

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO
LOCAL Y TERRITORIAL**

**POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO FRENTE A LA REGULARIZACIÓN DEL COMERCIO INFORMAL Y
EL USO DEL SUELO URBANO: PERÍODO 2009-2012**

PATRICIA ELIZABETH VALLEJO RIVERA

AGOSTO, 2015

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2011-2013

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA DESARROLLO LOCAL
Y TERRITORIAL**

**POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO FRENTE A LA REGULARIZACIÓN DEL COMERCIO INFORMAL Y
EL USO DEL SUELO URBANO: PERÍODO 2009-2012**

PATRICIA ELIZABETH VALLEJO RIVERA

ASESORA DE TESIS: ROBERTA CURIAZI
LECTORES/AS: IVAN NARVÁEZ / DIEGO DONOSO

AGOSTO, 2015

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mi hijo – mi bebe Pablito Nicolás, que desde mi vientre con sus movimientos me alentaba a seguir estudiando y sentir que no estaba sola, que éramos dos personas unidas en este gran esfuerzo y al transcurrir el tiempo y ver su dulce rostro, sé que todo desvelo valió la pena.

A mi compañero de vida, mi esposo Pablo, quien siempre alentaba cada avance de este proyecto, porque también lo ha considerado como un proyecto de vida de nuestro matrimonio.

A mis padres quienes han sido la base y ejemplo de amor y esfuerzo en la vida y de enseñarme que todo lo propuesto con la bendición de Dios y empeño siempre se consigue.

AGRADECIMIENTOS

Agradecida con Dios, con la vida y con mi familia por la oportunidad y el apoyo incondicional de alcanzar con uno de mis más grandes sueños profesionales.

Honrada y agradecida con Flacso y con mis maestros que participaron e hicieron posible este proyecto, principalmente Dra. Roberta Curiazi, Dr. Iván Narváez y Dr. Diego Donoso, importantes catedráticos que me brindaron su tiempo, cariño y aportaron de manera constante para el cumplimiento de este trabajo.

Agradezco de manera especial a Francisco Garnica y Maritza Ávila grandes amigos que formaron parte de este esfuerzo para alcanzar el fruto de mi inspiración académica.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	8
I. Planteamiento del problema	8
II. Justificación	9
III. Antecedentes	9
IV. Hipótesis	10
V. Pregunta de investigación	10
VI. Objetivos	11
VII. Estructura de contenidos	11
VIII. Metodología de investigación	12
CAPÍTULO I	16
PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GOBERNANZA	16
1.1 Introducción	16
1.2 Estado del arte desde el punto de vista teórico	18
1.2.1 Comercio informal	18
1.2.2 Gobernanza y gobierno local	19
1.2.3 Política pública y gobernanza participativa	23
1.3 Estado del arte desde el punto de vista temático	29
1.3.1 Comercio informal y uso del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito	29
1.4 Marco normativo general para la política pública local	35
1.5 Conclusiones	41
CAPÍTULO II	42
EL COMERCIO INFORMAL: UNA DINÁMICA SOCIAL DE LAS URBES LATINOAMERICANAS	42
2.1 Introducción	42
2.2 El caso de Buenos Aires - Argentina	43
2.3 La Paz – Bolivia, máximo exponente del comercio informal en Latinoamérica	46
2.4 Santiago de Chile: el comercio informal como respuesta a la crisis	49
2.5 El comercio informal, un problema para el Centro Histórico de Lima- Perú	50
2.6 Conflicto y comercio informal en Bogotá y Medellín - Colombia	52
2.7 Comercio informal en las principales ciudades del Ecuador	57
2.8 Una política detonante para el comercio informal	60
2.9 Posturas de los Gobiernos Locales ante el comercio informal en Latinoamérica	62
2.10 Conclusiones	66
CAPÍTULO III	68
REMEMBRANZA DEL COMERCIO INFORMAL Y SUS POLÍTICAS DE REGULACIÓN EN QUITO	68
3.1 Introducción	68

3.2	Inicios del comercio informal en Quito	68
3.3	Re-Configuración del espacio público	70
3.4	La evolución del comercio informal y la alteración en el uso del suelo urbano	73
3.5	Cronología de una política pública de regulación y ordenamiento	76
3.5.1	Primeros planes de intervención sobre el comercio informal y el uso del suelo.....	76
3.5.2	Ordenanzas municipales que regulan el comercio informal y ordenan el uso del suelo	77
3.6	Marco Normativo Local	93
3.7	Conclusiones	95
CAPÍTULO IV.....		97
REGULARIZACIÓN DEL COMERCIO INFORMAL Y ORDENAMIENTO DEL USO DE SUELO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PERÍODO 2009-2012.....		97
4.1	Introducción	97
4.2	Rol del Municipio ante el estado del comercio informal y ordenamiento del uso del suelo durante el período 2009-2012	98
4.3	Registro de comerciantes informales en el Distrito Metropolitano de Quito	104
4.4	Expectativa de los comerciantes informales ante su proceso de regularización.....	106
4.5	Mecanismos de regularización del comercio informal desde la gobernanza.....	107
4.6	Procesos de diálogo y negociación	115
4.7	Dificultades en el proceso de regularización	117
4.8	Construcción de la política pública local, para la regularización del comercio informal y ordenamiento del uso de suelo	118
4.9	Conclusiones	128
CONCLUSIONES GENERALES		130
BIBLIOGRAFÍA		136
DOCUMENTOS		149

RESUMEN

El presente estudio aborda un análisis teórico con respecto a la política pública municipal del Distrito Metropolitano de Quito, frente a la regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo urbano, durante el período 2009-2012, bajo un enfoque de gobernanza participativa.

Si bien el comercio informal surge como una problemática urbana a nivel regional propia de las grandes ciudades latinoamericanas, fruto de la aplicación de políticas neoliberales que trajeron consigo reformas que afectaron a la población con efectos de desempleo y migración campo-ciudad. El comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito, no es la excepción, este surge bajo una connotación histórica, social y económica, que toma fuerza en los Sesenta, debido a la crisis económica causada por la aplicación de políticas de ajuste monetario.

Esta problemática conlleva a que el gobierno municipal brinde una atención multifactorial para su tratamiento, en un esfuerzo por regularizar el trabajo de los comerciantes autónomos y a regenerar áreas urbanas de la ciudad; la administración municipal, durante el período 2009-2012, partiendo de un nuevo marco normativo y enmarcada en un proceso de gobernanza participativa, gestionó espacios de negociación con los actores sociales involucrados, logrando alcanzar acuerdos de bien común, que fueron reflejados en ordenanza municipal.

INTRODUCCIÓN

El comercio informal es un fenómeno social, que en gran parte surge como respuesta a una crisis económica, con consecuencias de pobreza y desempleo sobre la población; cuyo impacto genera cambios en la dinámica urbana de las grandes ciudades.

Esta problemática conlleva que los gobiernos locales desarrollen, como parte de su planificación territorial, políticas públicas que incluyan al comercio informal como una condición propia de la ciudad, que incide no sólo en la dinámica social, sino también de manera directa en el ordenamiento del uso de suelo urbano.

El presente estudio realiza un análisis de la política pública sobre la regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo, desde un enfoque de gobernanza como modelo de gestión en el Distrito Metropolitano de Quito durante el período administrativo 2009-2012.

I. Planteamiento del problema

La problemática del comercio informal se presenta como una realidad recurrente en el Distrito Metropolitano de Quito, que ocupa cada vez más espacios no designados para el desarrollo de dicha actividad, sobre todo hace uso indiscriminado de los espacios públicos que atenta contra el uso del suelo urbano. Varios son los intentos de intervención municipal de las distintas administraciones por gestionar alternativas que brinden solución al problema; sin embargo, ninguna de las mismas fue concluyente.

La administración municipal durante el período 2009-2012, bajo un modelo de gobernanza incorpora en su proceso de negociación a diversos actores relacionados con el comercio informal, con el objeto de elevar su poder de decisión en el desarrollo de la política pública local, reflejada a través de las ordenanzas municipales destinadas a la regularización de los comerciantes y la racionalización del uso de suelo urbano; no obstante se encuentra en el transcurso grupos que persiguen intereses particulares, o afines a grupos políticos; así, “el 60% del comercio informal está vinculado a actividades clientelares y partidistas, que sufren altos niveles de corrupción y el 30% no tiene una clara representación”. (Fierro,

1999:5). Este hecho dificulta el éxito total en el logro de las iniciativas municipales que resguarde el interés colectivo, con respeto a la política pública sobre regularización del comercio informal y regeneración urbana.

II. Justificación

El comercio informal, al ser una problemática de gran incidencia económica, política, social y cultural en las grandes ciudades, es tema de importancia en diversas investigaciones académicas; sin embargo, el aporte del presente estudio pretende analizar la política pública local de regularización del comercio informal y ordenamiento del uso de suelo, en el Distrito Metropolitano de Quito, frente a la postura del gobierno local enmarcado en un nuevo modelo normativo y de gestión, durante el período 2009-2012.

La interpretación de esta problemática permite construir un referente conceptual para comprender al comercio informal como fenómeno social propio de la ciudad, que necesita ser tratado desde una política pública integral que promueva una regeneración urbana sostenida de la ciudad.

III. Antecedentes

Los antecedentes del comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito, se remiten a los Sesenta, cuando gran parte de la población rural migró a la ciudad, encontrando en el centro histórico un lugar idóneo para comerciar.

El crecimiento del comercio informal coincide con la crisis rural, causada indirectamente por procesos de modernización, reforma agraria, urbanización, etc., de forma tal, que las grandes urbes como la ciudad de Quito se vuelven un escenario atractivo para la migración rural, que ante la necesidad de subsistir y la poca oferta de plazas laborales, encuentran en esta actividad una alternativa de ingreso económico. Ante este hecho, las acciones municipales de las diferentes administraciones pretendieron dar soluciones momentáneas que no llegaron a concretarse por completo, pues inicialmente se consideraba que la situación del comercio en las calles, era algo temporal, que terminaría una vez superada la crisis.

Posteriormente la falta de acciones concretas y la posterior aplicación de políticas neoliberales, conllevaron a que el comercio informal se extienda durante

la década de los Noventa, irrumpiendo cada vez más los espacios públicos de la urbe, provocando deterioro y desorden en la ciudad; asimismo el enfoque modernizador sobre la administración de la ciudad que pretendía reubicar a los comerciantes informales a puestos de comercio organizado, no logró sostenerse con el tiempo debido a que estas iniciativas estaban desprovistas de un plan que sostenga el comercio, así como la falta de mecanismos de diálogo y negociación que tome en cuenta las demandas sociales de los sectores populares e involucren el compromiso de los comerciantes en no volver a las calles.

En este contexto y con el fin de brindar una solución sostenible, paulatinamente se incorpora a la participación de los diferentes actores sociales inmersos en la problemática del comercio informal, en la elaboración de la política pública local que permita su regularización; es entonces que a partir de una gestión de gobernanza, se ejecutan estrategias de diálogo y negociación, que tuvieron como objetivo central incluir las demandas de los comerciantes y debatir posibles alternativas, que permitan a la vez la regeneración urbana de la ciudad.

IV. Hipótesis

La administración municipal del Distrito Metropolitano de Quito, para el tratamiento de la regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo urbano, atraviesa un proceso institucional de cambio sobre su modelo de gestión y normativo, para el desarrollo de la política pública local, e incorpora una dinámica de diálogo y negociación directa con los actores sociales involucrados, para el planteamiento de soluciones bidireccionales bajo un modelo de gobernanza.

V. Pregunta de investigación

A partir de este contexto, el presente estudio busca responder a la siguiente interrogante:

¿Cómo la política pública del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desarrolla mecanismos de gestión para posibilitar acuerdos en torno a la regularización de los comerciantes y la racionalización del uso de suelo en áreas de regeneración urbana?

VI. Objetivos

Objetivo General

Conocer la dinámica de implementación de la política pública municipal, para la regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo urbano, a través de la gestión gobernanza, frente al procesamiento de las demandas sociales entre los actores involucrados.

Objetivos Específicos

Conocer sobre qué modelo de gestión, la institucionalidad municipal maneja las demandas sociales y qué bases aplica los acuerdos en cuanto a la regularización del comercio informal vinculado a la racionalización del uso de suelo urbano, en zonas de regeneración urbana.

Analizar la participación de los comerciantes informales, en relación con la administración municipal para crear mecanismos adecuados al proceso de regularización del comercio informal.

Analizar cómo desde un marco normativo institucional se desarrolla la construcción de la política pública local, en cuanto a la problemática de la regularización del comercio informal, en términos de gobernanza, durante el período 2009-2012.

VII. Estructura de contenidos

El presente estudio está constituido por cuatro capítulos:

El capítulo uno contiene la fundamentación teórica de la investigación, en la que se profundiza las perspectivas de distintos autores, en relación a la política pública y la gobernanza; así como un abordaje temático sobre el comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito. Además se presenta, el marco normativo general, que brinda las directrices para la construcción de la política pública local.

El segundo capítulo hace referencia al comercio informal como una realidad propia de las urbes latinoamericanas como: Buenos Aires, La Paz, Lima, Bogotá, etc. Problemática que surge a partir de características similares de gobiernos con tendencia neoliberal, carentes de procesos participativos en sus formas de gobernar, aplicando políticas que dejaron a gran parte de la población en el subempleo y

desempleo; quienes encontraron en el comercio informal una alternativa de subsistencia económica.

El capítulo tres considera el inicio y evolución del comercio informal en la ciudad de Quito, así como la afectación en el uso del suelo, y cómo paulatinamente esta problemática es considerada por el gobierno municipal, a partir de planes y ordenanzas. Este capítulo procura dar una lectura conceptual general, sobre cómo se construyó la política pública en las diferentes administraciones municipales.

El cuarto capítulo se enfoca en analizar conceptualmente los procesos de gobernanza y construcción de la política pública, sobre las ordenanzas que regulan el comercio informal y ordenan el uso de suelo, durante el período 2009-2012. Procesos que implicaron acercamientos y negociaciones con los actores sociales involucrados; en una aproximación de generar una gobernanza participativa.

Finalmente se desarrollan conclusiones generales que responden a los planteamientos iniciales de la presente investigación y se concluye que la problemática del comercio informal intrínsecamente ligada al ordenamiento del uso de suelo, es una condición social que no es exclusiva de Quito y que debido a la injerencia de esta problemática en la ciudad, conlleva que los gobiernos lo consideren dentro de su agenda política, e incluyan las demandas de los comerciantes autónomos, al constituir un actor fundamental en la dinámica urbana.

VIII. Metodología de investigación

La metodología del presente estudio se acoge a una investigación de tipo exploratoria y descriptiva. Se parte de planteamientos teóricos que sostienen el análisis conceptual del problema, y se analiza la problemática como una realidad propia de la región, en cuanto al comercio informal y su incidencia en la regularización del uso del suelo, lo que conlleva una exploración que permite definir el problema a nivel local con mayor precisión. La investigación descriptiva se evidencia principalmente en el tercer y cuarto capítulo, donde se ahonda en la situación que se suscita en la ciudad de Quito, considerando a la política pública y al modelo de gobernanza como factores esenciales para comprender la evolución del problema.

