tema:

*“Conflicto es la oposición entre grupos e individuos por la posesión de bienes escasos o la realización de valores mutuamente incompatibles” (Fisas, 1987: 166)*

*“El conflicto es el proceso cognitivo-emocional en el que dos individuos perciben metas incompatibles dentro de su relación de interdependencia y el deseo de resolver sus diferencias de poder” (Redorta, 2007: 31).*

En estos dos conceptos que son bastante generales y aunque muestran visiones diferentes en la comprensión de la temática, comparten elementos comunes y fundamentales que se presentan en todo tipo de conflicto y que están referidos al elemento *interrelación*, acción que se da entre *dos o más individuos* quienes *mantienen tensiones entre sí*, es decir que las relaciones están cruzadas por discrepancia de *intereses*.

### **Teorías del Conflicto**

Para introducirnos en la temática del conflicto, e identificar las opciones teóricas pertinentes que nos permitan aproximarnos al caso de estudio, realizaremos una revisión de las principales corrientes.

A partir de la década de 1950 surge el interés por teorizar el tema del conflicto, encontrándose actualmente una gran cantidad de investigaciones y estudios con diversas orientaciones. La preocupación por la comprensión del tema viene desde la antigüedad y está vinculada con la problemática del conflicto militar, posteriormente se fue orientando hacia otras temáticas como la social y seguidamente al ámbito empresarial y laboral.

El estudio del conflicto desde una perspectiva social marca su inicio con la publicación de obra denominada “The Functions of Social Conflict” de Lewis Coser<sup>5</sup>, donde la idea de *conflicto y sociedad* aparece como un gran innovación, ya que al momento la sociedad ideal había sido pensada como una sociedad sin problemas, donde se

---

<sup>5</sup> A partir de esta publicación surgen importantes obras sobre esta teoría como las siguientes: . Ralf Dahrendorf, "Class and class conflict in 1959: industrial society". Theodore Caplow, "Further Development of a Theory of Coalitions in the Triad". 1960: Thomas Schelling, "Strategy of Conflict". 1962: Kenneth Boulding 1975, "Conflict and Defense: a general theory". Randall Collins 1975, "Conflict Sociology: towards an explanatory science". Louis Kriesberg 1979, "Sociología de los conflictos sociales". Walter Isard, "A definition of Peace Science, the queen of social sciences". 1983: Julien Freund, "Sociologie du Conflit".

principaliza la cooperación y se desaprueba el conflicto, este es mirado como una patología

El gran aporte de la Teoría del Conflicto<sup>6</sup> es el cambio radical en la lógica de su comprensión ya que permite pasar desde una visión negativa por otra más bien positiva en la que el conflicto pasa a ser un mecanismo de innovación y cambio social, y se transforma en un elemento funcional en las relaciones y que manejado en forma adecuada logra impactos positivos para la sociedad.

La Teoría del Conflicto está íntimamente ligada a la Teoría de Juegos<sup>7</sup>, estas proponen la existencia de la racionalidad del actor y presupone que la gente hace elecciones informadas, tomado en cuenta las oportunidades, es decir ganar o perder; se han podido establecer tres tipos de juego, uno de suma cero donde se expresa el conflicto puro, el juego de suma positiva donde todo es cooperación y el juego mixto donde se manifiestan la cooperación y el conflicto, este ultimo tipo es el que abre espacios para la negociación, de esta forma quedaría explicado el comportamiento económico humano. Al interior de las ciencias sociales se han ido conformando dos líneas en el enfoque de comprensión del conflicto, relacionadas con lo general y lo particular, así se definen dos escuelas:

- La Escuela Clásica<sup>8</sup> enfoca el tema del conflicto hacia lo macro y se centra en el análisis de las relaciones, que supone son conscientes, entre los grupos sociales que constituyen una sociedad, pretende identificar y analizar el mayor número de variables para comprender un conflicto, esta escuela se ha dirigido hacia la comprensión y estudio de un aspecto específico del conflicto que es el *poder*, a partir de ello se abren líneas de estudios y que se concretan en teorías como la de Toma de Decisiones, y la Teoría de Juegos. Thomas Schelling, toma este modelo y lo desarrolla incluyendo la comunicación, negociación, información y la idea de la irracionalidad del pensamiento estratégico.

---

<sup>6</sup> Cuando hablamos de Teoría del Conflicto nos referimos a la serie de investigaciones y estudios que se han realizado, desde diferentes perspectivas y que no se han sistematizado como un solo cuerpo de conocimiento y cuya temática específica es el Conflicto Social.

<sup>7</sup> Von Neuman y Morgenstern, 1944; John Forbes Nash, 1950; Bishop, 1964

<sup>8</sup> Entre los exponentes más notables de esta escuela están Tucídides y Sun Tzu, hasta Maquiavelo, Marx y Von Clausewitz.

- La Escuela Conductista<sup>9</sup> enfoca sus teorías hacia el nivel micro donde se principaliza al individuo antes que al grupo, presta gran atención a los factores inconscientes en la generación de los conflictos y para el análisis y teorización, identifica pocas variables para aplicarlas a un gran número de conflictos con el fin de comprender el papel que desempeña cada variable.

La Teoría del Conflicto, con una visión desde lo social, ha sido abordada además desde otras perspectivas, produciéndose gran cantidad de estudios que pueden ser agrupados por corrientes, por lo que para obtener una visión panorámica de sus alcances, he creído importante y útil presentar el siguiente cuadro que ha sido tomado de un estudio realizado por el Centro Estratégico de Recursos Políticos de la Organización de los Estados Americanos<sup>10</sup>.

**Cuadro No.1**

<b>Teorías Relativas al Conflicto</b>		
<b>Corriente</b>	<b>Teoría del conflicto</b>	<b>Descripción</b>
Marxismo	Lucha de Clases	La lucha de clases es el motor de la Historia. El conflicto es inherente y un imperativo el sistema social. El antagonismo entre clases tiene un componente ideológico-cultural y otro socio económico. La lucha entre clases es una lucha política y busca el control de los medios de producción, que finalmente le darán a la clase proletaria el mecanismo de su propia liberación. La conducción de este proceso estará en manos de una vanguardia revolucionaria, o de un grupo de intelectuales orgánicos
Funcionalismo	Disfunción Social	La sociedad es un estructura integrada y como sistema cumple con unas funciones: Adaptación al entorno. El logro de metas. La conservación de pautas operacionales internas. Mantenimiento integrado. El conflicto es el resultado de un mal funcionamiento del sistema, por lo que nos es inherente ni necesario para su funcionamiento. El conflicto se aborda con educación y formación que llevarán a los individuos a alcanzar mayores niveles de conformidad y armonía Su estudio se hace desde el individualismo metodológico

<sup>9</sup>Esta escuela mantiene como supuesto fundamental que las raíces está en la naturaleza del comportamiento humano

<sup>10</sup> Para encontrar amplia información sobre las Teorías Relativas al Conflicto, el autor del presente cuadro recomienda consultar las obras de Touzard (1980), Lorenzo Cadarzo (2001) y Tarrow (2004)

Sociología del Conflicto	Conflicto como Regulador	El conflicto responde a una conducta deliberada, racional y se expresa en estrategias (Coser) <sup>11</sup> . Este surge por las desigualdades del poder, hay contradicciones y los intereses divergentes llevan el conflicto (Dahrendor) <sup>12</sup> . El conflicto es un importante de socialización en el nivel colectivo: refuerza la identidad de los grupos enfrentados, refuerza la cohesión interna de los mismos y los aproxima. Este colabora con el mantenimiento del equilibrio de fuerzas y de las relaciones sociales, al abrir el espacio para la expresión de tensiones internas
Elección Racional	Conflicto como juego racional	Cuando la gente enfrenta varios cursos de acción, la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga el mejor resultado general <sup>13</sup> . En consecuencia, la gente podría optar por una elección racional, entrar en conflicto o no con otro actor. Si lo hace, su comportamiento será estratégico. El problema es cómo aplicar la participación en acciones colectivas si la motivación fundamental será siempre individual e instrumental, es decir buscará su beneficio particular. Surge la teoría del “gorrón o aprovechado”. Aquellos que participan solo a condición de una serie de incentivos selectivos y cuando el costo es asumible. Su comportamiento es estratégico
Acción Colectiva	Movilización de Recursos y Oportunidades	Partiendo de la elección racional, reconocen que la gente se articula en organizaciones que les aseguran cierto éxito en sus objetivos individuales y por ello conflictúan. Las organizaciones a su vez aprenden a reconocer las oportunidades que les ofrece el sistema político, así como las restricciones del mismo. A partir de un análisis costo/beneficio, movilizan una gran cantidad de recursos que les permite interactuar con las autoridades en la consecución de ciertos objetivos. Desarrollan ciclos de protesta y aprovechan los repertorios colectivos (tácticas) que los marcos culturales les facilitan para mantenerse dentro del margen del consenso

De estas corrientes se puede extractar algunas ideas generales en las que se enmarcarían las teorías surgidas en el último siglo:

El Conflicto social se expresa en todo tipo de oposición, incluso en las individuales, no necesariamente solo en los movimientos de masa, ni solo por causas económicas o políticas, sino que incluye también otro tipo de fenómenos como los culturales, urbanos, raciales, etc., aporte importante es la idea de que puede ser analizado como un motor del cambio y considerado como regulador y fortalecedor de orden establecido ya que tiene la potencialidad de aportar con el mantenimiento del equilibrio de fuerzas en las relaciones sociales, el conflicto incluye no solo actos multitudinarios que pueden incluir

<sup>11</sup>The Functions of Social Conflict, Free Press. NY. 1956 y también Nuevos Aportes a la Teoría del Conflicto Buenos Aires. 1970.

<sup>12</sup> Clases Sociales y Conflicto en al Sociedad Industrial. Rialp.Madrid.1970

<sup>13</sup> Elster J. “Tuercas y Tornillos” Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales. Gedisa. Ed. Barcelona 1996. P.31. Ver Olson Mancur. “Logic of Collective Action” Cambridge. Mass. H.U.P. 1965

violencia, sino también a formas pasivas de resistencia y oposición, así el conflicto puede constituirse en un objeto de estudio por sí mismo. (Robins1994:461)

Con estos aportes se puede construir una definición bastante completa de Conflicto Social, que incluye aspectos políticos, sociales, económicos, culturales e individuales, y que se refleja en el concepto vertido por Lorenzo Cadarzo<sup>14</sup>” *proceso de interacción contenciosa entre actores sociales que comparten orientaciones cognitivas, movilizados con diversos grados de organización y que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social*”

Existe otra clasificación realizada por los autores Joseph Folger, Marshal Poole y Randall Stutman quienes al momento de abordar el problema del Conflicto, creen necesario primeramente ordenar la producción sobre el tema, por lo que definen las siguientes líneas generales de comprensión:

- *La Sicológica* que plantea que el conflicto depende las percepciones de los involucrados sobre la accesibilidad y amplitud de campos de acción que les permita alcanzar sus objetivos individuales.
- *La Sico dinámica*, que fundamenta su comprensión en las necesidades humanas inconscientes y en sus dinámicas
- *La Perspectiva Económica* que agrupa a las teorías del intercambio social, presupone que los actores actúan en forma racional cuando buscan maximizar ganancias y disminuir sus pérdidas.
- *Las Relaciones Humanas* que analiza el conflicto desde la actuación de los individuos donde se pueden identificar diferentes tipos de respuestas según los actores en conflicto

---

<sup>14</sup> Lorenzo Cadarzo., la definición es creación del autor .

- *De los Conflictos Intergrupales* que analiza las relaciones entre grupos sociales y los principios que los mueven. (Folger, Pool y Stutman 1996: 39-41)

Creemos que el conflicto y su resolución pueden generar procesos complejos de interacción entre las partes directamente involucradas, los cuales muchas veces conllevan implicaciones de diversa índole y que pueden ir desde el diálogo y la negociación hasta enfrentamientos y violencia especialmente cuando los actores tienen diferentes niveles de poder, lo que generalmente se da cuando uno de los actores es el Estado.

Para analizar el caso en estudio se ha determinado que sería útil acoger las propuestas que están enmarcadas en la corriente de la Acción Colectiva,<sup>15</sup> visión que permitiría aproximarse con mayor precisión a la comprensión del tema de estudio y su solución, debido a que, en el proceso se pueden identificar elementos enunciados por esta corriente, así como porque el discurso<sup>16</sup> emitido por la autoridad Municipal siempre estuvo referido a un proceso netamente de concertación, diálogo, participación, respeto y de búsqueda de consensos.

Al interior de la corriente de la Acción Colectiva se presentan algunas visiones como las siguientes:

- Los autores Rubin, Pruitt y Kim definen al conflicto como “la divergencia en la percepción de intereses”, y como la “creencia que las aspiraciones presentes de las partes no pueden alcanzarse simultáneamente.” Es decir que justamente la disputa se centra sobre un interés común por lo que la solución no puede satisfacer totalmente a los dos actores del conflicto, mismos que tienen intereses diferentes y cuya percepción define sobre la determinación de las opciones

---

<sup>15</sup> Los fundamentos de esta corriente se sintetizan en lo siguiente:

Articulación de los actores en torno a organizaciones que pueden asegurar el éxito en el logro de sus objetivos.  
 Reconocimiento de las oportunidades y restricciones que ofrece el sistema político.  
 Movilización de recursos, previo análisis costo/beneficio, para interactuar con las autoridades.  
 Desarrollan ciclos de protesta y aprovechan los repertorios colectivos (tácticas) que para la obtención de consenso.

<sup>16</sup> Para desarrollar el proceso de Reubicación del Comercio Informal, la municipalidad se acogió a la estrategia de la denominada *Teoría de la Concertación*, cuyo fundamento es la comunicación entendida como diálogo y relación, participación o comunicación alternativa, entendiéndose la comunicación como una negociación. El discurso apuntaba además a la intensión de construir ciudadanía.

estratégicas. Proponen una visión simplificada del conflicto que se basa en dos actores individuales o colectivos. (Rubin, Pruitt y Kim 1994:8) Se plantean tres tipos de estrategias de solución: una contenciosa donde el uno trata de imponer la solución en beneficio propio, la segunda es la cesión donde las partes disminuyen sus aspiraciones y la tercera es la búsqueda de soluciones que satisfagan a las dos partes. Un concepto imprescindible de la presente propuesta es el llamado "*escalamiento*" que se refiere a la adopción de estrategias y aplicación de acciones contenciosas de los actores para alcanzar sus objetivos en detrimento de la otra, lo que generalmente produce la agudización del conflicto.

Los autores sostiene que también existe una perspectiva del conflicto destructivo, mismo que puede causar perjuicio para uno o más de los actores implicados, lo que desnaturalizaría el sentido de la controversia y lucha, ya que pierde de vista las posibilidades de obtener logros beneficiosos para los implicados aunque no cubra el nivel de aspiración esperado. (Rubin, Pruitt y Kim 1994:9) Se puede decir entonces que ante una situación de aspiraciones aparentemente incompatibles, el conflicto se torna complejo ya que se pone de manifiesto la rigidez en los actores, misma que se intensifica cuando los intereses se consideran como importantes y legítimos para las partes y no surge la posibilidad de encontrar puntos medios.

- En la teoría que presenta Rosenberg, sostiene que los sentimientos humanos son el reflejo de las necesidades, así estos pueden reflejar necesidades satisfechas o insatisfechas y es importante diferenciar los sentimientos de los pensamientos, lo que equivaldría a decir que las unas son necesidades reales y las otras creadas. Esta visión del conflicto rica en valores, exige una resolución que satisfaga los verdaderos intereses de las partes, de tal forma que todos resulten ganadoras; en estas metodologías se valora el *peso* del conflicto en relación a la *intransigencia* y *rigidez* de las posiciones respecto de sus aspiraciones ya que ello determina los niveles de *importancia* que los involucrados asignan a sus pretensiones. Se considera también como elemento importante la *legitimidad* de las aspiraciones, es decir el convencimiento del derecho que le asiste, esto determina la intensidad del conflicto ya que si las partes aceptan la legitimidad de sus demandas, se determina como un conflicto de fácil resolución, de lo contrario se intensifica el conflicto;

Rosenberg define elementos que permitan desarrollar habilidades para el diálogo y mejoramiento de las relaciones en función de superación de los conflictos. (Rosenberg,2006: 56)

- Desde la comprensión del conflicto y el comportamiento de grupos e individuos, autores. como Roger Fisher, Wiliam Ury y Bruce Patton, proponen una innovación en la comprensión del concepto denominado *intereses*, y proponen hablar de necesidades o valores y por lo tanto se propone mantener como norma el respeto y valoración del otro, se pretende además que todas las partes involucradas en el conflicto puedan beneficiarse y por ello desarrollan soluciones creativas y equitativas en referencia a la resolución de conflictos, su metodología llamada “Negociación por Principios” desarrollada en el Proyecto sobre Negociación de Harvard, cuenta con cuatro principios básicos:
  - separar a los involucrados del problema, e involucrar a las partes en la superación de un reto común;
  - concentrarse en los intereses y no en las personas ni en las posiciones adoptadas por las partes;
  - inventar opciones de mutuo beneficio, generando varias posibles líneas de acción, antes de decidir qué hacer; exigir que el resultado de la negociación cumpla con un estándar justo y objetivo consensuado previamente por las partes
  - Insistir en que los criterios sean objetivos (Fisher, Ury y Patton, 1997:10-11)

Este método según propone los autores:

*“El método de negociación basado en principios consiste en concentrarse en los intereses básicos, en opciones mutuamente satisfactorias y en criterios justos, por lo general produce un acuerdo prudente. Le permite llevar un consenso gradual sobre una decisión común en forma eficiente, sin los costos transaccionales que implica atrincherarse en posiciones que más tarde tendrá que abandonar. Y la separación de las personas y el problema le permite entenderse con el*

*otro negociador, como ser humano, en forma directa y con empatía haciendo posible un acuerdo amistoso". (Ibíd.: 16.17)*

Cualquier método de negociación debe juzgarse de acuerdo a tres criterios:

- Debe conducir a un *acuerdo sensato* si el acuerdo es posible, esto debe entenderse como aquel que satisface las necesidades de ambas partes dentro de lo posible, que *resuelve los conflictos con equidad*, que *es durable* y que tiene en cuenta los intereses de la comunidad.
- Debe ser eficiente
- Y debe mejorar o por lo menos no deteriorar las relaciones entre las partes

Como se había explicado anteriormente, estas propuestas desplegadas desde la perspectiva de la denominada Acción Colectiva, que desarrollan posturas innovadoras y actuales no solo en los aspectos teóricos sino también en los prácticos, mediante la proposición de metodologías y prácticas relevantes respecto de la resolución pacífica y participativa de conflictos, metodologías que surgieron de la experiencia de los autores en problemas de negociación de conflictos y mediación, servirán indistintamente como un marco teórico para el análisis del caso propuesto, haciendo énfasis en el Método de Negociación por Principios, desarrollado en el Proyecto sobre Negociación de Harvard, propuesto por Roger Fisher, William Uri y Bruce Patton. Los criterios de esta propuesta será ampliada al momento del análisis del caso.

### **3.- MÉTODO DE ESTUDIO**

El método de Estudio de Casos es muy utilizado en las investigaciones que se realizan en Ciencias Sociales, porque permite acceder con facilidad a la investigación de temas contemporáneos, donde la postura del investigador no radica en el control sobre la investigación sino que más bien le permite responder las preguntas establecidas. Esta elección metodológica puede estar estrechamente vinculada con una teoría propuesta y que encierra generalmente un mecanismo causal (Yacuzzi 2005:5) que le permitirá validar la teoría, pero también permite acceder al objeto de investigación desde una visión que lo considere como un todo a ser conocido y que será la opción asumida para el caso en estudio.

Como este método permite integrar varias disciplinas, el análisis puede realizarse desde diferentes ángulos con el fin de lograr una comprensión integral del objeto de estudio considerado como un todo, sin reducirlo al estudio de sus partes, permite además incorporar elementos de análisis cuantitativos y cualitativos, dependiendo de las necesidades del caso.

La presente investigación no pretende teorizar sobre el tema, sino más bien, a partir de los aportes teóricos previos, realizar un acercamiento al objeto de estudio a fin de reconstruir la realidad, conocer sus desarrollos, sus actores, sus dinámicas y circunstancias particulares en las que se desarrolló, así como identificar los logros y fracasos de los actores de acuerdo con las metodologías utilizadas.

Esta tesis parte de la identificación del objeto de estudio, que es *el conflicto generado en torno al espacio público del Centro Histórico de Quito y el proceso de resolución*, entre el MDMQ y el sector conocido hasta entonces como Comercio Informal, proceso que concluye en la Reubicación de estos últimos en los denominados Centros Comerciales del Ahorro. Se lo definió como una unidad de estudio consistente, que mantiene una continuidad y puede ser estudiado como proceso, se estableció un marco conceptual y teórico para identificar las aproximaciones pertinentes a través de las cuales se podría abordar el caso, se definió los aspectos específicos que eran necesarios indagar, como son el contexto internacional, nacional y local en el que se desenvuelve la temática, la caracterización de los actores, la identificación de los intereses o necesidades de las partes, las estrategias planteadas que permitan identificar las perspectivas con las que se enfrentaba el problema y los medios para llegar a las acciones, en la búsqueda para alcanzar los acuerdos para la reubicación.

En la revisión teórica sobre el tema Conflicto y su resolución se han identificado conceptos que permiten la comprensión de muchos aspectos del proceso, también se han identificado datos cuantitativos con el fin de establecer la complejidad del problema de la ocupación del espacio público, así como obtener claridad sobre la situación social y económica y las implicaciones del comercio informal en general y de los comerciantes informales establecidos en el Centro Histórico de Quito en particular.

Con el fin de identificar el sentido de las acciones colectivas que los actores han desplegado en forma independiente, consensuada o no por la contraparte, o en forma conjunta, se realiza una descripción secuencial de los hechos, desde el apareamiento del comercio informal en el espacio público del Centro Histórico de Quito, así como de las acciones emprendidas por estos, pormenorizando a partir del año 1999 hasta el 2003 que es el periodo en el que se desarrolla el proceso de reubicación del comercio informal.

También es importante aclarar, que los resultados tienen validez solo para el presente caso, debido a que el proceso y soluciones solo son aplicables en relación con su contexto particular y un tiempo y espacio definidos: posiblemente podrían servir como pistas para consideraciones futuras al tratar problemáticas que podrían presentarse en el tiempo y sobre el mismo caso.

### **Estructura del documento**

El presente estudio está constituido por cinco partes: una introducción y cuatro capítulos, en los que se trata de comprender el fenómeno desde la perspectiva propuesta por la teoría de la Negociación por Principios y por algunos conceptos de otras teorías que ha sido necesario tomarlos para lograr explicar algunos hechos.

En la Introducción se expone el tema del Caso de Estudio que consta de la definición del problema y la argumentación sobre su importancia, el marco conceptual y teórico que presenta una revisión sobre las diferentes corrientes que estudian el *conflicto*, se exponen además los fundamentos de la teoría de la Negociación por Principios, escogida para abordar el caso, también consta la exposición del Método de Estudio, que es justamente el estudio de caso y su argumentación.

En el primer capítulo se expone la información sobre el Centro Histórico y Municipio, se explica el contexto general dentro del cual se enmarca el problema, incluye los antecedentes sobre las ciudades y sus centros históricos, se hace una exposición sobre la problemática de estos en América Latina y por último se trata sobre la situación particular en la que se encontraba el Centro Histórico de Quito, la descripción del escenario en el que se produce el conflicto y el papel del Municipio.

En el segundo capítulo se trata sobre el Comercio Informal, sus generalidades que permitan visualizarlo, se identifican las características de este sector a nivel nacional para concluir en la exposición de su situación en la ocupación del Centro Histórico de Quito.

En el capítulo tercero, se realiza el Análisis del Conflicto y su Resolución, se inicia con una recapitulación del tema presentando una síntesis sobre los beneficios, problemas y afectados por las actividades del comercio informal en el CHQ, se explica el Objeto del Conflicto y sus características, el Conflicto, sus actores y específicamente sus actores principales, los intereses y argumentos de las partes, las acciones de los principales involucrados en el proceso de reubicación que para mejor comprensión se dividió en cuatro etapas: la primera está relacionada con las acciones preparatorias realizadas por el Municipio antes de iniciar el diálogo y los acercamientos, una segunda etapa que inicia desde el acercamiento y negociación de las autoridades municipales con los comerciantes para definir su reubicación, la tercera etapa que consiste en la reubicación misma, y la cuarta etapa y última referida a la nueva situación de los comerciantes. Luego se realiza un análisis de los intereses de las partes, sus estrategias y medios que se estructuró en una matriz previamente diseñada para el efecto, y para concluir este capítulo se desarrolla la aplicación analítica en base a los postulados teóricos propuestos en el aparte de Marco Conceptual y Teórico.

Por último en el capítulo cuarto se presentan las conclusiones de la investigación las cuales han sido elaboradas en correspondencias con los hechos, sin embargo es importante expresar que siempre una investigación está sujeta a la visión de quien la realiza.

### **Técnicas de investigación utilizadas**

Las herramientas y técnicas utilizadas para desarrollar el presente estudio de caso son:

**Revisión de fuentes documentales y registro de archivos**, para el estudio de documentos primarios principalmente se utilizó el archivo de boletines de prensa de la Administración de la Zona Centro, actas del archivo de la Unidad de Comunicación

Social de la Administración de la Zona Centro, informes de la Empresa de Centro Histórico, en los que se recogen datos sobre las acciones de los involucrados, sus acuerdos, convenios, los conflictos, las disposiciones municipales. Con esta información se ha elaborado cuadros en los que se recogieron los eventos más importantes, más significativos o repetitivos que permitieron configurar las acciones realizadas en el proceso, y con estos datos organizados se conformo una matriz que identifica y enlaza los intereses que movieron a esa acción, con las estrategias utilizadas y los medios interpuestos para llegar a la acción, esta matriz permitió configurar el proceso y aproximarse a él desde los fundamentos del método de Negociación por Principios.

**Entrevistas a Profundidad** semi estructuradas a informantes clave de las dos partes del conflicto, es decir a personeros municipales y dirigentes de las asociaciones de los comerciantes involucrados en el proceso, con el fin de identificar elementos que los registros escritos no contenían, como aspiraciones, móvil de sus actuaciones, apreciaciones sobre las actitudes de la contraparte, visión de lo sucedido desde cada punto de vista, los momentos críticos, lo bueno y lo malo del proceso y de los resultados. Esta información cualitativa permitió obtener una perspectiva de los hechos y una visión secuencial de los acontecimientos.

**Entrevistas estructuradas** directas a comerciantes de diferentes centros comerciales seleccionados a priori, para recoger las percepciones sobre el proceso

**Observaciones no participantes** en las reuniones de algunas asociaciones y en los Centros Comerciales del Ahorros, para conocer el desenvolvimiento de los nuevos espacios.

**Información Bibliográfica** Diferentes autores para la definición conceptual y teórica, así como para conocer el contexto, estudios diversos sobre las problemáticas en las ciudades.

## CAPITULO I

### CENTRO HISTORICO Y MUNICIPIO

#### 1.1 Contexto

A continuación se expone el contexto más general dentro del cual se enmarcaría el tema de estudio, con el fin de identificar elementos que aporten para la comprensión de la situación de los denominados Centros Históricos.

Los centros históricos particularmente en América Latina, son espacios urbanos de gran complejidad, existentes al interior de una ciudad, mismos que albergan por un lado, la mayor concentración de monumentos de valor simbólico, cultural e histórico que están asociados con el concepto de identidad y están plenamente reconocidos por la ciudadanía, donde coexisten expresiones culturales nacionales de diferentes épocas, contando también con la presencia de otro tipo de manifestaciones incorporadas por la migración especialmente interna y la presencia del turismo internacional; pero por otro lado son espacios de alta concentración de pobreza, marginalidad, y altos niveles de conflictividad que atentan contra su existencia misma.(Aloma, 2002:2)

Partiendo de esta situación de los centros históricos, creemos que es importante aproximarse al conocimiento de los nuevos conceptos y dinámicas de acción a las que los gobiernos se están acogiendo para desarrollarlos; ello nos permitirá establecer un marco referencial para la comprensión de sus transformaciones y reconocimiento de sus desarrollos y conflictos.