El enfoque con el que se tratan los datos es de tipo cualitativo, pues la recolección de datos facilitó describir la postura de los diversos actores que forman parte del problema; por un lado, el gobierno municipal como generador de la política pública, y por el otro, los comerciantes informales como actores demandantes de alternativas de empleo e ingreso económico, y al modelo de gestión de gobernanza como proceso integrador y participativo. Al tratarse de un estudio cualitativo prima el enfoque de análisis del caso, a partir de la teoría de los diversos autores abordados en el primer capítulo; no obstante, se manejan datos cuantitativos recopilados de fuentes documentales, que permiten complementar el análisis del caso.

El método de investigación utilizado es el hipotético-deductivo. Se utiliza el método deductivo basado en la lógica y el razonamiento para el análisis e interpretación de la información, tomando como punto de partida hechos generales -casos a nivel regional, nacional y local-, y un marco referencial teórico y temático -acerca de gobernanza, política pública, comercio informal y uso de suelo-, que permite refutar o comprobar la hipótesis inicialmente planteada.

El tipo de investigación, de acuerdo a la fuente de los datos, es bibliográfica documental, considerándose referentes teóricos como relacionados con el tema de estudio, incluyéndose documentos institucionales-municipales como publicaciones oficiales, consultorías, información censal, leyes, ordenanzas, entre otros registros de importancia. Destaca en este punto documentación de carácter interno proporcionada por funcionarios del municipio mediante solicitud personal, que contemplan informes de gestión sobre la regularización del comercio autónomo en el Distrito Metropolitano de Quito, efectuados a partir del año durante 2009. No se utiliza investigación de campo debido a diversos factores de investigación: por un lado, parte de los hechos analizados tienen sus antecedentes décadas atrás, los mismos que ya son sistemáticamente documentados con antelación; y por otro, la dificultad de ubicar y lograr apertura de los representantes del comercio informal que formaron parte de las negociaciones acaecidas antes del año 2012; además prima la postura de manejar el caso, basado principalmente en un análisis teórico sobre la base del marco normativo y legal, que rige a la problemática de estudio.

Las técnicas de recolección de información son igualmente cualitativas, como el análisis documental y el estudio de caso. El estudio parte de un análisis general sobre los antecedentes del comercio informal y la regularización del uso del suelo desde las primeras políticas públicas diseñadas por las diferentes administraciones municipales para enfrentar esta situación, haciendo mayor énfasis en el periodo 2009-2012 pertinente al estudio de caso.

A partir del tema de investigación, se evidencian dos variables, la política pública local como variable independiente -causal- y la regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo como variable dependiente -efecto-; pues se considera que el tipo de política pública y el contexto de aplicación de la misma -en el que toma importancia el modelo de gobernanza-, inciden de forma directa en el tratamiento que se brinda al problema, y que puede llevar o no a una regularización efectiva del comercio informal y su consecuente ordenamiento del suelo urbano.

En el análisis de la política pública como variable, se desprenden indicadores como: el marco legal y normativo -que incluye a la Constitución del Ecuador, leyes, reglamentos, planes de desarrollo territorial y ordenanzas municipales-, la ejecución de la política pública mediante procesos de negociación y toma de decisiones por parte de los actores implicados -Municipio y representantes del comercio informal-, y la gobernanza como modelo de gestión institucional que interviene de forma directa en la construcción, implementación y desarrollo de la política pública.

En relación a la regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo, se identificaron indicadores como el enfoque con el que las administraciones municipales manejaron la situación, en cada periodo de gestión - modelo: neoliberal, modernizador, y del buen vivir-, sobre los procesos de reubicación, capacitación y reintegración, y los resultados obtenidos en cuanto a la regulación del comercio informal y la regeneración urbana.

El procesamiento de la información se efectúa inicialmente, mediante la organización cronológica y temática de los datos, lo que implica también la aplicación de un método histórico-comparativo, en el que se estudia y valora los hechos y la forma en que se mantienen o evolucionan con el tiempo, en este caso,

se observa claramente un cambio en el modelo de gobernanza local en Quito, y que lleva a modificar el enfoque sobre el problema y a plantear soluciones cada vez más integrales. También se realiza una interpretación sobre las diversas acciones, tanto empíricas como normativas, llevadas a cabo por diversas administraciones municipales, a nivel regional, nacional, y en mayor profundidad local, en relación a Quito; transversalmente se realiza una contrastación teórica sobre gobernanza y política pública frente al estudio de caso sobre la regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo.

CAPÍTULO I

PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GOBERNANZA

1.1 Introducción

El presente capítulo aborda un marco general de análisis teórico sobre la política pública, entendida como la acción desarrollada por el gobierno con la participación de la sociedad civil, cuya finalidad es dar respuesta a las diversas demandas, así como ser un recurso de solución a los conflictos. En palabras de Oszlak “las políticas que adopta [el Gobierno] son, en el fondo, tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente” (Oszlak, 1997:5). Este concepto, conjugado con el enfoque transversal de gobernanza a consideración de Rhodes, implica que “El orden en el área de las políticas existe, pero no está impuesto desde arriba, sino que emerge de las negociaciones de las partes afectadas” (Rhodes, 2005:105).

Por tanto, el desarrollo de la política pública enmarcada en el enfoque de gobernanza se convierte en un instrumento incluyente en su modelo de gestión. En este contexto, el presente estudio pretende dar una lectura conceptual sobre el tratamiento de la política pública municipal a través de la gobernanza, encaminada a la regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo en el Distrito Metropolitano de Quito.

La problemática del comercio informal, al ser un conflicto recurrente para la administración municipal, lo convierte en uno de los temas vigentes en la agenda política, puesto que trata de desarrollar una política pública efectiva que brinde una respuesta sostenible -en referencia a la capacidad de llegar a acuerdos de bien común en beneficio de la ciudad-, y que solucione el permanente conflicto del comercio informal hacia una nueva dinámica de mercado formal y regularizado.

En lo concerniente al ordenamiento del uso de suelo, la competencia municipal tiene cada vez más responsabilidad en el tema, asunto que es tratado desde la planificación, a fin de dotar a la ciudad de una estructura eficiente y funcional en su dimensión urbana. Este hecho requiere la adecuación de espacios,

entre los que por años existen problemas como la venta callejera, ambulante e informal, a lo que se suma efectos de inseguridad e insalubridad, entre otros; hechos que hacen permanentes los conflictos, pues la posición de ciertos grupos de comerciantes informales, en ocasiones se contraponen a la planificación institucional municipal.

En este punto, es donde la capacidad de gobernabilidad local se pone a prueba, sobre todo cuando difieren las posiciones entre los distintos sectores sociales, y más aún cuando gremios de los comerciantes informales se encuentran liderados por agrupaciones de carácter político con intereses distintos, acompañados de la injerencia de partidos políticos¹. De modo que, la presión que puede llegar a ejercer los conglomerados sociales ante las resoluciones municipales de ordenamiento, requiere de un ejercicio de gobernanza participativa, a fin de que la política pública municipal se cumpla dado la satisfacción de las demandas en temas de interés colectivo.

Por tanto, la política pública, producto de las mesas de negociación entre las partes involucradas, refleja lo que Torres Dávila identifica como “acciones y respuestas gubernamentales ante las demandas y necesidades sociales de la urbe, con base en el conocimiento de los hechos humanos y culturales, y la administración de los recursos públicos” (Torres D., 2008:86). Esta política llega a ejecutarse mediante la colaboración y participación de la sociedad civil y el entorno privado, bajo la coordinación y/o dirección del gobierno. Reforzando este concepto al marco de gobernanza, se lo debe entender, según Aguilar como “[...] el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia - fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006:90).

¹ Uno de los partidos políticos que tuvo mayor influencia sobre varias agrupaciones sociales, como es el caso de los comerciantes informales es el Movimiento Popular Democrático MPD. “Comerciantes piden regular a informales” (2008), *Diario La Hora*, Quito, junio 26.

1.2 Estado del arte desde el punto de vista teórico

1.2.1 Comercio informal

El fenómeno del comercio informal, desde un abordaje conceptual debe ser entendido como aquello que “[...] está conformado por todos aquellos comercios que no están establecidos en un local específico, que no están apegados a las regulaciones legales, fiscales, ni laborales” (Regalado, 2007:200-201), es decir, toda actividad comercial que se realiza fuera de los parámetros que establece la ley.

Esta actividad denota un fenómeno con implicaciones sociales y económicas que surge como respuesta a la escasa oferta laboral para el sector popular, encontrando en esta actividad una alternativa para generar ingresos. Si bien el comerciante informal se encuentra al margen de la ley, encuentra beneficio en su actividad al percibir mayor rentabilidad por la evasión impuestos, así como el eludir costos por ocupación de infraestructuras apropiadas, recurriendo en la mayoría de veces al establecimiento inapropiado del espacio público.

Cuando se incrementa el número de comerciantes informales suele producirse una concentración geográfica de los mismos en un espacio determinado, configurándose un mercado informal acrecentado que vulnera el ordenamiento del suelo urbano, y los usos previstos para el mismo van siendo abruptamente modificados. Espacios destinados para el tránsito vehicular, peatonal o de esparcimiento se convierten en puestos de venta, de lo cual se deriva una mayor congestión, acumulamiento de compradores, aumento de la inseguridad, detrimento de la higiene del lugar y daños al espacio físico.

La intervención del gobierno local sobre la planificación y administración de la ciudad, que reconoce la problemática del comercio informal como una condición que incide directamente sobre la dinámica social y económica de sus habitantes como en la regeneración urbana de la ciudad, eleva la complejidad de este fenómeno sobre su tratamiento; pues el gobierno debe considerar estas implicaciones sociales, territoriales y económicas, desde la construcción de una política pública incluyente a través la participación de los actores involucrados bajo un modelo de gobernanza, que permita una solución sostenible en beneficio colectivo y de la ciudad.

1.2.2 *Gobernanza y gobierno local*

A la gobernanza², conceptualmente entendida como la capacidad de un gobierno de dirigir o coordinar acciones con la sociedad, Aguilar añade “[...] dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades” (Aguilar, 2006:90). La intencionalidad social viene dada por el beneficio que conllevan las acciones gubernamentales a favor de la mayor parte de conglomerados sociales. Por otro lado, la capacidad de hacer realidad estos propósitos, nos lleva directamente al concepto de gobernabilidad, siendo esta la cualidad de la población de permitir que se ejerza la gobernanza.

Contextualizando esta premisa al caso de la presente investigación, encontramos que en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el ejercicio de gobernanza dado en el periodo 2009-2012 bajo la administración del alcalde Barrera, si bien su gestión contó con la legitimidad social, el proceso de regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo, trajo consigo desacuerdos con ciertos sectores vinculados al comercio informal, quienes adoptaron una posición no siempre abierta para lograr acuerdos, lo que se tradujo en conflictos sociales de disputa de espacios y de poder.

La referencia empírica en asuntos de gobernanza y administración pública era, para Aguilar, la propia acción del gobierno desplegada en América Latina durante parte del siglo XX. No obstante “[...] las ideas y las prácticas de la gobernación y la administración pública se fueron modificando a lo largo del tiempo” (Aguilar, 2006:35). Para el autor, ahora el nuevo enfoque de gobernanza se muestra menos dependiente y centrado en el gobierno y más asociado a los sectores privado y sociedad civil. En este enfoque la administración pública mantiene su capacidad de gobernar “en tanto contribuye a la corrección y efectividad de las decisiones gubernativas” (Ib., 2006:40), adaptando sus prácticas e instrumentos a las condiciones de la economía local y nacional.

El concepto de gobernanza incluye como precondition las instituciones y los recursos (de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos) que hacen que el gobierno esté en aptitud de gobernar a su sociedad, pero su aporte conceptual

² Aguilar considera la gobernanza como la interacción entre actores con fines e intereses comunes; un proceso mediante el cual estos actores deciden sus objetivos de convivencia fundamentales.

peculiar consiste en considerar a las instituciones y recursos estatales como componentes de la acción concreta del gobernar con dos desenlaces posibles: a) las instituciones y recursos actuales posibilitan que el gobierno lleve a cabo ciertas acciones de gobierno y por ende, son factores que facilitan o dificultan que el gobierno desarrolle prácticas apropiadas de interlocución con los sectores sociales para definir o dar sentido de dirección de la vida común como la forma de organización social idónea para efectuar los futuros deseados; pero b) las prácticas políticas que el gobierno sigue en su interlocución ciudadana para dirigir a su sociedad pueden dilapidar o subutilizar el potencial y alcance de los recursos que posee o, en sentido contrario, explotarlo cabalmente y llevarlo al máximo de su capacidad (Aguilar, 2006: 66).

Lo que Aguilar (2006) describe es que la gobernanza, como la administración de los recursos públicos por parte del gobierno, que a su vez le atribuye la capacidad de gobernar, puede llevar a que él facilite vías de comunicación con la sociedad civil para el trazado de objetivos comunes. Sin embargo, esta interlocución puede ser causante de una subutilización del potencial de estos recursos o de llevarlo a su capacidad máxima. Se entiende, entonces, la relevancia de desarrollar una política pública en el campo de la gobernanza, como un instrumento para facilitar y lograr un consenso entre los actores involucrados, a la vez que fortalece la administración pública.

Aguilar señala que, durante el último siglo, se presentan de forma clara dos tendencias en relación con la administración pública: “la primera tendencia se orienta a reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública de la administración pública, mientras que la segunda busca recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la administración pública” (Aguilar, 2006:40). La primera tendencia descrita por Aguilar, nace como consecuencia de la lucha de muchos países bajo regímenes políticos autoritarios en la búsqueda por la democracia y resulta de las actitudes y acciones de los ciudadanos y agrupaciones civiles que, como parte de la gobernanza, dan seguimiento y evaluación a la actuación de los poderes públicos. La segunda tendencia busca fortalecer la reconstrucción de la capacidad de la administración pública que se relaciona directamente con las medidas de ajuste y equilibrio económico.

Además, es necesario considerar que, si bien la aplicación de la política pública para la gestión territorial urbana busca ordenar el territorio y las prácticas

sociales que conlleva a discordias con algunos sectores sociales, el tratamiento de conflictos mediante el ejercicio de la gobernanza es más eficiente si es manejado desde el ámbito local. Como sugiere Torres D. (2008:16), en este caso es más fácil considerar los puntos a favor y en contra que afectan o benefician a las partes, que si se lo maneja desde ámbitos estatales³. El tratamiento de los conflictos mediante la participación del gobierno y la sociedad, forma parte del modelo de gobernanza local.

Por tanto, la participación de la sociedad civil toma vital importancia en la gobernanza a nivel local, pues el gobierno local, investido con el poder que la sociedad le atribuye, debe fomentar la cohesión de los intereses e inspirar a los actores sociales locales como estatales -sociedad civil, empresa privada e instituciones públicas-, a involucrarse en temas de desarrollo social y económico; de esta manera el ámbito local se convierte en el escenario inmediato para la acción colectiva y, por ende, para la negociación entre gobierno y agrupaciones sociales. Además en este contexto, los movimientos sociales funcionan como un puente entre el gobierno y la sociedad civil, a fin de lograr lo que para Torres D. sería “mayor influencia pública en los asuntos de interés colectivo que cuentan con el respaldo de la sociedad” (Torres D., 2008:17); por esta razón, el autor sugiere que los movimientos sociales se encuentren en el “núcleo de la gobernabilidad” (Ib., 2008:17), pues el gobierno, al reclamar sus competencias en escenarios con intereses comunes, busca coordinar las expectativas de actores políticos, corporativos, gremiales, empresariales, etc.