Los factores generales que inciden en estas transformaciones serian: los fenómenos de la globalización, producto del gran desarrollo tecnológico que ha generado grandes vías de comunicación, han estimulado la uniformización de la cultura por la incorporación de patrones internacionales; por otro lado las tendencias de desarrollo económico que impulsan la reforma del Estado, y que promueven los procesos descentralizadores, han generado una actitud competitiva entre los gobiernos locales en búsqueda de mejorar sus economías y mercados, esto ha estimulado un accionar en búsqueda de la revalorización de los Centros Históricos no solo como espacios de expresión de la

identidad cultural sino también de desarrollo, además, a la par con estas situaciones se ha manifestado un proceso de cambio en los modelos urbanos de crecimiento.<sup>17</sup>

Esta nueva tendencia hacia la revalorización de los centros históricos, ha requerido de nuevas conceptualizaciones y formas de actuación para su manejo ya que en principio estuvieron referidos solo a la recuperación y mantenimiento del patrimonio monumental, luego se amplió su comprensión hacia las temáticas histórico culturales, y actualmente a las sociales y económicas; tales compresiones exigen repensar políticas más integrales e incluyentes. Estas nuevas perspectivas sobre el rol de los Centros Históricos, su recuperación y manejo requiere de nuevos modelos de gestión y de una institucionalidad renovada que pueda establecer las articulaciones convenientes entre políticas, regulaciones y requerimientos para lograr intervenciones integradoras y multidimensionales que incorpore variables atinentes a lo social, económico, cultural y urbano, en función de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la colectividad. (Middleton2003:71)

## **1.2 Centros Históricos y Problemática Actual**

Es importante identificar los roles y las problemáticas actuales que sufren los centros históricos a fin de ubicar los primeros elementos que van configurando el problema referente al Comercio Informal y la ocupación del espacio público, así como, la preocupación por parte de las autoridades locales para definir estrategias de recuperación y rehabilitación y manejo.

Como se explicó anteriormente, en las últimas décadas los centros históricos han tomado mucha importancia dentro del contexto de desarrollo, por las posibilidades de generar en su interior, dinámicas que favorezcan las economías, es también por ello que

---

<sup>17</sup> Al respecto Fernando Carrión manifiesta que : “... en América Latina el patrón de urbanización ha entrado en un franco proceso de transformación: si desde la década del cuarenta la lógica de la urbanización se dirigió hacia la expansión periférica en la actualidad lo empieza hacer hacia la ciudad existente, produciendo una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano, exógeno y centrífugo, hacia uno endógeno y centrípeto desde una perspectiva internacional...”, de esta manera los Centros Históricos se constituyen en los espacios de mayor impacto de la nueva tendencia del desarrollo urbano que convoca a nuevos actores e interesados, unos movidos por recatar los valores patrimoniales y de prestigio cultural, otros con expectativas de desarrollo económico ya que lo miran como un conjunto de ventajas competitivas.

se los ha sometido a procesos de recuperación, incorporando diferentes enfoques de intervención que en América Latina esta variando desde una concepción que fuera netamente patrimonial cultural hacia otra con una perspectiva de desarrollo integral, que por lo tanto lo comprende también como un activo, estos espacios públicos se los visibiliza y se los incluye en los procesos de planificación, desarrollo y sostenibilidad.

Estos procesos de recuperación de los centros históricos si bien permiten reafirmar las identidades culturales, también admiten el establecimiento de nuevas formas de recuperación urbana<sup>18</sup> lo que exige incorporar el concepto del buen vivir de los ciudadanos que lo habitan, tarea que deberán cumplirla antes que los gobiernos nacionales, los gobierno locales, que son los espacios en los que interactúan directamente diversidad de actores públicos y privados donde estos últimos desempeñan un papel importante para desarrollar la inversión<sup>19</sup>

Las primeras formas de recuperación de los centros históricos anterior a la década de los noventa se manejaba en forma lenta y poco eficaz de tal forma que su acción era superada por problemas como el deterioro físico, la sobrepoblación, los problemas en el uso del espacio público, el surgimiento de actividades informales, así como el traslado de las actividades formales hacia otros espacios, lo que inevitablemente desembocaba en el proliferación de la delincuencia, el uso ilegal del espacio público, la conflictividad social y por lo tanto su ingobernabilidad.<sup>20</sup>

Las problemáticas más evidentes que ha tenido que afrontar el proceso de recuperación se podrían resumir en las siguientes:

---

<sup>18</sup>Patricia Rodríguez Aloma explica, en un estudio realizado por la UNESCO : “...estos están llamados a ser los nuevos lugares para el desarrollo urbano, en tanto el proceso de crecimiento de las ciudades se ha transformado de centrífugo a centrípeto, registrándose, por una parte, la implantación en las zonas céntricas de la urbe de aquellos sectores que han sobresaturado las periferias y por otra, un retorno de los intereses inversionistas por la condición de centralidad y prestigio simbólico que ofrecen las áreas mas antiguas de la ciudad.”

<sup>19</sup> Eduardo Rojas en su artículo “ El sector Privado en la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe” dice : “... la tarea de conservar el vasto patrimonio urbano de la región supera con creces los recursos que el sector público puede destinar a estas tareas.”, por lo que plantea como necesario “, ... promover una mayor privatización de la conservación del patrimonio urbano”

<sup>20</sup> Fernando Carrión lo explica que: “A mayor deterioro del patrimonio mayor sentimiento de inseguridad y si se incrementa la inseguridad, habrá mayores externalidades negativas para la conservación”.

- Siendo los centros históricos, espacios de expresión de la identidad cultural, histórica y simbólica, mantiene en su interior altos niveles de conflictividad por la sobrepoblación que soporta, la marginalidad y pobreza.
- Estas áreas están marcadas por la ocupación de poblaciones migrantes campo-ciudad, donde los espacios se vuelven poli funcionales por la combinación de la vivienda con el trabajo, el comercio, el ocio y otros, lo que genera el deterioro del hábitat, que se evidencia en una marcada precariedad y marginalidad de las formas de vida y de las relaciones, que se manifiestan en gran medida en las formas de ocupación del suelo, en las expresiones de violencia, en los conflictos entre comercio formal e informal entre otros.
- Siendo un espacio donde convergen diversos intereses como los culturales, sociales, territoriales, de vivienda, comercio, turismo etc., se lo puede ver como complejo y conflictivo, cuyas dinámicas requieren ser comprendidas, normadas, reguladas, y ello implicaría la utilización de todo un aparato administrativo cuya gestión incluya la resolución de problemas, lo que de alguna manera dilata el ritmo de la recuperación, por lo que se hace imprescindible la construcción de políticas especiales que contemplen a todos los actores y puedan asegurar su gobernabilidad.
- Los procesos globalizadores, a través del desarrollo de las industrias culturales, ha generado un crecimiento del turismo externo, que si bien aporta para el desarrollo de los centros históricos, por los ingresos que produce, podría incidir en las costumbres, dinámicas y ritmos, desvirtuando la naturaleza de estos espacios.
- Uno de los principales problemas que afronta el proceso de recuperación y rehabilitación, es su sostenibilidad económica, por los altos niveles de inversión y gasto que se requiere, por lo que se han propuesto varias alternativas de soluciones como el manejo desde la gestión pública con fondos públicos, desde la gestión privada con inversión privada, o desde formas mixtas de administración y financiamiento, así como desde formas de economía social

que incluyan a las mayorías mediante la construcción de pymes, asociaciones, cooperativas, etc., se prevé otras formas, tales como la búsqueda de apoyos de la cooperación internacional mediante aportes no reembolsables y créditos para el desarrollo. Dados los procesos de descentralización existentes, los gobiernos locales se ven impulsados a relacionarse con organismos internacionales financieristas sean ongs. o banca internacional. Hay que remarcar la importancia de la sostenibilidad del proceso ya que de ello dependerá su viabilidad.

Una vez identificada la problemática de los centros históricos se visualiza la necesidad de su recuperación y rehabilitación, ya que estos espacios en los que no solo se albergan valores históricos, culturales y de identidad, sino que son ocupados por grandes grupos de ciudadanos, en calidad de vivienda y de trabajo, ameritan una intervención que contemple criterios de inclusión, participación y sustentabilidad, para lograr un real proceso integrador y de desarrollo humano y social dentro de este contexto territorial de especiales características.

Asegurar este tipo de expectativas siempre requerirá un accionar interdisciplinario y pluri institucional, que sostenga una articulación entre los distintos niveles de decisión, así como que tenga en cuenta las prioridades de la comunidad.

### **1.3 El caso del Centro Histórico de Quito**

En este punto se describe el escenario en el que se produce el conflicto, ya que ello permitirá dar un sentido al objeto de la disputa, comprender a los sujetos involucrados y a sus acciones, además se podrá evidenciar el origen de las motivaciones e intereses que mueven a cada uno de las partes, en este caso al MDMQ.

La ciudad de Quito cuenta con uno de los centros históricos más grandes y mejor preservados de América Latina y el Caribe. En 1978 fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO (Carbonetti Cepal: W), declaración que estaba fundamentada en su gran valor patrimonial, extensión territorial y en la cantidad de monumentos existentes:

*“...El CHQ tiene un valor cultural significativo, que se expresa en la existencia de una trama urbana que tiene un área de 320 hectáreas y un conjunto monumental compuesto por un apreciable número de inmuebles clasificados de alto valor (4.200 inventariados). Concentra la mayor carga de valores simbólicos (religiosos, económicos, políticos), es el lugar de la fundación española de la ciudad y cuenta con innumerables monumentos singulares, civiles, religiosos, públicos y privados. En definitiva es el espacio de mayor valor histórico y cultural de Quito, porque desde sus orígenes ha logrado sumar valor y tiempo a su pasado” (Carrión, 2003:3)*

La declaratoria se fundamentó en aspectos geográficos, arquitectónicos, culturales, históricos y religiosos:: así la profundidad del valle estrecho formado de volcanes andinos, a 2800 metros sobre el nivel del mar, la espectacularidad de la ciudad antigua de Quito que se extiende por más de 320 hectáreas, es considerado el Centro Histórico más grande de América, y en su interior cuenta con iglesias, capillas, monasterios y conventos coloniales, plazas, museos, casas con patios internos, edificaciones republicanas e interesante arquitectura de inicios del siglo XX, además de obras contemporáneas notables que hacen le otorgan gran valor histórico, arquitectónico y estético, fue por ello que la Unesco reconoció universalmente a Quito en noviembre de 1978 al declararla el Primer Patrimonio Cultural de la Humanidad. La declaración señala: “Quito forma un ensamble sui generis armónico, donde las acciones del hombre y la naturaleza se han juntado para crear una obra única y trascendental en su categoría”.

Como se había dicho anteriormente, este espacio tan rico en valores histórico-culturales y monumentales<sup>21</sup>, alberga en su interior, en forma tensional, grandes problemas vinculados con la pobreza, marginalidad la calidad de vida de la población residente de

---

<sup>21</sup> De acuerdo al Plan Especial del Centro Histórico de Quito, en las páginas 23 y 40, elaborado en año 2003, por el MDMQ, Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, y la Junta de Andalucía, se precisa que el CHQ cuenta con 284 manzanas, de las cuales 267 son edificadas, tiene con una base bruta de 376 hectáreas y un área total neta de 286 hectáreas construidas, tiene 4286 edificaciones inventariadas de las cuales 64 están catalogadas como monumentales, el 42% de arquitectura Religiosa y el 58% de arquitectura civil.

50.200 habitantes<sup>22</sup> y del sobre uso social del espacio, la infraestructura y los equipamientos que realizan las 500.000 personas diarias que lo visitan (Ibid.:4)

*El comercio ambulante, que busca ser reorganizado, concentra a más de 10.000 personas que laboran en este contexto. La prostitución tiene un anclaje en la zona no solo por la presencia de meretrices en la vía pública sino también por las actividades paralelas que se desarrollan: prostíbulos, bares, cantinas, consumo y expendio de drogas y mercados ilegales. El problema de la vivienda es notable debido al desarrollo de un alto nivel de tugurización<sup>23</sup>. La inseguridad ciudadana es significativa tanto en términos de percepción e imagen como de hechos reales. Y el deterioro de los bienes inmuebles inventariados es creciente; entre otros aspectos” (Ibid.:4)*

Para la comprensión de las dinámicas que ha soportado el Centro Histórico de Quito es importante conocer sus desarrollos, así comenzaremos diciendo que a partir de la década de los 70, (época petrolera para el Ecuador) se marca un notorio crecimiento de la ciudad hacia el norte y sur de lo que hoy se denomina Centro Histórico, produciéndose una desconcentración de las actividades allí realizadas por lo que esta zona pierde paulatinamente sus funciones, iniciándose un proceso de transformación en el uso del suelo donde se incrementa en gran medida la actividad comercial minorista, el bodegaje de productos en lugares que anteriormente eran destinados a vivienda y en menor magnitud la cultura y el turismo, es notoria la incorporación masiva de migrantes provenientes del campo produciéndose una popularización del sector, el deterioro es evidente por la tugurización, la proliferación de asentamientos clandestinos de comerciantes informales que acceden a la apropiación del espacio público y la incorporación de otras actividades conexas, por lo que estos espacios se ven deteriorados y desvalorizados.

Sin embargo es importante observar que ciertas actividades allí realizadas, como es el comercio informal, ha generado cuantiosos espacios de trabajo, así como, favoreció el

---

<sup>22</sup> Dato del Pre censo 2002, que evidencia además una disminución del 22% de la población residente respecto a la existente en el año 1990

<sup>23</sup> El 65% de los residentes del CHQ son pobres. MDMQ. Proyecto de Desarrollo Social del Centro Histórico de Quito, Situación de Salud de la Población del Centro Histórico. Documento interno.1999.Pag. 9

desarrollo de microempresas, pequeñas fabricas o talleres que incorporaban trabajadores formales, fortaleciendo las actividades productivas, especialmente de ropa y alimentos, permitió además el acceso a productos con bajos precios por parte de sectores pobres de la ciudad.

El Ilustre Municipio de Quito, intentado incorporarse a las nuevas propuestas y dinámica de acción y por lo tanto acogiendo su lógica de actuación en materia de rehabilitación de centros históricos<sup>24</sup>, a partir del año de 1978, inicia múltiples esfuerzos por lograr la recuperación física y económica del Centro Histórico de Quito, apoyándose en el hecho de que la Organización de las Naciones Unidas había designado en ese año al *“Centro de Quito como Patrimonio de la Humanidad, resaltando su extraordinaria colección de iglesias, monasterios, ornamentados edificios públicos y residenciales del siglo XIX, y plazas centenarias...”* (BID Informe, 2004)

El Centro Histórico de Quito que en un lapso de no menos cuatro décadas había sido el escenario de la proliferación de comerciantes informales<sup>25</sup> quienes lo transformaron en un mercado popular de gran magnitud ubicado en las calles y aceras del sector, y que había ocasionado problemas colaterales, como el aparecimiento de asociaciones que defendían el uso de estos espacios públicos, mafias que controlaban la venta de los puestos en las calles y aceras y la denominada protección de los mismos, usureros que aprovechaban de la necesidad de los comerciantes, maltrato a peatones y usuarios del sector, grandes congestiones de tráfico, falta de higiene y seguridad, al momento de la declaración y reconocimiento de Naciones Unidas pasó a constituirse en elemento importante dentro de la gestión municipal, sin embargo como la revista del BID explica,

*“...no bastó para frenar el deterioro iniciado a mediados del siglo XX, cuando el crecimiento de la población y el desarrollo de los suburbios desplazó a las familias acomodadas de Quito hacia barrios residenciales más espaciosos en la*

---

<sup>24</sup> En este punto cabe anotar que en la ciudad de Quito, es costumbre antigua la de comercializar en las calles, siendo muy conocido el gran mercado andino cuyos orígenes se encuentra en la cultura Quitus, por lo que realmente este cambio de perspectiva, presentaba realmente un reto para las autoridades ya que implica un cambio en la visión y las costumbres

<sup>25</sup> El comercio informal había paulatinamente invadido el Centro Histórico, incluso en algunos casos con participación de las autoridades, por ejemplo la Plaza Hermano Miguel fue entregada en comodato a la Federación de Comerciantes Autónomos, en la Administración del alcalde Alvaro Pérez, también el alcalde Gustavo Herdoíza, en el año de 1986, termina de entregar este espacio a los comerciantes. En el año de 1994 se iniciaron los primeros estudios sobre el desmedido crecimiento del comercio informal en el sector, a través de la Administración Zonal del Centro de Quito que era una nueva instancia municipal recientemente creada.

*afueras de la ciudad. Muchos de los edificios más atractivos fueron transformados en viviendas de alquileres modestos o simplemente se abandonaron y fueron ocupados ilegalmente. El comercio tradicional se trasladó a los nuevos barrios y su lugar fue ocupado paulatinamente por los comerciantes informales. (Ibid: 2 004)*

Ciertamente el Municipio, por décadas, había desplegado esfuerzos con el objeto de controlar la expansión de esta actividad por medio de la emisión de regulaciones, mismas que no tuvieron impacto, por lo que el deterioro de la zona era inminente, siendo el factor más importante, a decir de entendidos en la materia, que las ordenanzas y políticas que manejaran al centro histórico:

*“...se habían visto debilitadas por la falta de control y responsabilidad de sus mandatarios... Se deben reestructurar las ordenanzas completamente y hacerlas cumplir de una forma estricta, para así poder obtener un verdadero Patrimonio Histórico Cultural vivo (Bolaños, Vallejo, 1998)*

Esta situación compleja (comercio informal) que se había instalado desde hace varias décadas, tenía mucho peso en relación a los nuevos objetivos y propósitos del Municipio de Quito, respecto de la recuperación física y económica del sector, lo que ameritaba un plan acciones emergentes para la reubicación de estos comerciantes informales y consecuentemente la erradicación de los problemas mencionados.

La declaración de la UNESCO que define al CHQ como Patrimonio Cultural de la Humanidad, por lo tanto área de preservación histórica, impulsa el proceso de su recuperación y revalorización por lo que el IMQ asume el liderazgo de intervención en esta zona, desplegando varias acciones como las siguientes:

- En el año de 1988 crea al Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, (FONSAL) beneficiario de recursos fiscales, que garantiza la rehabilitación, principalmente monumental y de espacios públicos.

- En el año de 1992 dispone la realización del Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las áreas históricas de Quito, este plan es desarrollado con criterios mas amplios que incorpora lo económico y social.
- En el año de 1994, aprueba la Ley del Distrito Metropolitano de Quito que impulsa la descentralización y desconcentración intramunicipal, mediante la creación de Administraciones Zonales, de las cuales una corresponde al Centro Histórico denominada Zona Centro
- En el año 1994 se crea la Empresa del Centro Histórico (ECH) como un organismo ejecutor del programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito
- La creación del Centro de Atención Integral a la Mujer y a la Familia “Las Tres Manueles” y el Proyecto de Desarrollo Social del Centro Histórico de Quito, propuesto por la Unión Europea, en calidad de proyectos de carácter social.
- La Empresa del Centro Histórico de Quito, diseña y ejecuta el Programa de Sostenibilidad Social como complemento al proyecto de rehabilitación del CHQ.

Dadas así las condiciones, era urgente aunar esfuerzos por parte de todos los actores involucrados, como autoridades, residentes, comerciantes, financistas y ciudadanía, para establecer las acciones pertinentes, por ello la Empresa del Centro Histórico (ECH) creada como un dispositivo institucional<sup>26</sup> para el efecto, cuenta entre sus propósitos, dignificar el comercio popular mejorando la relación entre comprador y vendedor, por lo que debía incursionar en la búsqueda de soluciones al problema de los comerciantes informales, es decir planificar y ejecutar su reubicación, para lo que se elabora el proyecto denominado Modernización del Comercio Popular, a través del cual determina los procesos de negociación con las asociaciones de comerciantes, quienes por cierto se negaban a su reubicación.

---

<sup>26</sup> “La Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito (ECH) es una entidad de economía mixta, creada en 1994 con el objeto de promover la rehabilitación integral de un área de 154 manzanas, correspondientes al núcleo central de la antigua Ciudad de Quito, para así contribuir a la preservación de este legado histórico reconocido internacionalmente como "Patrimonio Cultural de la Humanidad".

<b>Centro Histórico de Quito</b>	
<p>Fuente: Municipio de Quito. Doc. Recuperación del Centro Histórico de Quito. Pablo Ortega</p>	

### *Políticas Municipales para el Comercio Informal*

La relación que el Municipio había establecido con el comercio informal estaba referida con la entrega de permisos y el control, acciones amparadas en las siguientes normas legales:

- Ley de Régimen Municipal.- En esta se definen los fines del Municipio entre los cuales están los descritos en el Art. 12: "Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales... y planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón,...".
- Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.- Determina, la obligación del Municipio de regular el uso y la adecuada ocupación del suelo, ejerciendo control sobre éste con competencia exclusiva y privativa.
- Ordenanza N° 2796.- Aprobada en agosto de 1990, reconoce y regula el comercio minorista en espacios de circulación pública y los clasifica en establecimientos permanentes

o fijos que son los que ocupaban un lugar en la vía todo el año, los cíclicos, por temporadas; y, los ambulantes, que circulaban por las vías sin puesto fijo.

- Ordenanza de Reglamentación Metropolitana 3050.- Aprobada en diciembre de 1993, regula la racional y adecuada utilización del suelo, incorpora disposiciones legales de apoyo para controlar el crecimiento del comercio informal en el Centro Histórico, incorporando el Art.20 que determina que solamente el 25% del área de las edificaciones podrían ser ocupadas en actividades de comercio y bodegas.
- Ordenanza 3125, aprobada en noviembre de 1994, reglamenta la publicidad exterior.
- Resolución N° 036 Delegación del Alcalde a los Administradores Zonales (11 de julio de 1994).
- Código de Salud, que exige normas de higiene

La ordenanza 2796 es la que estaba relacionada directamente con el comercio minorista en espacios públicos, la responsabilidad recaía sobre un comité formado por los Directores de Mercados, Planificación y el Subdirector de Mercados, pero en la práctica eran la Direcciones de Higiene y de Mercados quienes emitían permisos y realizaban controles.

La Dirección de Mercados dejó de entregar permisos, y paso a otorgar autorizaciones para el funcionamiento de varias organizaciones de comerciantes minoristas, a las cuales, previo al reconocimiento por parte del Ministerio de Bienestar Social, se les permitía el uso del espacio definido por ellos para desarrollar su actividad.

Con la creación de las administradoras zonales y en este caso la Administración de la Zona Centro, mediante la Resolución 036, se le delega las atribuciones de emisión de permisos y autorizaciones, lo que de alguna manera permitiría un mayor control sobre este sector.

Los niveles de cumplimiento de estas normas siempre fueron muy limitados ya que estaban reducidas a trámites de concesión de permisos, la responsabilidad sobre el

control no está claramente definida, existiendo además una confusión en lo relacionado con el otorgamiento de permisos de funcionamiento, evidenciándose poca eficacia en el control.



### *Nuevas Políticas*

A partir de la decisión de recuperar el Centro Histórico se definen nuevas políticas, que parten de un reconocimiento de la realidad del comercio informal, y se consideran los siguientes aspectos:<sup>27</sup>

- Inserción de las políticas sobre comercio informal en la planificación estratégica urbana del Centro Histórico.
- Reconocimiento del comerciante informal en la vida del Centro Histórico y de la actividad económica que realiza, entendiéndose como una respuesta popular para afrontar las crisis, por ello no debía ser reprimida sino encausada y apoyada, en

<sup>27</sup> Se identifican, mediante un Diagnóstico Estratégico, realizado por el departamento de Planificación del Municipio, las fortalezas y debilidades internas del sector y las oportunidades y amenazas detectadas en su actual entorno para los propósitos de su modernización y ordenamiento, en procura del mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de los habitantes de la ciudad y el DMQ.

concordancia con las necesidades de ordenamiento de la ciudad, estas actividades deberían ser encaminadas por el Municipio.

- Para realizar una intervención, el Municipio debía definir claramente sus roles incorporando dinámicas de trabajo conjunto con los actores sociales, es decir con los comerciantes informales, así como determinar las nuevas políticas cuyos elementos fundamentales son los siguientes:
- Contención y Control Compartido entre Municipio y organizaciones de vendedores mediante un esquema de regulación y ordenamiento del comercio en los espacios públicos.
- Reubicación gradual mediante proyectos compartidos, para lo cual los nuevos lugares de ubicación en el resto de la ciudad serán seleccionados de común acuerdo.
- Administraciones Zonales serían el interlocutor municipal para llevar adelante el diálogo y la concertación con los vendedores.
- Llevar adelante un proceso Comunicacional social para divulgar normas y acuerdos.
- Capacitación Mediante talleres de consulta y de programación conjunta de acciones.

## CAPITULO II

### COMERCIO INFORMAL

Conocer el proceso que llevo a la reubicación del denominado Comercio Informal, en el CHQ, implica identificar el contexto en el que éste se desenvolvía, así como sus características y problemáticas generales, por lo que es necesario conceptualizarlo y comprender sus desarrollos.

#### 2.1 Generalidades

El Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), inició los estudios y análisis sobre el fenómeno denominado *informalidad*,<sup>28</sup> (PREALC, 1987 Y 1989) con el afán de conocer los movimientos que este produce, así como para construir definiciones que permitan comprenderlo y manejarlo.

Según Freije, el establecimiento del denominado “Modelo de Sustitución de Importaciones”<sup>29</sup>, en América Latina, cuyas políticas macroeconómicas y normas y regulaciones constituyeron el factor principal para el surgimiento de este sector denominado informal (Freije.2001:2), este se instala en zonas urbanas, presentando diversas y creativas formas de trabajo independiente, que en la mayoría de casos relacionadas con la economía formal, siendo el comercio una de sus principales formas de surgimiento.

Autores como Portes y Schauffler, sostienen que la principal razón del apareamiento de este sector en América Latina es la migración campo ciudad, por lo que a la

---

<sup>28</sup> En principio la Prealc observó que una relación entre la dinámica demográfica que estaba afectando a las zonas urbanas y el sector informal ya que se produjo un aumento elevado de la oferta de mano de obra lo que exigió a trabajadores migrantes a buscar formas de trabajo de sobrevivencia: esta fue la motivación de incursionar en los estudios sobre el sector informal en la región.

<sup>29</sup> La PREALC propone que este modelo determina políticas modernizadoras de desarrollo industrial, que llega a generar un excedente en la mano de obra y parte de esta optaba por trabajar fuera de los espacios de la economía denominada formal

población movilizada se le dificulta incorporarse al mercado formal de trabajo y genera sus propios espacios de trabajo en las ciudades (Portes y Schauffler 1993:33)

Este sector que en principio fuera denominado Sector Informal Urbano<sup>30</sup>, según las investigaciones realizadas por el PREALC, ha sido analizada desde varias perspectivas y llevada al debate y que se resume en dos posiciones generales: uno que lo analiza desde su desempeño e incidencia en la economía y otro desde una perspectiva de relación entre los actores y que a continuación se exponen:

El análisis *economicista* lo concibe como un sector de la producción<sup>31</sup>, ya que por un lado dinamiza la economía con la movilización de recursos, la capitalización de estos, el incremento del consumo, el incentivo a la producción, además, por otro lado genera plazas de trabajo para aquellos grupos de trabajadores excluidos de la denominada economía formal, mismos que su vez se convierten en pequeños empleadores, y aunque siendo esta, una economía de subsistencia, permite a vastos sectores de la población, no involucrarse en actividades marginales y de violencia aunque se encuentren al margen de las normas establecidas para su operación. En las reflexiones de PREALC, los referentes básicos de sus análisis eran la heterogeneidad de la estructura productiva<sup>32</sup> y su reflejo en la segmentación del mercado de trabajo (Tokman, 1987 y 1990).

El enfoque *regulacionista*<sup>33</sup> sostiene que al interior de los procesos económicos productivos surge este sector denominado informal, mas bien como complementario e independiente, y

---

<sup>30</sup>Población excluida del mercado laboral que se incorpora al trabajo fuera del sector formal de la economía

<sup>31</sup>Las primeras tesis del Prealc comprendió a la informalidad como parte del sector productivo, por lo que privilegiara un enfoque analítico de las relaciones de producción para identificar a las empresas y a los trabajadores que estaban en el sector informal del sector urbano, adoptando el pensamiento de la CEPAL de que la modernización había generado una conformación heterogénea de la estructura productiva (Pinto, 1970).

<sup>32</sup>Las investigaciones del Prealc identificaba al sector informal como el formado por “trabajadores y/o empresas en actividades no organizadas, que usaban procedimientos tecnológicos sencillos y trabajaban en mercados competitivos” (Tokman, 1987: 38).

Las empresas incluidas en este sector informal eran las pequeñas unidades de producción que empleaban de 5 a 10 personas carentes de prestaciones laborales básicas, en condiciones de precariedad y sin acceso al financiamiento. Segmentaron las actividades laborales informales en cuatro tipos de trabajadores: patronos, asalariados, por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados (Tokman, 1987: 35).

se sostiene en las relaciones de apoyo y cooperación entre actores, por lo que de la calidad de estas y de los niveles de concertación depende su desarrollo y el aporte que puedan brindar a la economía, además debe ser comprendida como un proceso y no como un objeto (Portes, 1990:22)

Se puede decir que el concepto de “comercio informal” está inserto al interior de otro más amplio que se lo conoce como la “economía informal”, términos utilizados para definir al conjunto de actividades económicas que se realizan al margen de las leyes, normas y regulaciones vigentes<sup>34</sup>, que rigen al denominado sector formal dentro de una sociedad, por lo tanto sus actividades no se registran en la contabilidad nacional, ni el sistema de rentas del estado percibe ingresos por las actividades que estos desarrollan, tampoco cumple con las formalidades requeridas para los registros e inscripciones y funcionamiento en las instancias pertinentes de acuerdo al tipo de actividad que desarrolle, funciona al margen de todo tipo de sistema contractual .

Es importante considera que esta modalidad de economía básicamente generadora de plazas de trabajo, origina diferentes formas de empleo, pudiendo clasificarse en referencia a la relación que mantienen, en trabajadores por cuenta propia, y otros en relación de dependencia. Como es lógico los trabajadores por cuenta propia están en posibilidad de generar más trabajo del que pueden hacerlo, así como lograr también una pequeña acumulación de su capital y por lo tanto un incremento en el volumen de sus actividades, sobre todo en las actividades relacionadas con el comercio, ello los convierte a su vez en empleadores, ya que a su vez generan empleo aunque en condiciones de precariedad ya que estas formas se mueven fuera de los marcos normativos y de manera flexible, lo que permite que se desarrolle en total ausencia de derechos, de estabilidad laboral, y de protección social.

Aunque los trabajadores del sector informal se encuentran mal retribuidos y sin amparo de las leyes y códigos laborales, estos tiene mayores posibilidades de conseguir empleo en este

---

<sup>33</sup> Alejandro Portes cuyo aporte principal está en identificar a la informalidad como un proceso, articulado con el sector formal de manera complementaria, de esta relación surgen oportunidades de desarrollo económico,

<sup>34</sup> El componente normativo vinculado con estos análisis abarca "las acciones de los agentes económicos que no adhieren a las normas institucionales establecidas o a los que se niega su protección" (Feige, 1990, pág. 990). O bien, incluye "todas las actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares" (Castells y Portes, 1989, pág. 12).

sector, que en el sector formal, debido a que en muchos casos, las obligaciones económico laborales que el empleador debe cumplir no le permite hacerlo, y también por los requerimientos que este último demanda al trabajador, en referencia a la formalidad de estudios, experiencia laboral y calificación del trabajo, etc. pero desde la perspectiva informal estas plazas de trabajo tienen mucha flexibilidad ya que pueden ser tomadas y dejadas sin mayores inconvenientes, ya que no están sujetas a ningún tipo de regulación.

Gherzi propone que la informalidad se explicaría por la falta de institucionalización del Derecho, y por la ausencia de normatividad de las relaciones económicas<sup>35</sup>, lo que exige a los trabajadores a situarse en la ilegalidad, lo que además produce pérdidas económicas, porque la ilegalidad resta productividad y por el costo de las dificultades que deben resolverse. (Gherzi, 2006:1)

La denominada economía informal, desde la década de los setenta, ha incrementado su presencia y en los últimos años, ha alcanzando un acelerado crecimiento que según la información generada por la OIT "...en la actualidad involucra aproximadamente a la mitad de los trabajadores de todo el mundo",<sup>36</sup> los efectos que sus acciones provocan tienen una gran incidencia en lo social y económico ya que por un lado permite que grandes grupos de personas desocupadas y excluidas de la economía formal, generen su propio empleo e ingresos sin acceder a las actividades delincuenciales y marginales que en situaciones de desempleo podrían darse, aunque por otro lado genere problemas urbanos y de la apropiación del espacio público, su deterioro y marginalización, que deben ser asumidos y resueltos por la municipalidades o Gobiernos Locales.

Una vez delineado el contexto y origen del comercio informal en la región, es indispensable conocer sus características a nivel nacional, ubicar las ciudades en las que tiene mayor asentamiento, así como su porcentaje de participación en la población económicamente activa, que permita identificar su dimensión en relación al trabajo denominado formal, y con ello determinar la magnitud del problema.

---

<sup>35</sup> Por un lado las normas no son lo suficientemente adecuadas que permitan incorporar a todo tipo de trabajadores dentro de la legalidad, y por otro lado los trabajadores excluidos no respetan o no pueden respetar las leyes.

<sup>36</sup> Oficina Internacional del Trabajo. *Informe VI: El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo. 90.ª reunión, Ginebra. junio de 2002. Pág. 2

## 2.2 El comercio informal en el Ecuador

El comercio informal, se denomina a todas aquellas actividades económicas cuyo funcionamiento está al margen de las normas legales y financieras,<sup>37</sup> este sector ha surgido bajo determinadas condiciones socio económicas que se presentan especialmente en las economías de los países denominados del tercer mundo donde existen altos niveles de desempleo.

En el Ecuador el comercio informal se incrementa en los años setenta con el boom petrolero, debido a que las inversiones con recursos provenientes de las exportaciones petroleras se concentran en las ciudades de Quito y Guayaquil, constituyéndolas como polos de desarrollo, lo que genera fuertes movimientos migratorios campo ciudad. La mano de obra proveniente de este proceso pudo ser captada por la economía formal, pero a partir de la década de los ochenta, la economía del país no puede mantener un desarrollo sostenido y entra en crisis, motivos por el que esta población ya no puede ser incorporada y se inicia un crecimiento notorio de las actividades económicas informales.

Según el Plan de Intervención Municipal realizado por el Departamento de Planificación del Ilustre Municipio de Quito, se estimaba que “Para 1994 el sector informal en el Ecuador representó el 45.2 % de la PEA y se estima que con el agravamiento de las condiciones económicas del país suscitado en los últimos años, el sector informal tiende a mantener su tendencia de crecimiento.”<sup>38</sup>

### *El comercio informal en la economía nacional*

- Población

Respecto del crecimiento poblacional, el CEA<sup>39</sup> muestra las siguientes cifras:

---

<sup>37</sup> Genera incumplimiento en temas de tributación,, en temas laborales y también en la ocupación del espacio público.

<sup>38</sup>Estos datos son los que se utilizaron para la realización del Plan de Intervención Municipal. El Comercio Popular en Quito, organizado por el Municipio de Quito, Departamento de Planificación en el año de 1998-1999 bajo la coordinación del Arquitecto Gustavo Fierro.

<sup>39</sup> Centro de Estudios y Análisis

En el año de 1995 la población urbana del Ecuador contaba con aproximadamente siete millones doscientos mil habitantes, equivalente al 61 % de la población total.

Si se calcula un crecimiento anual promedio del 3,6 % de la población urbana, lo que representa para el año 2000, el 64% del total, lo que indica la rapidez del crecimiento de la población urbana.

- Aspectos socio - económicos

A partir del años de 1990 se visibiliza un notorio incremento del sector informal, que en tres años pasa del 39,4 % de la PEA al 40,6 %.

Ciertos grupos poblacionales, para solucionar sus condiciones de desempleo y pobreza, adoptan como estrategia de sobrevivencia, su incorporación a las actividades económicas informales, siendo las preferidas por la facilidad de acceso, el comercio informal, o también conocido como ventas ambulantes o callejeras.

- Desempleo y Subempleo Urbano

En el año de 1992, las cifras referentes al empleo tenían los siguientes indicadores:

- 14,8% de desempleo urbano
- 51,4% de subempleo urbano

Lo que significa que por lo menos el 66% de la Población Económicamente Activa urbana en el Ecuador estaba sub ocupada o desocupada. Constituyendo este índice en uno de los más altos de América Latina.

En el año de 1995, las ciudades tenían una población de cerca de 1 millón 400 mil personas en condiciones de subempleo, y que constituyen el sector informal, las cuales estaban distribuidas en las siguientes categorías:

- Patronos de pequeños establecimientos con máximo cinco trabajadores,
- Trabajadores por cuenta propia,
- Trabajadores familiares no remunerados

En referencia a los desempleados:

- el 47% pertenecen al sector moderno de la economía,
- el 42% al sector informal urbano,
- el 5.75% a actividades agrícolas,
- el 5.47% y al servicio doméstico

Es importante señalar que existe una clasificación llamada "subempleo invisible", que lo conforman trabajadores que perciben ingresos menores al legal establecido por la ley.

- Migración y empleo

El 17 % de los vendedores informales son de origen rural.

Los migrantes campo-ciudad constituyen los grupos de subempleados y desempleados, y son los que paulatinamente se integran al comercio informal.

Esta información nos permite configurar la situación de los trabajadores en la década de 1990 ver las altas tasas de desempleo, y su composición de acuerdo a su pertenencia a los diferentes sectores de la economía, llegando en el año de 1995 a constituir por lo menos el 66% de la PEA urbana, quienes obviamente son los que van constituyendo el sector de la economía informal urbana y que se asientan de preferencia en las grandes ciudades como son Quito y Guayaquil, el 17 % de los comerciantes informales provienen de zonas rurales, es decir surgen del proceso migratorio.

## **2.3 El Comercio Informal en el Centro Histórico de Quito**

### ***Características del Comercio Informal***

Los comerciantes informales ubicados en el espacio público del Centro Histórico de Quito desarrollaban su actividad en dos formas, la primera, ubicados en espacios fijos y la segunda en forma ambulante, se estima que en el año 1998 eran aproximadamente un número de ocho mil<sup>40</sup> distribuidos en un espacio de 22 manzanas, un 80% (6400) que desarrollaban sus actividades en el sector denominado La Ipiales y su entorno, establecidos

---

<sup>40</sup> Estas cifras están tomadas del Documento de Síntesis del Plan de Intervención Municipal de El comercio Popular en Quito realizado el 15 de enero de 1999, estas cifras corresponden al punto No. 2 sobre El Comercio Popular en el Centro de Quito.

Existen variaciones en las cifras, dependiendo de las fuentes de información de referencia

en puestos fijos, de los que el 85% estaría en espacios públicos y el 15% en centros comerciales, y los restantes (1600) estarían dispersos por todo el Centro Histórico.

Se estima que en este sector compraban alrededor de 320 mil personas, la mayoría pertenecientes a grupos pobres de la población. El 76.8 % de las personas que compraban en el Centro Histórico venían de otros sectores de la ciudad. El 42.5 % son del Sur; el 30.6% del Norte y el 3.7% de fuera del Distrito. (ECH. 2004)<sup>41</sup>

### ***Ocupación del Espacio Público***

El siguiente cuadro muestra la utilización del espacio público por parte del comercio informal en el CHQ detallado por calles y aceras.<sup>42</sup>

**Cuadro # 2**

#### **Ocupación del espacio de uso público por el comercio informal en el CHQ**

<b>OCUPACION DE ESPACIO DE USO PUBLICO</b>		<b>TIPO DE GIRO / OBSERVACIONES</b>
<b>CALLE</b>	<b>ESPACIO</b>	
Sucre	Entre la calle Montúfar y la Ave. Pichincha, vereda nor-oriental.	En esta área la venta ambulante ha disminuido porque los buses y busetas ya no se estacionan en el este sector. Fueron trasladados al costado oriental de la calle Santa Cruz.
	Entre las calles García Moreno y Benalcázar	Variedad de baratijas. Los puestos son muy versátiles y se transforman muy fácilmente de acuerdo a las condiciones climáticas.
Rocafuerte	Entre las calles Guayaquil y García Moreno, se ocupan las dos veredas de la calle	Tejidos diversos. Además existen intercalados puestos de golosinas y frutas.
Bolívar	Comenzando en el portal del Colegio Sagrados Corazones del Centro	Puestos de limpiar zapatos, puestos de golosinas, ventas de baratijas de diverso tipo.
	Entre las calles Guayaquil y Benalcázar	Venta de ropa, tejidos diversos, artesanías y golosinas
	Entre las calles Venezuela y García Moreno	Venta de ropa, tejidos, artesanías y golosinas
Cuenca	Entre las calles Sucre y la Chile la vía está totalmente congestionada a tal punto que el paso peatonal es casi nulo. Está	Ventas de ropa y de calzado. También puestos de venta de comidas mediante unos coches metálicos, en las calles se preparan los alimentos

<sup>41</sup> La Empresa del Centro Histórico, para efectos de su intervención realizó una investigación detallada del sector de comercio informal, acudiendo a registros de la Dirección de Mercados, posteriormente a los de la Zona Centro

<sup>42</sup> Empresa de Desarrollo Urbano de Quito Documentos de trabajo Estudio. Comercio Informal CHQ

	ocupada por los dos lados	
	Entre la Chile y la Olmedo	Mercado de frutas, tubérculos y verduras, también hay puestos de dulces, cereales y harinas.
Mideros	Entre la calle Cuenca y la Chimborazo, a sus dos lados	Puestos de venta de confecciones de ropa variada Es un lugar muy congestionado por vendedores y compradores. El tráfico vehicular está prácticamente anulado, especialmente en los días de feria (martes y sábados)
Imbabura	Entre las calles Alianza y Chile	Ventas de artículos de toda índole, principalmente calzado, ropa y comidas. La circulación vehicular es muy lenta y reducida a pocos vehículos
Chimborazo	Entre las calles Alianza y Hermano Miguel, se ocupan las veredas y la calle	Puestos de venta de ropa. Se ocupa totalmente el espacio en los días de feria. Durante esos días no se permite el tránsito de vehículos y es tan atestada de compradores que incluso la circulación peatonal es sumamente lenta.
Espejo	Flores y Guayaquil	Se vende de todo: baratijas diversas, videocasetes, electrodomésticos pequeños, calculadores, cassetes de música, revistas y periódicos, entre otros. Este sitio es peatonal, normalmente muy congestionado
En La Marín		Ventas ambulantes variadas, especialmente de comidas preparadas, golosinas, baratijas y hay varios bares. La seguridad es muy deficiente o nula durante todo el día y más aún en la noche
Chile	Entre la Av. Pichincha y la Flores	Hay gran circulación peatonal, el tráfico vehicular es reducido y la cantidad de puestos de venta es moderada pues la pendiente y la calidad del material de la calzada no han permitido una mayor apropiación de este espacio público. Los vehículos aún se estacionan esporádicamente en esta vía.
	Entre las calles Flores y Benalcázar	Diferentes giros de comercio y diversidad en la presentación de los puestos.
	Entre las calles Benalcázar e Imbabura	Variados giros comerciales Los toldos de material plástico se clavan directamente sobre las fachadas de las casas, ocultando el valor arquitectónico de los inmuebles; además se han instalado unos toldos extensibles de lona que no tienen uniformidad.
Plaza de El Tejar		La congestión peatonal y vehicular es intensa todos los días. Los días de feria el tráfico vehicular es totalmente obstruido
Mejía	Entre las calles Imbabura y Cuenca	Ventas de vajillas, cristalería, calzado y artesanía.
Bustamante		Venta de joyas de oro y otros metales y electrodomésticos pequeños. Algunos de los puestos se han convertido en cachinería de objetos robados.
Plaza del Teatro		Puestos de ventas de revistas, periódicos, golosinas y limpieza de zapatos.

FUENTE: Documentos de trabajo ECH- INNOVAR

Del cuadro anterior se estima que la superficie de las áreas ocupadas por el comercio informal en el Centro Histórico de Quito podría ser de  $14.910 m^2$  esta área de ocupación se refiere a la utilizada solamente por los comerciantes informales sin tomar espacios de circulación vehicular ni peatonal y se distribuye según se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro # 3**

**Superficie ocupada por el comercio informal en el Centro Histórico de Quito**

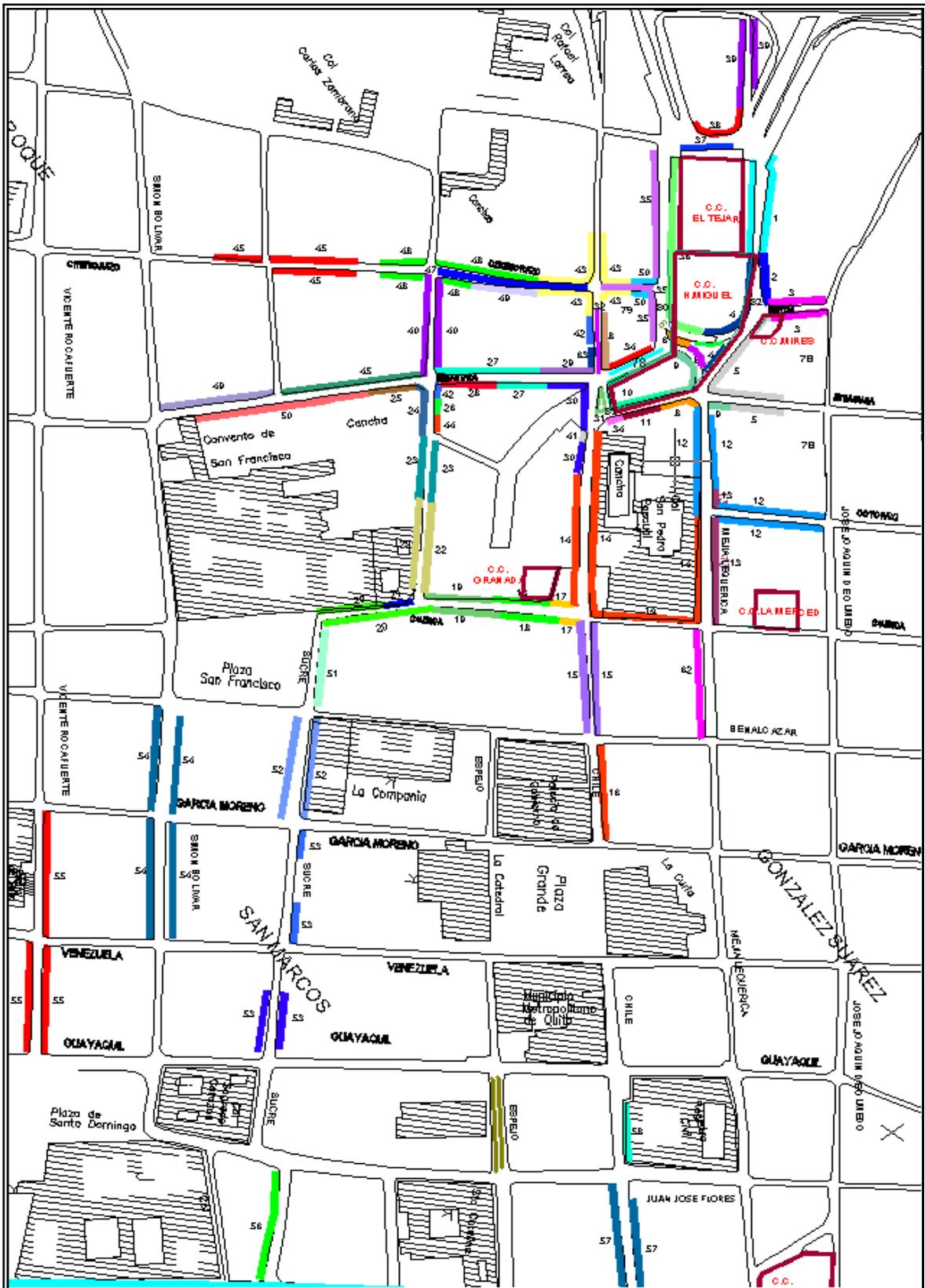
Concepto	Superficie
Mercado de verduras	650 m <sup>2</sup>
Comercio Informal cíclico (días de feria)	1.138 m <sup>2</sup>
Comercio Informal permanente "calle Ipiales"	8.820 m <sup>2</sup>
Comercio Informal permanente en otras calles	4.060 m <sup>2</sup>
<b>Total comercio informal en el Centro Histórico de Quito</b>	<b>14.910 m<sup>2</sup></b>

Fuente: Documentos de trabajo ECH- INNOVAR

El Centro Histórico de Quito tiene una superficie de 314 Has en las cuales se incluyen todo el espacio ocupado por edificaciones, vías, plazas y parques. La ocupación por parte del comercio informal equivaldría al 5% del área total del Centro Histórico y que representa el 30% del total de aceras, este último dato que surge de la comparación del valor de ocupación con el área de 50.000 m<sup>2</sup>.de aceras

Foto 2. Frente a la Iglesia de la Meced	Foto 3. Calle Ipiales
	
Fuente: Recuperación del Centro Histórico de Quito. Pablo Ortega Doc. PowerPoint	Fuente: Recuperación del Centro Histórico de Quito. Pablo Ortega Doc. PowerPoint

## Concentración del Comercio Informal en el Centro Histórico de Quito



Fuente: Municipio de Quito. Doc. Recuperación del Centro Histórico de Quito. Pablo Ortega

### *Formas de Organización*

Los comerciantes durante su estancia en las calles había consolidado asociaciones, para defenderse de los traficantes del espacio público y de la extorsión, y posteriormente por los requerimientos de relacionarse con el Municipio para los procesos de negociación, llegando a contarse con noventa y seis asociaciones, que incorporaron alrededor del 70% de los comerciantes informales, los restantes se habían mantenido independientes,<sup>43</sup> de estas, 81 asociaciones estaban registradas en la Dirección de Mercados del IMQ hasta 1995, y las 15 restantes no. De la agrupación de asociaciones surgieron dos federaciones: la primera conformada por 14 asociaciones que se denomina “Federación de Pequeños Comerciantes Autónomos de Quito”, y otra constituida por 11 asociaciones, denominada “Federación de Pequeños Comerciantes Libres e Independientes de Pichincha”.

Ante el inminente desalojo del CHQ, se reunieron 78 asociaciones de comerciantes informales y crearon el llamado “Frente de Defensa de los Pequeños Comerciantes del Centro Histórico”, que se habían reunido entono a luchar por mantenerse en los espacios ocupados y no permitir el desalojo, así logró convertirse en instancia interlocutora, en función de lograr acuerdos globales con las autoridades Municipales

En última instancia estas asociaciones tenían como finalidad defender los espacios de trabajo en los espacios públicos, aunque también se incorporaron actividades de asistencia en caso de calamidades de los miembros y sus familias, así como un fondo mortuario. Es notoria la participación femenina tanto a nivel de liderazgo como de actividades del comercio informal ya que constituían aproximadamente en el 66 por ciento del total de comerciantes

#### Las Asociaciones

Parte del rol de la Dirección de Mercados del Municipio de Quito, era mantener un registro de los vendedores callejeros, así como de las organizaciones que estos constituyeran, sin embargo hay que anotar que los registros no son precisos, por la gran movilidad de este

---

<sup>43</sup> ECH QUITO. "Empresa de Desarrollo del Centro Histórico" Quito - Ecuador Boletín Informativo  
Copyright © 2004 [ech@ech.com.ec](mailto:ech@ech.com.ec)

sector, así como por la falta de cumplimiento por parte de estos, de las disposiciones municipales, por lo que cifras provenientes de estas fuentes siempre serán aproximadas. El cuadro # 4 muestra el número de asociaciones de comerciantes informales del CHQ que se encuentran registradas.

#### Cuadro # 4

##### **Asociaciones de comerciantes informales del CHQ Registradas en la Dirección de Mercados Año 1998**

Días	Número de Asociaciones	Número de socios	Porcentaje
Todos los días	57	3.710	66%
Martes y Sábado	13	1.281	22%
Sáb. y Dom.	4	142	3%
Temporales	7	505	9%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>5.638</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Dirección de Mercados

**Elaboración:** Grupo de trabajo estudio Comercio Informas ECH

Nota: aproximadamente el 30% de vendedores se mantuvieron independientes

Las asociaciones registradas, estaban clasificadas por tiempo de trabajo semanal, así existen asociaciones cuyos miembros trabajaban todos los días de la semana, estos estaban constituidos en 57 asociaciones con 3710 socios equivalente al 66% del total de comerciantes, era la modalidad más utilizada para este tipo de trabajo; en segundo lugar están los trabajadores de los días martes y sábados quienes en general vendían al por mayor, ellos constituyeron 13 asociaciones con un total registrado de 1281 socios, los temporales que trabajan por en épocas especiales como navidad, ingreso a clases, días festivos, etc. se asociaron en 7 organizaciones con 505 socios con un equivalente al 9% del total de comerciantes y por último, los comerciantes de sábados y domingos asociados en 4 organizaciones con 142 socios.

Del total de comerciantes incorporados en 81 asociaciones, con 5638 socios, se estima que el sábado trabajaba el 100%, el martes laboraba el 97%; y el domingo, el 78%., esto evidencia que por lo menos 2 de cada 3 comerciantes trabajaban todos los días y los días de feria (martes, sábado y domingo) trabajaban el 100%.

Esto significa que 3 días a la semana concurrían al Centro Histórico todos los comerciantes y los 4 días restantes por lo menos el 66%. Si se obtiene un promedio

ponderado de tiempo y número de comerciantes se estima que el Centro Histórico recibía diariamente al 80% de los comerciantes informales.<sup>44</sup>

### *Giros del comercio informal*

Las actividades del comercio informal se clasificaban como muestra el siguiente cuadro<sup>45</sup>

**Cuadro # 5**  
**Tipo de giros del comercio informal**  
**CHQ**

Número	Tipo de Giro
1	Ropa confeccionada para mujer, hombre y niño
2	Tiendas de barrio
3	Pequeñas bodegas de abastos
4	Depósitos de huevos
5	Papelerías y bazares
6	Maletas y confecciones de cuero
7	Calzado
8	Juguetes
9	Artículos varios
10	Artículos personales y del hogar
11	Repuestos y herramientas
12	Electrodomésticos

Fuente: CEPESIU-FECD

Elaboración: Grupo de trabajo. Estudio Comercio Informal

El siguiente cuadro muestra el número de asociaciones por rama de actividad:

**Cuadro # 6**  
**Asociaciones de comerciantes informales**  
**por rama de actividad**

Rama de Actividad	Número de Asociaciones	Número de Socios	Porcentaje
Mercadería	55	4.503	80%
Alimentos y confites	9	442	8%
Flores y tarjetas	6	179	3%
Betún	4	193	3%
Artesanías y tejidos	4	144	3%
Varios	2	142	3%
Teléfonos	1	35	1%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>5.638</b>	<b>100%</b>

Fuente: Dirección de Mercados

Elaboración: Grupo de trabajo Estudio Comercio Informal ECH

<sup>44</sup> La información es proveniente de los Documentos de trabajo sobre el Comercio Informal CHQ

<sup>45</sup> Varias Ongs estuvieron vinculadas con grupos de comerciantes informales, con el objeto de apoyar financieramente, así como para incentivar la formación de micro empresas, por lo que tenían información válida respecto de este sector, así el Centro de Promoción y Empleo para el Sector Informal Urbano - CEPESIU- el Fondo Ecuatoriano Canadiense para el Desarrollo -FECD-, Fundación Ecuatoriana para el Desarrollo -FED- Programa de Apoyo a la Microempresa Organizada

El cuadro muestra la clasificación de las ramas de actividad realizadas por las asociaciones, estas son: Mercadería, Alimentos y confites, Flores y tarjetas, Betún, Artesanías y tejidos, Varios, Teléfonos. Las cifras del cuadro muestran que el 80% de estos comerciantes se registra bajo la denominación de mercadería, esta agrupa productos como ropa confeccionada, calzado y artículos de cuero, artículos personales, artículos de hogar, herramientas y electrodomésticos.

### ***Situación Financiera***

#### Inversiones

El Cuadro No7 muestra el nivel de inversiones realizadas por los comerciantes informales

**Cuadro # 7**  
**Nivel de Inversión de los Comerciantes Informales**  
**En sucres y US Dólares**

<b>Rangos de montos</b> En Sucres	<b>%</b>	<b>1998</b> dólares	<b>1999</b> Dólares	<b>2000</b> dólares
Más de S/ 10'000.000	22%	1836	848	400
Entre S/ 3'000.000 y S/ 10'000.000	53%	550	255	120
En USD 1836 y 550 - 848 y 255 400 y 120				
Promedio S/ 1'800.000	10%	330	152	72
Máximo S/ 1'000.000	15%	183	85	40

**Fuente:** CEPESIU

Tasa de cambio sucres por dólar 5.446,60 en 1998, a 11786,80 en 1999 y 25.000 en el 2000

El cuadro muestra que el 53% mantiene una inversión que fluctúa entre S/ 3'000.000 y S/10'000.000; equivalente en US dólares a 550 en el año 1998, a 255 en el 1999 y 120 en el 2000, el 22% tiene una inversión de más de S/10'000.000, equivalente en dólares a 1.836 en el año 1998, a 848 en 1999 y a 400 en el 2000, el restante 25% con una inversión menor a S/ 1'800.000 equivalente en US dólares a 183 para el año 1998, 85 en el año 1999 y 40 en el 2000.