De acuerdo con Torres D. (2008:55), el fortalecimiento de la gobernanza territorial en el país responde a la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal -que surge por primera vez 1971 y es reformulada varias veces, pero que posteriormente es derogada por el surgimiento del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el 2010-, a través de la cual se “profundiza la descentralización, da mayor autonomía económica a los gobiernos locales y amplía la participación ciudadana” (Ib., 2008:55).

³ Lo que el autor Torres Dávila sugiere es que, la gobernanza local ejercida por los municipios, permite una negociación más efectiva con los involucrados en comparación con el gobierno central, el cual maneja una perspectiva mucho más amplia y por ende, considera problemáticas de carácter general a todo el territorio nacional.

Aguilar, por su parte, reafirma la postura de concebir a la ‘gobernanza’ como un modelo en el que “gobierno y sociedad han comenzado a compartir la tarea y responsabilidad de resolver los problemas de su sociedad y, por ende, a abandonar el trabajo en solitario o rivalidad” (Aguilar, 2006:109).

Por su parte, el análisis de Mayntz a la teoría de la gobernanza identifica dos posturas. Por un lado, la gobernanza como “una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (Mayntz, 2005:83). Es decir, un modelo de gestión incluyente, con las competencias propias del gobierno sobre la administración de los recursos públicos, sustentado por la decisión participativa de ambas partes, gobierno y sociedad. La segunda postura conceptualiza a la gobernanza como “los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social” (Ib., 2005:84).

Mayntz (2005:84,8) aborda a la gobernanza como una transición que tiene lugar bajo el eje histórico, político y social, principalmente europeos, en los que se vivenció un cambio en la estructura de poder y en las teorías de gobierno, pasando de la autoridad jerárquica a la cooperación horizontal. Sin embargo, el autor establece que los enfoques mencionados se complementan mutuamente, por lo que el Estado moderno se hace más cooperativo con la proliferación de redes⁴ y la integración social. No obstante, Mayntz (2005:96) considera que una extensión de este paradigma podría ser disfuncional, por lo que requiere mantenerse en equilibrio, el poder y participación del gobierno, como el de la sociedad.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a partir del año 1993 partiendo de un modelo de atención descentralizada, amplió sus espacios de participación ciudadana a través de las Administraciones Zonales, con el fin de crear procesos de mayor acercamiento con la comunidad acorde la particularidad territorial de cada zona. Esto se tradujo en un progresivo contacto con los sectores sociales particulares, como el del comercio informal; cuyos espacios participativos se encaminaron a trabajar propuestas que cambien su posición irregular. Sin embargo, la naturaleza de la actividad de los comerciantes informales evidencia un

⁴ Tanto Mayntz como Rhodes consideran red a “diversos actores interdependientes implicados en la prestación de un servicio” (Rhodes, 2005:106).

dualismo entre el derecho a ejercer una actividad y a sustentarse; y por otro lado, la irregularidad de su condición misma, por lo que convierte en un desafío a gestión de gobernanza municipal, el regularizar dicha situación.

1.2.3 Política pública y gobernanza participativa

La contraposición de los intereses propios de colectivos sociales y las partes en conflicto -sociedad civil, asociaciones del comercio informal y empresa privada-, crea una triada en la que la política pública ejerce como instrumento para alcanzar una coalición, en el que cada parte pueda satisfacer sus propias demandas y reducir la escala del nivel del conflicto. Esta triada está compuesta por: comerciantes informales con intereses colectivos para su regularización; la sociedad civil, que demanda la propuesta de recuperación del espacio público -veredas, calles y plazas, etc.-; y la empresa privada, que exige la regulación del comercio y la oferta justa; sectores que presentan una diversidad de posiciones que deben ser atendidas por el gobierno local como ente ejecutor y regulador a través de la política pública.

Si bien los cursos de acción que resulten de la política pública apuntan a soluciones como: la reubicación de los comerciantes a centros comerciales populares, y/o el otorgamiento de permisos para el desarrollo del comercio desde la formalidad; se presentan como alternativas que apuntan a la preservación y regeneración urbana, sin embargo, es evidente que no se soluciona completamente este problema, ya que aún se registra la constancia del comercio informal en ciertos sectores de la ciudad.

Esto se debe -en parte-, a que, aquellos comerciantes que logran ser reubicados, no alcanzaron niveles suficientes de demanda y otros que se rehúsan a procesar sus respectivos permisos, recurriendo una vez más las calles; a esto se suma que la empresa privada, también se ve afectada en la competencia de los precios de los productos en el mercado, ya su precio es superior al del mercado informal. Además que el municipio exige para el desarrollo de toda actividad comercial obligaciones como -el trámite respectivo para obtener el permiso y el pago de tasas-; procesos que los comerciantes informales no están dispuestos a asumir. Todos estos factores mantienen latente el comercio informal; por lo que es

necesaria la intervención municipal con el aporte de las partes involucradas, apuntando a ampliar las alternativas en beneficio de todos y de la ciudad.

En este sentido, se puede entender la importancia de que la política pública sea según Lahera, “el programa de acción de una autoridad pública o resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Lahera, 2002:13). De acuerdo a este autor, la política pública corresponde a un curso de acción y flujo de información centrado en un objetivo público, determinado de forma democrática, por lo que frecuentemente cuenta con la participación y apoyo de la sociedad civil y del sector privado, pero ejecutado por el sector público.

No obstante, en la práctica el llegar a un acuerdo que pueda encaminar objetivos de forma democrática requiere la realización de procesos de gobernanza participativa a través de diálogos muchas veces extensos y complejos, principalmente cuando se trata de disputa de espacios y de poder; pues, en este caso, puede ser usado como medio de presión por las instituciones sociales o políticas, contrarias al gobierno de turno. Además, las organizaciones de la sociedad civil y sector privado que tienen un grado mayor o menor de interrelación con las instancias públicas, dependiendo de su grado o poder y participación, ocasiona que agrupaciones, como la de comerciantes informales, puedan ser utilizadas como instrumentos de presión política opositora, debido a las connotaciones, tanto sociales como económicas, que puede tener su cooperación o desinterés en la ejecución de la política pública y, por ende, en la gobernanza municipal.

Para Lahera, el concepto tradicional de política pública asigna un papel central al gobierno, pues la sociedad recurre a diversas formas para el tratamiento de los problemas colectivos, por lo que “la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central que no puede darse por sentada” (Lahera, 2002:14). Sin embargo, para el autor, este concepto evolucionó, ya que la política pública -en parte por los adelantos tecnológicos y en comunicación- permite un mayor y mejor acceso a la información del sector público y un incremento de la participación ciudadana. En síntesis, Lahera (2002) considera que el marco actual en el que se desenvuelve la política pública, se basa en el enfoque del sector público sobre sus flujos de

información y participación, pues el cambio partió de la administración a la gestión para llegar a la política pública.

Por otra parte, un modelo de gobernanza idónea adoptado por el gobierno, en el que determinados colectivos sociales, ciudadanía en general y sector privado confluyan en las negociaciones y decisiones sobre la política pública, puede considerarse, de acuerdo con lo que Kooiman propone como una “Gobernanza Interactiva” (Kooiman, 2005:60), pues la sociedad civil tiene participación e influencia sobre la gestión pública. Este concepto se complementa a partir de Rhodes, quien concibe a la gobernanza como un “nuevo proceso de gobierno” (Rhodes, 2005:100), que permite la “gestión de redes” (Ib., 2005:107)⁵. Estas redes organizacionales se componen por conjuntos de instituciones del sector público y privado, por servicios prestados por cualquier combinación entre estas, en gran parte auto-organizadas; es decir, estas redes son autónomas y pueden autogobernarse.

Siguiendo a Kooiman, plantea a “la gobernanza como una propuesta en expansión, que debe tener su base en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales” (Kooiman, 2005:58). En este contexto, “las líneas divisorias entre los sectores públicos y privados se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos” (Ib., 2005:58). Esto supone que exista un cambio en los roles del gobierno al ser necesaria una mayor conciencia sobre la necesidad de co-gestionar con otros actores sociales; lo que no supone que las intervenciones gubernamentales sean obsoletas, sino que se produzca una concienciación de las limitaciones del orden tradicional y el control público como mecanismo de gobierno.

Esto se traduce en un cambio de los modelos de gestión del gobierno, desde un manejo unidireccional a un modelo bidireccional, en el que entran a consideración aspectos, problemas y oportunidades del gobierno como de sus gobernados; es decir, una gobernanza interactiva.

Gobernar desde una perspectiva de interacción intentará, cuando sea posible, atravesar los (aparentemente) claramente definidos

⁵ Rhodes considera a la gestión de redes como la capacidad de llevar a cabo un objetivo a través de otras organizaciones (Rhodes, 2005:107).

límites entre entidades separadas (como los que existen entre gobernantes y gobernados), centrándose en las interacciones translímite entre ellos (Koimaan, 2005:62).

Las interacciones entre el gobierno y gobernados son diversas. Koimaan (2005:71,73,75) considera tres niveles de gobernanza: primero, la solución de problemas y la creación de oportunidades; segundo, la construcción de instituciones; tercero, metas relacionadas con la gobernanza normativa, apoyado en la teoría y la práctica del gobierno y la gobernanza como tales. El caso del presente estudio de investigación se articula al primer nivel, donde la solución encaja en el ámbito de la negociación con las partes involucradas, como instrumento de gobernanza para lograr consensos efectivos en temas de interés colectivo.

El autor además sostiene que, para resolver problemas sociopolíticos, “es indispensable una nueva percepción público-privado de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las cuestiones sociopolíticas y de las condiciones en las que estas surgen” (Kooiman, 2005:72). Por tanto, el camino para la regularización del comercio informal y ordenamiento del uso de suelo, requiere la consideración de los intereses y las relaciones entre los actores que forman parte del problema, sin dejar de lado, la coyuntura e influencia política sobre ciertas organizaciones adversas a la de la administración municipal de turno.

La gobernanza, por tanto, implica la gestión que se realiza desde el gobierno con la participación de los actores sociales, para llegar a fines consensuados y acuerdos reflejados en la normativa de la política pública; lo que justifica su utilización como fundamento para el gobierno municipal y el modo en que se manifiesta en los procesos de negociación y resolución de conflictos.

Desde otro enfoque conceptual, el gobierno local, a través de la política pública, alcanza los fines que persigue en concordancia con las necesidades y demandas de la sociedad y las organizaciones sociales, no siendo necesariamente las mismas para ambos; es decir, llegando a soluciones bilaterales en que las partes involucradas deben ceder algo para ganar y alcanzar fines comunes. Como recalca Oszlak, la política pública nace a partir de la “secuencia de posiciones” (Oszlak, 2006:5) que adoptan las entidades que actúan en nombre del Estado en relación al tratamiento de la agenda pública, mediante alternativas que con frecuencia se

caracterizan “por conflictos y confrontaciones entre actores con perspectivas diferentes y a menudo contradictorias” (Ib., 2006:5).

La decisión de un curso de acción por parte de una agencia gubernamental afectará al grupo, o grupos sociales relacionados, quienes serán representados a su vez, según Oszlak, por “una organización que asumirá la defensa o promoción de los intereses del sector social afectado y lo representará políticamente” (Oszlak, 2007:2), siendo indispensable para el éxito de toda política pública la capacidad de gobernanza del gobierno local para la gestión de las negociaciones y acuerdos.

Los comerciantes informales, se convierten en uno de los actores sociales con peso en las resoluciones administradas por el gobierno municipal, principalmente por la incidencia que tienen en temas referentes a la regeneración de espacios públicos de la ciudad, como es el caso particular del centro histórico, territorio en constante rescate urbano a partir de los últimos años al ser considerado Quito como *Patrimonio Cultural de la Humanidad*⁶. Según Granja sus antecedentes se remontan varias décadas atrás, donde la migración hacia la ciudad, producto de una crisis del campo y, por contraste, una expansión de la urbe; conllevó que un gran número de personas excluidas del sistema laboral formal encuentren en esta actividad una “estrategia de subsistencia” (Granja, 2010:72). Su congregación logra que se conformen como movimiento social, lo que para Torres D. (2008:147) implica que puedan establecer nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad en general, a fin de lograr mayor capacidad de influencia pública en los asuntos de interés colectivo.

La apertura del gobierno a la participación ciudadana en el diseño de la política pública, debería manifestarse no sólo como un derecho sino como un beneficio, pues de acuerdo con Lahera “las personas se interesan y participan en la solución de sus inquietudes, a nivel nacional y a nivel municipal o regional” (Lahera, 2002:21), lo que se traduciría en procesos de gobernanza participativa al considerar a los diversos actores de la sociedad así como del sector privado. “La integración de los esfuerzos gubernamentales y privados para servir algún público [...] lleva a resultados superiores [...], ya que permite aumentar la participación y

⁶ Quito fue declarada por la Unesco como Patrimonio Cultural de la Humanidad el 18 de septiembre de 1978, debido a que posee el centro histórico más grande, menos alterado y mejor preservado de América (Samaniego, 2007:203).

la transparencia” (Ib., 2002:22). Sin embargo, se debe considerar también que parte de este proceso implica que las partes no siempre lleguen a acuerdos, lo que alargaría por tiempo indefinido la toma de decisiones.

El gobierno busca establecer formalmente las “reglas del juego” a través de leyes, el marco de derecho y las instituciones; mientras que las política pública, representa, según Roth, “la realización concreta de decisiones [...] en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio en las reglas del juego operantes hasta entonces” (Roth, 2002:19). Sin embargo, señala Roth (2002:19), la decisión a la que apunta la política pública se logra bajo un consenso, producto de la interrelación de fuerzas de los distintos actores, sobre lo que pesa el reparto del poder en el gobierno -gobiernos jerarquizados o gobiernos multinivel- y el tipo de relaciones establecidas entre éste y su entorno -gobernanza interactiva-.

En cuanto al ordenamiento del uso de suelo y espacio se refiere, conceptualmente se puede entender que la política pública propone cursos de acción y flujos de información que, a nivel local, se traducen en el instrumento que permite la planificación y ejecución de las medidas relacionadas con el ordenamiento territorial. Si bien Salcedo menciona que “el espacio es expresión de relaciones de poder y de dominación, pero al mismo tiempo es en dicho lugar donde los usos y condiciones propuestos por los sectores dominantes son discutidos por los grupos subordinados” (Salcedo, 2007:70). El ordenamiento del uso de suelo puede suponer inconformidad en sectores sociales que se ven afectados por resoluciones en las que sus intereses no se consideraron. Por esta razón, en el éxito de la política pública influye en gran parte la cooperación entre el gobierno local y la comunidad.

Sobre el ordenamiento del uso de suelo, cabe considerar que:

[...] las modalidades de organización espacial de la ciudad resultantes de diferentes modelos urbanísticos constituyen desde nuestro punto de vista un elemento condicionante del modo en que las prácticas sociales que se relacionan con el uso de los espacios y artefactos urbanos cristalizan en un cierto orden urbano (Duhau y Giglia, 2004:262).