#### Rentabilidad promedio

De acuerdo a datos recabados mediante grupos focales<sup>46</sup>, indicaban que la rentabilidad promedio mensual de los comerciantes informales es de 14% sobre el ingreso por ventas, pudiendo fluctuar entre el 10% y 15% según el tipo de giro. Por lo que se calcula una utilidad neta mensual que fluctuaría entre S/. 345.000, en dólares para el año 1998 equivale a 63, en el 1999 a 30 y en el 2000 a 14 y S/. 755.000 sucres, en dólares equivale en el año 1998 a 138, en el 1999 a 64 y en el 2000 a 30; el límite inferior de la utilidad calculada es inferior al monto mensual global definido como Salario Mínimo Vital S.M.V.

Estos ingresos les permitían cubrir exclusivamente sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud por lo que la propensión media al ahorro de los comerciantes informales tendía a cero.

### *.Aspectos económicos y sociales*

#### Nivel de instrucción

Los niveles de instrucción de los comerciantes informales se expresa en el cuadro No 8

**Cuadro # 8**  
**Nivel de Instrucción de los Comerciante Informales**  
**CHQ**

Nivel de Estudios	%
Estudios primarios completos o incompletos	45,8
Estudios secundarios Completos o incompletos	32,5
Conocimiento de lectoescritura	7.3
Estudios técnicos completos o incompletos	7.3
Estudios superiores incompletos	7.2
Analfabetos	3.6

**Fuente:** Memoria Recuperación del espacio público

Los comerciantes que tienen educación primaria completa o no, alcanzan el 45,8 % seguido por los que tienen estudio secundario completos o no con el 32.5%, los que cuentan con estudios técnicos el 7,3% y superiores incompletos el 7,2%, los que

<sup>46</sup> El CEPESIU y FECD, estaban interesadas en financiar las actividades de los comerciantes informales por lo que generaban la información pertinente.

solamente tienen conocimiento de lectoescritura son el 7%, los analfabetos en un 3%. Se puede concluir que el 56.8% tienen educación primaria o menos.

### Condiciones de vida

El siguiente cuadro muestra los resultados de la investigación sobre condiciones de vida en función de la propiedad de la vivienda y niveles de pobreza

**Cuadro # 9**

**Condiciones de vida de los Comerciante Informales  
CHQ**

Características	%	Vivienda	
		Propia	Paga Arriendo
Relativamente buena	65%	46%	54%
Inferior a buena	35%	Niveles de Pobreza	
		Muy precarias	Extrema
		57%	43%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>		

Fuente: CEPESIU - FECD

Las cifras indican que en referencia a las condiciones de vida, el 65% vive en condiciones relativamente buenas y el 35% en inferiores a buena, respecto de la tenencia de la vivienda el 46% es propietario y el 54% es arrendatario, en cuanto a los niveles de pobreza el 57% vive en condiciones muy precarias y el 43% en extrema pobreza.

Como conclusión del presente capítulo podemos decir en primer lugar que el número de comerciantes informales ubicados en el CHQ es alto, tomando en cuenta que la mayoría de estos son cabeza de familia y que por lo tanto si multiplicamos los 8000 comerciantes, que es la cifra que manejó el Plan de Intervención Municipal, llamado el Comercio Popular en Quito, por el número de cinco, que es el número promedio de personas que componen una familia perteneciente a este grupo, podemos decir que esa actividad informal permitía la subsistencia de por lo menos 40.000 personas. También es importante señalar que este espacio realizaba ventas para alrededor de 320 mil compradores pertenecientes en su mayoría a sectores de población de bajos ingresos.

Por otro lado según los datos presentados podemos caracterizar como un grupo con condiciones de vida de muy precaria a extrema pobreza, cuyos niveles de educación en su mayoría, era primaria, el giro de negocio fundamentalmente está enmarcada en la venta denominada *mercaderías* que se refiere a productos como ropa confeccionada, calzado y artículos de cuero, artículos personales, artículos de hogar, esta actividad de comercio les reembolsa ingresos que les permite la subsistencia.

Como su actividad no está incorporada a la economía formal, desarrollan formas singulares de trabajo, como la venta de diversidad de productos que pueden variar de acuerdo a la temporadas, (alimentos, útiles, juguetes, etc.), sus horarios y días de trabajo se ajustan más bien a sus necesidades y a las posibilidades de mejorar las ventas, dándose el caso que grupos iniciaban las ventas desde las cuatro de la mañana hasta nueve o diez horas.

### Relación con el Municipio

La relación de los comerciantes informales establecida con el Municipio se daba en términos de solicitud y emisión de permisos de ocupación, órdenes de pago de la tasa de ocupación y el control del uso del espacio público, actividad que se limitaba a permitir su uso.

Las disposiciones y acciones desplegadas eran ejecutadas por distintas instancias como: Dirección de Mercados, Dirección de Higiene, Dirección de Planificación, Policía Metropolitana, y últimamente por la Administración Zonal, en algunos casos se producía la de funciones, pero la Dirección de Mercados era la que concentraba mayor responsabilidad para el manejo de comercio informal, sin embargo no había generado ni planes ni políticas pertinentes, además no contaba con la estructura ni con recursos para establecer acciones, tampoco tenía información clara sobre el estado de ocupación del espacio público. Ante la proliferación de comerciantes se limitaba a desplegar operativos represivos mediante la Policía Municipal y esta enfocaba sus acciones solamente sobre los vendedores ambulantes, generalmente vendedores de alimentos, también hay que mencionar que las acciones eran fluctuantes y carecían de continuidad.

Los comerciantes informales y los habitantes del sector desconocían las disposiciones y normativa vigente para la regulación de uso de suelo, normas de aseo y otras, es decir es evidente la falta de comunicación entre las autoridades y este sector.

En resumen, las acciones municipales no llegaban a establecer planes definidos sobre el uso del espacio público y su control, no estaban claras las responsabilidades y responsables del cumplimiento de las mismas y había una superposición de funciones entre las instancias señaladas, lo que no permitía manejar el problema en términos de cumplimiento de la ley.

### **CAPITULO III**

#### **CONTENIDO ANALITICO DEL CASO DE ESTUDIO**

##### **3.1 Síntesis de la problemática**

Recapitulando la información anterior, se puede extraer y presentar en forma sucinta los beneficios, problemas y afectados por las actividades del comercio informal en el CHQ, el objeto de la disputa y el conflicto

##### Beneficios

- Este sector denominado comercio informal es una gran alternativa de ocupación para la población que vive en la pobreza y extrema pobreza y no tiene condiciones para incorporarse a la economía formal
- Constituye un mercado conveniente económicamente para los sectores pobres de la población.
- Esta actividad es funcional para la economía formal ya que dinamiza la comercialización
- Genera gran movimientos de actividades y recursos en su entorno
- Crea espacios donde actúan los agentes del comercio

##### Problemas

- Uso arbitrario del espacio publico

- Deterioro de los bienes patrimoniales del CHQ y la infraestructura urbana.
- Fuerte congestión vehicular
- Contaminación visual, ambiental y auditiva
- Desaseo y falta de higiene y salud pública
- Alta peligrosidad para usuarios del CHQ
- Precariedad en las condiciones de trabajo y que no favorecen el crédito formal
- Representación organizacional conflictiva.
- Conflictividad y fragilidad en las relaciones Comerciantes y Municipio
- La inadecuada intervención del Municipio del DMQ por muchos años;

### Afectados

Según la “Memoria de Recuperación del espacio público del Centro Histórico de Quito”<sup>47</sup>, los afectados por el comercio minorista eran:

- 320.000 Ciudadanos usuarios del CHQ por trabajo, compras, gestión etc.
- 80.000 habitantes del CHQ
- 40.000 propietarios de locales comerciales
- 183 escuelas y colegios
- 8000 comerciantes informales en pésimas condiciones de trabajo
- Trabajadores y empresas turísticas
- 5000 edificaciones patrimoniales inventariadas
- 362 monumentos históricos

### ***Objeto del Conflicto***

La información expuesta en los capítulos anteriores permite configurar las características del objeto de la disputa, puesto que es lo que le da importancia y sentido al conflicto generado por su ocupación. Este lo constituye el Centro Histórico de Quito sobre el cual ya se ha identificado sus valores patrimoniales, culturales, de identidad y económicos.

---

<sup>47</sup> La información presentada corresponde al estudio de base para la reubicación del Comercio Informal, estos datos se presentan en la Memoria de la Recuperación del Espacio Público del Centro Histórico de Quito. Pág. 36

### Principales características

El Centro Histórico de Quito es considerado como uno de los más grandes de América Latina, por su valor patrimonial, extensión territorial y la cantidad de monumentos existentes, y mejor preservados, fue declarado por la UNESCO como patrimonio de la humanidad.

Establecido en una trama urbana que tiene un área de 376 hectáreas<sup>48</sup> y un conjunto monumental grande, de alrededor de 4.286 unidades inventariadas, de alto valor de tipo civil, religioso, público y privado, concentra la mayor carga de valores simbólicos religiosos, económicos, políticos, constituido como el espacio de mayor valor histórico y cultural de Quito.

### **3.2 El conflicto**

Una vez identificado los valores del objeto de la disputa, que es el espacio público del Centro Histórico de Quito, es posible comprender por qué, por un lado uno de los actores principales que es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, despliega todos los esfuerzos posibles por recuperar este espacio, de la ocupación por parte de miles de comerciantes informales, quienes insisten en ocuparlo debido a que para ellos significa su espacio de trabajo y para muchos de ellos de vivienda y socialización.

Si bien el conflicto se manifiesta en torno a la ocupación de este espacio, el fondo de la problemática está dada por la situación económica y social de quienes utilizan estos espacios, pues si la ocupación por parte del comercio informal generaba un sinnúmero de problemas, como el deterioro físico, la sobrepoblación y hacinamiento, los problemas en el uso del espacio público (calles, parques y aceras), el surgimiento de actividades informales, ilegales y hasta delincuenciales, generaba además un concentración de la pobreza y el deterioro del hábitat, lo que produce precariedad y marginalidad de las formas de vida y de las relaciones, se manifiesta en las expresiones de violencia, en los conflictos y en la inseguridad.

---

<sup>48</sup> De acuerdo al Plan Especial del CHQ, elaborado en año 2003, páginas 23 y 40, por el MDMQ, Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, y la Junta de Andalucía, el CHQ tiene 376 hectárea de las cuales las 286 hectáreas construidas, y 4286 edificaciones inventariadas.

Pero por otro lado están los derechos de los ciudadanos a desarrollar una actividad económica que les permita su subsistencia, derecho a generar sus propias formas de trabajo, pues esta actividad generaba ocupación e ingresos para alrededor de 8000 familias, esta también el derecho a radicarse en los espacios de su preferencia y también a la utilización del espacio público.

Por lo tanto es importante mirar este conflicto desde una perspectiva integral que rebase los límites de lo patrimonial y económico y más bien se oriente por los conceptos del buen vivir de los ciudadanos, que necesariamente incluye aspectos de seguridad económica y social, dignidad, legalidad y derecho.

### ***Actores Involucrados***

Existe un sinnúmero de actores involucrados en la problemática de la recuperación del espacio del CHQ, cada uno de los cuales presentan diferentes niveles de aproximación al conflicto desplegado, así como de intervención en el mismo; A continuación se enumeran describen sus intereses y posiciones:

Comerciantes Informales<sup>49</sup>.- Son la fuerza social organizada de mayor peso dentro del Centro de Quito. Representados por las directivas de noventa y seis asociaciones a las que pertenecían, dos federaciones, y un Frente de Defensa quienes defendían sobre todo sus espacios de trabajo, en principio se oponían al desalojo, pero tras las negociaciones accedieron a reubicarse en los centros comerciales.

Comerciantes Formales.- Los importadores de mercadería y pequeños fabricantes de indumentaria, quienes guardaban relaciones de complementariedad con el comercio informal siendo estos subsidiarios del empresario mayor, encargándose de vender a comisión o en consignación por lo tanto colocaban gran parte de la oferta de dichos empresarios, estaban interesados en mantener las relaciones con los comerciantes

---

<sup>49</sup> Para referirse a los Comerciantes Informales, del tema de estudio, en la bibliografía consultada se utilizan indistintamente diferentes denominaciones como comercio informal, comercio minorista, comercio popular.

informales sin embargo no tenían niveles de organización ni presentaron un apoyo decisivo

Residentes o Pobladores.- Son las personas que habitaban en el CHQ, quienes permanentemente recibían el impacto de los efectos del comercio informal, sin embargo como el nivel de residentes paulatinamente fue disminuyendo, este no tenían mayor representatividad y sus niveles de organización eran incipientes y con muy poco poder e influencia. Los pobladores de la periferia del CHQ, mantenían organizaciones barriales que estaban dispuestas a participar en el proceso de reordenamiento aunque no se llegó a plantear una coordinación de organizaciones barriales.

Instituciones Educativas.- Representado por varias escuelas y colegios tanto particulares como fiscales; interesados en formar parte de un proceso encaminado a lograr cambios respecto al reordenamiento del CH, sin embargo con muy poca participación y representatividad

Peatones.- Usuarios del centro histórico, víctimas de la ocupación de vías y aceras, contaminación, violencia, congestión vehicular, tráfico, sin capacidad de organización al interior de este proceso

Turistas.- Potenciales consumidores pero también víctimas de los problemas, representados a través de las empresas de turismo, quienes en forma indirecta, (a través de las agencias) presentaron su apoyo a la propuesta de reubicación del comercio informal.

Compradores.- Son la clientela mayoritaria y estable del comercio informal, es la población de ingresos medios y bajos, quienes realmente eran beneficiarios del comercio informal pero no tuvieron ningún tipo de intervención.

La Banca.- Prestadora servicios y más bien dirigidos a captar los recursos de este sector que a la provisión de créditos para el comercio informal. Es conocido que en este sector funcionaba en mejor forma el denominado “chulco,” debido a que la mayoría de los comerciantes informales no calificaban como sujetos de crédito.

Organizaciones No Gubernamentales.- Aportaban con capacitación y pequeño crédito. Las que tienen mayor presencia son el Centro de Promoción y Empleo para el Sector Informal Urbano CEPESIU, la Fundación Ecuatoriana de Desarrollo -FED-, CORFEC, Fundación Espejo, ENLACE, Fondo Ecuatoriano Canadiense de Desarrollo -FECD.

A nivel de Gestión del Proyecto que se denominó “Modernización del comercio informal”, intervinieron las siguientes instituciones, que actuaron en la ejecución y administración de la propuesta de reubicación:

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).- Establece una presencia fundamental para iniciar, definir y desarrollar los diferentes componentes del plan de recuperación del CHQ y específicamente del proceso de Reubicación del comercio informal, realizando su gestión por medio de la Administración Zonal misma que goza de autonomía presupuestaria y de gestión.

Administración de la Zona Centro (AZC) Manuela Sáenz.- En su calidad de administración tiene la responsabilidad del gobierno y gestión del territorio del CHQ, ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo local, el control del comercio minorista, atención al cliente, tiene la capacidad de relacionarse fácilmente con las dependencias municipales.

Unidad de Desarrollo.- Es parte de la AZC y se encargada de programas y proyectos sociales y de producción, del Centro Histórico

Unidad de Coordinación Territorial.- Se encarga de la atención de los “cabildos comunitarios” así como del funcionamiento administrativo y la ejecución de programas y proyectos prioritarios,

Comisión de Centro Histórico.- La componen representantes institucionales políticos, técnicos y un residente del Centro Histórico, le competen atender demandas, iniciativas, y acciones que surgen en el Centro Histórico de Quito.

Unidad Ejecutora del Comercio Popular (UECP).-Encargada por parte del MDMQ, de llevar adelante los procesos de negociación con los comerciantes minoristas, así como de la sostenibilidad de los Centros Comerciales Populares.

Unidad de Planificación y Gestión.- Está compuesta por la ECH por la AZC, y por la Dirección General de Planificación de la Municipalidad de Quito, responsable del Plan de Modernización y Ordenamiento del Comercio Minorista en el CHQ.

Actores Municipales.- Administraciones Zonales del Sur y del Norte, Dirección Metropolitana de Comercialización, Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, Dirección Metropolitana de Medio Ambiente, Policía Metropolitana, todas estas entidades mantuvieron una actuación técnica.

Financistas.- Se contarían entre los actores y con gran capacidad de influencia a los financistas entre los que se cuentan:

- BID financista de los fondos del proyecto
- El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL).
- Fundación Caspicara

### ***Actores Principales***

Si bien los involucrados directa o indirectamente en la problemática son innumerables, la mayoría de ellos no han sido protagonistas en el proceso, sosteniendo solamente una ligera presencia y en momentos que no marcaron importancia en el proceso, siendo los actores principales del conflicto solamente dos:

### **Comerciantes Informales**

Constituido por alrededor de 8000 personas quienes se habían constituido en asociaciones en numero de 96, también algunas de están estaban federadas, contaban con los denominados frentes que eran la reunión de varias asociaciones que concordaban en intereses, este grupo en más del 60% tenía un nivel de educación primaria en muchos casos no concluida, en el nivel económico se los ubica como personas que viven en la pobreza y extrema pobreza, su fortaleza está definida por el número de personas que constituyen el

grupo, por la defensa de su trabajo, por el aporte a los demandantes de estratos económicamente pobres y por el aporte a la economía formal como dinamizadores de la economía, generadores de empleo y subempleo y de actividades conexas a las suyas.

### Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Interesado principal en la recuperación y rehabilitación del espacio público del CHQ y apoyados por organismos internacionales y financistas, cuenta con nivel de gobierno local, es decir es autoridad, lo que le confiere gran capacidad de acción e influencia, con posibilidad de generar instrumentos legales, como normativas, ordenanzas, reglamentos, y otro tipo de disposiciones, sus acciones siempre enmarcadas en las leyes, y además cuenta con extenso grupo de profesionales de alta calidad y especializados en las diferentes disciplinas

#### ***Intereses y argumentos de las partes***

De acuerdo a los principios de las teorías de la acción colectiva, sobre el análisis de conflictos, los intereses de las partes se refieren a lo que los actores sienten y creen que: o les es necesario o tienen derecho, o aspiran a conseguirlo. Justamente de la coincidencia de alguna, o algunas de estas posturas sobre el mismo objeto surge la disputa

Los Argumentos, son las justificaciones validas que los actores interponen para sustentar sus acciones y lograr su objetivo, a partir de estos conceptos a continuación pasamos a realizar el análisis de los intereses y argumentación de cada uno de los actores

### El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

#### ***Intereses***

Son varios los intereses que mueven al MDMQ a desplegar acciones decisivas, en referencia a la recuperación del espacio público del CHQ, algunos han sido visibilizados claramente por la ciudadanía pero otros no. Podemos enumerarlos de la siguiente forma:

- Incorporarse a las nuevas tendencias propuestas internacionalmente en temas de

rehabilitación de centros históricos

- El Municipio de Quito busca convertirse en la institución con liderazgo para emprender un programa significativo de intervención en la zona
- Figurar como promotor del proceso de su recuperación y revalorización que aporte en la imagen política de las autoridades
- Sumar esfuerzos por parte de todos los actores involucrados, como autoridades, residentes, comerciantes, financistas y ciudadanía para desarrollar el proceso.
- Atraer la cooperación internacional, y su financiamiento, como el BID, la UNESCO y otros, amparándose en el proceso.
- Efectuar obra municipal como mejoramiento de la infraestructura urbana; equipamiento urbano, proyectos de rehabilitación, fortalecimiento institucional y estudios
- Promoción turística como una actividad económica que permita desarrollar su competitividad.

### *Argumentos*

Las acciones desplegadas por el MDMQ tienen varias justificaciones en las que sostienen sus acciones, como son las siguientes:

- El Municipio en calidad de gobierno local, cuyas autoridades son elegidas por votación popular, tiene la obligación de cumplir con su mandato, mismo que se refiere a cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades administrativas y de desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito<sup>50</sup>.
- Un argumento fundamental y que otorga importancia a este proceso es la Declaración de la UNESCO sobre el CHQ como Patrimonio Cultural de la Humanidad, lo cual le inserta en el contexto internacional, incluso señalándolo como uno de los centros históricos más grandes y bien conservados.
- La calidad de espacio cultural, histórico, religioso y de identidades, es decir que alberga múltiples valores para la ciudad, el país y la región.

---

<sup>50</sup> Uno de los principios, contenido en los enunciados de la Ley de Régimen Municipal, la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Quito y el nuevo rol del municipio en el desarrollo local del DMQ, enuncia que :” Son atribuciones fundamentales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el planificar e impulsar el desarrollo del Cantón; y de forma exclusiva y privativa, la regulación y control del uso y ocupación del suelo.

- Dada su importancia, este espacio se encontraba en condiciones de deterioro físico y de la calidad de vida con alta concentración de la pobreza social, uso indiscriminado del espacio, alto nivel de tugurización, y marginalización creciente etc.
- Obligación de velar por el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y su seguridad.
- Desarrollar actividades económicas a través del turismo, que mejoren la situación de quienes trabajan en este sector.
- La protección del medioambiente

### Comercio Informal

#### *Intereses*

Los intereses que movieron a los comerciantes informales a defender su ocupación del los espacios públicos del CHQ, están relacionados con aspectos de economía familiar y estrategias de sobrevivencia, así se expone básicamente lo siguiente:

- Mantener sus espacios y formas de trabajo ya establecidos por muchos años, lo que era necesario y justo para ellos, dada las altas tasas de desempleo en la economía formal y su imposibilidad para incorporarse a él, por falta de condiciones.
- Mantenerse en espacios de renta nula, estos espacios generalmente son buscados por las poblaciones de más bajos ingresos por lo que se asientan en espacios públicos, esta se contaría como una estrategia de sobrevivencia.
- Mantener y mejorar o variar con facilidad los productos que ofertaban, de acuerdo con sus formas ya establecidas.
- Mantener la clientela captada durante muchos años.
- Mantenerse en los espacios utilizados como vivienda y socialización ya conocidos

#### *Argumentos*

Las justificaciones que esgrimen los comerciantes informales, también están vinculadas

con la necesidad de defender sus espacios de trabajo, y son las siguientes:

- La mayoría de comerciantes informales iniciaron estas actividades a causas del desempleo, es decir que aporta como solución a la falta de empleo
- La mayoría de comerciantes informales no accede al crédito bancario, por lo que se le dificulta aceptar cualquier variación en su forma de trabajo ya que no podría asumir los costos del cambio.
- Su actividad realiza un aporte a la economía formal debido a que ha facilitado su comercialización especialmente la de los microempresarios que laboraban en el CH.
- Los bajos precios a los que ofrece sus productos permite atender a sectores pobres de la población.
- El volumen de compradores que asistían a estos espacios en búsqueda de mejores precios.
- Falta de capacidad empresarial y económica para incorporarse al comercio formal
- Sus volúmenes de venta e ingresos no resisten movimientos que implique inversiones

### **3.3 Acciones de los principales involucrados en el proceso de Reubicación del Comercio Informal**

Ahora se realizará una revisión y análisis de las acciones emprendidas en el proceso desarrollado para la Reubicación del Comercio Informal en el CHQ, para una mejor comprensión se lo ha dividido en cuatro etapas:

La primera etapa está referida a todas las acciones preparatorias realizadas por el Municipio antes de iniciar el dialogo y los acercamientos los comerciantes y al a ciudadanía en general, es decir muestra aquellas acciones que tienen que ver con la planificación, proyectos y financiamiento;

La segunda etapa es aquella que inicia desde el acercamiento de las autoridades municipales hacia los comerciantes, el inicio de las conversaciones y la búsqueda de consensos para definir su reubicación.

La tercera etapa que consiste en la reubicación misma, los últimos diálogos y acuerdos, los operativos y los resultados, y

La cuarta etapa y ultima que corresponde a la nueva situación en la que se encuentran los reubicados y la relación con la Unidad Ejecutora del Comercio Informal.

### ***Primera Etapa: Acciones preliminares***

En esta etapa se expondrá las acciones preparatorias realizadas por el Municipio antes de iniciar los diálogos y acercamientos con los comerciantes.

El Municipio inserto dentro de un proceso regional de intervención sobre centros históricos, en el año de 1988, inicia con la definición de políticas atinentes a los procesos de recuperación y rehabilitación de CHQ para lo que despliega varias acciones como:

- Diseño de un Plan Maestro como parte de la planificación del Distrito Metropolitano de la Ciudad, este define varias líneas estratégicas<sup>51</sup>
- Creación de mecanismos de financiamiento como el FONSAI, y créditos de organismos internacionales
- Propuesta de fortalecimiento institucional a través de un marco institucional-
- Desarrollo de varias acciones entre las que se cuenta la recuperación de vías, espacios públicos y edificios patrimoniales-
- La reubicación del comercio informal-

A partir del año de 1992, el Municipio gestionó un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la rehabilitación integral del centro histórico y es a partir de este evento que se creó la denominada Empresa del Centro Histórico de Quito (ECH),

---

<sup>51</sup> El Plan Maestro del DMQ contemplaba : “la preservación de la memoria histórica, la rehabilitación arquitectónica, la mejora y ordenamiento la estructura urbana, la promoción del empleo y la capacitación, a promoción del turismo, y la gestión del Plan.”

destinada a gestionar los recursos, y en el año de 1997 la UNESCO aportó con una propuesta de sostenibilidad social, asociado al Proyecto de Rehabilitación del CHQ<sup>52</sup>, al interior de este proyecto ya se contemplaban acciones concretas sobre el comercio informal, como se puede ver a continuación:

El proyecto contenía siete componentes,<sup>53</sup> a continuación se presenta un esquema de los elementos que incluía:

1. Infraestructura urbano constructiva

- Construcción y remodelación
- Infraestructura vial
- Gestión de tránsito y transporte
- Recuperación del entorno inmobiliario y equipamiento del mobiliario urbano

2. Legal

- Legalización de las propiedades
- Aprobación y ejecución del proyecto
- Escrituración y registro de locales

3. Negociación

- Proceso de participación con comerciantes (mesas de negociación)
- Inscripción de comerciantes populares
- Validación de información
- Calificación de comerciantes
- Aceptación final de comerciantes

4. Sostenibilidad del proyecto

- Económico - Financiera
- Administrativa - Operativa
- Social
- Urbano funcional

---

<sup>52</sup> Este Plan está inserto en el Plan Maestro para el DMQ, pero a su vez incluye al Plan de Intervención Municipal, del Comercio Popular en Quito que también es conocido como Proyecto de Modernización del Comercio Informal

<sup>53</sup> Al interior de este proyectos ya se contemplan acciones sobre el Comercio informal, especialmente en los componentes Nos. 3, 5 y 6.

## 5. Participación y capacitación

- Comerciante popular
- Foro del comercio minorista
- Participación ciudadana
- Actores interinstitucionales

## 6. Comunicación

- Para la ciudadanía (inserción en política global de comunicación):
  - Apoyo en unidades internas,
  - Apoyo en los medios de comunicación
- Para los comerciantes

## 7. Seguimiento y Control

- Seguimiento y control del proyecto
- Seguimiento y control del uso de espacio público

Este muestra como se organizaba el proceso de reubicación de los comerciantes informales, pues la planificación general de la ciudad ya contemplaba políticas sobre la recuperación del espacio público y el comercio informal, de tal forma que la Dirección General de Planificación<sup>54</sup> del MDMQ inicia en el año de 1998 el estudio para la realización del Plan de intervención Municipal, denominado “El Comercio Popular en Quito”

A continuación presentamos una síntesis del “Plan de Intervención Municipal El Comercio Popular en Quito”, que contiene sus objetivos y metas.

### ***Proyecto de Modernización del Comercio Informal***

Los argumentos de la intervención municipal se apoyan en la idea de un mejoramiento general en la vida de los comerciantes y de los usuarios del sector:

---

<sup>54</sup> La coordinación del Plan estaba a cargo del Arq. Gustavo Fierro

- A los comerciantes informales: brindarles la oportunidad de legalizar su actividad económica, incorporarlos al crédito formal, eliminar la posibilidad de ser sujetos de extorsión por uso del espacio público y dotarles de locales comerciales para el desempeño de su actividad, lo que aportaría para la dignificación de su actividad y por lo tanto en el mejoramiento de su calidad de vida.
- A la ciudadanía usuaria del sector, podría utilizar un espacio público de mejor calidad, dentro de un marco de seguridad y respeto
- Se lograría revalorizar la riqueza patrimonial del Centro Histórico.

#### Objetivos Planteados

- Lograr un proceso de desarrollo en base a la participación ciudadana
- Reubicar a más de 6000 comerciantes minoristas del perímetro del Centro Histórico de Quito en los Centros Comerciales Populares.
- Modernizar y ordenar el comercio informal, mediante la adopción de un mecanismo que privilegie el problema social de los comerciantes y respete sus derechos.
- Detener el deterioro de las edificaciones histórico patrimoniales, motivando su conservación.
- Solucionar al problema de congestionamiento peatonal y vehicular del Centro Histórico de Quito
- Mitigar el impacto de la contaminación visual, ambiental y auditiva

#### Metas

- Modernizar y Ordenar el comercio informal en el Centro Histórico de Quito
- Contar con un espacio público seguro y ordenado
- Lograr una relación recíproca y solidaria para mantener la armonía indispensable entre sectores que mantienen intereses diversos
- Disminuir el alto grado de conflictividad social
- Lograr seguridad, tanto para los comerciantes como para los ciudadanos demandantes de artículos comerciales

### ***Estrategias Maestras para la implementación del Plan***

Para la implementación del Plan de Intervención Municipal se diseñaron las siguientes estrategias, que las denominan maestras:

- **De Participación:** Desarrollar un Plan para fomentar la participación de todos los actores involucrados en la modernización del comercio popular; comerciantes, usuarios de los espacios, autoridades a nivel nacional y local, comercio formal, sector financiero y otros.
- **De Concertación:** Para lograr el respaldo social de las propuestas se pretendía concertar los objetivos, programas y proyectos del Plan con la mayoría de los actores involucrados.
- **De Planificación:** Mantener una evaluación de los procesos y propuestas para la modernización y ordenamiento del comercio popular en Quito y el DMQ, relacionándola con los lineamientos de planificación del DMQ; para lograr el mejoramiento de la calidad de vida, en términos de sostenibilidad, eficacia y eficiencia.
- **De Comunicación:** Diseñar un Plan de comunicación que permita informar y socializar a toda la comunidad, el proceso, sus propuestas, desarrollo, ejecución y resultados.

Dadas la situación compleja que se vivía en el CHQ las propuestas, los objetivos y las metas del Proyecto de Modernización del Comercio Informal, se las puede considerar como muy razonables, ya que estas apelan al mejoramiento integral de vida de los comerciantes, así como de todos los usuarios, y al mejoramiento de las condiciones espaciales del sector, además las estrategias están orientadas a llevar adelante un proceso de participación que cuente con el respaldo social. Los principios enunciados en este Plan se mantendrán presentes en el discurso, durante todo el proceso.

Las estrategias denotan un interés por involucrar a todos los interesados tanto a nivel de participación, concertación así como de comunicación e información sobre el desarrollo del proceso, pero como es lógico estas acciones debería llevarse a cabo de acuerdo con los lineamientos técnicos de planificación del Municipio, que permita mantener un seguimiento y vigilancia del proceso.

### ***Segunda Etapa: Concertación, negociación, participación***

La Administración de la Zona Centro, en el año de 1996 inicia los primeros contactos con los comerciantes para tratar sobre la necesidad de desalojar estos espacios públicos e iniciar procesos de concertación, pero realmente no se logró establecer ninguna definición debido a las negativas de los comerciantes<sup>55</sup>, por lo que en el año siguiente (1997), toma la decisión de reubicar por lo menos a los comerciantes de temporada de navidad, en espacios del sur y norte de la ciudad, este intento no tuvo éxito ya que no se llegó a ningún acuerdo, pero si se logró establecer la necesidad de registrarse y portar un permiso para poder comercializar en estos espacios, esto ya permitía mantener un registro y control sobre el crecimiento del comercio minorista (Memoria de Recuperación, 2004:33)

El alcalde Roque Sevilla, en el año de 1998, toma la decisión política de recuperar estos espacios, por lo que establece dos acciones inmediatas: no otorgar nuevos permisos de comercialización en las calles y descentralizar las ventas navideñas, para lo que realiza el proyecto “Ferias Navideñas” tema que ya fue tratado anteriormente con los comerciantes y no se logro implementarlo. Esta vez la alcaldía desarrolla una estrategia en la que intervienen los propios comerciantes informales permanentes de la zona, pues en esta época del año ellos veían disminuidas sus ventas, por lo que les era conveniente prestar su cooperación disminuyendo su competencia en la oferta, de tal forma que con la participación de comerciantes y con el apoyo de la Fuerza Pública, no se permitió la invasión de las calles, de esta manera se pudo desarrollar el mencionado proyecto que había planificado la reubicación de estos, en tres espacios de la ciudad: en el Centro

---

<sup>55</sup> Los comerciantes informales estuvieron ya acostumbrados a la utilización del espacio público, del CHQ, incluso con la participación de las autoridades, que en vista del incremento del desempleo y la migración, realizaban concesiones, por ejemplo la Plaza Hermano Miguel fue entregada en comodato a la Federación de Pequeños Comerciantes Autónomos, en la administración del alcalde Alvaro Pérez, también el Alcalde Gustavo Herdoíza, en el año de 1986, termina de entregar este espacio a los comerciantes.

Comercial Popular El Camal, en una plataforma en la avenida Rodrigo de Chávez, y en los parqueaderos del parque de La Carolina, estos espacios acogieron a 1200 comerciantes.<sup>56</sup>

Es importante analizar esta estrategia, por una parte la alcaldía había desarrollado un proceso de negociación y comunicación, sin embargo no era posible esperar la aprobación de todos los actores para poner en marcha el proyecto de la Feria Navideña que desconcentraba a los vendedores de temporada, por lo que se recurre a los intereses de los propios comerciantes con el fin de integrarlos en el proceso de reubicación de un grupo de estos, pues ellos también resultaban beneficiados, aunque temporalmente, pero por sobre todo es importante anotar que no fue un desalojo con signos de violencia, como es el caso de otros países<sup>57</sup>, sino más bien una reubicación y en los mejores términos ya que se había generado espacios, que de antemano habían sido identificados de acuerdo al lugar de proveniencia del flujo de compradores<sup>58</sup>. Así como había sido adecuado de la mejor forma, es importante valorar la acción municipal en el sentido de respetar estos puestos de trabajo y de gestionar nuevos espacios, es decir en definitiva no expulsaba o se prohibía estas actividades, sino que se lo reubicaba, podría calificarse como una estrategia razonable, la cual además contemplaba un plan de comunicación para mantener informada a la ciudadanía, así como por la búsqueda de aprobación.

En este año se concluye el proyecto denominado “El comercio Popular en Quito. Plan de Intervención,” este proyecto estableció el plan y las acciones a desarrollar en base a múltiples acercamientos con los comerciantes y sus asociaciones, las que habían sido constituidas en el proceso de ocupación durante años, y las que aparecían ante la evidencia de un desalojo.

Continuando con la revisión de las acciones llevadas a efecto por los involucrados, diremos que con los resultados de la experiencia anterior, se creó un buen precedente, en el sentido de que sí era posible una reubicación si se manejaba la propuesta en forma adecuada. A partir del año de 1999 se inicia una actividad para llevar adelante el

---

<sup>56</sup> El Municipio, para esta reubicación había preparado espacios lo suficientemente adecuados, con plataformas y servicios

<sup>57</sup> Lima y Caracas

<sup>58</sup> Según la Memoria de recuperación del CHQ en la pagina 34 que expone que del análisis del estudio urbano y de demanda de los consumidores se demostró que el 70% de los demandantes que compraban en el Centro Histórico, provenía del sur de la ciudad.

proceso de diálogo con el comercio informal, mediante convocatorias a participar en asambleas generales en principio, pero luego., por las dificultades logísticas y de organización que producían estas reuniones con una concurrencia masiva, se decidió realizar el diálogo a través de los dirigentes de las asociaciones. (Acta febrero1999:1-2)

La propuesta municipal consistía en la creación de nuevas centralidades espaciales urbanas, al norte y sur de la ciudad, espacios donde debían reubicarse el 40% de comerciantes al norte y el 60% al sur, pero en los proceso de diálogo se detecto la renuencia definitiva, de los comerciantes, a desplazarse a otra zonas de la ciudad, ante esta negativa las autoridades reconsideran la propuesta y plantean una nueva, donde la distribución incluía al CH, es decir considerar que un número de comerciantes se mantenga en el CH y que podría llegar a ser hasta el 30% del comercio popular, dando preferencia a los que se habían establecido en centros comerciales<sup>59</sup>.

La reubicación se había establecido de acuerdo al siguiente cuadro:

**Cuadro # 10**  
**Propuesta de Reubicación del Comercio Popular**  
**Localizado en el CHQ**

Zona	%	Cantidad	Comercio Permanente			Comercio Temporal		
			Totales	P.Fijo	Ambulante	Totales	P.Fijo	Ambulante
<b>Centro</b>	30	2400	1920	1728	192	480	432	48
<b>Sur</b>	40	3200	2560	2304	256	640	576	64
<b>Norte</b>	30	2400	1920	1728	192	480	432	48
<b>Totales</b>	100	8000	6400	5760	640	1600	1440	160
	%	100	80			20		
	%		100	90	10	100	90	10

Fuente Plan de Intervención El comercio Popular en Quito.

Este cuadro muestra la nueva distribución para la reubicación de los comerciantes posterior a las primeras conversaciones, donde 2400 comerciantes quedarían en el espacio del CHQ equivalente al 30%, el 40% serian reubicados en el sector sur, y el 30% restante en el sector norte.

<sup>59</sup> Como los mercados Ipiales, la Merced ( parqueadero); El Tejar (parqueadero) el Mercado Mires, etc.

Posterior a esta definición las conversaciones prosiguieron, presentándose la insistencia por parte del sector de comerciantes, de incrementar el número de puestos de trabajo pero al interior del CHQ, por lo que después de las negociaciones pertinentes se llega al acuerdo de construir y readecuar ocho espacios que albergarían a 5.032 comerciantes<sup>60</sup>, llegando este número a duplicar el número inicial.

Abalizados estos acuerdos por la aprobación y decisión tomada por el Alcalde, la Empresa, en coordinación con las distintas instancias municipales, participó con financiamiento en la realización de estudios y mediante la suscripción del Convenio respectivo, la ECH recibió una transferencia de 35.000 millones de sucres del FONSAI para la construcción de los siguientes Centros Comerciales:<sup>61</sup>

- Centro Comercial Popular **El Tejar**: área total de construcción 3.298 m<sup>2</sup>, 920 locales comerciales en total, área administrativa, un patio de comidas con 22 locales de expendio, baterías sanitarias.
- Centro Comercial **Ipiales Mires**: área total de construcción 3.913 m<sup>2</sup>, 209 locales comerciales, área administrativa, una guardería, un patio de comidas.
- Centro Comercial Popular **La Merced**: área total de construcción 1.975 m<sup>2</sup>, 208 locales comerciales, área administrativa, un patio de comidas con 7 locales de expendio, baterías sanitarias.
- Centro Comercial Popular **Granada**: área total de construcción 4.120 m<sup>2</sup>, 430 locales comerciales, área administrativa, un patio de comidas.
- Centro Comercial Popular **Montúfar**: área total de construcción 5.706,81 m<sup>2</sup>, 433 locales comerciales, área administrativa, un patio de comidas, una guardería, baterías sanitarias.
- Centro Comercial Popular **Hermano Miguel** con 1590 puestos constituyéndose en el espacio más grande otorgado al sector informal.

Como estrategias para lograr el buen desenvolvimiento del proceso se estableció propiciar:

---

<sup>60</sup> Esta cifra se muestra en la Memoria de recuperación del Espacio Público del Centro Histórico de Quito, en la página 39

<sup>61</sup> Es importante aclarar que existen diferencias en las cifras referentes al número de puestos dependiendo de las fuentes y fechas de elaboración e los documentos debido a las variaciones que se dieron en el tiempo.

- Participación comunitaria de todos los ciudadanos y actores sociales en el proceso de recuperación del espacio público.
- Diálogo, negociación y concertación con los comerciantes
- Cogestión para abaratar los costos de la terminación de los locales en lo correspondiente a divisiones y puertas.

Se estima que el costo de la reubicación del comercio informal incluyendo los espacios asignados al sur de la ciudad alcanzaba a 11 millones de dólares, de los cuales ocho se invirtieron en los espacios del CHQ.

Con el objeto de facilitar el proceso de adquisición de locales y en general de facilitar el proceso de reubicación, ante el clamor de los comerciantes sobre su falta de capacidad financiera, el municipio decide subsidiar el 50% del costo de los locales, el otro 50% pagaderos mediante un financiamiento en sucres sin intereses a 24 meses de plazo, la cuota de inscripción era de 250<sup>62</sup> mil sucres, equivalente a 10 US dólares, en caso de ser de contado y en caso de ser a crédito, la inscripción era de 50 mil sucres, equivalente a dos dólares, y la diferencia a 24 meses. Adicional a esto se contemplan otros servicios que mejorarían las condiciones este grupo, como servicio de guarderías, seguridad, capacitación y otros.

Como había el interés de adjudicar los locales en calidad de propiedad, y los beneficiarios no estaban en condiciones económicas de adquirirlos fácilmente, en varias reuniones solicitan y se llega un acuerdo de cogestión para abaratar los costos, por lo que el Municipio realizaría las obras de piso y techo, y de las divisiones modulares se encargaría el denominado Frente de Defensa.

Las acciones presentadas en este capítulo muestran la intensa actividad que tuvieron los involucrados en el proceso de negociación donde el Municipio a través de sus funcionarios e instancias, establece un proceso de planificación abierta donde las decisiones planteadas tienen la posibilidad de ser modificadas, posterior a los encuentros y diálogos de las partes. Por otro lado también la actividad del sector del

---

<sup>62</sup> Este valor varía según la fuente de información de 240 a 250 mil Sucres

comercio informal, mediante sus asociaciones y representantes, realiza una dura gestión para lograr escuchar y comunicar a sus bases sobre los temas en discusión.

La concertación es una de las estrategias establecidas en el Plan de Intervención, cuyo objeto era llegar a acuerdos con la mayor parte de actores involucrados, así como lograr el respaldo social.

Como ya hemos visto, y por lo tanto recapitulando para no perder la perspectiva del estudio, recordemos que este proceso se inicia con una etapa en la que era importante llegar a consensos sobre la importancia de cambiar los hábitos de venta callejera por otros más formales y seguros que permitan mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los comerciantes del CHQ, así como de los usuarios de esos espacios; a partir del año de 1999 se empieza a dar formalidad a las diálogos que se habían producido con anterioridad, desarrollándose la primera reunión formal,<sup>63</sup> el motivo de la reunión fue el de identificar conjuntamente en la zona, espacios para la reubicación, en una reunión posterior se pone a consideración los espacios identificados y los posibles costos, en esta fase se presentaron dificultades con la Federación de Pequeños Comerciantes Autónomos, que en principio no aceptaban la reubicación, debido al temor de que desaparecieran sus negocios, o por la posibilidad de transformarse en arrendatarios, peor en espacios fuera del CHQ, y posteriormente en la definición de espacios a ocupar, por lo que se decidió desarrollar reuniones específicas con esta Federación, hasta lograr el consenso

Posteriormente se entra en un nuevo momento, pues como habíamos visto, se había desplegado una gran actividad entre los dos actores principales del conflicto y después de alrededor de cincuenta reuniones, quedaban delineadas las condiciones de la Reubicación, y para concretar el compromiso, se destaca un gran evento con la participación del alcalde Roque Sevilla, y más o menos quinientos dirigentes y representantes de las asociaciones y organizaciones de comerciantes, donde se enfatizaba la no realización de un desalojo, pero si llevar adelante el proceso de

---

<sup>63</sup> Esta reunión se realizó con representantes de la Administración Centro, Arq. Rosario Proaño, Edmundo Gallegos, Angel Zhingre, Francisco Soria y Pilar Guacho. Y por el lado de los comerciantes Luis Cuenca de la Asociación El Salvador, Rodrigo Sánchez de la Asociación Ciudad de Quito, Hipólito Vaca de la A. Valle del Chota, Angela Vega, por el Frente de Defensa, y Alfredo Colcha por la Asociación 22 de Julio

reubicación, se presento además el Plan de Reubicación y las condiciones de este Plan tanto de los espacios, la construcción de los centros comerciales así como de los valores y condiciones.<sup>64</sup>

Siguiendo el proceso, se establece una fase de comunicación sobre el Plan de Reubicación, dirigida a los comerciantes, misma que se desarrollo en más o menos 40 reuniones con la asistencia de más de tres mil comerciantes para entregar información sobre los proyectos arquitectónicos y sus costos, fue necesario efectuar otras diez reuniones para tratar las observaciones realizadas.

Como producto del dialogo y la concertación desde junio de 1999 se inician los trabajos de adecuación y construcción de los centros comerciales, en los niveles A y B del parqueadero el Tejar y en el Centro Comercial Chiriyacu o antiguo Camal (Boletín de prensa 1999: 16-24). También inicia la recepción de las inscripciones, siguiendo un sistema previsto que pretendía favorecer a los comerciantes que se encontraban inscritos y portaban permisos, a fines de año el proceso seguía adelante, se habían iniciado ya las ventas y las construcciones estaban en marcha.

Elemento importante contemplado en el Plan de Intervención fue la capacitación y campañas educativas ejecutadas antes y después de la reubicación desplegada a los comerciantes de 96 asociaciones.; en primer lugar se trabajo temas de comprensión sobre la necesidad de modernizar las formas de comercialización y las ventajas que ello traía, así como la valoración de los espacios públicos y específicamente del CHQ, la capacitación técnica tuvo dos módulos: el primero relacionado con el conocimiento de estrategias de mercadeo: como mejorar la competencia, herramientas para obtener más clientes, promoción y publicidad y el segundo modulo sobre estrategias de mercadeo a bajo costo, también temas sobre organización participativa autogestión, relaciones humanas, y otros afines. Este proceso muestra el que el Plan de Intervención Municipal, era un plan técnicamente concebido, pues se considero las condiciones de los comerciantes y se previó un proceso de capacitación para fortalecer su implementación.

---

<sup>64</sup> Se anuncio la política de venta de los locales mediante escritura pública, precios cómodos y en parte subsidiados, así como plazos y facilidades de pago

Al concluir el periodo de administración del alcalde Roque Sevilla, por el mes de junio, se inaugura ya el Centro Comercial Montufar que fuera rehabilitado, también los centros comerciales del Parquero El Tejar y Chiriyacu, (Boletín de Prensa, 2000:5), pero todavía no había llegado a ningún acuerdo con la Federación de Pequeños comerciantes Autónomos de Quito quienes se resistían a la reubicación, sin ceder en los diálogos, llegando a tomarse en forma violenta la Plaza Hermano Miguel.

Cabe anotar que durante el periodo de la administración de Roque Sevilla se mantuvieron mas o menos 310 reuniones con los comerciantes y sus representantes, en muchas ocasiones presidiendo el mismo alcalde.

En la nueva administración municipal, el alcalde Paco Moncayo mantuvo la apertura por el dialogo, lográndose acuerdos con las asociaciones<sup>65</sup> que utilizaban el espacio del parque Hermano Miguel, para desocupar y permitir la construcción del centro comercial.

Los comerciantes, en sus bases manifestaban el descontento por la falta de transparencia de los dirigentes, por lo que el nuevo alcalde enfatiza la lucha contra la corrupción, de tal forma que solicita a la Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, realice una veeduría y vigilancia del proceso de adjudicación de puestos. Para evitar confusiones se había decidido además entregar identificaciones a los comerciantes inscritos.

A principios del año 2001 se inicia la entrega provisional de puestos en el centro comercial La Merced y también se toma la decisión de eliminar los puestos de venta de las cachinerías, en la Avenida 24 de Mayo, que eran espacios de ventas de objetos de dudosa procedencia, en este caso el Municipio había agotado el proceso legal llegando a montar un operativo el día domingo 23 de septiembre por la noche y se derrocan setenta de estos puestos de tipo ilegal. (Boletín de Prensa 2001:24)

El alcalde Paco Moncayo decide tomar personalmente el proceso de negociación y recuperación del espacio público del CHQ, para ello realiza alrededor de 80 reuniones con su presencia, siendo un total de 1480 reuniones contadas desde el año 2000 hasta el

---

<sup>65</sup> Federación de Pequeños Comerciantes Autónomos, Asociación la Muralla de la Merced, Libertad Paz y Justicia,

2003, especialmente se dio atención a las asociaciones que estaban instaladas en la Plaza Hermano Miguel, así como a los feriantes de martes y sábados.

El alcalde dispone la creación de la denominada Unidad Ejecutora del Comercio Popular, adscrita a la ECH, esta unidad estaba destinada a coordinar las acciones de todos los actores municipales y de los comerciantes, llevar adelante las actividades de sostenibilidad del proyecto, la coordinación de las obras de los centros comerciales, la negociación directa con los comerciantes, revisión y depuración de la base de datos de los inscritos para la adjudicación de locales, verificación de los comerciantes en el espacio público y coordinación para el proceso de capacitación. Esta unidad operativa aseguraría eficiencia en las acciones y garantizaría transparencia en la adjudicación de los locales, estas acciones tendientes a dar seguridad a los comerciantes permitían seguir adelante con el plan reubicación. Entre las actividades más complicadas se cuenta la negociación y acuerdos para la fecha de reubicación, la entrega organizada de locales, los compromisos de compra venta, lo que representó un trabajo intenso y difícil por el volumen de comerciantes involucrados y por las aspiraciones y preocupaciones y temores de estos.

Es importante anotar que hasta concluir con la construcción de los tres centros comerciales descentralizados<sup>66</sup> el municipio les dotó de carpas para que se instalaran provisionalmente.

Recapitulando, se puede decir que en el desarrollo del proceso, las temáticas y problemáticas, sujetos de negociación fueron cambiando, así al inicio en el año de 1999, el tema central del diálogo fue el conocimiento de las posibilidades de reubicación y la aceptación por parte de los comerciantes, luego se negoció la posibilidad de descentralizarse o no, posteriormente se dialogó para llegar a un acuerdo en identificación de espacios destinados a los centros comerciales así como sobre costos, condiciones y plazos, se pasó a otros temas que versaban sobre la desocupación del espacio público y la adjudicación de puestos, proceso que inició con la verificación, y reubicación provisional en los centros comerciales rehabilitados, así como la reubicación en espacios descentralizados

---

<sup>66</sup> Cablec para los vendedores de días martes y sábados, Ipiales Sur ubicado en la plataforma del mercado Las Cuadras, e Ipiales Norte ubicado en el Mercado Andalucía.

### ***Tercera Etapa: Reubicación***

Después de varios años de esfuerzos, en el 2003 continuando con el proceso, se entra en la etapa de desocupación del espacio público y reubicación del comercio informal en los espacios construidos para el efecto; la Alcaldía, en consenso con algunos dirigentes, escogió para realizar este evento, una fecha muy significativa como es el día 24 de Mayo, un día histórico de nuestro país, y que por lo tanto era estratégica y oportuna, esto daba peso e importancia al evento, hay que reconocer que a esta fecha ya se había dialogado y acordado en forma intensa con la mayoría de comerciantes, inclusive las inscripciones y pagos ya se habían realizado en muchos de los casos, sin embargo hay que anotar que algunas asociaciones no habían aceptado del todo su reubicación y se mantenían en espera y alerta<sup>67</sup>

Para que la adjudicación de locales tuviera un orden y transparencia se había preparado un “Reglamento de Adjudicación de Locales Comerciales a Comerciantes Minoristas del Centro Históricos de Quito,” donde se priorizaba el orden de la entrega, en caso de existir faltantes: la primera opción para quienes fueron comodatarios<sup>68</sup> de los locales a adjudicarse, en segundo lugar para los posesionarios<sup>69</sup>, la tercera para los miembros de asociaciones que firmaron convenios con el Municipio, la cuarta para los que desalojaron espacios para construcción de locales y la quinta para vendedores ambulantes, en caso de producirse la falta de locales, su distribución se realizaría en base a sorteo. Es decir, si se previó la falta de locales, los puestos ofrecidos no cubrían las necesidades de todos, por lo que en efecto los comerciantes desplegaban una lucha por conseguir cupos o por no dejar el espacio público.

Algunas asociaciones reclamaban por no cumplir con el número exacto de puestos para sus asociados, ante lo que generalmente se concluía que algunos de los comerciantes no cumplían con el reglamento, o en su defecto, con ello si era posible ver que los dirigentes si manipularon la adjudicación de locales.

---

<sup>67</sup> Este evento fue cubierto por la prensa, con titulares como “Reubicación es un hecho,” “Informales luca Po cupos ,” El sábado será un gran día para Quito y los Informales” esto se puede ver en El Comercio, 27 de mayo de 2003, La hora 5 de Abril de 2003, Ultimas Noticias, 22 de mayo de 2003.

<sup>68</sup> Los comodatarios son los comerciantes que fueran reubicados en espacios provisionales

<sup>69</sup> Los posesionarios fueron los comerciantes que recibieron sus locales antes de concluir definitivamente la construcción y realizar las formalidades de escrituración

En esta etapa el Municipio dio paso a una de las últimas negociaciones, fue con el Frente de Defensa y consistió en asignar la tercera planta del Centro Comercial del Tejar, para los comerciantes que se quedaban sin su adjudicación

Para la recuperación del espacio público del CHQ, se utilizaron quince días, en los cuales se montaron ocho operativos integrados, en los que intervinieron personal de diversas entidades municipales como la EMOP, EMAAP, EMASEO, el despliegue de actividades fue realizado con el acompañamiento y apoyo de la Policía Nacional Policía Metropolitana, miembros del Ejército y organismos de seguridad como el 911, la Cruz Roja Ecuatoriana y otros. La organización estuvo a cargo de la Administradora de la Zona Centro, la Arquitecta Inés Pazmiño, encargada de dirigir el operativo y el trabajo técnico, quien muchas veces incluso realizó un acompañamiento personal de este proceso.

Los operativos funcionaron de la siguiente manera: previo acuerdo con los comerciantes, de desocupación de los espacios públicos ocupados por estos, se fijaba la fecha y hora de plazo máximo para su retiro, para ello se puso a su disposición camionetas y volquetas que facilitarían el traslado de los objetos de su pertenencia, a quienes quisieran hacerlo voluntariamente, en caso de no haberlo hecho, en la noche mediante un operativo especial, el Municipio, con el apoyo de las organizaciones antes mencionadas, se derrocaron las antiguas bodegas, retiraban kioscos, y todos los elementos que ocupaban las vías y aceras, utilizando el equipo, la maquinaria y las herramientas adecuadas para ese tipo de actividades. Esto marcaba la obligatoriedad de cumplir con los acuerdos y con los plazos acordados. Se respetó la existencia de casetas con imágenes religiosas pidiendo que las movilizaran ellos mismo.

Para este efecto se estableció la denominada Unidad de Mando Integrada<sup>70</sup>, que se dedicaría exclusivamente a la coordinación y planificación de los operativos diarios, el seguimiento informativo y logístico, y la evaluación diaria de los avances y conflictos que pudieran haberse presentado.

---

<sup>70</sup> Esta Unidad estuvo integrada por las autoridades de la Administración de la Zona Centro, Unidad Ejecutora del Comercio Minorista, Policía Metropolitana, Policía Nacional, Ejército, Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja, EMOP. EMASEO EMSAT

La reubicación se realizó de acuerdo a un esquema planificado de traslado desde las calles a los centros comerciales indicados, sin embargo hubieron grupos de comerciantes que no se acogieron a las negociaciones, por lo que se dedicaron a defender sus espacios, así los comerciantes ubicados en la calle Mejía optaron por dormir en sus puestos a la intemperie por varias noches, lo que paralizó por algunos días las actividades de trabajo previstas en esos espacios, también presiono a las autoridades a reabrir las conversaciones y negociaciones.

Para la entrega oficial de locales la Unidad Ejecutora del Comercio Minorista y las notarías encargadas de legalizar las adquisiciones, trabajaron en forma especial en fin de semana, ello permitía aligerar las entregas y disminuir las tensiones.

Con el objeto de no permitir nuevamente la ocupación de los espacios ya desalojados se establecieron dos acciones estratégicas y oportunas en el momento inmediato a la desocupación, que consistió en dar inicio a los trabajos de recuperación de fachadas, y calles, por lo que ingresaban cuadrillas de trabajadores contratados por el FONSAL, además la decisión de organizar y permitir el tráfico vehicular en las calles desocupadas, de forma inmediata, también fue una forma de tomar posesión del espacio

Para Junio del 2003 la desocupación estaba cumplida y la Administración Central organiza con los dirigentes de los cabildos de los barrios de la zona, un programa denominado “Festejemos la Recuperación de calles y Plazas” donde se utiliza el Slogan “El Centro Histórico es Nuestro”, este evento permitía afianzar y ratificar la importancia de las decisiones de la municipalidad y sus acciones desplegadas y así dejar constancia de lo hecho y crear conciencia en la ciudadanía en general sobre el valor de las acciones desplazadas así como enfatizar en la importancias del respeto al espacio público, era importante también promocionar nuevos usos culturales del espacio.

Este evento incluyo actos oficiales que resaltaban la importancia de los hechos, la importancia del trabajo desplegado y el trabajo de los implicados resaltando el del General Carlos Cobos y el Coronel Luis Montalvo, que fueron los encargados de dirigir la Unidad Ejecutora del Comercio Minorista, también se realizaron llamados a la ciudadanía para avalar las acciones y apoyar en su sostenimiento.