En otras palabras, la organización espacial y física de la ciudad condiciona en cierta medida el tipo de prácticas sociales relacionadas con el uso del suelo. El comercio informal, por lo general, suele asentarse en veredas, calles y plazas, cuya

concentración poblacional es alta; afectando el uso de suelo, por el que fue destinado; además, una mayor cantidad de población incide en que una gran cantidad de bienes y servicios sean demandados para satisfacer sus necesidades - entretenimiento, vivienda, abastecimiento, entre otras-, lo que da origen a una oferta mayor por parte de los comerciantes; así como una permanente invasión a los espacios públicos, residenciales o privados que no son destinados para actividades comerciales. El caso del centro histórico de Quito es una de las razones por las que el comercio informal se convirtió en problema de la urbe, ya que a pesar de su ordenamiento sobre el uso de suelo, existe la disponibilidad poblacional para mantener este comercio en funcionamiento.

La necesidad de ordenar el uso del suelo, responde a la búsqueda de un “orden” urbano. Para Duhau y Giglia el orden urbano se rige por dos grupos de normas “El primero corresponde a las normas que están orientadas a la regulación de la apropiación del suelo y sus usos y a la producción de la ciudad”; es decir, los reglamentos y ordenanzas en relación a edificaciones, infraestructura y espacios públicos. “El segundo, a las normas orientadas a la regulación de las prácticas urbanas, u orden reglamentario urbano” (Duhau y Giglia, 2004:264).

1.3 Estado del arte desde el punto de vista temático

1.3.1 Comercio informal y uso del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito

La problemática del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, a partir de un enfoque temático, trae a luz el aporte académico desarrollado por varios autores destacados.

Para Carrión (2002:5) el comercio informal se suele ubicar preferencialmente en lugares donde existe un alto número de transeúntes y una mayor concentración poblacional, por lo que es común que sea un problema evidente en el centro de la urbe, afectando el uso de suelo. En el Distrito Metropolitano de Quito, este problema suscita diversos estudios, enfocados en su mayoría al centro histórico de la ciudad.

El origen de los conflictos, por el mal uso del suelo en el centro histórico se remonta a los años Sesenta, de acuerdo con Carrión, cuando se produce:

[...] una readecuación de las relaciones centro-periferia, a través de un proceso de desconcentración [...] adicionalmente, la centralidad histórica empieza a ser disputada por la nueva centralidad en desarrollo en el ámbito de los valores simbólicos de las actividades políticas, económicas, culturales y sociales (Carrión, 2002:5).

En la década de los Sesenta se producen cambios importantes en la dinámica del centro de la ciudad, ya no sólo como un referente histórico, sino como un lugar donde se generan con mayor frecuencia acciones económicas y de escenario político. En este entorno se posicionaron por mucho tiempo varios de los edificios destinados a entidades gubernamentales y, por otro lado, un gran número de núcleos comerciales constituidos, tanto por comerciantes formales como informales.

El centro histórico de Quito agrupa valores históricos, culturales y religiosos, mientras que a la vez concentra a sectores poblacionales en estado de pobreza, con problemas como el comercio informal⁷, prostitución, venta de drogas, comercio ilícito, entre otros; deteriorando el espacio público por varias décadas. Al respecto Carrión considera necesaria la búsqueda de la sostenibilidad, pues “si no se las procesan adecuadamente [en relación a las problemáticas del CHQ - Centro Histórico de Quito] los valores culturales se erosionarán, la función de centralidad se perderá y sus relaciones internacionales se deteriorarán” (Carrión, 2002:5).

En este punto conforme lo señala Carrión se observa que la gestión municipal a través de “acciones de planificación, instrumentos jurídicos y acciones de intervención directa, no siempre fueron positivas” (Carrión, 2002:6). Sin embargo cimentaron las bases para el ordenamiento de uso del suelo urbano y para los procesos actuales de rehabilitación del centro histórico de Quito; lo que desencadenaría en la reubicación de la población que hace uso prohibido de la misma.

El comercio informal es desde hace varios años uno de los principales problemas en cuanto al mal uso del suelo urbano, no sólo en cuanto a la invasión de las aceras, la vía vehicular, parques, plazas y demás espacios públicos, se refiere; pues los comerciantes informales encuentran en esta modalidad una alternativa permanente de ingresos económicos, sentando dinámicas distintas a las planificadas

⁷ Para el 2002 cerca de 10.000 personas laboraban en este ámbito, según (Carrión, 2002:4).

por el gobierno municipal, sobre todo en lo que respecta a la planificación del centro de la ciudad.

Para Carrión el proceso de transformación urbana de los centros históricos, se presenta en América Latina ya no buscando la expansión territorial hacia la periferia, sino la urbanización de la ciudad existente que “permite construir el concepto de ciudad en red y también pasar de la urbanización de la cantidad hacia la ciudad de la calidad” (Carrión, 2002:9).

La sostenibilidad es para Carrión la vía hacia la revalorización de los centros históricos y “la superación de la pobreza” (Carrión, 2002:17). Carrión considera necesaria la definición de una política de sostenibilidad que permita fortalecer el marco institucional del gobierno con respecto a los centros históricos, “sobre la base de una estructura público-privada representativa, que se articule estratégicamente a la política general del municipio” (Ib., 2002:17).

Para el autor es importante el mantenimiento de los centros históricos no sólo en su dimensión física, sino también en el ámbito histórico y social; por lo mismo, es prioridad la recuperación de estos espacios mediante la participación de los habitantes del área. No obstante, el conflicto se produce con los comerciantes informales, no por ser parte de la población del sector, sino por atentar a la conservación del patrimonio histórico y tomarse los espacios públicos para ejercer su actividad.

Valdivieso por su parte, señala que a partir de la modernización del Estado, la descentralización, al igual que en Carrión (2002), hace que el centro de la ciudad se convierta en un espacio donde el enfoque de “Desarrollo Urbano” revaloriza el centro histórico (Valdivieso, 2007:3). Este nuevo enfoque, basado en el desarrollo y la sostenibilidad, necesita de “nuevos modelos de gestión [...] que puedan establecer las articulaciones convenientes entre las políticas, regulaciones y los requerimientos para lograr intervenciones multidimensionales” (Ib., 2007:3).

El análisis de Valdivieso (2007:9), centrado en la modernización, presenta aspectos relevantes en el proceso de reorganización y legalización del comercio informal, considerando como factores clave a: la incorporación de mayor cantidad de actores involucrados, procesos cooperativos entre el sector público y privado para la definición y construcción de los espacios destinados al comercio minorista,

diferentes cambios a nivel institucional y legal de la municipalidad y la implementación de nuevo equipamiento e instrumentos institucionales⁸.

Valdivieso (2007:13) analiza los centros comerciales populares como parte de las iniciativas municipales destinadas a mejorar la situación de los comerciantes informales, proceso que se manejó de forma paralela entre la construcción de estos centros y los procesos de negociación. Sin embargo, menciona la autora que, años después de la iniciativa los resultados obtenidos, no fueron del todo positivos puesto que un gran número de reubicados vieron afectada su economía y potencialmente buscarían el regreso a las zonas recuperadas (Ib., 2007:12).

Por su parte, el autor Torres Gallardo realiza un análisis sobre la informalidad en el país, a partir de características únicas de este sector como la “falta de protección social, del reconocimiento de los derechos de propiedad o la dependencia de instituciones informales para el desarrollo de su actividad”, como el caso de prestamistas por la falta de alternativas crediticias, entre otras (Torres G., 2010:7). El estudio de Torres G. se centra en la informalidad como condición social, y en las características de este sector, al respecto el autor menciona que:

El sector informal surge como resultado de la presión ejercida por el excedente de oferta de mano de obra y la insuficiente creación de empleo. Ante la necesidad de sobrevivir, la gente se ve obligada a buscar soluciones de baja productividad - bajos ingresos y se dedica a producir o vender algo (Torres G., 2010:11).

En este contexto, la informalidad respondería ante dos perspectivas: el incumplimiento legal: al ser una actividad que no se rige por la normativa y reglamentos legales vigentes, además que la falta de pertenencia al sistema los priva de beneficios como la seguridad social y los coloca en situación de riesgo ante grupos de extorsión; y la expectativa económica: en la que el comercio informal es una alternativa de supervivencia ante la falta de plazas formales de trabajo. Por otro lado, el comercio informal al generar menores costos por ofrecer productos a precios menores que en el comercio formal, vuela frecuente que la

⁸ Dichos instrumentos institucionales se refieren a: 1) Empresas de economía mixta como la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito, La Unidad de Planificación y Gestión, la Unidad Ejecutora del Comercio Popular UECP, y la Unidad de Mando integrada dentro de la Administración de la Zona Centro); y a 2) instrumentos legales como (ordenanza sobre el Comercio en Espacios Públicos y la enmienda a la *Ordenanza 029* sobre Comercio Minorista), implementadas paulatinamente en las administraciones municipales de Mahuad, Sevilla y Moncayo.

población de bajos recursos sea el usuario principal que sustente esta actividad económica.

Granja elabora un análisis sobre el comercio de los sectores populares en Quito y las repercusiones que genera sobre estos, como consecuencia de la implementación de una política pública de renovación urbana, ahondando en la lucha de poderes por el espacio público. Para la autora:

...la política pública aplicada desde los gobiernos locales ha incidido en el tratamiento del comercio popular (y otras actividades urbanas populares) y [...] ha restringido la presencia de las clases populares del espacio público de la ciudad desde mediados del siglo XIX (Granja, 2010:68).

A pesar de que en las últimas décadas varió el enfoque de conservación, modernización y sostenibilidad, para la regularización del comercio informal y como sugieren Valdivieso (2007) y Carrión (2002), el gobierno municipal mantiene negociaciones con las dirigencias de los comerciantes; aún se evidencian una gran cantidad de asociaciones de comerciantes informales⁹ ocupando beligerantemente los espacios públicos de la urbe.

El estudio de Granja busca aproximarse a la perspectiva de la situación que tienen los comerciantes sobre este escenario. A partir de conversaciones mantenidas por Granja (2010:72) con diversos comerciantes, se conoce que, si bien en principio el comercio informal existía, aunque en forma reducida, es con el boom petrolero, que indirectamente afectó el apoyo a los agricultores, por lo que un gran número de migrantes del campo se sumaron al comercio informal en la capital. A tal punto que, después de consolidarse como una actividad lucrativa, muchas personas que pertenecían al sector formal abandonaron sus trabajos para gozar de los beneficios del comercio informal; así, muchos talleres artesanales pasaron de la producción a la comercialización de bienes importados, pues “la mayor rentabilidad del negocio estaba en la comercialización y no tanto en la producción” (Ib., 2010:72).

Es entendible que parte del conflicto nace no sólo desde la necesidad de formalizar el comercio informal, sino porque no todos los comerciantes informales

⁹ De acuerdo con Valdivieso en 1998 sumaban cerca de 96 asociaciones de comerciantes informales apropiadas del espacio público. (Valdivieso, 2007:6)

desean abandonar una actividad que puede resultar rentable, a pesar de la condición de ilegalidad y los riesgos que presenta.

Valdivieso (2009:35) ahonda en el análisis de la recuperación del centro histórico, buscando determinar los problemas de las áreas patrimoniales a partir de las características del comercio informal, de las negociaciones y acuerdos. La autora hace mención a reuniones concertadas entre los actores principales del conflicto, el municipio y los representantes del comercio informal¹⁰; proceso en el cual se pretendió dejar en claro que se trataba de una reubicación y no de un desalojo. Parte de las acciones acordadas en los procesos de negociación con los comerciantes implicaba capacitaciones en temas como la modernización de las formas de comercialización y las ventajas de ello, estrategias de mercadeo, organización participativa, relaciones humanas, entre otras; proceso que a vista de Carrión (2002:58), implicaba intentos de sostenibilidad que a más de reubicar a los comerciantes mediante la capacitación, les preparaban para el proceso de cambio.

Las investigaciones académicas revisadas, contemplan al comercio informal como una realidad y una condición urbano-social, en varias dimensiones, entre las que se menciona:

- la *dimensión urbana*, que aborda el tema sobre el uso inapropiado del suelo, deteriorando la estética de la ciudad;
- la *dimensión social*, comerciantes informales que sentaron una dinámica de comercio popular ilegítimo en zonas no aptas; generando desorden e inseguridad en la ciudad con respecto al resto de la comunidad;
- la *dimensión económica*, cuya informalidad evade responsabilidades fiscales como el pago de tasas, impuestos y demás regalías, que además afectan directamente al comercio formal;
- la *dimensión político institucional*, problema a ser resuelto por el gobierno local, mediante la política pública reflejada en ordenanzas sostenibles, a través de procesos de gobernanza participativa que regulen su actividad.

¹⁰ Valdivieso señala que se desarrollaron cerca de 50 reuniones entre los años 1999 y 2000, durante la administración municipal de Roque Sevilla 1998-2000 (Valdivieso, 2009:74).

Es importante señalar que, a más de las investigaciones académicas mencionadas, se realizaron diagnósticos técnicos desarrollados por organismos internacionales y nacionales, que bajo un enfoque de desarrollo urbano, financiaban proyectos de regeneración del centro histórico, como en el caso de proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Entre los estudios se puede mencionar al titulado *Situación del Comercio informal en el Centro Histórico de Quito* (1990), financiado mediante la Cooperación Española, el *Análisis sobre el Comercio informal en el Centro Histórico de Quito* (1996), llevado a cabo por la Administración General del Municipio de Quito, el *Plan Maestro para el Comercio informal en el Centro Histórico de Quito* (1998), contratado por la Empresa del Centro Histórico de Quito y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, y el *Plan Maestro del Sistema de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito* (2013) desarrollado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, entre otros. Todos estos diagnósticos trajeron importantes aportes que permitieron atender desde el gobierno municipal a la problemática dada por el comercio informal y el mal uso del suelo en zonas urbanas del Distrito Metropolitano de Quito.

1.4 Marco normativo general para la política pública local

La regulación del comercio informal así como el ordenamiento del uso de suelo, están fundamentadas en distintos instrumentos jurídicos generales vigentes, que direccionan los lineamientos para el desarrollo de la política pública local. Como argumenta Roth (2002:19) El gobierno a través de las leyes generales establece las pautas que darán paso al desarrollo de la política pública; cuyo resultado, sean decisiones elaboradas desde la gobernanza y enmarcada en la regla general.

El marco normativo general que reglamentaría la política pública local para la regularización del comercio informal, así como el ordenamiento del uso de suelo se enmarcaría en: la *Constitución de la República del Ecuador* (2008), el *Plan Nacional del Buen Vivir* (2009-2013), la *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario - LOEPS* (2011), la *Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista*

(2010) y el *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD* (2010)¹¹.

La Constitución del 2008, con respecto a los comerciantes informales, en sus artículos reconoce:

Art. 325: Sobre el derecho al trabajo, señala que “El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas” (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008:art.325).

Art. 329: Sobre el reconocimiento y protección al trabajador autónomo, señala que “Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones” (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008:art.319).

Art. 319: Sobre el reconocimiento de diversas formas de organización productiva y económica, señala que:

Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas. [...] El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008:art.319).

Art. 277: Impulsa el desarrollo de actividades económicas para la consecución del Buen Vivir, señala que:

Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: [...] 5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008:art.277).

Este marco constitucional promovería un tratamiento diferente al comerciante informal, buscando integrarlo al comercio formal en calidad de trabajador

¹¹ La última actualización del *COOTAD* se realizó en el año 2014, sin embargo se consideró el *COOTAD* (2010) al tratarse de la normativa vigente durante el período 2009-2012 analizado en la presente investigación.

autónomo. Además señala que el gobierno debe impulsar el desarrollo del comercio y reconoce el derecho de cualquier persona de organizarse para desarrollar actividades económicas.

Por otro lado, la Constitución 2008 sobre el ordenamiento del uso de suelo, establece que será potestad del municipio la planificación del desarrollo cantonal y regular el uso de suelo en los artículos 264 -incisos 1 y 2- y 267 -inciso 1-, entre lo que señala:

Art 264, incisos 1 y 2:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (*Constitución de la República del Ecuador, 2008: art 264*).

Art 267 incisos 1 y 2:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. Inciso 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales (*Constitución de la República del Ecuador, 2008:art.267*).

Es importante además señalar que la Constitución 2008 resalta formas de participación ciudadana sobre las decisiones de política pública, en su artículo 96 señala:

Reconoce todas las formas de organización colectiva de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno; así como de las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos (*Constitución de la República del Ecuador, 2008:art.96*).

En síntesis, la Constitución 2008 establece en el marco de Estado descentralizado, la necesidad de otorgar a los gobiernos locales atribuciones para la planificación y la gestión territorial, por lo que los gobiernos municipales tendrán, como parte de sus competencias, la elaboración de los planes de ordenamiento territorial; lo que les atribuye la potestad de regular el uso de suelo, así como el control y ocupación

del mismo. Sobre todo, hace especial mención en la participación ciudadana para incidir en las decisiones de la política pública y en el control de las mismas.

Posterior a la Constitución 2008, surgiría el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, que incluye políticas, programas y proyectos públicos mediante tres ejes: 1. Poder popular y Estado, 2. Derechos para el Buen Vivir, y 3. Transformación económica y Productiva (*Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, 2009:137).

Entre las estrategias el Plan estableció la “Democratización de los medios de producción, (re) distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización” (*Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, 2009:101), y en el objetivo 6: “Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas” (Ib., 2009:271). Además, el Plan promueve el logro de la igualdad, cohesión, inclusión y equidad social y territorial, lo que ampara a los comerciantes informales bajo el derecho al trabajo, y los integra a procesos de transformación económica.

En relación al uso del suelo, el *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, menciona: El impulso a una transformación de la estructura del territorio nacional requiere que las políticas públicas se articulen con las condiciones y características propias de los territorios. Además, busca promover sinergias inter e intra regionales y sistemas red, formados por grupos urbanos, que favorezcan el desarrollo endógeno del país. Los territorios deben ser entendidos con funciones específicas y articularse de manera complementaria, sin distinciones entre lo urbano y lo rural, sino con políticas específicas que promuevan la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos, salud, educación, nutrición, hábitat digno, entre otros (*Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, 2009:376).

El *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013* impulsaría la descentralización y autonomía de los gobiernos locales en un marco de complementariedad con el plan. Bajo este lineamiento, la política pública, y la gestión sobre el uso del suelo, debe desarrollarse en consideración de la equidad e igualdad y las características de cada territorio; esto implica que, es responsabilidad del gobierno local el velar por el ordenamiento del su uso, y por ende la regularización del comercio en este espacio

Se resalta además que la construcción de la política pública local, con especificidad sobre la regulación del comercio informal, derivaría de la *Ley*

Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario - LOEPS (2011), y de la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista (2010).

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria - LOEPS (2011), en su artículo 135 establece:

Las municipalidades podrán mediante ordenanza regular la organización y participación de los pequeños comerciantes en actividades productivas, comerciales o de servicios que permitan la incorporación y participación de estos sectores en la dinamización de la economía local, para lo cual, propiciarán la creación de organizaciones comunitarias para la prestación de servicios o para la producción de bienes, la ejecución de pequeñas obras públicas, el mantenimiento de áreas verdes urbanas, entre otras actividades (LOEPS, 2011:art.135).

Y la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista (2010), que en su artículo 3 reconoce:

Trabajadora o trabajador autónomo o por cuenta propia.- Es la persona natural que desarrolla actividades de fabricación, producción, distribución y/o comercialización de bienes y/o prestación de servicios, de manera personal, ambulante o fija, habitual o temporal, sin relación de dependencia y cuyo capital de operación no supere los treinta y seis salarios básicos unificados del trabajador privado (*Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista, 2010:art.3*).

Se incluye además en el marco jurídico general al *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD (2010)*, que surge como fruto de un proceso de revisión de todo el marco legal sobre la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados - GADS, e incidiría en un planteamiento diferente en la estructura orgánica y ejecutiva de las municipalidades, que al igual que la Constitución, define sistemas de participación ciudadana, dando cumplimiento a lo estipulado su artículo 96, al respecto el COOTAD, en el artículo 2, incisos b y h referentes a sus objetivos menciona:

b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población; [...] h) La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública (COOTAD, 2010:art.2).

Con respecto al uso público del suelo, ligado al reconocimiento del comercio, en su artículo 417 plantea:

Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, es de forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía, [...] b) las plazas, parques y demás espacios destinados... (COOTAD, 2010: art 417).

Además, con respecto a la venta en espacios públicos el COOTAD, señala en su artículo 428:

Prohibición de ocupar espacios públicos.- Una vez emitida una sentencia por juicio de demarcación y linderos en que fuere parte un gobierno autónomo descentralizado, en su ejecución no podrá ocuparse o cerrarse, a ningún título, total o parcialmente lo que ya constituyere calle, plaza pública o espacio público, en los términos previstos en este Código. Tanto los distritos metropolitanos, las municipalidades como las juntas parroquiales rurales deberán establecer espacios dignos para garantizar el comercio y las ventas populares (COOTAD, 2010:art.428).

Como exhorta el COOTAD a los gobiernos locales, que el uso de los espacios públicos son un bien de uso general y gratuito; sin embargo, reconoce una utilización exclusiva y temporal del mismo y de generar espacios que permitan el trabajo digno de los comerciantes pero establece la responsabilidad de los gobiernos autónomos de controlar y gestionar su uso.

Este marco normativo general, daría la pauta para que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desarrolle una política pública local reflejada en ordenanzas municipales. El contexto de este marco normativo marca un enfoque centrado en el desarrollo de una política pública construido desde la gobernanza, pues promueve la descentralización de las funciones del gobierno central dotando a los gobiernos locales de la potestad sobre su territorio, lo que recuerda a Kooiman, quien señala que “de hecho, la gobernanza «sociopolítica» o «interactiva» es mucho más que un concepto analítico. Es un concepto con una carga normativa importante y su completo desarrollo puede ser considerado como un ejercicio normativo” (Kooiman, 2005:75). El sentido normativo de la gobernanza estaría enmarcado en las leyes y códigos que respaldan el papel del gobierno municipal para su administración territorial, pero también en los que se defiende el derecho

ciudadano de participar en las decisiones y acciones que les compete. Esta interacción generada entre gobierno y gobernados es una de las características más importantes del enfoque de gobernanza necesaria para el desarrollo de la política pública en un marco de democracia.

1.5 Conclusiones

El análisis conceptual sobre el desarrollo de la política pública a través de los procesos de gobernanza como instrumento de gestión participativa del gobierno local, frente a los conflictos que se presentan en el territorio; determina que el papel del municipio, esté presto a co-gestionar con los diferentes actores sociales sobre la administración de la ciudad y sus recursos. De tal manera que la ejecución de la política pública, satisfaga las demandas de quienes conforman la ciudad en sus distintos aspectos.

Los conflictos ocasionados por el desarrollo del comercio informal, así como por el inadecuado uso del suelo, exige al gobierno municipal a conducir procesos que permitan alcanzar soluciones que respondan a las necesidades y requerimientos de los actores sociales involucrados. En este punto es donde la gobernanza es esencial para lograr acuerdos reflejados en una política pública eficiente y sostenible.

Sin embargo, existe un marco normativo general vigente que brinda la potestad al gobierno local para ordenar su territorio, mediante directrices que dan la pauta para generar espacios de participación en temas de interés colectivo, en aras de alcanzar soluciones. Marco normativo que invita a los gobiernos locales a gestionar desde un modelo de gobernanza, donde sea la ciudadanía coautora del desarrollo de la política pública local.

Por otro lado, se debe entender que la problemática del comercio informal y sus repercusiones sobre el uso del suelo, no es un hecho aislado que compete solamente al Distrito Metropolitano de Quito. Esto es una realidad presente en varias ciudades de la región que atravesaron similares formas de gobierno, cuyas medidas dejan a un sector de la población en condiciones de vulnerabilidad, encontrando en la informalidad una alternativa de subsistencia económica en respuesta a una crisis económica.

CAPÍTULO II

EL COMERCIO INFORMAL: UNA DINÁMICA SOCIAL DE LAS URBES LATINOAMERICANAS

2.1 Introducción

Diversos países latinoamericanos atravesaron formas similares de gestión gobierno, sobre todo a partir de la década de los Ochenta y Noventa -cuyo modelo neoliberal-, hace que la intervención estatal sobre la economía y por ende sobre el mercado laboral, haya conllevado a que un sector poblacional vulnerable especialmente aquellos que migraron del campo a la ciudad, se vean afectados por políticas que beneficiaban sobre todo al capital privado, trayéndoles consecuencias de pobreza, exclusión y marginalidad. El comercio informal a nivel regional, surge en parte como respuesta a la crisis económica, quienes buscan en las grandes urbes alternativas de subsistencia, haciendo uso de espacios no adecuados para esta actividad y generándose una dinámica social, que a pesar de que afecta cada vez más a la ciudad, es levemente considerado en la agenda pública de los gobiernos locales.

Torres G. menciona que “el comercio callejero e informal es un fenómeno que se produce en casi todas las ciudades del mundo capitalista occidental” (Torres G., 2010:7), y que, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013:5) para el 2013 se elevó a 130 millones de personas en América Latina y El Caribe. No obstante, el trasfondo social del problema puede hallarse en la falta de una política pública que genere mayores oportunidades de empleo sobre la excedente mano de obra, muchas veces proveniente del área rural:

En las principales ciudades latinoamericanas, el proceso de industrialización, el crecimiento demográfico y las migraciones del sector rural al sector urbano producidas en los últimos años, impiden a las economías absorber el incremento de la fuerza de trabajo, situación que sienta, paulatinamente, las bases para el apareamiento de la informalidad en diversos sectores, como el empleo y la vivienda (Torres G., 2010:11).

La otra cara del problema se encuentra sobre todo en las ciudades capitales, que se presentan como un entorno factible para el comercio informal, principalmente al ser territorios de alta densidad poblacional, razón por la cual la informalidad suele

concentrarse en los espacios públicos del centro urbano. Ante esta situación, que presenta como propia de la ciudad, los gobiernos locales tratan de impulsar diversas vías de acción, para desarrollar una política pública, que presente solución al problema del comercio informal, así como a la regeneración urbana, a través del ordenamiento del uso de suelo. En este capítulo se abordan los casos hitos de la región, suscitados en ciudades como: Buenos Aires, La Paz, Santiago de Chile, Lima, Bogotá, Guayaquil, entre otras.

2.2 El caso de Buenos Aires - Argentina

El comercio informal como realidad en América Latina tiene diversos orígenes, sin embargo, este surge principalmente por un aumento en los índices de desempleo como efecto de dificultades macroeconómicas, fruto de la política neoliberal.

En el año de 1976, se produce en Argentina un golpe de estado militar que se mantendría hasta 1983, resultado del cual surge una política neoliberal que afectó posteriormente a la industria nacional y la calidad de vida de gran parte de la población. En la década de los Ochenta, si bien la situación mejora temporalmente ubicándose el desempleo cerca del 4% y con una población bajo la línea de pobreza de menos del 10% según Morales (2003:¶22); es, a inicios de los Noventa que se produce una fuerte hiperinflación que eleva las líneas de pobreza a más del 30%, misma que a pesar de las diversas reformas económicas desarrolladas - privatización de servicios públicos y apertura de la economía-, se mantendrá de forma similar hasta finales de la década.

El declive económico, incidió en el aumento de los índices de desempleo, impulsando a un sector de la población a la búsqueda de alternativas de subsistencia, surgiendo así el comercio informal. En Buenos Aires el comercio informal, destinado a población de bajos recursos, tiende a ubicarse en los espacios públicos de los sectores más concurridos del centro de la ciudad.

Argentina experimenta a lo largo de los años Noventa y durante el inicio de la década siguiente, un persistente deterioro de la situación laboral y un empeoramiento del panorama distributivo; el marcado aumento de la pobreza es uno de los rasgos distintivos. El empleo informal (no registrado con la seguridad social) asciende al 53% del empleo urbano (Torres G., 2010:41).

Adicionalmente a los factores mencionados por Torres G. (2010), las causas del comercio informal responden también a efectos de urbanismo, sobre el que se produce una despreocupación por la organización del espacio público y por ende en la reubicación de los comerciantes. Esto se relaciona con lo que Perahia (2007) sostiene que -en gran medida- el urbanismo, haya concentrado los esfuerzos municipales y privados en áreas de comercio cerradas. Al respecto señala:

En las ciudades capitales de la Argentina y en particular en la Región Metropolitana de Buenos Aires en esa década [los Noventa] se evidencia una despreocupación hacia la creación de los espacios públicos. Se los reemplaza por shoppings, centros de recreación y deportes, centros de exposiciones, parques temáticos, etc. (Perahia, 2007: 6).

El manejo del espacio público respondía a una política pública elaborada desde el interés en la defensa del capital privado, por lo que la inversión pública, en complemento con la inversión privada, se destinó a la construcción de espacios comerciales que segregaron al comercio informal en la planificación urbana de la ciudad, lo que generó que éste se mantuviera en las calles.

El crecimiento de la informalidad, y el énfasis del municipio en fortalecer espacios de confluencia cerrados -como centros comerciales, urbanizaciones y complejos recreativos-, dejan la puerta abierta para el uso irregular de las plazas y veredas como escenario para la venta ambulante, lo que sumado a la necesidad de la población de buscar alternativas de subsistencia, haya elevado el problema del comercio informal en la urbe.

Se observa además en este caso, la falta de formas de gobernanza interactiva o participativa, conforme lo señala Kooiman en la “gobernanza interactiva” la sociedad civil participa e influye sobre la gestión pública (Kooiman, 2005:60); es decir considera en las decisiones tomadas por el gobierno municipal, las necesidades e intereses de los grupos afectados. Siendo los comerciantes informales como la ciudadanía en general, quienes hacen uso de los espacios públicos, por lo que se debería generar canales de apertura para el diálogo y que de paso al desarrollo de una política pública sostenible, para la resolución del conflicto. Siguiendo la línea del autor en mención, buscando solucionar problemas y creando oportunidades de bien común (Ib., 2005:61). Más por el contrario se evidencia que

el gobierno municipal de la ciudad de Buenos Aires, optó por alternativas que salvaguardaron el comercio privado.

Perahia sostiene que en Argentina en la década de los Ochenta, en cuanto al espacio público “numerosas administraciones municipales impulsaron la peatonalización de algunas calles en las áreas centrales por ser los sectores con mayor vitalidad; con mayor afluencia de público” (Perahia, 2007:¶19), peatonalización que buscó, a más de reducir el flujo vehicular, despejar de la calzada al comercio informal. De acuerdo con Perahia (2007:71) en Buenos Aires, a partir del año 2006, y mediante el Ministerio del Espacio Público, se emprenden acciones para la mejora del espacio público; no obstante, esto implicó el retiro y marginación de los comerciantes.