Posterior a estos hechos, se entregó mobiliario a los vendedores de caramelos y periódicos, y se les capacitó para su uso, los valores de este mobiliario fue subsidiado en el 50% por el Municipio, y el otro 50% pagaderos a los bancos con los que se había convenido, se dispuso su carnetización, hecho que permitiría un control sobre esta población, estos deberían mantener la ubicación tradicional de ventas y que estaba ya distribuido es un mapa de localizaciones.

#### ***Cuarta Etapa: Acompañamiento***

La última etapa del proceso estuvo destinada a realizar un seguimiento y asesoramiento sobre diversos temas, que se trataron en asambleas, así como a impartir una última etapa de capacitación que generalmente estuvo vinculado con el uso de los espacios, conocimiento de la administración, la difusión y publicidad, si como los temas legales, estas asambleas sirvieron también para receptor todas las inquietudes presentadas, por lo que se trató sobre asuntos de mejoras arquitectónicas, y administrativas como el diseño del Reglamento de Copropietarios, también se tomo la decisión de realizar manuales que orienten: la prevención de accidentes, la seguridad, el aseo, formas de funcionamiento, y otros servicios necesarios, como es lógico pensar, los temas de mayor preocupación fueron los legales y la necesidad realizar programas de difusión promoción y publicidad para mejorar el trabajo en los Centros Comerciales.

Se estima que en total se realizaron 1710 reuniones con los comerciantes de las 96 organizaciones

#### **3.4 Intereses, estrategias y medios**

En función de organizar la información para el análisis se han realizado cuadros de síntesis donde se registran los hechos según se fueron dando cronológicamente, sin embargo hay que anotar que sería imposible registrar todas y cada una de las acciones realizadas, por lo que se ha incorporado las más relevantes por su singularidad, intensidad o su frecuencia y de las cuales se puede extractar un sentido que orienta la

comprensión de los hechos. Estos cuadros enlazan en forma coherente los intereses, las estrategias establecidas y los medios utilizados para alcanzar el propósito de cada acción.

Se analizará por cada etapa: los intereses que muestran las aspiraciones de las partes, las estrategias que nos permitirán hacer una lectura de las cualidades y valores de las proposiciones y los medios utilizados que nos indicaran las formas aplicadas.

### ***Primera Etapa***

Corresponde a una fase preparatoria desplegada por el Municipio con el fin de establecer los lineamientos técnicos y legales que regiría la reubicación del Comercio Informal.

**Cuadro # 11**  
**Primera Etapa**  
**Acciones preliminares**

	<b>Intereses</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Medios</b>	<b>Acciones</b>
1	El Municipio pretende Incorporarse a las nuevas tendencias de recuperación de CH M	Insertar la obligatoriedad y las instancias que aseguren la continuidad de las acciones Año 1988	Definición de las políticas de Recuperación del espacio público CHQ Recuperación de vías y reubicación del comercio Informal	Realización del Plan Maestro de Recuperación CHQ Creación FONSAL Adquisición crédito Fortalecimiento institucional
2	Financiar El Plan de Recuperación del Centro Histórico M	Buscar y gestionar y préstamo año 1992 Ampliación 1997	Negociaciones préstamo año 1992 Ampliación 1997 Propuesta de sostenibilidad social	Crédito BID para Proyecto de RCH Creación de la ECH para gestionarlo Aporte UNESCO
3	Incorporar en el Plan Maestro de la ciudad la temática de comercio informal M	Desarrollar un discurso sobre el mejoramiento integral de vida de los actores y al mejoramiento de las condiciones espaciales del sector.	Planificación Equipo Técnico  Estudio técnicos Propuestas objetivos y metas	Plan de Intervención Municipal El Comercio Popular en Quito, Proyecto de Modernización del Comercio Informal,
4	Lograr un acercamiento al los comerciantes y a la ciudadanía con un imagen conciliadora M	Caracterizar el proceso como eminentemente participativo y de decisiones consensuadas	Configuración de un discurso que llegue a los comerciantes y la ciudadanía	Diseño de Estrategias maestras del plan: Participación Concertación Planificación Comunicación

En esta etapa todas las acciones, estrategias y medios están generados desde un solo actor, el Municipio, que como máxima autoridad de la ciudad y con derecho para su accionar da inicio al proceso de reubicación. Si bien los intereses de los comerciantes informales están incorporados, sobre todo en los estudios técnicos, no existe una participación directa en las propuestas, sino mas bien tangencial y en sentido de otorgar información.

### Intereses

Esta fase muestra los preparativos, por parte de la Institución Municipal, para dar paso en forma decisiva al proceso de Recuperación del CHQ, y por lo tanto de Reubicación del Comercio informal, dados los nuevos retos y compromisos internacionales, pues las anteriores administraciones Municipales incluso habían cedido estos espacios en forma legal firmando convenios y comodatos, también esta etapa está marcada por el sentido de lo técnico, la planificación y el financiamiento para llevar adelante el Plan Maestro de la ciudad y de Recuperación del CHQ, que sirvieron para incorporar las propuestas sobre el Comercio Informal y anunciar un acercamiento a comerciantes y ciudadanía con una imagen conciliadora.(ver cuadro No. 11 )

### Estrategias

Las estrategias utilizadas estarían encaminadas a preparar las condiciones de acercamiento a los comerciantes informales, primero estableciendo la obligatoriedad de continuar con el proceso, luego, elaborando un discurso sobre el mejoramiento de vida y de las condiciones espaciales del sector, y enfatizando la necesidad de incorporar los conceptos de participación, dialogo, concertación y negociación.

### Medios

Los medios para lograr sus objetivos serían la definición de políticas de Recuperación y Reubicación de espacios públicos del CHQ, planificación técnica y financiamiento de las propuesta y la configuración de un discurso que proyecte una imagen de un accionar dentro de los términos del dialogo, concertación, participación que llegue a los

comerciantes y la ciudadanía en general. Esta fase muestra la utilización de instrumentos técnicos.

### **Segunda Etapa**

Esta etapa se inicia con el acercamiento de las autoridades municipales a los comerciantes para dar inicio al dialogo, la concertación, la búsqueda de consensos y soluciones a los problemas que se presentaran en el desarrollo del proceso.

**Cuadro # 12**  
**Segunda Etapa**  
**Concertación, Negociación, Participación**

	<b>Intereses</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Medios</b>	<b>Acciones</b>
1	Iniciar y concretar procesos de desocupación marcar (1988)antecedentes M	Participación de los comerciantes fijos y fuerza pública para retirar al comercio navideño	Proyecto La Feria Navideña	Reubicación de la feria navideña
2	Manejar en forma técnica el proceso M	Distribución mediante la creación de nuevas centralidades	Estudios y propuestas	Cuadro de distribución por zonas centro, norte y sur
3	Lograr acercamientos y conocer reacciones y aspiraciones vigilancia procesos M	La participación a través de los dirigentes	Planes para la participación Comunicación Información y capacitación	Convocatorias Asambleas , y exposición de propuestas y planes de capacitación
4	Acercamiento y conocimiento de las propuestas municipales C	Convocatorias entre asociaciones y comerciantes independientes	Definición de aspiraciones y posibilidades de lucha por sus puestos	Comerciantes se reúnen para discutir sobre sus exigencias
5	Fortalecer su acción individual y de grupo C	Agruparse y Constituirse legalmente para y fortalecer la acción individual	Constitución de asociaciones federaciones frentes	Convocatorias para reuniones y participación para discutir problemática y tomar acciones
6	Conseguir aceptación de desconcentración sur norte M	Presentar información técnica y medir respuestas	Presentación de cuadros de distribución sur norte porcentual	Convocatoria a reuniones y asambleas

	<b>Intereses</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Medios</b>	<b>Acciones</b>
7	Aceptar exigencias de los comerciantes evidenciar receptividad M	Aceptación de peticiones	Nueva distribución que incluye zona CHQ	Nuevas reuniones, discusiones y diálogo para tratar de de inclusión CHQ
8	Aceptar nuevas propuestas y continuar con el diálogo M	Aceptación de nuevas peticiones en cantidad y espacios	Incremento de numero de comerciantes en el centro histórico a 5032 distribuidos en 8 espacios	Presentación de la propuesta aceptación y acuerdos
9	Continuar con el proceso M	Abala acuerdos	Alcalde Roque Sevilla aprueba los acuerdos y dispone estudios y financiamiento	Estudios Transferencia de y 35 millones de dólares para construcción
10	Sostener el proceso en términos participación y negociación M C	Sellar los acuerdos	Participación mediante autogestión para realizar divisiones	Se confirman conjuntamente estrategias de participación, dialogo negociación concertación y autogestión para divisiones y acabados
11	Aportar e incentivar la compra de locales M	Aportar con el financiamiento e incorporarlos en la gestión	Acuerdos de subsidio, facilidades de pago y cogestión	50% de subsidio 24 meses de plazo
12	Asegurar los acuerdos y convenios e identificación de espacios M	Formalización de las reuniones y acuerdos Incorporar a los comerciantes en la toma de decisiones	Identificación de espacios para la reubicación con participación de comerciantes	Se realiza la primera reunión formal con asistencia de funcionarios de la AZC y dirigentes
13	Hacer presencia y demostrar poder Federac. Peq Com. Autónomos de Quito C	No aceptación de ninguna condición	Actitud beligerante y violenta	Protagonizar situaciones antagónicas
14	Incorporar a todas las agrupaciones en el dialogo y construcción de acuerdos M	Otorgarles atención especial a la Federación de PCAQ	Diálogos	Reuniones específicas con la Federación de Pequeños comerciantes autónomos

	<b>Intereses</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Medios</b>	<b>Acciones</b>
15	Enfatizar la firme decisión de llevar adelante el proceso de reubicación y Confirmar los acuerdos y compromiso M	Información y comunicación que involucre actores y la ciudadanía	Trabajo realizado en 50 reuniones	Evento publico con participación del Alcalde Roque Sevilla, asistencia de 500 dirigentes y medios de comunicación
16	No realizar un compromiso de difícil cumplimiento C	Protestas verbales y reclamos	Conversaciones entre dirigentes y bases	Rechazo unánime a negociaciones en dólares
17	Mantener informados a los comerciantes M	Trabajo de equipo técnico	40 reuniones con asistencias de 3000 comerciantes desplegadas en tres semanas	Exposición del Plan de reubicación, proyectos arquitectónicos y costos
18	Obtener centros comerciales adecuados a sus necesidades C	Recoger todas las inquietudes	Reuniones para proponer y discutir soluciones entre asociaciones y dirigentes	Recoger y transmitir inquietudes, propuestas y discusiones a las autoridades
19	Facilitar el proceso receptando sugerencias M	Escuchar e incorporar las sugerencias	10 reuniones con dirigencia	Discusión sobre observaciones a la reubicación y proyectos
20	Pasar a la gestión de construcciones e inscripciones M	Concretar acuerdos en obras	Procesos de inscripción y construcción	Inicio de construcciones e inscripciones
21	Reflejar transparencia C	Exigir requisitos	Documento de permisos	Inscripciones y ventas en las dirigencias de la asociaciones
22	Obtener legalidad en las acciones M	Generar un instrumento que le permita actuar legalmente y le otorgue fuerza a las acciones	Aprobación del Concejo municipal	Ordenanza que regula el uso del espacio Público
23	Lograr la comprensión de la problemática y soluciones por parte de los comerciantes M	Exposición de problemáticas y Estrategias de mercadeo en las 2ª etapa	Programas de capacitación	Cursos de Capacitación desplegada a 4000 comerciantes asociaciones

	<b>Intereses</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Medios</b>	<b>Acciones</b>
24	Fortalecer y concretar la reubicación M	Iniciar adjudicaciones	Entrega temporal de espacios	Inauguración de CC rehabilitados Montufar , El Tejar , Chiriyacu
25	No aceptar reubicación, ni diálogos C	Realización de actos de fuerza y violentos	Participación de los asociados	Toma de la plaza Hno. Miguel por la F.P.C Autónomos de Quito
26	Establecer un proceso continuo de reubicación M	Planes proyectos financiamiento comunicación	Discurso, diálogos concertación participación asambleas reuniones permanentes No 310	Concluye la administración de Roque Sevilla
27	Impulsar y continuar el proceso M	Ratificar los avances y sostener diálogo	Discurso y comunicación	Inicia la Administración de Paco Moncayo
28	Lograr captar el apoyo por parte de la Federación M	Apertura para escuchar	Diálogo	Participación directa del Alcalde con directivos de la Federación
29	Garantizar la transparencia del proceso en la adjudicación de puestos M	Incorporar una instancia de control reconocida	Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción	Procesos de veeduría vigilancia, aplicación de instrumentos técnicos, entrega de identificaciones a inscritos
30	Continuar y demostrar el avance M	Entrega provisional de puestos	Documentos de inscripción	Entrega de puestos CC La Merced
31	Eliminar comercio ilegal M	Acciones sorpresivas apegadas a procesos legales	Operativo nocturno	Derrocamiento de 70 puestos de cachinerías o ilegales
32	Apertura al diálogo M	Actuación directa de la máxima autoridad	80 reuniones	Alcalde dialoga con los grupos más conflictivos
33	Mejorar eficiencia y la coordinación de las acciones para iniciar el proceso de desocupación y reubicación M	Crear una unidad administrativa específica	Plan de coordinación Y acciones como negociación, depuración de bases de datos , verificación etc.	Creación de la Unidad Ejecutora del Comercio Popular
34	Aportar al bienestar de los reubicados M	Asignar espacios e implementos necesarios	Asignaciones de puestos	Entrega de espacios y dotación de carpas en Ipiiales Sur, Norte, Cablec

En esta segunda etapa se inician los acercamientos entre los dos actores principales, el Municipio y los comerciantes informales, se despliega un trabajo intenso, donde la dirección de las acciones las va marcando la Municipalidad y donde se evidencian los intereses de las partes en cada acción, es posible observar como surgen una diversidad de estrategias, creativas en muchos casos, así como los medios utilizados.

### Intereses

En referencia a los diferentes intereses de los actores es esta etapa específica, se puede anotar lo siguiente: interés por parte de la Municipalidad de iniciar el proceso de reubicación, un marcado interés por manejar todos los asuntos en forma técnica, lograr acercamientos para conocer reacciones y aspiraciones de los comerciantes, evidenciar la cualidad de la concertación, diálogo, participación, y comunicación, y promocionar las acciones a través del discurso sobre la importancia del espacio público y en especial del Centro Histórico de Quito, realizar aportes económicos para incentivar la compra de locales, enfatizar la firme decisión de seguir en el proceso, asegurar y confirmar acuerdos, aceptar en varias ocasiones las exigencias de los comerciantes y a partir de ello realizar nuevas propuestas, incorporar a todas las agrupaciones en el diálogo y construcción de acuerdos, enfatizar cada vez que sea posible (Ver cuadro No. 11 numerales 1 al 4).

Mantener informados a los comerciantes, incorporar la gestión de las obras e iniciar las inscripciones lo más pronto posible, obtener legalidad en las acciones, capacitar para lograr la comprensión de la problemática y soluciones por parte de los comerciantes, fortalecer y concretar la reubicación mediante procesos continuos.

Captar el apoyo por parte de los grupos reacios, garantizar la transparencia del proceso en la adjudicación de puestos, eliminar comercio ilegal, mejorar eficiencia y la coordinación de las acciones para iniciar el proceso de desocupación y reubicación aportar al bienestar de los reubicados.

Por parte de los comerciantes básicamente sus intereses estuvieron orientados a realizar acercamientos para conocer las propuestas municipales, realizar acciones para fortalecer su acción individual y de grupo, participar en las asambleas y reuniones sea a través de

sus representantes o personalmente, mantenerse en el proceso en términos participación y negociación, en momentos difíciles, hacer presencia y demostrar su poder por la cantidad de personas incorporadas al evento, no involucrarse en negociaciones de difícil cumplimiento económico, esfuerzos por obtener cupos y centros comerciales adecuados a sus necesidades, exigir transparencia en el manejo de fondos a los dirigentes, y en casos extremos no aceptar reubicación, ni diálogos. (Ver cuadro No. 12 num.4, 10, 16, 18. 21 y 25)

### Estrategias

Es referencia a las estrategias planteadas se desarrollaron las siguientes:

Incorporar en todas las actividades desplegadas el concepto técnico, lo cual es importante ya que ello permite mantener una racionalidad en las decisiones y acciones adoptadas o a adoptarse, y que es lo que le otorgan peso a las propuestas, por ejemplo la elaboración de los estudios de los proyectos y su financiamiento, la realización de planes de comunicación, participación, reubicación. En base a estudios también se define la creación de nuevas centralidades urbanas y de acuerdo a ello la distribución de los comerciantes en esos nuevos espacios.

Otra estrategia importante es la referente a la apertura al dialogo y la comunicación que en principio se llevo a cavo a través de asambleas y luego cambió al dialogo con dirigentes en vista de que ello permitía mayor viabilidad de las reuniones, se ha llegado a estimar que hubieron alrededor de 1700 reuniones en todo el proceso, de las cuales alrededor de 100 presidieron las autoridades de turno (alcaldes Roque Sevilla y Paco Moncayo). Se dio atención especial a la Federación de Pequeños Comerciantes Autónomos de Quito.

Hay que remarcar que una estrategia importante establecida desde la municipalidad ha sido la apertura para escuchar las problemáticas surgidas, así como la posibilidad de aceptación de las diferentes propuesta realizadas por el grupo de comerciantes, por ejemplo, en principio el plan no consideraba el comercio en el centro histórico, sino mas bien se planteaba descentralizarlo hacia el sur y norte de la ciudad, una vez aceptada la petición de los comerciantes se revé y se planifica un porcentaje para incluirlo en el CHQ, posteriormente ceden al nuevo pedido de incrementar el número de puestos

asignados a este espacio, incluso hasta el final se realizan cambios de acuerdo con las aspiraciones de los comerciantes como se puede ver los números 7,8,16,19,29 del cuadro anterior.

Se puede anotar como estrategia la atención a las necesidades de este grupo, ya que a pesar de lo complicado del proceso, porque este conflicto realmente requería una solución uno a uno, ya que no todos los comerciantes estaba asociados debido a la falta de credibilidad de sus dirigentes, la municipalidad consideró si situación y aportó para alivianar sus dificultades, por ejemplo, subsidió del 50% del valor de los locales, gestiono y avaló las facilidades de pago, otorgo carpas a los reubicados en espacios donde no se habían iniciado todavía las construcciones (Sur de la ciudad).

El tema de participación se hace evidente aunque no con la intensidad con que se la promociono, que en esos años estaban prácticamente de moda, así los dirigentes intervienen en la identificación y definición de espacios para ser readecuados o construidos, en la aprobación de los diseños arquitectónicos, en la autogestión para realizar las divisiones y acabados, se incorporan a la toma decisiones y a la gestión

Una estrategia importante fue la de tener la flexibilidad y disposición para la de establecer los mecanismos adecuados para concretar inmediatamente los compromisos alcanzados con el fin de sellar los acuerdos en obras.

La flexibilidad y rapidez para generar instrumentos que avalen y agiliten las acciones y que les permita tener legalidad, fuerza y concreción, como por ejemplo aprobar ordenanzas<sup>71</sup>, los reglamentos de adjudicaciones y unidades administrativas necesarias<sup>72</sup> como la Unidad Ejecutora del Comercio Popular, o incorporando instancias necesarias como es el caso de la Comisión Cívica Contra la Corrupción, como instancia de control reconocida.

Las estrategias presentadas en esta etapa por los comerciantes mas bien se podrían ubicarles como tácticas fundamentalmente han sido las siguientes:

---

<sup>71</sup> Ver Anexo #1 Modificaciones en el Marco Legal

<sup>72</sup> Ver Anexo #2 Modificaciones en la Institucionalidad

Agruparse, mediante permanentes convocatorias y realización de reuniones con el fin de definir sus aspiraciones, nombrar a los dirigentes, constituirse legalmente en asociaciones, frentes y federaciones a fin de y fortalecer su presencia, así como para tomar acciones concretas. (Ver cuadro No. 12, núm.4)

Incorporarse al proceso de participación, mediante la asistencia a las convocatorias a asambleas y reuniones con el fin de mantener conocimiento de los eventos y poder responder oportunamente, además una participación mediante autogestión y cogestión.

Estrategias de beligerancia y protesta para aplicar presión, y hacer acto de fuerza, generar situaciones antagónicas y de presión, y otras utilizadas en forma marginal como no comprometerse formalmente y mantener exigencias. (Ver cuadro No. 12)

### Medios

El Municipio, para concretar en acciones las propuestas ha utilizado diferentes medios: instrumentos técnicos, proyecto, estudios y propuestas, planes de diferentes tipos para la participación, comunicación, información, datos, cuadros de información, etc.

Realización de documentos como actas de acuerdos de diferentes tipos, para reubicación, construcción de nuevos espacios, subsidios, facilidades de pago, autogestión y cogestión, así como registros inscripciones permisos depuración de bases de datos, verificaciones, asignaciones de puestos y diversas negociaciones.

Realización de asambleas, reuniones, presentaciones, diálogos, en las que, en varias ocasiones ha utilizado la presencia de la máxima autoridad municipal el Alcalde, Implementación de diversos tipos de procesos como de: de capacitación, información, inscripción, también generando e incorporando instrumentos institucionales, legales, reglamentarios, y de control

Los comerciantes informales han tenido una acción más limitada y los medios que ha utilizado son:

Definición de aspiraciones y posibilidades de lucha por sus puestos

Constitución de asociaciones, federaciones, frentes, que les permitan aunar fuerzas y orientar las acciones a desplegar y sostener contacto con los dirigentes para coordinar acciones.

Incorporarse y participar mediante asistencia a reuniones, asambleas, informativos, autogestión y otros para expresar sus inconformidades es inconveniencias.

Presentar actitudes beligerantes y violentas para acaparar la atención y hacer actos de presión.

### ***Tercera Etapa***

La tercera etapa consiste en la reubicación misma, los últimos diálogos y acuerdos, los operativos y los resultados de los mismos.

### **Cuadro # 13**

#### **Tercera Etapa Reubicación**

	<b>Intereses</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Medios</b>	<b>Acciones</b>
1	Adjudicar locales en forma ordenada y transparente M	Establecer entregas por prioritizaciones 1	Instrumento legal con prioritizaciones y orden de la entrega,	Reglamento de Adjudicación de Locales Comerciales a Comerciantes Minoristas del CHQ
2	Expresar la inconformidad con las adjudicaciones C	Presión para lograr reuniones	Presencia masiva en forma permanente en el despacho del Alcalde	Insistentes reuniones con el Alcalde
3	Atender el clamor de la gente que quedaba sin espacio, y asegurar la desocupación pacífica M	Dotar de espacios a los que habían perdido el espacio	Identificar el espacio y planificar adjudicaciones	Adjudicación de espacios en CC El Tejar
4	Remarcar la importancia del proceso de reubicación M	Escoger fecha cívica	Actos formales y amplia comunicación	Inicia la reubicación formalmente, en una fecha histórica 24 de Mayo
5	Asegurar la desocupación y desalojo en forma	Planificación minuciosa de los operativos, control y	Planificación de 15 días de operativos y seguimiento	Creación de Unidad de Mando Integrada para la coordinación de

	organizada M	evaluación		acciones
	<b>Intereses</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Medios</b>	<b>Acciones</b>
6	Recuperar el Espacio Público M	Impactar con Operativos intensos,	Despliegue logístico amplio con apoyo de diferentes instituciones, de seguridad y de auxilio	Ejecución de operativos de desocupación y desalojo. previamente consensuados y anunciados
7	Aportar con quienes colaboraban y cumplían acuerdos M	Disponer formas de apoyo inmediatas	Organizar y Poner a disposición movilización	Ofrecer medios de transportación de pertenencias de los comerciantes
8	Defender uso de sus puestos en el espacio público Presionar a las autoridades C	No desalojar el espacio	Acuerdos entre asociaciones del no desalojo	Toma del espacio público por varios días y noches impidiendo las actividades previstas
9	Concluir el proceso de reubicación sin conflictos M	Establecer el dialogo	Proponer acuerdos y alternativas	Nuevas conversaciones con comerciantes de la calle Mejía
10	Evitar y disminuir tensiones, agilizar el proceso M	Agilizar el proceso	Ampliar servicios de atención para legalizaciones en fin de semana	Atención en fin de semana de la Unidad Ejecutora y Notarias
11	No permitir la nueva ocupación de los espacios desalojados M	Incorporar formas de ocupación inmediata del espacio	FONSAL dispone trabajos y cuadrillas de trabajadores	Trabajos inmediatos en fachadas y calzadas
12	No permitir la nueva ocupación de los espacios desalojados M	Incorporar otras formas de ocupación	Acuerdos con la Comisión de Transito, la disposición inmediata para tráfico vehicular	Ingreso del tráfico vehicular en los espacios recuperados.
13	Tomar posesión de sus nuevos espacios de trabajo C	Ocupación inmediata	Legalización de la adjudicación y Traslado de sus pertenencias	Documentos de entrega y traspaso de sus pertenencias a espacios señalados

Esta etapa es crucial, en el sentido de que la reubicación masiva era un hecho y que por lo tanto debía tener una planificación minuciosa y un conjunto de acciones de gran precisión para evitar una escalada de violencia por parte de los comerciantes.

## Intereses

Los intereses por parte de la municipalidad estaban enfocados a lo siguiente:

Adjudicar locales en forma ordenada y transparente para evitar conflictos y aprovechamientos, atender a quienes quedaban sin local de trabajo para buscar soluciones, pero por sobre todo las acciones siempre estuvieron enfocadas a recuperar el espacio público en forma pacífica, por lo que era importante obtener una desocupación en forma organizada y apoyar con quienes colaboraban y cumplían los acuerdos y con ello apresurar las acciones.

Se requería evitar y disminuir tensiones, para lo que era conveniente agilizar el proceso y no permitir la nueva ocupación de los espacios desalojados. Posterior a la reubicación, el interés estuvo dirigido a sentar los hechos remarcando la importancia del proceso de reubicación.

En este punto del proceso, los intereses de los comerciantes estaban orientados a:

Tomar posesión, en forma urgente, de sus nuevos espacios adquiridos, en algunos casos a expresar la inconformidad con las adjudicaciones: por parte de los comerciantes que no querían el desalojo mantenían el interés por defender el uso de sus puestos en el espacio público y por lo tanto buscar formas de presión.

## Estrategias

El Municipio orientó sus estrategias en primer lugar a establecer reglas de juego para las entregas mediante priorizaciones, identificar elementos claves para causar impacto en el proceso de desocupación del espacio, para lo que se elige una fecha cívica de importancia nacional.

Otras estuvieron encaminadas a realizar una planificación minuciosa de los operativos, el control y la evaluación inmediata de los actos, impactar con operativos intensos y dotar apoyo logístico a quienes se plegaban al desalojo voluntario.

También se definió, dotar de espacios a los que no habían conseguido cupos hasta el momento de la reubicación, así como establecer el dialogo con quienes hasta ese momento no había logrado incorporarse al proceso y presentaban problemas.

Por último, estrategia importante era agilizar los operativos, y una vez realizado el desalojo, incorporar formas de ocupación inmediata del espacio para evitar la reincidencia de los comerciantes

Los comerciantes que habían logrado conseguir cupos realizaba la ocupación del espacio para tomar posesión de su local, los comerciantes que se oponían al desalojo se mantuvieron en los espacios como una medida de presión para reabrir el diálogo.

### Medios

El municipio estableció instrumentos legales con priorizaciones y orden para las adjudicaciones de espacios, y para ejecutar las acciones se realizó un despliegue logístico amplio con apoyo de diferentes instituciones, de seguridad y de auxilio, planificación para 15 días de operativos y seguimiento, como estrategia para aligerar el desalojo se dispuso de transporte para quienes desocupaban voluntariamente, para las personas que se incorporaban a los centros comerciales se amplió el servicio y se atendió fin de semana, tanto la Unidad Ejecutora del Comercio Informal, como las notarias asignadas.

Para evitar cualquier intento de ocupación, el FONSAL entraba de inmediato con cuadrillas de trabajadores para realizar obras sobre las fachadas y calzada recuperadas, así como se realizaron acuerdos con la Comisión de Transito para disponer el ingreso inmediato del tráfico vehicular.

Para resolver el problema de los no ubicados se realizaron acuerdos con el Alcalde para identificar el espacio y planificar nuevas adjudicaciones en nuevos espacios.

Por último para consolidar y reafirmar los hechos se dispuso la realización de actos formales y amplia comunicación sobre la reubicación, así como festejos

Los comerciantes, optaron por los siguientes medios:

Mantener una presencia masiva en la alcaldía para exigir diálogos en el caso de inconformidad con las adjudicaciones; en el caso de quienes no querían desalojar, establecieron acuerdos entre ellos para no hacerlo y tomarse los espacios; quienes se reubicaron en los espacios asignados legalizaron la adjudicación y efectuaron su traslado.

### ***Cuarta Etapa***

Esta última etapa corresponde a la nueva situación en la que se encontraban los reubicados y la relación con la Unidad Ejecutora del Comercio Informal, las acciones desplegadas para consolidar las acciones desplegadas, comunicación con la ciudadanía en general.

**Cuadro # 14**  
**Cuarta Etapa**  
**Acompañamiento**

	<b>Intereses</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Medios</b>	<b>Acciones</b>
1	Instituir, afianzar y ratificar la importancia de la recuperación del espacio público	Registrar otro tipo de actividades es los espacios recuperados	Organización de un evento masivo	Festejos por la Recuperación
2	Subrayar la importancia de la recuperación del espacio público	Promover festejos a través de la ciudadanía	Convocatoria a dirigentes de Cabildos	Trabajos previos de organización
3	Concluir el proceso apoyando a los comerciantes en todos los ofrecimientos	Concluir detalles de la reubicación y financiamiento	Determinación de mobiliario a entregar a vendedores de caramelos y periódicos financiado en el 50% y plazo de pago	Entrega de carritos y mobiliarios

	<b>Intereses</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Medios</b>	<b>Acciones</b>
4	Sostener el proceso de reubicación	Sostener el dialogo para resolver inquietudes y problemas	Convocatorias a asambleas informativas	Asambleas para resolución de problemas arquitectónicos, legales
5	Sostener el proceso de reubicación	Mantener asesoramiento	Diseño de capacitación	Cursos de capacitación en temas de comercio y seguridad
6	Se estima que hasta el final del proceso se realizaron alrededor de 1700 reuniones entre los dos actores			

En esta etapa las preocupaciones cambian de enfoque, ahora es importante el sostenimiento de los resultados alcanzados

### Intereses

La municipalidad está interesada en instituir, afianzar y ratificar la recuperación del espacio público, así como subrayar la importancia de la recuperación de este espacio. Concluir el proceso apoyando a los comerciantes en todos los ofrecimientos convenidos, que permitan el sostenimiento de la reubicación.

### Estrategias

Sentar otro tipo de ocupación o de actividades es los espacios recuperados.  
 Promover festejos a través de la ciudadanía que ratifiquen la validez y sostengan la recuperación de los espacios  
 Concluir detalles de la reubicación y financiamiento y legalizaciones  
 Sostener el dialogo para resolver inquietudes y problemas  
 Mantener asesoramiento

### Medios

La Municipalidad decide realizar un acto masivo para festejar la recuperación del espacio mediante convocatoria a dirigentes de Cabildos para la organización del evento.

Adopta la decisión de entregar mobiliario a vendedores de caramelos y periódicos financiando el 50% y otorga plazos de pago.

Realiza convocatorias para asambleas informativas sobre la resolución de problemas  
Desarrolla cursos de capacitación sobre temas de comercio y seguridad, como una forma de apoyo y sostenimiento.

Este análisis nos arroja información sobre cómo fue la relación al interior del proceso y se puede extraer especialmente de las estrategias establecidas que la mayoría están relacionadas con la comunicación, información, dialogo y otros conceptos que confirman la validez de la elección teórica escogida para el análisis, pero como es lógico, eventualmente se recurrirá a otros conceptos que nos permitan explicar ciertos elementos que nos es posible hacerlo mediante esta teoría.

### **3.5 Negociación por Principios**

Como ya se explico en el aparte de la revisión teórica, utilizaremos para el análisis del presente caso, las Teorías de la Acción Colectiva, desde las cuales tomaremos indistintamente algunos conceptos que nos permitan lograr explicaciones sobre los hechos, pero con mayor énfasis, asumiremos la metodología del Proyecto sobre negociación de Harvard, conocido como Negociación por Principios.

El objetivo general de este método es alcanzar *resultados prudentes y lograrlo en forma amistosa* por lo que también se lo conoce con el nombre de Negociación en base a Meritos<sup>73</sup>

El primer objetivo relacionado a la obtención de lo que se ha llamado *resultados prudentes*, exige que la negociación en principio debería concentrarse en analizar lo concerniente a los *intereses básicos* de las partes, es decir identificar dentro de la problemática lo que es fundamental, lo esencial, sin necesidad de incorporar ampliaciones hacia aspiraciones que se extralimiten, además deberá asentarse en *opciones mutuamente satisfactorias*, la satisfacción generalmente está dada porque las

---

<sup>73</sup> Ver Anexo #3 Conceptos y términos de la Metodología

partes perciben que en las definiciones y acuerdos que se han utilizado *criterios justos*, es decir que sean aceptables para las dos partes de la negociación, esto generalmente se revierte en acuerdos donde los involucrados están satisfechos por la percepción de equidad, justicia y de ganancia mutua, este es el denominado *acuerdo prudente*; para llegar a construirlo lo ideal es generar una *participación* de los dos negociadores, que interactúen permanentemente con el fin de construir un acuerdo por etapas, es decir que tenga un desarrollo paso a paso sin que quede nada fuera del análisis y los acuerdos y donde es importante la *comunicación*, es lo que se ha llamado un *consenso gradual*, lo que le atribuye la calidad de *eficiencia* y de *arreglo amistoso* que es el segundo objetivo de la metodología.

### ***Intereses Básicos***

Siguiendo la metodología, iniciaremos con el análisis de los intereses y su argumentación, que ya habíamos recogido al inicio del capítulo, en donde se identifican los móviles que impulsaban a actuar a los dos actores.

Desde el concepto de necesidad básica podríamos decir que los intereses del Municipio, están referidos a la recuperación del espacio público del CHQ, por ser un bien patrimonial cultural y valorado a nivel internacional, pero detrás de este se pueden encontrar otros intereses subyacentes como, la posibilidad de incorporarse como institución a las nuevas tendencias sobre visión y manejo de centros históricos, que permitan un desarrollo económico y social a través del turismo, al cual todos los países latinoamericanos se ha incorporado y que por lo tanto, para aplicar el principio de justicia al que recurren los autores, era importante para el Ecuador y en este caso para la ciudad de Quito y su municipalidad, ya que por lo general conllevan aportes y beneficios; por otro lado, teniendo el Municipio la calidad de gobierno local, asume la obligatoriedad de cumplir con sus funciones y responsabilidades dentro de las que se contemplan las actividades de planificar e impulsar el desarrollo del Cantón incluyendo la regulación y control del uso y ocupación del suelo, por lo tanto era necesario que asuma el liderazgo en la intervención, que por cierto al alcalde de turno le reportaría en términos políticos, figurar como gestor del proceso.

Su desarrollo inevitablemente atraería la atención de la cooperación internacional, por la temática de centros históricos, así como por el financiamiento, lo que era conveniente y *justo* para la ciudad y las autoridades.

Iniciar el proceso permitiría cumplir con la obra municipal ya que necesariamente implicaría el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbano, generación de proyectos de rehabilitación y otros afines al tema; por último al municipio le interesaba juntar los esfuerzos por parte de todos los actores involucrados, como autoridades, residentes, comerciantes, financistas y ciudadanía para conseguir el apoyo necesario requerido.

Esta suma de intereses, pueden calificarse como *básicos* ya que están insertos dentro de un proceso razonable de rescate de este espacio que se encontraba en condiciones de deterioro físico y de la calidad de vida de sus habitantes y que concentraba pobreza turgurización, y marginalización, En los cuadros Nos. 11, 12, 13 y 14 es posible visualizar que en el proceso no se insertan otro tipo de intereses que los indicados en este punto. En general no se encuentra intereses desmedidos. Obviamente dependiendo del resultado del proceso se derivarían beneficios políticos y de reconocimiento social.

Por parte del grupo de comercio informal, los intereses de defender el espacio en el que trabajaban estaban relacionados con aspectos de economía familiar y estrategias de sobrevivencia, para ellos era justo mantener sus espacios y formas de trabajo ya establecidas y conocidas por muchos años, dentro de un contexto económico de crisis y con altas tasas de desempleo en el mercado de trabajo.

Su interés de mantenerse en espacios de renta nula, se daba por que sus ingresos no soportaban el incremento de nuevos desembolsos, sus volúmenes de ventas e ingresos no resisten movimientos que impliquen inversiones, así como por la falta de capacidad empresarial y económica para incorporarse al comercio formal.

Dada la volatilidad del tipo de negocios que mantienen era importante para muchos de ellos sostenerse en espacios en los cuales es posible variar con facilidad el tipo de productos que ofertaban, de acuerdo con las necesidades de los demandantes y de las temporadas.

Como estos espacios fueron ocupados como mercado por mucho tiempo, tenía un volumen muy grande de compradores que alcanzaban al número de 320,000 personas, por lo que cambiar de espacios implicaría perder ese beneficio, también dentro de sus intereses estaba mantenerse en los espacios ya conocidos, de vivienda y socialización

Desde la perspectiva de los comerciantes, estos intereses pueden comprenderse también como básicos, ya que para ellos significaba nada más que defender sus medios de vida y espacios físicos en los que estaban asentados y de los cuales conocían sus reglas.

Estos intereses tanto del Municipio, como del grupo de comerciantes se enmarcan dentro del concepto de intereses básicos ya que no presenta ampliaciones ni desviaciones hacia otros objetivos, por lo tanto se incorporan dentro del criterio de lo Justo.

### ***Opciones mutuamente satisfactorias***

Las opciones generales de resolución del conflicto fueron planteadas desde el Municipio, en calidad de autoridad asumía el problema y se dispuso a establecer las acciones pertinentes para solucionarlo. Es posible decir que este fue un trabajo netamente técnico, como se puede ver en el cuadro No. 10, en los numerales del 1 al 4, ya que en primera instancia la problemática se la inserta en el Plan Maestro de la Ciudad de Quito y luego en el Plan Maestro de la Recuperación del CHQ, para el efecto se crea el FONSAL y al interior de este último proyecto se genera el Plan de Intervención Municipal El Comercio Popular en Quito y el Proyecto de Modernización del Comercio Informal

La primera opción se presenta desde la municipalidad a los comerciantes y esta contemplaba la descentralizaron del comercio informal hacia dos polos de desarrollo en el norte y sur de la ciudad, en principio no fue una opción satisfactoria para los comerciantes y se negaron rotundamente a aceptarla, por lo que se revé las propuestas con la participación de estos, siendo su pedido mantenerse en el CHQ, los comerciantes

debieron seguir un proceso de conversaciones y negociación para incorporar su aspiraciones, esto se puede ver en el cuadro No, 13 en los numerales del 1 al 7.

Este requerimiento de la teoría referente a las opciones mutuamente satisfactorias, en este caso tiene un cumplimiento a medias ya que en principio no se plantean opciones de los dos lados sino que es una propuesta unilateral presentada desde arriba, sin embargo hay que contemplar que las partes no son pares ya que de un lado un actor tiene rango de gobierno y el otro de población civil, sin embargo este desfase puede ser compensado por el proceso de comunicación, consulta, dialogo y participación que despliega la municipalidad, posterior a su primer planteamiento.

Puestos a prueba estos principios que permiten construir el concepto de *resultados prudentes*, en el caso que estamos estudiando, hemos visto que todos se cumplen en forma positiva, a excepción del segundo que hace referencia a las opciones mutuamente satisfactorias, pero como ya se dijo se ve equilibrado por acciones compensatorias que la municipalidad interpone en su relación con el grupo de comerciantes.

### ***Consenso gradual***

La resolución del conflicto de intereses pasa por el denominado consenso gradual, ya que las negociaciones son minuciosas y complejas, pero sobre todos intensas, dado el número de personas que componían el grupo de comerciantes, agravado por sus incipientes niveles de organización, misma que en el proceso fue desarrollándose con el fin establecerse como una fuerza con capacidad negociadora. Los acuerdos y consensos constituyeron una ardua tarea, de idas y vueltas, aunque no tomo mucho tiempo,<sup>74</sup> dado la complejidad del problema, ya que acordar con 96 asociaciones que representaban a 8000 comerciantes cuyas formas de comunicarse no eran eficientes, requería grandes esfuerzos, porque era necesario ir paso a paso, solucionando problema por problema, incorporando los requerimientos de los comerciantes ubicados en los diferentes espacios, consensuando nuevamente y luego volviendo a reverlos hasta lograr una

---

<sup>74</sup> En el lapso de cuatro años, no solo se negocio la reubicación y los términos de esta, sino que incluyo la construcción de grandes centros comerciales creados para el efecto.

conciliación entre las partes. Este proceso se refleja en alguna medida en los cuadros No. 13 núm. 1 al 34 y cuadro No 14 núm. 1 al 13.

De los niveles de realización de estas condiciones se puede inferir la *eficiencia* del proceso, ya que al existir las circunstancias apropiadas y sobre todo el *consenso gradual* sobre las decisiones comunes, se evitan los costos transaccionales que implica las posturas rígidas y cerradas que desgastan el proceso y que en última instancia se abandonan para continuar con la negociación. Por lo que se puede decir que el proceso que nos ocupa se acerca en mucho a esta cualidad, puesto que se evidencia un consenso gradual, además de rápido, como se explicó anteriormente, aunque como es obvio se presentaron momentos de tensión y de escalada de la tensión (véase cuadros No. 11 y 12) donde especialmente el grupo de comerciantes de la Federación de Pequeños Comerciantes Autónomos de Quito, interpuso estrategias contenciosas<sup>75</sup> llegando incluso a escalamientos<sup>76</sup> en varias ocasiones y que realmente fueron menos de lo previsible. Muchos de los comerciantes manifestaban que en realidad nunca pensaron dejar esos espacios, tal vez porque sobredimensionaron su fuerza, sin ver que existían otras posibilidades de arreglo, a decir de los comerciantes entrevistados.<sup>77</sup> Dada la magnitud del problema entonces se puede atribuir la cualidad de la *eficiencia* en este proceso.

Para el análisis del segundo objetivo referente a alcanzar una *forma amistosa de resolución*, es importante acudir a los principios básicos de esta metodología:

### **Negociadores y problemas**

Es el primer principio y pretende que los actores se comuniquen desde la posición de sujetos negociadores, esto facilita y abre la posibilidad de entenderse con el otro actor

---

<sup>75</sup> En este punto creo que es necesario incorporar el concepto de estrategia contenciosa utilizado por los autores Rubin, Pruitt y Kim en su obra *El Conflicto Social*, esta estrategia se produce cuando uno de los actores pretende imponer sus aspiraciones-

<sup>76</sup> También se tomara el concepto de "escalamiento" de los mismos autores, que se refiere a la adopción de estrategias y aplicación de acciones contenciosas de los actores para alcanzar sus objetivos en detrimento de la otra, lo que generalmente produce la agudización del conflicto.

<sup>77</sup> Entrevista No. 5 comerciante del Centro Comercial Hermano Miguel: "... pensábamos que nunca íbamos a dejar nuestros puestos que tuvimos tantos años, porque allí si se vendía, pero a la final nos sacaron ..."

en forma directa, diferenciándolo del problema y posibilitando establecer *acuerdos amistosos*.

La posición mantenida por la alcaldía ha sido muy clara en este tema, pues si bien en principio aduciendo a un tema de búsqueda de consenso, dialogo y participación, pretendió realizar las negociaciones convocando asambleas generales donde todos los comerciantes podrían participar, se dio cuenta de que es tarea no era posible por las dificultades logísticas y la dificultad que se presentaba en la comunicación con diferentes frentes, por lo que estableció una comunicación a través de la dirigencia, a partir de ello se inician las conversaciones como lo muestra el cuadro No. 12 en su numerales 3, 4 y 5, es decir, el municipio llego a establecer claramente quienes serian los interlocutores, los que si bien eran comerciantes, también se debían a sus bases, por lo que necesariamente defendería sus intereses, serían portadores además de sus puntos de vista, este hecho marca la diferencia y la división entre el negociador y el problema el negociador estaba bien identificado, delineado y caracterizado, es decir estaba diferenciado del problema.

Desde la perspectiva de los comerciantes al parecer no existía claramente esta diferenciación, al menos desde las bases, porque en muchos casos los reclamos eran de tipo airado y a veces con violencia al decir de algunos comerciante,<sup>78</sup> la situación incrementaba su intensidad cuando el alcalde no podía recibirlos, ese podría ser un indicador de la no separación ente problema y negociador. En este punto hay que reconocer que existe una gran diferencia entre los dos negociadores, pues la municipalidad teniendo calidad de gobierno, en primer lugar cuenta con autoridad, lo que le confiere gran capacidad de acción e influencia, con posibilidad de generar instrumentos legales, como ordenanzas y reglamentos, sus acciones estaban amparadas por las leyes, y además cuenta con extenso grupo de profesionales de alta calidad, quienes delinearon planificaron en forma muy técnica desde el Plan mismo, hasta las acciones que se implementaban día a día en el proceso de negociación, como muestra de esto señalaremos los operativos preparados para el desalojo formal del día 24 de mayo del año 2003, que se puede ver en el cuadro No, 12 en los numerales del 4 al 13,

---

<sup>78</sup> Entrevista No-3 Sra. dirigente “... Nosotros íbamos a verle al alcalde Paco Moncayo y como no nos recibía hasta llegamos a gritar...”

La situación de los comerciantes como ya habíamos explicado anteriormente se restringía a niveles incipientes de organización y muy poca posibilidad de establecer elementos técnicos y estratégicos en su accionar por la lucha de sus intereses.

En este punto entra en juego el tema de la *percepción* y la comprensión de cómo piensa la otra parte, ya que el problema realmente radica en eso, que es lo que espera y hasta donde podría llegar, por eso tocar la situación real sería ponerse en el lugar del otro para comprender la integralidad del conflicto y desde allí delinear las propuestas más adecuadas. Mirando los hechos con esta perspectiva se puede decir que desde la alcaldía había una gran apertura para comprender la situación y aspiraciones de los comerciantes, aunque ello no implicaba ceder ni a la recuperación del espacio público ni a todos los requerimientos planteados, ello se concreta en primer lugar en los procesos de capacitación desplegados para dar a conocer a los comerciantes el punto de vista de la municipalidad y de la ciudad, la importancia y valoración nacional e internacional del espacio en disputa ( cuadro No. 12 el núm. 3), en la apertura para escuchar y dialogar e interponer modificaciones ante las necesidades de los otros. Por parte del comercio informal a través de sus dirigentes, también se dio la apertura para comprender las causas de las autoridades para el rescate del espacio público, ello se demuestra por la actitud de cooperación que estos presentaron al aceptar la reubicación y la construcción de los centros comerciales, aunque muchas críticas se han vertido sobre las actitudes de los dirigentes, en especial sobre la señoras Angelita Vega y Marlene Mañay.

### ***La participación social***

Para alcanzar la resolución de un conflicto es importante que las dos partes estén involucradas en las acciones, ello crea compromisos y desde ese punto se constituye en inclusión, el sentimiento de participación en el proceso es un factor muy importante en la toma de decisiones de un negociador para aceptar la propuesta.

Este proceso, si bien implicó grandes esfuerzos por parte de las autoridades, en la búsqueda y concertación con los actores, no llegó a reunir a todos los implicados, sino que optó más bien por aplicar una estrategia encaminada a tratar solamente con los dirigentes de las distintas asociaciones, asumiendo estos la interlocución para las

definiciones sobre las modalidades y espacios de reubicación, para luego encargarse de las gestiones referentes a las inscripciones y venta, cobros y asignación de los locales en los nuevos espacios comerciales que se denominarían Centros Comerciales del Ahorro<sup>79</sup>.

En este aspecto se pueden señalar varias complicaciones, en primer lugar porque si bien la dirigencia asumió la interlocución y toma de decisiones, a decir de algunos comerciantes “no fue representativa, más bien fue una dirigencia corrupta y entregada a las autoridades, que obtuvo por ello beneficios personales, así quedaron fuera del proyecto muchos comerciantes que habían trabajado en las calles muchos años, y aparecieron nuevos beneficiarios que aprovecharon la oportunidad para comprar los locales, y no está claro en manejo de los dineros...”<sup>80</sup> Sobre este tema, el alcalde Paco Moncayo, recogiendo las quejas, interpuso acciones que exijan transparencia incorporando a la Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción.

Creemos por los hechos, que si hubo participación de los comerciantes aunque no como se esperaba, y esta participación estuvo dada en términos de aceptaciones, acuerdos, criterios, así como de la gestión en cuanto a búsqueda y definición de espacios físicos para la construcción de los CCA, de las inscripciones y cobros. En este punto la participación desde la municipalidad es evidente ya que es el organizador del proceso.

### ***La Comunicación***

La comunicación es un elemento fundamental en la negociación, y debería entenderse mas bien como se planteó desde la alcaldía, que la negociación es un proceso de comunicación con el que se busca obtener una decisión conjunta.

El proyecto de Recuperación del CHQ contemplaba un Plan de Comunicación, el cual estaba inserto en la política general de comunicación Municipal y apoyada en los

---

<sup>79</sup> En principio fueron denominados Centros Comerciales Populares, nombre que no agrado a los comerciantes y que se lo cambio a CC del Ahorro.

<sup>80</sup> Entrevista No. 4 Sr. Dirigente, Entrevista. Mayo 2009

medios de comunicación y en las unidades administrativas internas, que establecieron estrategias de comunicación para las negociaciones con los comerciantes.

La propuesta del MDMQ sobre la Reubicación del Comercio Informal, desde su inicio apareció con un discurso sobre la necesidad del dialogo y la concertación, misma que se resuelve en la comunicación, entendiéndose a esta como una relación. Se proponía, no manejar una información vertical de arriba hacia abajo, sino como una relación entre los actores, y dado que la situación de la ocupación del espacio público por parte del grupo de comercio informal era un viejo problema de difícil resolución, pues había incorporado a miles de personas como fuente de trabajo, se hacía preciso la búsqueda de consensos, es por ello que esta propuesta se acoge a los principios de la “teoría de la concertación” adoptada por la municipalidad como estrategia comunicacional, donde los actores son toda la sociedad civil que incluye a diversidad de sub grupos, por lo que se propone establecer mecanismos de concertación y dialogo; y si la comunicación suponía el dialogo y la participación, su gran aporte estaría relacionado con la construcción de democracia.<sup>81</sup>

El objetivo principal de la comunicación con los comerciantes fue llegar a la concertación disminuyendo las escaladas de violencia y las actuaciones autoritarias de las partes, para lo que se desplego las siguientes actividades:

Un proceso de concientización y promoción de la necesidad de la reubicación de los puestos de ventas callejeras, que involucró toda la visión de la recuperación del Centro histórico de Quito como un bien patrimonial, y de la importancia del espacio público, además una comunicación más operativa sobre el procesos en general y la necesidad de construir nuevos espacios para incorpora esta actividad, como son los centros comerciales que albergarían a la mayoría de comerciantes.

Para la comunicación en principio se utilizo como mecanismo eficaz la realización de asambleas, sin embargo la dimensión de la concurrencia y la conflictividad permanente, exigió cambiar de modalidad hacia una comunicación a través de la dirigencia de las asociaciones.

---

<sup>81</sup> Entrevista No.2 A profundidad semi estructurada a informante clave del Municipio, Junio 2009

Es a través de esta dirigencia que se plantea la necesidad de la reubicación, y son ellos quienes también proponen la importancia de la legalización de la actividad comercial que estos realizaban.

Posterior a ello se desplegó otra etapa importante en el proceso de comunicación, para la definición de la creación y construcción o readecuación de los Centros Comerciales del Ahorro, CCA, así como para la etapa posterior, la de inauguración, fueron momentos muy difíciles en la relación Comerciantes-Municipio.

En la etapa final, correspondiente al mantenimiento y sostenibilidad del proyecto de reubicación, la Unidad Ejecutora del Comercio Minorista UECM, organizó varias asambleas informativas con el objeto de coordinar acciones dirigidas a todos los copropietarios que eran en número de 5032, este proceso marco la mayor dificultad, por lo que se intensificó la comunicación, un proceso totalmente difícil donde jugó un papel fundamental para esclarecer todo tipo de dudas y calmar los ánimos de los comerciantes que se sentían perdidos en el proceso.

El mecanismo más utilizado fue la asamblea, el espacio formal de las reuniones fue el Salón de la Ciudad, que permitió mantener una línea clara de información, ya que a menudo habían tergiversaciones, estas asambleas versaban sobre los avances en las negociaciones, luego sobre temas administrativos, constructivos, sociales y legales, así como la difusión y publicidad de diverso tipo.

Otro medio utilizado para la comunicación fue el desarrollo de comunicados, y posteriormente, manuales e instructivos explicativos del funcionamiento de los CCA.

Es importante señalar la gran complejidad del proceso, requirió grandes esfuerzos por parte del Municipio y entes coordinadores y ejecutores, pero queda bastante claro que la comunicación adoptada por las autoridades para realizarla a través de los dirigentes no funcionó como se esperaba y atrajo más de una vez problemas de reclamos por parte de las bases, porque al parecer, si bien apoyó el proceso de reubicación, en algunos casos no favoreció exactamente a los verdaderos beneficiarios, y hubo algunos niveles de manipulación a favor de intereses particulares. Este problema se manifestó

nuevamente cuando se trataba el tema de la administración de los CCA, surgió un rechazo profundo por parte de los copropietarios de tal forma que la UECM entregó a estos últimos su administración y autogestión.

Este proceso comunicacional llevado adelante, que es una de las condiciones para establecer una Negociación por Principios, arroja como resultado una relación sino amistosa, como lo requiere la teoría, por lo menos un proceso donde se interpusieron todos los mecanismos y dispositivos apropiados para ello, con el fin de mantener una adecuada relación entre las partes y no llegar a desenvolvimientos extremos de violencia y agresión. En la información recabada se observa que las convocatorias a reuniones y asambleas llegaron a contarse en un número de alrededor de 1700, donde incluso participó la autoridad máxima como son los alcaldes de turno, generándose con esto espacios de diálogo en diferentes momentos del proceso como se puede ver en los cuadros Nos. 12 y 13. Haciendo un balance general, estas reuniones permitieron ir configurando los acuerdos como también se puede visualizar en los mismos cuadros.

### *Los valores*

Mantener valores implica conciliar la posición que se asume en la negociación con los principios, palabras y hechos, es decir es importante mantener la coherencia entre lo que se dice y se hace, es la capacidad de explicitar de que manera la decisión es concordante con los principios y con la ley.

En cuanto a esta variable, la municipalidad, en la relación que mantuvo con los comerciantes a través de sus dirigentes, mantuvo coherencia entre lo acordado y lo que se implementaba, vale la pena aclarar que dado el volumen tan grande de comerciantes se presentaba muy difícil complacer a todos, es mas bien en la relación establecida desde los dirigentes con sus bases donde surge la duda sobre la transparencia en la relación, pues los comerciantes cuando hablan de sus dirigentes aducen que los engañaron muchas veces<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Entrevista No. 6 comerciante del Ipiiales Mires "...ellos se hicieron a las autoridades, no vieron por el bienestar de los comerciantes

En general no se establecieron tácticas engañosas<sup>83</sup>, utilizando la terminología de Fisher, Uri y Patton, a excepción de dos eventos que podrían de alguna manera incluirse en esta clasificación, la primera que se registra en el cuadro número No11, numeral 1, en la administración del alcalde Roque Sevilla, en el año de 1998, cuando se intentaba iniciar en forma definitiva la recuperación del CHQ y concretar procesos de desocupación, se realiza un proyecto para descentralizar la feria de los comerciantes de temporada, en este caso la “Feria Navideña” que por esa temporada invadía prácticamente el CH, si bien en el año de 1997 no fue posible hacerlo debido a que los comerciantes no acataron las disposiciones y a la alcaldía no le convenía tomar una actitud radical, en el año de 1998, se insta a los comerciantes fijos del CHQ, con la presencia de la fuerza pública, a desalojar a los comerciantes navideños, obteniéndose una exitoso desalojo que marcaría precedentes para las futuras acciones (ver cuadro No. 11 numeral 1). Otro evento parecido se da en la administración del alcalde Paco Moncayo, en el año 2003, cuando habiendo concluido los operativos de reubicación, y con propósito de instituir, afianzar y ratificar la importancia de la recuperación de este espacio público, se organiza un evento masivo de festejos que estaba organizado por los dirigentes de los cabildos, pero era la municipalidad la que en el fondo realizaba estos eventos, es decir no fue una iniciativa realmente ciudadana (Cuadro No 13, numerales 1y 2).