Al respecto el *Documento Anual del 2001*, de la Unidad Temática de Desarrollo Urbano de Buenos Aires, establece medidas para el manejo del espacio público, señalando:

Recuperar el valor de la diversidad de usos para el espacio público revalorizando y ordenando el comercio callejero y otras actividades sociales y culturales que fueron cediendo terreno en beneficio de la función circulatoria, casi excluyente (Unidad Temática de Desarrollo Urbano, 2001 citada en Perahia, 2007:101).

Una de las acciones tomadas desde el municipio de la ciudad de Buenos Aires para la regularización del comercio informal, fue un proyecto para la regulación de la venta ambulante de alimentos, en el que se establecen protocolos de higiene y seguridad. En el proyecto se propone un “registro de postulantes a los que se les otorgará una zona por sorteo”¹². Estas alternativas buscan una salida al conflicto de forma pacífica, para integrar a los comerciantes informales al mercado formal, mediante la legalización en el comercio ambulante de determinados productos y su reubicación en otros sectores de la ciudad.

El caso de Buenos Aires evidencia que el gobierno municipal generó una política pública, más bien direccionada a recuperar el espacio público, y por efectos regular el comercio informal; no siendo esta la prioridad esencial. Conforme lo señalaría Salcedo (2007:70) el espacio público se convierte en un espacio donde los

¹² “Estudian un proyecto para regular la venta ambulante de alimentos”. (2002). *La Nación*. Buenos Aires, octubre 30.

usos y condiciones son propuestos por los sectores dominantes. Esto se evidencia en la prioridad que dio el municipio y la empresa privada, en la creación de espacios cerrados.

2.3 La Paz – Bolivia, máximo exponente del comercio informal en Latinoamérica

De forma similar que Argentina, Bolivia atravesó una corta etapa de gobierno militar, producto de un golpe de Estado en 1980 caracterizado por la represión a la población, el cual llega a su fin en 1981 para dar paso a gobiernos democráticos; sin embargo, la deuda contraída en años anteriores, sumada a una hiperinflación, impide estabilizar la economía hasta mediados de los Ochenta, bajo el gobierno de Paz Estenssoro, de acuerdo con Alcántara y Freidenberg (2001:73). La aplicación de políticas neoliberales en reemplazo de un manejo estatista, logran frenar la hiperinflación pero también trajo consigo consecuencias negativas para la clase obrera:

En solamente un año [1986], la empresa estatal procedió al despido masivo de prácticamente el 75% de sus trabajadores, más de 27.000 mineros y sus familias, que fueron además expulsados de los campamentos y empujados a la emigración. Lo que no se había conseguido por parte de las élites dominantes en las décadas anteriores mediante la represión, se alcanzó en este momento: el debilitamiento total de la Central Obrera Boliviana y, por consecuencia directa, de los movimientos populares y obreros (González, 2007:75).

En la década de los Noventa se mantendrían las políticas destinadas a estabilizar la macroeconomía como el énfasis en el libre mercado. González (2007:76) menciona que los gobiernos que se dan en la década de los Noventa dependen a nivel económico del apoyo de organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los cuáles se mantienen condicionadamente mientras se aplica el Consenso de Washington¹³. No obstante Bolivia inicia el milenio con una crisis económica que afecta sobre todo a los

¹³ “Este término fue acuñado por Williamson (1990) para codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) como parte de su estrategia de reformas estructurales. Sin embargo, muy pronto su uso trascendió este significado e incluso la intención de su autor, para pasar a emplearse como un sinónimo de ‘neoliberalismo’ ” (Ocampo, 2005:7).

sectores campesinos, indígenas, informales y cocaleros¹⁴, produciéndose la inestabilidad política y económica.

Estos antecedentes incitan a que gran parte de la población en calidad de pobreza y desempleo, opten por la informalidad. Según Torres G. (2010:42) en Bolivia el problema es bastante alto pues el sector informal en general alcanzó el 64% de la población para el año 2000, siendo una de las tasas más altas de América del Sur.

Como causas del comercio informal en Bolivia se cuenta una débil industrialización y una frecuente tercerización de comercios y servicios. De acuerdo con el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario la producción local se concentra en pequeñas unidades económicas, tanto así que para el 2004, el 92% de establecimientos industriales se componían por micro y pequeñas empresas, ocasionando una oferta de empleo insuficiente, y la que existe se maneja de forma eventual o temporal “lo que obliga a la población a buscar otras alternativas de empleo y subsistencia” (Centro de Estudios para el desarrollo laboral y agrario, 2012:1).

En otras palabras, la informalidad en Bolivia pasa de un problema relacionado con las posibilidades de trabajo de los sectores pobres, a ser un modelo no reconocido de negocio ante la falta de empleo formal. “Los factores que inducen a la informalidad son: carga normativa incluidas condiciones del mercado laboral, debilidad de las instituciones, percepción de falta de beneficios de ser formal” (Banco Mundial, 2008 citado en Torres G., 2010:42).

A diferencia de otras ciudades como Buenos Aires, Lima o Quito, la informalidad en La Paz, no se concentra solamente en el centro histórico, sino que se trata de una realidad a nivel general, considerando el alto porcentaje de la población que opta por esta alternativa de trabajo. En este sentido, el comercio informal se convirtió en una de las principales actividades de subsistencia para gran parte de la población; lo que implica que el conflicto requiera soluciones a gran escala, ya no tratándose de la reubicación como respuesta a un problema de invasión del espacio urbano, sino bajo medidas macroeconómicas y sociales desde

¹⁴ De esta forma se los conoce a los encargados de la producción de la planta de coca en Bolivia.

el gobierno central que permitan la apertura de nuevas plazas en el mercado laboral.

Para el gobierno municipal de La Paz, el manejo del espacio público fue difícil a tal punto que:

La circulación peatonal por el Centro de la ciudad de La Paz, casi siempre esta interrumpida por comerciantes callejeros que paulatinamente se asientan en las calles de la urbe, con el tiempo éstos consolidaron su actividad incluso hasta formar verdaderas redes comerciales, que actualmente están imbricadas en imaginario social (Virreira, 2010:2).

En La Paz, el principal instrumento de planificación del municipio es el Plan de Desarrollo Municipal del año 2007 desarrollado bajo la administración de Juan del Granado Cosio, en el que, de acuerdo con Virreira, se establece el lineamiento “Municipio productivo y competitivo”:

...define directrices para desarrollar proyectos, en los cuales se contempla acciones de apoyo al comercio asentado en la vía pública estableciendo acciones concretas como: la reglamentación de la ocupación de espacios públicos, regularización del comercio informal a través de la reorganización de los puestos de venta en mercados y vías públicas, revitalización de mercados y centros comerciales, capacitación de gremialistas y vendedores para mejorar su actividad (Virreira, 2010:4).

En este caso los comerciantes se agrupan en asociaciones y organizaciones gremiales, lo que impulsa, junto con un modelo de gestión de gobernanza participativa por parte del municipio, negociaciones para lograr una política pública destinada, según Virreira, al “mejoramiento de ingresos y de condiciones de trabajo de los comerciantes en vía pública, creación de una red de espacio públicos y mejora de la imagen urbana, y, el *Plan Maestro del Casco Urbano Central*¹⁵” (Virreira, 2010:6).

El caso de La Paz muestra que el desarrollo de la política pública, no apuntó a reubicar a los comerciantes informales a espacios de comercio formal; sino que el gobierno local legitima esta dinámica, brindándoles adecuaciones sobre el espacio público bajo la idea de mantener la imagen urbana de la ciudad. Lo que evidencia

¹⁵ Plan Maestro urbano del 2004, de La Paz, Bolivia; en el que se diseñaron proyectos como revalorización de calles y vías públicas, y revalorización del comercio formal en sectores populares, según Virreira (2010:4).

el posicionamiento que las asociaciones y gremios de comerciantes informales logran tener sobre el ordenamiento del suelo y uso del espacio público.

Al respecto, si retomamos el enfoque conceptual de Oslak vemos que el caso de la política pública desarrollado por el gobierno municipal de La Paz alcanzó los fines que perseguían los comerciantes informales, no siendo necesariamente lo óptimo que el gobierno local aspiraba respecto a su planificación urbana. Es decir, si se lograron soluciones bilaterales en que el gobierno local cedió más hacia las demandas de su parte negociadora, con el fin de lo que para Oslak sería el beneficio de la política pública destinada alcanzar fines comunes a pesar de existir “perspectivas diferentes y a menudo contradictorias” (Oslak, 2006:5).

2.4 Santiago de Chile: el comercio informal como respuesta a la crisis

En Chile el problema del comercio informal tiene sus antecedentes a partir de la década de los Setenta, cuando el gobierno de la Unidad Popular de Izquierda llega al poder, enfrentando una economía debilitada por la inflación. Boeninger (1997:167-8) menciona que entre las medidas de este gobierno se encontraban planes de nacionalización, aumento salarial, incremento del consumo, disminución de la inflación, la reforma agraria y la nacionalización de las minas de cobre. Sin embargo, el gasto público se elevó como consecuencia del aumento salarial y para 1972, Chile se encontraba en una nueva crisis inflacionaria, en la que Estados Unidos tomó parte según Schatan (2005:30), misma que desencadenó en el colapso económico y golpe militar de 1973, gobierno que implantó políticas de corte neoliberal encaminadas a una economía libre de mercado.

Si bien a gran escala las medidas adoptadas durante la década de los Setenta y Ochenta, en Chile logran frenar la crisis económica del país, el sector campesino es afectado, pues se pone fin a la reforma agraria y parte de las tierras expropiadas fueron devueltas o subastadas, por lo que una gran cantidad de pobladores de sectores rurales se vieron desempleados y sin tierras, entre los que migraron a la ciudad buscando algún tipo de ingreso económico; una de las alternativas fue el comercio informal.

En Chile la informalidad aparece con fuerza desde los Ochenta, en donde la recesión económica debilita fuertemente el mercado laboral y los índices de

desempleo se elevan. La informalidad surge a través de la venta ambulante en la vía pública y en las plazas principalmente, cuyas consecuencias reflejaron la obstaculización del tránsito vehicular y peatonal, falta de higiene, aumentó el riesgo para la comunidad y la destrucción del patrimonio público.

Sin embargo, con el pasar del tiempo el problema se mantiene, como menciona Torres G. “este proceso se ha acentuado en los últimos años, ya que la informalidad en Chile no es sólo un problema de desocupación laboral, sino de desinformación e, incluso, de temor por parte de microempresarios con baja educación y capital” (Torres G., 2010:42).

Como respuesta a la necesidad de regularizar el espacio público y lograr un diseño urbano, surgen en Chile diversas políticas como la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* (1979), que buscaba dotar al gobierno de la capacidad de gestionar y controlar el uso del suelo agrícola rural y urbano; la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* (1985); y a nivel local, el *Plan Regulador Metropolitano de Santiago* (1994) modificado en 1996, 2006 y 2008 (Pozueta y Porto, 2008:89), en el que se reduce el límite urbano y se concentra en la densificación¹⁶.

Sin embargo, estos documentos se enfocaron en la determinación del uso de suelo, sin contemplar acciones para la reubicación y regulación de los comerciantes informales, siendo notoria la falta de una política pública integral que brinde solución no sólo al destino del uso de suelo, sino que incorpore alternativas para quienes forman parte de la dinámica social de la urbe, como es el caso de los comerciantes informales. Al respecto, en palabras de Oszlak, las políticas deberían contemplar, “tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente” (Oszlak, 1997:5).

2.5 El comercio informal, un problema para el Centro Histórico de Lima-Perú

En Perú la década de los Noventa marca el establecimiento de un modelo de gobierno neoliberal, mismo que, si bien trató disminuir la pobreza y fomentar el crecimiento económico, brotó en una fuerte desigualdad.

¹⁶ La densificación conlleva el aumentar el volumen de población por kilómetro cuadrado mediante construcción vertical, evitando la expansión de la ciudad.

Esta desigualdad implicó que las oportunidades laborales se reduzcan y que la empresa nacional y local este en desventaja con respecto a las grandes cadenas multinacionales; producto de políticas neoliberales de libre acceso de mercado, que trajo inequidad en las condiciones de competencia. Al amparo de este contexto, surge el comercio informal, cuyo beneficio del vendedor era la evasión del pago de las tasas e impuestos propias del comercio formal, como menciona Loayza “la informalidad surge cuando los costos de circunscribirse al marco legal y normativo de un país son superiores a los beneficios que ello conlleva” (Loayza, 2008:44 citado en Torres G., 2010:16).

El comercio informal se convirtió en un problema que se concentró en el área urbana del centro histórico de Lima, sin embargo, la necesidad de su resolución se posiciona a partir de 1994, dos años después de su declaratoria como *Patrimonio Cultural de la Humanidad* en 1992. Al respecto Granja menciona que:

[...] en este año [1992] se define que los centros históricos deben ser tratados como un área en la que intervienen varias funciones, sociales, económicas, culturales, urbanísticas y medioambientales. En el ámbito cultural, se habla de la historia como parte fundamental en la identificación del patrimonio y en este caso, al igual que en Quito, las clases populares y la cultura indígena fueron excluidas deliberadamente de la memoria oficial de la ciudad (Granja, 2010:56).

El alejamiento de las clases populares, en un intento por elevar las características socioeconómicas del centro histórico de la urbe, como un atractivo para el turista o el inversor; sólo impulsó el incremento del comercio popular y ambulante en el sector, debido a su mayor dinámica social y poblacional.

Sin embargo, se observa que en el caso de Lima, el problema no sólo responde a factores macroeconómicos, sino también a las propias acciones del gobierno local, al descuidar el desarrollo de una política pública sostenible que solucione el problema de manera integral. Como sugiere Granja:

[...] al igual que en la ciudad de Quito, el patrimonio de Lima excluía a las clases populares de los planes de renovación del centro de la ciudad, y sobre todo a los comerciantes informales, quienes debían desalojar las calles, ya que se las consideraba como opuestas al desarrollo turístico de la ciudad (Granja, 2010:57).

En el caso de Lima, no se dan formas de gobernanza participativa, al margen de que el gobierno local gestiona tan sólo con la empresa privada para tratar de convertir al centro histórico en un atractivo turístico; en este sentido, la falta de negociaciones vinculadas a los demás actores sociales, deriva en conflictos entre los comerciantes y la policía municipal encargada de desalojarlos¹⁷.

Es evidente que para el caso de Lima, el desarrollo de la política pública fue guiado principalmente por el potencial turístico y los beneficios lucrativos que representa esto para la empresa privada, demostrando la carencia de una gobernanza incluyente por parte del municipio con el resto de actores sociales que componen la ciudad. Esto si se parte, desde lo que para Kooiman implicaría una gobernanza cuya base esté “en el desarrollo social y sea particularmente atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales” (Kooiman 2005:58); sin embargo en el caso de Lima, el municipio tan sólo conjugó intereses a las demandas de la empresa privada, descuidando el desarrollo social de sus habitantes.

2.6 Conflicto y comercio informal en Bogotá y Medellín - Colombia

La situación particular de Colombia está marcada por el conflicto armado interno que surge desde la década de los Sesenta con diversos grupos guerrilleros¹⁸, lo que desencadenó en una ola de migración interna de los campos hacia las ciudades; sin embargo, la oferta laboral que ofrecían las urbes, no era lo suficientemente amplia ni diversificada para acoger a la población migrante, es así que el comercio informal se presenta como una alternativa de ingresos en la ciudad. Vergara sobre el comercio informal en Medellín, menciona que:

[...] los conflictos por el espacio urbano en la ciudad de Medellín emergen, con mayor intensidad, a mediados de los años Noventa. La reorganización espacial, derivada de la articulación de la ciudad con la economía mundial y el escalamiento del conflicto político armado en el departamento de Antioquia [...], son factores que influyen en la aparición de distintas contradicciones en torno a la apropiación y producción del espacio (Vergara, 2009:142).