### ***Intereses y no Posiciones***

Es el segundo principio de la metodología propuesta, especifica que el problema en la negociación no es el conflicto entre posiciones, sino el conflicto entre necesidades, deseos, preocupaciones y temores de las partes. Lo importante es conciliar los intereses, no las posiciones ya que los intereses definen el problema, generalmente tras las posiciones opuestas suelen haber intereses compartidos y compatibles, hay que tomar en cuenta que los intereses más poderosos son las necesidades humanas básicas porque

---

<sup>83</sup> Según Fisher, Ury y Patton, las tácticas engañosas que pueden dividirse en tres categorías: engaño deliberado, guerra psicológica y presiones. La táctica del “engaño deliberado” es la forma más común de juego sucio, es la distorsión acerca de los hechos, la autoridad o las intenciones donde se entrega información falsa o se presenta una autoridad ambigua engañosa, intenciones dudosas; en la guerra psicológica las tácticas están destinadas a provocar incomodidad y las tácticas de presión propende a estructurar la situación de tal manera que una de las partes pueda hacer concesiones.

están involucradas con la sobrevivencia y ello puede, en un momento dado, generar actitudes radicales.

Del análisis de intereses de las partes y su argumentación presentada en el punto 3.2.2, si es que se mira el conflicto desde la perspectiva de posiciones, podemos decir que los actores involucrados en el conflicto sostienen posiciones incompatibles, pues estos se disputan un espacio físico, pero al posicionarse en el punto de vista de la necesidad, el Municipio por una lado necesitaba cumplir con sus obligaciones de gobierno local, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, realizar obra pública, cuidar el medio ambiente, así como la necesidad de recuperar el espacio del CHQ y mejorarlo, dada la situación en la que se encontraba; desde la perspectiva de los comerciantes existía la necesidad básica<sup>84</sup> y fundamental de conservar sus espacios de trabajo que no les implicaba desembolsos económicos en calidad de arrendamiento, ellos deseaban además no abandonar el sector para no perder su clientela así como mantener el tipo de negocios por la versatilidad que presentan; planteado así el asunto desaparece la incompatibilidad y permite el diálogo, podría entenderse que si los dos actores coinciden en que quieren mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía dentro de la que se incluye al comercio informal, esta visión les lleva a la búsqueda de soluciones, por lo que el Municipio plantea la reubicación en nuevos espacios de trabajo fuera del espacio público<sup>85</sup> lo que favorece a las dos partes, es evidente que dadas las acciones municipales, esa fue la perspectiva. En calidad de gobierno estaba en la posición de proponer las alternativas y luego negociarlas e incorporar sugerencias.

Este tipo de negociación requiere de flexibilidad para alcanzar un acuerdo, sin embargo aunque la municipalidad se mostro siempre intransigente sobre la desocupación del espacio, si abrió la posibilidad de trabajar otras formas de resolución proponiendo en primer lugar la descentralización de este tipo de comercio, y luego dando paso a

---

<sup>84</sup> Según Fisher, Ury y Patton, los intereses más poderosos son las *necesidades humanas básicas*, y estas son las siguientes, enumeradas en orden de prioridad: seguridad, bienestar económico, sentido de pertenencia, reconocimiento, control sobre la propia vida.

<sup>85</sup> Entrevista No 1. A decir de un informante clave desde la Municipalidad: “el Municipio siempre desde las anteriores administraciones pensó en las necesidades de los comerciantes y son estas consideraciones las que fueron complicando el panorama hasta llegar a un punto insostenible, de tal forma que algún momento se tenía que ordenar esta actividad que había tomado el espacio público acarreado una gran problemática que es de conocimiento de todos, a las administraciones que les tocó afrontar el problema si pensaron en los comerciantes, pensaron en buscar una solución que no les perjudique, al contrario, que mejore su situación y así se desarrolló el proyecto de Modernización del Comercio Minorista...”

múltiples conversaciones y acuerdos para generar espacios al interior del centro histórico como lo querían los comerciantes, según se muestra en los cuadros No. 11 numerales 3 y 4 en el cuadro No.12 numerales 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 19, 29. Este principio estaría ampliamente cumplido en la negociación, pero hay que indicar que en el proceso se encontraron momentos difíciles, llegando a episodios de protesta.

Opciones de mutuo beneficio e Insistir en un resultado basado en criterios objetivos.

Son los principios tercero y cuarto, estos proponen que se genere varias posibles líneas de acción creativas que permita escoger las mejores opciones a todos los involucrados. Para inventar opciones creativas se propone: separar el acto de inventar opciones del acto de juzgarlas, ampliar las opciones en discusión en vez de buscar una única respuesta, buscar beneficios mutuos e inventar maneras de facilitarles a los otros la toma de su decisión. El principio cuarto entiende que la objetividad estaría dada por el *compromiso* de lograr una solución basada en principios, no en presiones, por concentrarse en los méritos del problema no en el temple de las partes, a estar abierto a las razones pero cerrado ante las amenazas.

Se podría decir que estos principios se relacionan más bien con los mecanismos de alcanzar una buena negociación y que en la primera parte de este análisis ya se los aplico al examinar los conceptos de: acuerdos prudentes intereses básicos, las opciones mutuamente satisfactoria, el consenso gradual, las percepciones, la participación la comunicación, los valores, criterios justos, eficiencia, arreglos amistosos, separación entre intereses y posiciones

Para concluir este análisis haremos algunas observaciones adicionales: de las consideraciones que la municipalidad realizó en la negociación con el comercio informal, se rescata que hubo propuestas para los diferentes tipos de comerciantes, como habíamos visto, de acuerdo a su tiempo de trabajo se los podía clasificar en comerciantes de todos los días, de martes y sábado, de sábado y domingo, temporales y ambulantes, todos estuvieron contemplados en los planes, pero no fueron propuestas que se definieron en una relación de paridad, donde las opciones eran de aceptación o rechazo, siempre habrá que considerar que el municipio, es un nivel de gobierno con todo el poder que ello conlleva, pero también hay que rescatar la apertura al diálogo y a aceptar y considerar las propuestas desde los comerciantes, pero a más de ello la

propuesta desde la municipalidad era muy apetecible para los comerciantes, pues llegar a ser dueño de un local en un centro comercial,<sup>86</sup> a bajos costos con el 50% de subsidio con créditos a buenos plazos de pago y con la posibilidad de abaratar costos por la cogestión planteada, era una opción tentadora y de beneficio para las partes.

<p><b>Foto 4.</b> Centro Comercial IpiALES Mires Julio 2009</p>	<p><b>Foto 5.</b> Vendedores en sus locales Centro Comercial IpiALES Mires</p>
	
<p>Fuente: Sergio Ferragut Julio 2009, Quito the stall to the store” Doc.</p>	<p>Fuente: Sergio Ferragut July 2009, Quito ‘From the stall to the store” Doc.</p>

<sup>86</sup> Entrevista No. 7. Comerciante de los BBB dice “... todos nos metimos en la novelería de los centros comerciales porque todos queríamos ser dueños de un local propio y ya nos olvidamos de la lucha por defender nuestros puestos ... “

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES

El sentido de la presente investigación fue partir de los aportes teóricos previos expuestos anteriormente para realizar un acercamiento al objeto de estudio a fin de reconstruir la realidad, conocer sus desarrollos, sus actores, sus dinámicas y circunstancias particulares en las que se desarrolló, así como identificar los logros y fracasos de los actores de acuerdo con las metodologías utilizadas, esta aproximación teórica se la realizó desde la corriente de la Acción Colectiva con énfasis en la Resolución del Conflicto, que es una forma más pragmática de mirarlo.

#### *Los cambios*

Es evidente para todo el país y en especial para la ciudadanía, y sin temor a exagerar, para la región, que el proceso de negociación que se llevó a cabo desde el año de 1998 en la administración del Alcalde Roque Sevilla, hasta el final de la primera Administración del Alcalde Paco Moncayo, dio un excelente resultado, ya que después de muchos años de conflictos que si bien no trascendieron de forma importante estaba latente en el espacio público, y que en los últimos años fue tomando fuerza, la Alcaldía mediante un proceso intenso de negociaciones, en las cuales se utilizaron diversas estrategias y mecanismos de resolución, logró recuperar el espacio público del Centro Histórico de Quito e integrarlo a procesos de restauración y apropiación por parte de la ciudadanía.

Hay que resaltar que el Plan de Recuperación del Centro Histórico de Quito que incluyó al Plan de Intervención Municipal “El comercio Popular en Quito “ superó una orientación espacial y afrontó la problemática social y económica de los comerciantes informales e incorporó criterios de empoderamiento, participación, comunicación y es de allí de donde surge su éxito.

## *La negociación*

El modelo de la Negociación por Principios sirve muy bien para comprender un proceso de negociación del estilo del caso que concita nuestra atención, donde las categorías están relacionadas con los valores, con los intereses y necesidades, consensos, criterios justos, opciones satisfactorias y principalizan las formas del dialogo, concertación participación entre otras, donde el éxito o fracaso de la negociación no depende solo de los niveles de profesionalismo de los actores, aunque eso siempre será una ventaja, o de las formas tradicionales de negociación denominadas duras o suaves.

Es importante decir que el salto metodológico aplicado en la intervención sobre esta problemática tuvo un éxito profundo, mientras por años los mecanismos utilizados habían sido la prohibición de las ventas y la persecución policial, y en el caso del sector que fue conocido como La Ipiales, eventualmente intervenía la policía para desalojar los espacios, en pocos días quedaba diluida esa acción, retornando a la situación inicial de ocupación.

Incorporar nuevas formas de aproximación y relación con los usuarios del espacio público, mediante la aplicación del modelo de comunicación denominado de la Concertación, que incluía el dialogo abierto y frontal, la participación, la búsqueda de consensos fue lo que hizo posible iniciar una gestión decidida y emprendedora por parte del municipio.

Aunque en principio se marcó la unilateralidad por parte de la Municipalidad, en la definición de propuestas para la reubicación, la situación no permitió un dialogo previo por tratarse de un actor con rango de gobierno y también por mantener como estrategia una lógica de autoridad y poder, pero en el proceso se fueron incorporando los mecanismos de relación, dialogo y consenso.

El interés por la preservación del patrimonio cultural, que alberga el Centro Histórico de Quito, fue el objetivo que movió el proceso, pero adjunto a este había el interés de las autoridades locales, de afrontar la problemática social y económica del sector del comercio informal, es decir paralelamente a la recuperación del espacio público, se pretendía poner en marcha un nueva forma de comercio popular, promoviendo su

formalización y para poner en marcha esta propuesta era necesario que se incorporaran a las formalidades que requiere la administración pública, el problema real de su no incorporación eran sus condiciones económicas precarias y también su *modus vivendi*, por lo que el paso de vendedores callejeros a “propietarios” constituía una oportunidad que aportaría al proceso de formalización.

Este paso a ser “propietarios en un centro comercial” probablemente supuso una revalorización que les permitiría un surgimiento en el espacio económico y social y que fue lo que permitió aplacar cualquier intención de disturbio, al menos en la mayoría de ellos, el municipio debió haber aprovechado esta posición para incorporarlos al sostenimiento del proyecto no solo de Reubicación, sino de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito. Tal vez habría sido importante tomar en cuenta el sentido más amplio de esa idea de revalorización para aprovechar esa potencialidad social del grupo en favor de la recuperación del espacio que también para ellos significaban años de vida y de socialización.

Un tema necesario de tratarlo es el referente a la toma de decisiones desde el actor comerciantes, esta potestad estaba concentrada en la capacidad de negociación de sus dirigentes de quienes no se observó muchos esfuerzos por fortalecer su posición estratégica, según la percepción de algunos comerciantes, además en referencia al manejo de inscripciones, recursos económicos y otros, sus acciones dependían de la calidad moral de estos y no de un control administrativo del uso de los recursos.

El proceso de concertación es una mezcla de aplicación de principios de comunicación, participación y negociación que causó un gran impacto y resultados, pero también trasluce comportamientos provenientes de patrones culturales y relaciones de poder, elementos que están condicionados por el contexto cultural, de tal manera que parecería que en la relación se marcó alguna forma de paternalismo con apariencia de diálogo, lo cual si es así, también aportó para alcanzar consensos.

Por último el mayor factor de sostenibilidad del proyecto radicaría en la gran capacidad para afrontar y en la versatilidad de estos comerciantes para fácilmente adaptarse a nuevas condiciones y en los apoyos de seguimiento que pueda brindarles eventualmente la municipalidad.

### *Elementos que aportaron en el proceso*

Desde mi perspectiva, una fortaleza importante del proceso de negociación radica en la capacidad técnica manejada por la municipalidad, reflejada en la elaboración de proyectos y especialmente del Plan de Intervención, muy bien analizados con una visión integral que incluían estrategias para incorporar la participación, la concertación, la comunicación e información, es decir tocaban temas de inclusión a través de la participación y de respeto mediante la concertación y comunicación.

El discurso desplegado fue muy bien construido y manejado, estuvo enfocado hacia la ciudadanía en general y a los comerciantes en especial, juega un papel importante en la negociación, porque apela a valores del espacio del Centro Histórico como lugar patrimonial, resalta valores cívicos e históricos, también pretende generar conciencia sobre lo que el espacio público significa como un espacio de todos, donde se ejercen los derechos humanos, como un lugar de encuentro donde los ciudadanos pueden comunicarse y establecer relaciones. A través de esta visión se pretende lograr un empoderamiento del término, del espacio y de la responsabilidad por parte de la ciudadanía y es lo que le valió la aprobación y respaldo ciudadano, lo cual significó un gran apoyo. En los discursos pronunciados en la fiesta realizada por la recuperación se escucharon frases como: “ En este momento que han sido recuperados los espacios públicos, las plazas, las calles, hago una invitación a la ciudadanía entera a que reconozcamos nuestro Centro Histórico de Quito, ..... llamo a todos los quiteños, a todos los ciudadanos a que vengamos a retomar los espacios.....estamos justamente ejercitando el derecho a la participación como un mecanismo ideal para defender el derecho ciudadano al espacio público que no es otra cosa que vivir en una ciudad ordenada, limpia, saludable y solidaria.” “...miles de comerciantes minorista han aceptado y entendido que la recuperación de los espacios públicos, de calles y plazas en el Centro Histórico es una recuperación de espacios para la ciudad entera, para la humanidad, si los quiteños y quiteñas no asumimos nuestra responsabilidad, no esperen alcaldes que hagan milagros...”

El discurso también acude a temáticas como, mejoramiento integral de vida de los comerciantes así como de todos los usuarios, y al mejoramiento de las condiciones espaciales del sector.

## ***Participación***

El problema principal en este tema de la participación estaría radicado en la perspectiva misma de concepto de participación, mismo que debió contemplar elementos conducentes a la real apropiación cultural, al mejoramiento de la calidad de vida (como temas de higiene, salud, seguridad, condiciones del trabajo, etc., aunque se desplegó capacitación para ello) al desarrollo del sentido de pertenencia mediante la incorporación de acciones concretas que no solo impliquen el tema de reubicación, sino el enlace directo en el accionar de la recuperación integral del CHQ, tal vez generando incentivos para ello, este grupo debió incorporarse a las redes de todos los actores sociales e institucionales, ello fortalecería el sostenimiento social en el tiempo, de todas las acciones de rehabilitación y recuperación en CHQ, habría sido importante consolidar espacios, y mecanismos para una participación con integralidad.

Si bien el proceso de reubicación pretendió ser participativo y en parte lo fue, ya se establecieron los mecanismos pertinentes para ello, debido a la falta de una estrategia integral, muchos actores quedaron de lado, como los propios pobladores, centros educativos, compradores, etc. cuya participación fue tangencial; por otro lado hay que señalar que las negociaciones se realizaron a través de la dirigencia de las asociaciones, y no se tomaron precauciones para conocer los niveles de representatividad, lo que deslindó de alguna manera a las bases, esto posteriormente acarrearía mayores complicaciones.

Se puede decir que faltó un concepto amplio de participación, también la generación de políticas inclusivas y perdurables de participación y el desarrollo de una institucionalidad para que estos procesos que logren resultados visibles y estables en el sentido de apropiación y pertenencia.

## ***La Comunicación***

Hay que reconocer que se estableció un buen plan de comunicación y se interpusieron todos los mecanismos y dispositivos apropiados para ello, con el fin de mantener una adecuada relación entre las partes y a través de ella, disminuir las posibilidades de

desarrollo de violencia y agresión. Este proceso llegó a contar un número de alrededor de 1700 reuniones que muchas veces estuvieron a cargo del Alcalde, este proceso permitió ir configurando los acuerdos en forma paulatina.

Habría sido interesante establecer una estrategia global de comunicación y concientización con el objeto de legitimar los procesos llevados adelante con los comerciantes informales, espacio, trabajar sobre los valores para reforzar su identidad como parte de una comunidad, para lograr la real apropiación social del patrimonio, que rompa la débil integración socio cultural y articulación entre los actores., lo que a la final permitiría fortalecer y sostener socialmente y en el tiempo las acciones de reubicación.

### ***Lo Social***

Si bien el proceso de Reubicación del Comercio Informal, en los Centros Comerciales, de hecho conlleva una política social de formalización de estos, así como de legitimización de sus actividades económicas y de su presencia en estos espacios, lo que implicó no solo el financiamiento económico, sino también largos procesos de comunicación, capacitación sobre los valores históricos culturales del sector, su importancia y la necesidad de preservarlo, así como capacitación técnica y seguimiento para asegurar la sostenibilidad, habría sido importante incorporar en estas políticas, elementos a través de los cuales los comerciantes puedan apropiarse del centro histórico en otras formas, ya sea mediante la incorporación de actividades culturales y sociales, y asignándoles responsabilidades sobre su preservación, lo que les que permitiera un vinculación mediante responsabilidades. Esto incluiría el concepto del buen vivir

### ***Consideraciones Finales***

Acogiéndome a los criterios de los teóricos modernos del conflicto, es importante señalar que en muchos casos estos procesos conflictuales son los promotores del desarrollo social como facilitadores de la cooperación y la cohesión, exigen además mantener atención a los procesos sociales de cambio que necesariamente generan tensiones, lo importante es que los contendientes asuman los resultados de los conflictos como algo positivo.

Me permito expresar una visión personal del presente caso, creo que los acuerdos alcanzados han reportado no solo beneficios mutuos a los actores directos, sino también para la ciudadanía, el rescate del Centro Histórico de Quito era importante también para el país por sus valores culturales, históricos y patrimoniales, así como un espacio de vida de quienes lo habitan, el proceso si definió ventajas para los comerciantes, aunque en principio siempre un proceso de cambio genera inestabilidad, inseguridad y temor, y requiere de tiempo para lograr un equilibrio, además siempre en todo proceso existen desfavorecidos.

## BIBLIOGRAFIA

- Apellido, Nombre (año), *Titulo del libro en letra cursiva*. Ciudad o País donde fue impreso: Editorial.
- Vinyamata, Edwuar 2001. *Teoría y Práctica en Resolución de Conflictos*. Barcelona. Editorial Ariel, S. A.
- Fisher, Ury, Patton, 1997. *Si de Acuerdo... Como Negociar sin Ceder*. Colombia. Editorial Norma.
- Fisher Robert, 1996. *Más allá de Maquiavelo*. Ediciones Granica S:A:Barcelona España. 1996
- Rubín, Pruítt & Hee Kim, 1994. *Socíal Contlict 2° Ed*, Me Graw-Hill
- Ury William, 1998. *Supere el No*. Barcelona España. Editorial Norma.
- Gherzi. Enrique, 2006. *La Economía Informal en América Latina*. Cato .Journal, vol. 7. No. I
- Portes, Alejandro 1990. *La economía informal en los países desarrollados y en los menos avanzados*. Argentina. Buenos Aires. Editorial Planeta
- Portes, Alejandro, Manuel Castells and Lauren Benton, 1989, *The Policy Implications of Informality. The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*
- Tokman, Victor 1982. *Unequal Development and the Absorption of Labour: Latin America 1950-1980.*" CEPAL Review
- Prealc, 1989. *El sector informal urbano en América Latina 1975-1987*, Santiago de Chile, Documento de trabajo, 316
- Middleton Alan 2004. *Informal Traders and Planners in the Regeneration of Historic City Centres: The Case of Quito Ecuador*. University of Central England.
- Robbins, Stephen P, 1994. *Comportamiento Organizacional, Conceptos, Controversias y Aplicaciones*, Edit. Prentice Hall, Sexta Edición.
- Rosenberg, Marshall 2007. *Comunicación no violenta*. Buenos Aires . Gran Aldea Editores.
- Bordieau Pierre. 1997. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona. Editorial ANAGRAMA.
- Coraggio, José Luís. *La Reconstrucción Histórica de los Proceso de transición social, Las ciudades en la Historia*, Coordinador Eduardo Kingman, Quito. CIUDAD.

- Marshall Wolfe. *La Participación: Una Visión desde arriba*. Revista de la CEPAL No 23
- Gret, Marion Yves Sintomer 2002. *Los desafíos de la Democracia Participativa* Portoalegre, Ciudad Abya Yala, AGOSTO
- Sánchez, Parga, José 1996. *Lo público y la Ciudadanía en la Construcción de la Democracia*. ILDIS, Quito.
- Torres, Víctor Hugo 1999 *El desarrollo Local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos, en Ciudadanías Emergentes*. Grupo de Democracia y Desarrollo Local.
- Larrea, Ana María 2004. *Desarrollo Local, Democracia y Construcción de Sujetos Sociales*, CAMAREN, Programa de Desarrollo Local con énfasis en recursos naturales Módulo 5.
- Crozier, Michel 1987. *Estado Modesto estado Moderno. Estrategia para el Cambio*. México. Ediciones FAYAR.
- Crozier, Michel y Friedberg Erhard. 1987. *El actor y el sistema*. México DF. Alianza Ed. Mexicana.
- Varios Autores. 1995. *Participación y Desarrollo*. La Paz – Bolivia. Autodeterminación.
- Carrión, M Fernando. 2003. *Balance del Proyecto de Sostenibilidad Social del Centro Histórico de Quito*. Estudio. FLACSO Pág. 9
- Rodríguez, Aloma Patricia. 2002. *Un nuevo Enfoque para el manejo de Areas Antiguas*. La Habana. UNESCO. OEI 4.
- Carrión, Fernando. Artículo. 2001. Medio siglo en camino al tercer milenio: los centros históricos en América Latina, Centros Históricos de América Latina y el Caribe. UNESCO-BID, Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia y FLACSO Ecuador. Edición Fernando Carrión. Quito.
- Fierro, Gustavo. 1999. *Plan de Intervención Municipal. El Comercio Popular en Quito*. Quito. Plan.
- Rojas, Eduardo. 2001 *El sector privado en la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: Lecciones de tres experiencias, en Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito. Editado por UNESCO, BID, Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia y FLACSO Ecuador. Edición al cuidado de Fernando Carrión.
- Maximiliano, CARBONETTI *Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: empleo e ingresos. Eje Económico: Mejorar el acceso de los pobres urbanos al empleo e ingresos estables*. Santiago de Chile. Documento de trabajo, Serie W, CEPAL

- ECH QUITO. 2004 *Empresa de desarrollo del centro Histórico*. Boletín Informativo. Copyright © 2004 Quito - Ecuador [ech@ech.com.ec](mailto:ech@ech.com.ec)
- Oficina Internacional del Trabajo 2002. *Informe VI: El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo. Reunión, Ginebra.
- Bolaños Sotomayor M. Bolaños Capello A. Vallejo M. *Centro Histórico, Patrimonio Cultural de la Humanidad*. Quito. Revista Trama.
- Yacuzzi, Enrique 2005. *El Estudio de Caso Como Metodología de Investigación*. Universidad del CEMA. Publicación. 2005. <http://www.cema.org>
- CEPESIU-FEC. 1998. Estudio. *Programa de Apoyo a la Microempresa Organizada*. Quito
- BID AMERICA 2004. *Vida nueva para ciudades antiguas. El Renacimiento de Quito*. Revista del Banco Interamericano de Desarrollo. Informe especial.
- Boletines de prensa 1998-2003- Archivos Administración Zona Centro. DMQ
- Portes A. and R. Schauffler 1993. *Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector*. Population and Development Review 19(1): 33-60.
- Freije, S. 2001 *El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política*. Primer Seminario Técnico de Consulta Regional sobre Temas Laborales. Paper.
- INNOVAR-UIO, 2009. *Una experiencia en la recuperación del espacio público*. Quito, DMQ

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### **El marco Legal**

Constitución de la República 2008, Arts. 23, 31. 264

Código Civil

Ley de Régimen Municipal

Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito

Ordenanza N° 2796 que regula el comercio minorista en espacios de circulación pública

Ordenanza de Reglamentación Metropolitana 3050

Ordenanza 3125 que reglamenta la publicidad exterior

Código de Salud

Resolución N° 036 Delegación del Alcalde a los Administradores Zonales

Para llevar adelante el proceso también se requirió realizar modificaciones en el marco regulatorio municipal por lo que también se trabajó en este aspecto así el Consejo Municipal aprueba una ordenanza sobre Comercio en Espacios Públicos, misma que fue estructurada en base al Plan de Reubicación del Comercio Minorista, cuyo fin era la recuperación del espacio público, reconociendo la importancia del trabajo de los comerciantes informales.

Igualmente se revisa y se realiza una enmienda en la Ordenanza No. 29, sobre Comercio Minorista, que decreta una multa a los ciudadanos que compren en las calles, el objeto de esto era educar a la ciudadanía, exigir el cuidado del espacio público por parte de estos, evitar la promoción de las venta callejera y sus consecuencias, así como orientar la demanda hacia los Centros Comerciales donde estarían reubicados estos minoristas.

Estas acciones exigían un manejo integral de la problemática que en definitiva incluían temas de participación social, administración, gestión y revisión de la estructura legal.

## **ANEXO No 2**

### **Modificaciones en la Institucionalidad**

Este proceso tuvo un gran nivel de complejidad por lo que las autoridades pertinentes se vieron obligadas a generar nuevas estructuras institucionales que permitieran operativizar los cambios propuestos dentro del proyecto de Recuperación del Centro Histórico de Quito y especialmente en el componente de Modernización del Comercio Informal, así:

Se creó y puso en marcha la empresa de economía mixta que fuera denominada “Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito” ECH, estableciéndose como su objetivo principal la rehabilitación integral del núcleo central de la antigua ciudad, dentro del que se encuentra como componente el de Modernización del Comercio Informal del Centro Histórico de Quito. Estaba destinada a ejecutar el proyecto en mención, así como la búsqueda y promoción de la inversión privada para el desarrollo del CHQ.

Se creó la Unidad de Planificación y Gestión que estaba conformada por la ECH, la Administración de la Zona Centro y coordinada por la Dirección General de Planificación del Municipio de Quito, siendo su función llevar adelante el Plan de Modernización del Comercio Informal.

En vista de que siempre, las relaciones que mantuvo el MDMQ con el sector del comercio informal fue conflictivo y dificultoso y por lo tanto se previa que las negociaciones tendrían un alto grado de complejidad, se creó la Unidad Ejecutora del Comercio Popular UECP, encargada de llevar adelante los proceso de comunicación y búsqueda de acuerdos con los comerciantes informales así como de garantizar transparencia en estos procesos.

Con el objeto de mantener información y control sobre la situación real y avance de los procesos, se creó una oficina denominada “Unidad de Mando Integrada” que funcionaba

al interior de la Administración de la Zona Centro, “Manuela Sáenz” (AZC), siendo su función y responsabilidad la logística de los operativos diarios, seguimiento informativo, coordinación y evaluación diaria de las actividades.

## ANEXO 3

### Conceptos y Términos del Método

#### Resultados Prudentes

También llamado Acuerdo Prudente, es un proceso que exige que la negociación debe analizar los *intereses básicos* y *opciones mutuamente satisfactorias*.

#### Intereses Básicos

Las partes están interesadas en alcanzar sus aspiraciones, estas deben referirse a lo fundamental, lo esencial de las necesidades

#### Opciones Mutuamente Satisfactorias

Las definiciones y acuerdos deben satisfacer a las dos partes de la negociación, para lo que debe utilizarse los llamados *criterios justos*,

#### Criterios justos

Es la aplicación de un principio de justicia, lo que se mide en que las propuestas sean aceptables para las dos partes de la negociación, donde los involucrados están satisfechos por la percepción de equidad, justicia y de ganancia mutua

#### Percepción

Es la capacidad de comprensión de las aspiraciones y de la formas de pensar de la otra partes de la negociación

#### Ganancia Mutua

Una negociación valida es aquella en la que todas las partes ganan, es decir las partes comparten ganancias equitativas

#### Arreglo Amistoso

Es la negociación en la que se han minimizado los costos, por la disminución de enfrentamientos y ha sido elaborada en forma paulatina, es decir mediante el denominado consenso gradual.

### Consenso Gradual

Es el proceso de construcción de un acuerdo por etapas, sin que quede nada fuera del análisis y aceptación de las partes

### Eficiencia

Es la disminución de costos transaccionales cuando se evitan posturas rígidas