¹⁷ “Lima: Violento desalojo de comerciantes en Plaza de Armas” (2015). *Perú.com*, Lima, febrero 6.

¹⁸ Se trata de un conflicto interno en el que se desarrollaron violentos enfrentamientos entre el Estado, la guerrilla (por la extrema izquierda), y los grupos paramilitares (por la extrema derecha). (Moreno, 2008:12)

No obstante, la política liberal actual de Colombia, da paso al libre comercio que entre sus desventajas, está el hecho de afectar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas ante las multinacionales, y de los sectores agrícolas, quienes deben reducir precios y producir más para enfrentarse al mercado proveniente del extranjero. De esta manera, la población que no puede mantener la competitividad de su producto no tiene más alternativa que el comercio informal, pues la evasión de tasas e impuestos les permitiría comercializar su producto a precios bajos y con una ganancia mayor.

Para Vergara la gestión del espacio público, se debe realizar desde la finalidad que el espacio tendrá:

[...] uno de los pasos para comprender el conflicto por la apropiación y producción del espacio público en el centro de la ciudad, es dimensionar, a través del análisis de las políticas públicas, el sentido simbólico que adquiere dicho espacio, y, a su vez, develar cómo –a través de la materialidad de ese discurso– se crean formas de ordenación que contienen y confinan este tipo de conflictos (Vergara, 2009:147).

El espacio público se convierte en eje transversal de la política pública de desarrollo en Medellín, de acuerdo con Vergara (2009:148) promoviendo la democracia, “lo público sobre lo privado” (Ib., 2009:148); sin embargo, en la práctica se busca formar en la ciudad, entornos necesarios para adaptarse a la globalización y la internacionalización de la economía, en la que no tienen cabida los comerciantes informales.

En los planes de ordenamiento de las últimas décadas -*Plan Estratégico del Área Metropolitana* de 1995 en la administración municipal del ex alcalde Sergio Naranjo, *Plan de Ordenamiento Territorial* de 1999 en la administración del ex alcalde Juan Gómez Martínez y el *Plan de Desarrollo* 2012-2015 en la administración del presente alcalde Aníbal Gaviria Correa-, el conflicto por la apropiación del espacio público por informales es asumido como un problema que causa el deterioro físico y social, principalmente del centro histórico. Considerando esto Vergara señala que “[...] la falta de legitimidad del Estado y la laxitud normativa, no han permitido una intervención efectiva para recuperar el espacio público” (Vergara, 2009:148); no obstante, las acciones por parte de las administraciones locales buscan la recuperación del espacio mediante la

reubicación y negociación, esta última a baja escala, construyendo centros populares y el proyecto de bazares populares¹⁹ por ejemplo, en el que se logró la negociación y coordinación de los comerciantes informales para su reubicación y legitimación en espacios públicos destinados para esta actividad en el mismo centro de la ciudad.

Se desarrollaron capacitaciones a los comerciantes con la finalidad de que sus actividades se legalicen. Estas acciones permiten al gobierno municipal reducir la problemática del comercio informal como invasor del espacio público; sin embargo, el problema persiste ya que cuando un informal deja su espacio, otro comerciante tomaría su lugar más adelante.

En el caso de Bogotá, Gómez menciona que para el 2005 “existen cerca de cien mil personas en la calle viviendo de la economía informal” (Gómez, 2006:4), no obstante, sugiere que si bien el comercio informal se apropia del espacio público, no debe considerarse como un problema, sino como una condición propia de la urbe, como parte del desarrollo de una ciudad, mencionando que a medida que crece y mejora la economía también aumenta el comercio informal, pues hay más gente que compra sus productos; además que muchos vendedores informales lo hacen como alternativa al desempleo, lo que hace compleja esta situación.

Bogotá pasó de una política de recuperar el espacio público con mucho garrote y poca zanahoria, en la alcaldía de Enrique Peñalosa 1998-2000, a diseñar políticas y tener que negociar la salida de quienes ocupan el espacio público, a raíz de varios fallos de la Corte Constitucional, por tratarse en su mayoría de personas pobres y altamente vulnerables. Esto hizo que desde finales de la alcaldía de Antanas Mockus 2001-2003 y el comienzo de la administración de Lucho Garzón 2004-2007, los vendedores se tomaran de nuevo las vías, frente a la dificultad de sacarlos a la fuerza.²⁰

En la alcaldía de Enrique Peñalosa del partido conservador, en el año de 1998, se presenta el *Plan de Desarrollo Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá*, 1998–2001; en el que se busca mejorar la calidad de vida de sus habitantes, considerando como una de sus prioridades, de acuerdo con Simanca, “la recuperación del espacio público a través del incremento de la calidad y cantidad

¹⁹ De acuerdo con Vergara los bazares son centros comerciales para la venta de diversos productos y servicios para el sector popular. (Vergara, 2009:151)

²⁰ “Vendedores ambulantes por doquier”. (2014). *Semana*. Bogotá, mayo 31.

del mismo para los bogotanos” (Simanca, 2008:60) y para 1999 se crea la Defensoría del Espacio Público para la administración del patrimonio urbano. Como parte de este plan se pretendía reubicar a los vendedores ambulantes, previa capacitación a los mismos; sin embargo, factores como la violencia interna, el desplazamiento por el conflicto armado, el desempleo, entre otros, dificultó estas iniciativas. Los conflictos con la policía se hicieron presentes con el desalojo y el decomiso de mercadería. Según Simanca (2008:62) en el año de 1999 la Corte Constitucional²¹ se pronuncia a favor de los vendedores ambulantes, quienes reclamaron que las medidas de desalojo y decomiso vulneraron sus derechos.

Durante la alcaldía de Antanas Mockus año 2001 y comienzos de la de Garzón año 2004, ambos del Polo Democrático Independiente, consideraron el acercamiento y la negociación como salida para su reubicación. En este período surge el *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2001-2004*, en el que se propuso:

[...] ‘generar y apoyar alternativas de organización, capacitación, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios’ y [...] ‘promover, con criterio empresarial y contenido social, la incorporación de vendedores ambulantes y estacionarios a la economía formal, procurando mejorar su calidad de vida en aspectos económicos, educativos y de seguridad social’ (Simanca, 2008:71).

Las iniciativas destinadas al diálogo se enfrentaron a la falta de políticas públicas y de una “política más permisiva de los gobiernos de izquierda frente a este tema, que hizo que los vendedores se multiplicaran, pero también que se crearan mafias que hoy cobran por usar una esquina o calle concurrida”²². Además, la disminución en los controles por parte de la policía metropolitana facilitó el aumento del comercio informal, y surgieron extorsionadores quienes cobrarían un determinado valor al comerciante por el uso de las cuadras o aceras bajo su control. Si bien, los beneficios del comercio informal para el vendedor representan una mayor ganancia, también vulnera sus derechos; y la falta de control y regularización, dificulta el realizar un seguimiento sobre el número de comerciantes en esta situación.

²¹ La sentencia SU 360 del 19 de mayo de 1999, determinó que los conflictos deben resolverse mediante un proceso judicial, caso contrario no procede el desalojo. (Corte Constitucional de la República de Colombia, 1999)

²² “Vendedores ambulantes por doquier”. (2014). *Semana*. Bogotá, mayo 31.

Para el año 2005 se presenta el *Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá*, en el que se menciona:

- a) Actualizar y modernizar las zonas centrales, aumentando y equilibrando el espacio peatonal, lo mismo que la infraestructura de servicios públicos, así como la estructuración de un número de proyectos inmobiliarios; b) construir un conjunto de espacios análogo al sistema vial, que permita la ampliación de las áreas de ventas, la cantidad de vitrinas y la ocupación de los centros de manzana (Montenegro, 2005 en Gómez, 2006:1).

Estos lineamientos consideran que la ampliación de las áreas de ventas se la puede lograr mediante pasajes comerciales, plazoletas comerciales adyacentes al espacio público, patios y espacios comerciales como centros de manzana y plazas viales. En este sentido se observa como el comercio informal no pretende ser erradicado, sino reubicado, y que a diferencia de otros países, la reubicación de los comerciantes tendría lugar en un sector cercano al que se encontraban, con el fin de mantener su demanda.

En el año 2014, se llevaría a cabo un censo de vendedores ambulantes²³, la mayor parte de vendedores informales registrados entraron en programas de capacitación para lograr su reubicación y reintegración al mercado formal.

En el caso de Colombia, se observa que en las ciudades del Medellín y Bogotá, los procesos de gestión de los gobiernos municipales pretenden ser incluyentes; sin embargo Bogotá es un claro ejemplo de cómo la falta de negociación directa con comerciantes desencadenó conflictos entre la policía y los comerciantes, situación similar a la que señala de Torres D., al mencionar que:

[...] cualquier política pública que busque fortalecer los sistemas económicos desde la base productiva, tiene que estar estrechamente vinculada a un nuevo ordenamiento del territorio nacional que aumente las potencialidades locales y no las disperse en nombre de atomizados proyectos económicos localistas (Torres D., 2008:171).

En Bogotá las acciones para la regulación del uso de suelo se acogieron a criterios de desarrollo económico privado, incentivando núcleos de comercio en los que la presencia de los comerciantes informales afectaría la competencia del comercio formal, lo que hizo necesario su desalojo, sin embargo, como propone Torres D., el

²³ En el censo se registraron 42 mil vendedores de un estimado de 80 mil vendedores en Bogotá. “Vendedores ambulantes por doquier”. (2014). *Semana*. Bogotá, mayo 31.

desarrollo económico local debe ser impulsado por políticas públicas que fortalezcan a la localidad, siendo los comerciantes informales, potenciales individuos de la base productiva.

2.7 Comercio informal en las principales ciudades del Ecuador

En el Ecuador la informalidad es una constante en las principales urbes del país - Quito, Guayaquil, Ambato, etc.-; ciudades que al estar en constante crecimiento poblacional, constituyen un punto atractivo y efectivo para el comercio informal y por ende hacer uso inapropiado del suelo, sobre todo en cuanto a espacios públicos se refiere.

La ciudad de Guayaquil es apetecida al comercio informal, pues su condición de puerto marítimo condujo a que se constituya como una gran urbe, destino de un alto número de migrantes de diversos sectores rurales sobre todo de la costa; sin embargo, al igual que en Quito, la ciudad no dispone de plazas de trabajo suficientes para absorber a la población entrante, lo que dio origen a diversas formas de informalidad [comercio ambulante, puestos fijos, venta en semáforos, en eventos deportivos y musicales, entre otros]. Además estaría también conformada por pobladores propios de la ciudad, que ven en el comercio informal una alternativa subsistencia laboral.

El sector privado se siente afectado por la competencia que supone el comercio informal, así por ejemplo “la Cámara de Comercio tiene una postura contraria al sector informal, pero reconoce que a los vendedores ambulantes se les hace complicado formar una empresa, por costos y trámites”²⁴, lo que influye en que, con apoyo del municipio en su búsqueda por promover el turismo en la ciudad, determinados sectores hayan recibido un tratamiento más enfatizado en el control del espacio público y el mejoramiento del mismo a nivel estético y funcional, dando paso a la construcción de locales comerciales populares para su reubicación.

²⁴ “Comerciantes informales, parte de la historia y el desarrollo de Guayaquil” (2013). *Ecuavisa*. Quito, octubre 01.

En los últimos años en Guayaquil se presentaron diversos enfrentamientos entre los policías metropolitanos y los comerciantes informales²⁵, acontecimientos que reflejan el constante conflicto que se vive en Guayaquil y la intolerancia municipal respecto al comercio informal.

El tratamiento de los problemas en el espacio público tuvo una connotación diferente entre Guayaquil y Quito; si bien ambos municipios apuntaban a la seguridad de la urbe, el municipio capitalino resguardó en parte sus medidas para reducir los niveles de delincuencia que conllevaba la informalidad, mientras que en Guayaquil la represión por parte de la policía municipal marcaba el eje en su misión, como sugiere Allan:

La implementación de políticas de seguridad tuvo énfasis distintos: en Guayaquil, por ejemplo, estuvieron centradas en actividades más punitivas y represivas enmarcadas en la lógica de la seguridad pública; mientras en Quito, se ha intentado aplicar un enfoque más ligado a la seguridad ciudadana, a través de una visión más integral del problema (Allan, 2009: 4).

Los enfrentamientos frecuentes entre la policía municipal y los vendedores ambulantes son el producto de una política local de “cero tolerancia” implementada en la búsqueda de aumentar la seguridad ciudadana, como lo sugiere Allan:

Asimismo, como complemento a los cambios urbanos se estableció el proyecto “Más Seguridad”, diseñado según las autoridades para combatir a la delincuencia. [...]El plan “Más Seguridad” se ejecutó desde el año 2000, bajo la administración del Alcalde Jaime Nebot, enmarcado en un accionar que enfatizaba el mejoramiento logístico de la policía nacional; la coordinación de ésta con la policía metropolitana para realizar patrullajes en la ciudad; la colocación de cámaras de vigilancia en varias zonas; la creación de una policía local autónoma; y, la implementación del enfoque “cero tolerancia”. [...] A esto hay que añadir violentos procesos de desalojo (sobre todo durante el período 2000-2005) de vendedores/as ambulantes que dejaron centenares de personas heridas y detenidas (Allan, 2009:5).

El control del espacio público se lo realizó desde el marco normativo local. Dentro de las ordenanzas desarrolladas en Guayaquil para la regularización del espacio público y de la venta informal se menciona la *Ordenanza sustitutiva de la*

²⁵ Véase por ejemplo “Incidentes en desalojo de vendedores informales en la avenida Orellana,” (2013), “Fuertes enfrentamientos entre metropolitanos e informales tras desalojo” (2012) y “Comerciantes informales en huelga por violentos desalojos” (2009)

ordenanza que norma la instalación de kioscos y carretillas y demás formas de desarrollo de la actividad comercial en espacios públicos de la ciudad de Guayaquil del 29 de abril del 2006. En esta ordenanza se menciona:

Artículo 1.- Objeto.- La presente Ordenanza tiene por objeto regular la ubicación, usos, especificaciones técnicas y demás requerimientos a ser cumplidos por los propietarios de kioscos y carretillas que se instalen en los espacios públicos en la ciudad de Guayaquil.

Artículo 6.1.5. PROHIBICIÓN.- Se prohíbe la venta ambulante y todo tipo de comercio informal (*Ordenanza sustitutiva de la ordenanza que norma la instalación de kioscos y carretillas, 2006: arts.1 y 6.1.5*).

Esta ordenanza establece la capacidad del municipio, en conjunto con la policía metropolitana, de tomar medidas para evitar la congestión del tránsito peatonal o vehicular, y sobre todo, prohíbe la venta ambulante y el comercio informal.

El caso de Guayaquil respecto al comercio informal, evidencia que las medidas tomadas por el gobierno municipal apuntan a mejorar la imagen de la ciudad, procurando ocultar aquello que afecta a la vista de la regeneración de su infraestructura urbana. Esto responde a la creación de comercios populares en donde son reubicados cierto número de comerciantes; sin embargo, su política pública deja de lado una visión integral que genere alternativas distintas atractivas para este sector comercial. La medida de coerción ejecutada desde la policía municipal para desalojar a los comerciantes del espacio público, muestra la falta de acercamientos y diálogos directos con los comerciantes para el logro de acuerdos de bien común. Esto reflejaría lo que para Rhodes (2005:105) sería una política impuesta desde arriba, más no de las negociaciones con las partes afectadas, alejado de un proceso de gobernanza incluyente, en su modelo de gestión municipal.

Otro caso similar y representativo es el comercio informal que se suscita en la ciudad de Ambato. De acuerdo con Poveda (2009:15) el sector informal en Ambato alcanza cerca del 25% de la población económicamente activa de la ciudad.

Entre los sectores más afectados por este problema se hallan en “un tramo de la calle Tomás Sevilla, entre las también concurridas calzadas Juan Benigno Vela y Cevallos. El otro es la prolongación de la Tomás Sevilla a lo largo de 7

cuadras”²⁶. La cantidad de informales rondó, para el 2013, entre los 1.000 y 1.200 informales de acuerdo con el diario *El Comercio*.²⁷

Las acciones municipales para hacer frente a este problema no se cimentan en la negociación, aun cuando existe la *Pre asociación de Comerciantes Informales*, el desalojo se mantiene como forma de control²⁸.

En el caso de la ciudad de Ambato, el sector de los comerciantes informales a pesar de encontrarse organizados, no pueden hacer eco en gestión municipal, ya que las acciones para el control y regularización responden principalmente a la defensa del uso de suelo por parte de la policía municipal, solicitando el retiro de los comerciantes, o llegando al desalojo cuando se niegan a hacerlo. Evidenciando la carencia de un modelo de gobernanza incluyente, por parte del gobierno municipal.

La política pública desarrollada por el gobierno municipal de Ambato, no se desarrolló mediante la interacción con los actores sociales involucrados, lo que para Roth, se acoge a un enfoque de desarrollo de políticas públicas centrado en el Estado:

El Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios. La acción pública es principalmente un resultado de las elecciones realizadas por los decisores políticos y por los altos funcionarios públicos. [...] Son los individuos y los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia de políticas públicas (Roth, 2002:31).

Este enfoque, ajeno a la gobernanza, impide que las resoluciones que se tomaron en la ciudad de Ambato, se desarrollen por una vía pacífica, pues la opción al desalojo de los comerciantes del espacio público da cabida a conflictos entre la necesidad de subsistencia y la regeneración urbana.

2.8 Una política detonante para el comercio informal

La aplicación de políticas de corte neoliberal que se llevan a cabo en ciertos países de la región, refleja escenarios similares con respecto al comercio informal

²⁶ “Ambato tiene 2 zonas de riesgo por los informales”, (2014), *El Telégrafo*, Ambato, septiembre 3.

²⁷ “Operativo policial busca retirar a 1 200 comerciantes informales en Ambato”, (2014), *El Comercio*, Ambato, Agosto 12.

²⁸ *Ib.*

suscitado en las grandes ciudades; problema que afecta directamente el uso del suelo, sobre todo en lo que a espacios públicos se refiere.

En Chile y Argentina, los gobiernos militares impusieron regímenes liberales con políticas de apertura de comercio a multinacionales, conllevando a que la industria y la producción nacional y local se encuentren afectadas, generando disminución de la competitividad, lo que desencadenó en afectaciones a la población como el desempleo y subempleo. En cuanto a las reformas agrarias²⁹ desarrolladas [como parte de la política neoliberal], vemos que esto afectó de sobre manera al sector campesino, obligándolos a migrar, y a encontrar en la ciudad nuevas formas de subsistencia centrada en el comercio informal.

Además, los beneficios que impulsaron a los comerciantes a la informalidad encajaba en lo que señalaba Loayza (2008:50) a diferencia de las grandes empresas formales que pueden absorber con facilidad rubros de tasas, trámites y demás requisitos, el productor se ve en desventaja y con una ganancia mínima, optando por la informalidad al tener una ganancia absoluta, si bien, al margen de la ley y mediante la invasión del espacio público. Para el comerciante informal su actividad le permite subsistir al margen de la ley, lo que a su vez lo vuelve más competitivo frente al comercio formal y por ende, siendo un factor de peso en la economía popular local.

Por otro lado, como sugiere Torres G. factores como el nivel educativo, la estructura productiva y las tendencias demográficas incentivan también la informalidad. En este sentido, los bajos niveles educativos inciden en menor probabilidades de ingresar al mercado laboral, mientras que, en cuanto a la estructura productiva, “en los países subdesarrollados, los procesos industriales se orientan, en un gran porcentaje, a los sectores primarios, entre los que se encuentra la agricultura, actividad que induce a la informalidad” (Torres G., 2010:16).

Torres G. (2010:17) señala a las tendencias demográficas como otro factor del comercio informal, pues cuando se producen olas migratorias a nivel interno rural-urbano, la estabilidad económica y del sector formal se desequilibra, gran

²⁹ Una reforma agraria significa una redistribución de los recursos tierra y agua de un sector de la población. Esto quiere decir, una redistribución de recursos productivos (Morett Sánchez, 2003). El cambio en la tenencia de la tierra suele producirse por mecanismos de expropiación, con o sin compensación al antiguo dueño.

parte de la población ingresa buscando plazas de trabajo obrero ya cubiertas o que surgen en condiciones mínimas -sueldos y beneficios de ley básicos, trabajos a medio tiempo, trabajos pesados, entre otros-, y que los impulsa a optar por el comercio informal, al ser una actividad que les genera rápidos ingresos, sin obligaciones legales y contractuales.

Los elevados impuestos que se aplican a las empresas obstaculizan el proceso lucrativo de pequeños comercios que no tienen la capacidad requerida por el mercado para realizar economías de escala³⁰ sobre la inversión de capital. En los países en desarrollo, se observa una relativa abundancia de mano de obra no calificada en relación con el capital; las pequeñas empresas dependen de la mano de obra barata para crecer; sin embargo, los elevados impuestos sobre la nómina hacen que la mano de obra resulte costosa e impiden el desarrollo de las pequeñas empresas. Los impuestos sobre la nómina incrementan los costos laborales en: un 47% del salario anual en Chile y Uruguay, un 81% en Brasil, un 53% en Ecuador y un 100% en Venezuela (Freije, 2002:12 citado en Torres G., 2010:16).

Al incrementarse el costo laboral, la alternativa es la reducción del personal y el incremento en la intensidad de trabajo individual, ambas alternativas inciden en mayores tasas de desempleo y subempleo. Para el personal desempleado, las alternativas serían buscar un nuevo trabajo u optar por una actividad independiente. El problema radica en que el comercio independiente, lo realiza principalmente de forma autónoma e informal.

De forma general se observa que el comercio informal tiene dos causales mayores, un surgimiento inintencionado, que responde a la necesidad de subsistir, y otro intencionado, que forma parte de la búsqueda de mayores ganancias mediante la evasión de impuestos. Problema que en su mayor parte se origina a causa de la imposición de políticas con tendencia neoliberal y una falta de gobernanza participativa e incluyente por parte de los gobiernos municipales en el diseño de su política pública para regularizar y normar el territorio.

2.9 Posturas de los Gobiernos Locales ante el comercio informal en Latinoamérica

El comercio informal como condición social, efectuado en las urbes de varios países de la región surgió en épocas de crisis económica nacional, donde el

³⁰ Término utilizado en economía para referirse a la capacidad de absorción de costos de una empresa cuando produce volúmenes mayores, es decir, el decrecimiento del costo unitario por cada unidad adicional que se produce. (Parkin, 2006:220)

gobierno no tomó resoluciones inmediatas ante el problema, sino hasta varios años después, cuando pasó de ser una actividad temporal a un problema consolidado. Una de las medidas constitucionales tomadas al respecto, fue el traspaso de competencias a los gobiernos locales para que regulen las actividades informales, así como el ordenamiento del uso de suelo, mediante el desarrollo de una política pública local de regeneración urbana.

Entre las primeras acciones por parte de los municipios enmarcados en el enfoque de modernización³¹, se gestiona la reubicación de los comerciantes informales a sistemas de comercio popular; esto a través de una gestión público-privada. Sin embargo, es aún representativo el número de comerciantes que quedan fuera no sólo de los espacios de reubicación, sino de las negociaciones tomadas por los gobiernos en el reflejo de su política pública; así éstos alcanzaron a constituir gremios sociales fortalecidos con poder de decisión e influencia a nivel económico, político y social, en oposición a las propuestas gubernamentales locales, que a su criterio, no acogían las demandas de este sector, sino que beneficiaban al capital de la empresa privada.

Bajo este esquema, es evidente que surgieron políticas carentes de procesos de gobernanza, la fuerte influencia del sector privado al existir un gran potencial de inversión económica sobre espacios que pueden promover actividades, como el turismo o el comercio; y la falta de participación del resto de actores sociales que componen la ciudad, conlleva a que en la ejecución de una política pública impuesta, provocara conflictos por intereses.

La deficiencia de una política pública efectiva, por falta una gobernanza participativa por parte de los gobiernos locales, imposibilitaron procesos de regularización sostenibles, facilitando el reposicionamiento de los comerciantes, - inclusive ante medidas represivas por las que optaron algunos gobiernos-, tal es el caso de Lima³² y Guayaquil, cuya gestión municipal se esfuerza en procesos represivos de desalojo.

³¹ En la década de 1960 Estados Unidos aplica su programa de ayuda *Alliance for Progress* o Alianza para el progreso, con motivo de impulsar la modernización [incluida la modernización militar] en Estados Latinoamericanos, pero también para contrarrestar la influencia de la revolución cubana y evitar así el comunismo en la región (Fagen, 1984:25).

³² Diario El Comercio de Perú, junio 2014: “300 serenos, 80 fiscalizadores y el apoyo de unos 3 mil policías, se llevó a cabo esta madrugada un desalojo de unos 2 mil ambulantes que ocupaban calles

No muy alejada fue la realidad de Buenos Aires, en el que se desarrollaron programas de revalorización del espacio público, pero no necesariamente en beneficio de los informales. Perahia menciona que “...la gestión del Espacio Público desde el gobierno local... debe impulsar diversos modelos de gestión en los que intervengan las entidades oficiales y los vecinos, coordinadamente con los privados para la propuesta, diseño y financiación de los mismos” (Perahia, 2007:8).

Perahia considera que la aplicación de la política pública no puede ser exitosa sin “criterios técnico teórico/prácticos sobre el espacio público” (Perahia, 2007:¶80), que facilitaría a los entes públicos como los particulares, que lleguen a consensos sobre el desarrollo y diseño del espacio público; pero bajo una perspectiva socialmente integradora, funcional y segura. Es decir, generar un proceso de gobernanza que se refleje en una política pública, debe considerar tanto la visión técnico-institucional como las necesidades y demandas de los distintos actores sociales involucrados, para solventar el problema.

Sobre la situación del comercio informal en Medellín, el conflicto por el espacio público, disputado por quienes tienen intereses de lucro de mercado ante la necesidad económica de los comerciantes informales, la gestión institucional del municipio respalda posiciones privilegiadas. Vergara menciona que:

...la planeación es una estrategia para legitimar y proyectar los intereses de los agentes que se encuentran en posiciones privilegiadas. A partir de allí, se crean los lugares comunes o simbólicos del espacio público y se crean los instrumentos que regulan las acciones y las prácticas de los demás agentes (Vergara, 2009:147).

Por ende, uno de los aspectos clave para entender el conflicto por la apropiación y producción del espacio público, es dimensionar a través de la política pública, el sentido simbólico que adquiere dicho espacio, y a su vez, crear formas de ordenación que contienen y confinan este tipo de conflictos.

Es necesario también entender, como el comercio informal entra en conflicto con el municipio y la sociedad. Con el primero, se basa en la ocupación ilegítima del suelo destinado a otros usos, y que afecta por ende los planes y

cercanas al ex mercado mayorista de La Parada, en la zona conocida como Manzanilla, en Cercado de Lima. (“Dos mil ambulantes fueron desalojados de Urb. Manzanilla,” 2014).

programas de adecuación urbana institucional; y con respecto a la sociedad, a pesar de que el comercio informal ofrece productos a bajos precios, la propia desorganización de esta actividad, acarrea problemas derivados en el espacio público como inseguridad, insalubridad, tráfico vehicular, contaminación visual, entre otros.

Vergara menciona sobre el espacio público en Medellín que:

Los conflictos por el uso del suelo, especificados en la apropiación privada y la utilización por parte de trabajadores informales en el centro de la ciudad, representan una fuerte controversia entre la dinámica de prestación de servicios, cadenas de comercio y la dinámica de integración regional e internacional de la ciudad (Vergara, 2009:142).

Además, la situación en Colombia, debido a los conflictos guerrilleros con mayor influencia en los sectores rurales, impulsa a gran parte de la población a las grandes urbes a través de la migración, elevando el problema del comercio informal; sin embargo, en este caso se debe considerar aspectos externos a la potestad del gobierno que va más allá de una de regulación y ordenamiento, y tomar medidas constitucionales que frenen la salida de la población rural a efectos de la guerrilla.

Entre las medidas adoptadas en Lima - Perú, al plantear la regularización del uso de suelo, a fin de impulsar el desarrollo del centro como una zona residencial de alta calidad de vida para atraer el turismo y la inversión³³; sin embargo, las acciones destinadas a la erradicación³⁴ iniciaron con el uso de la autoridad y políticas represivas. Granja al respecto señala que “estas políticas represivas sólo generaron muchísima resistencia por parte de los sectores populares, complicando así la situación del centro” (Granja 2010:57). Ante lo que es evidente la carencia de procesos participativos en sus formas de gobernanza.

Las acciones destinadas a eliminar el comercio informal en determinados sectores de las urbes en mención, acarrearán también el cambio en la tendencia del uso de suelo; pues supone configurar un espacio netamente popular a uno turístico o comercial en el que la empresa privada pueda explotar el mercado. En este contexto, el diseño de la política pública debería reflejar la coparticipación y

³³ “Plan de Recuperación del Centro Histórico de Lima” de 1999.

³⁴ Erradicación de más de veinte mil comerciantes informales (Granja, 2010:57).

aplicadas desde la cogestión, a fin de lograr entornos sostenibles a satisfacción de quienes componen la dinámica de la ciudad.

Ante los problemas que genera el comercio informal y el inadecuado uso del suelo en la región; la solución temporal optada por los países de la región, se trató a criterio de Granja de “limpiar” calles y plazas que estaban ocupadas por el comercio informal”³⁵ (Granja, 2010:59). Problema que no es resuelto a lo largo del tiempo, debido a la constante migración de población que creen encontrar en las grandes urbes alternativas de solución al desempleo y subempleo.

La posición de los municipios ante la invasión del suelo por parte del comercio informal, toma dos vías: por un lado, el enfoque en el que el problema se intenta resolver desde el planteamiento de políticas restrictivas que deben cumplirse a costa de los conflictos que se generen por el desalojo o decomiso de mercadería; por otro, la búsqueda de alternativas a través del consenso entre municipio y comerciantes para la reubicación y formalización de los mismos - alternativa poco implementada-.

No obstante, aun cuando el optar por una gobernanza participativa para el establecimiento de la política pública, se desarrolla en un contexto más pacífico; el llegar a soluciones eficientes puede tomar un largo tiempo hasta que las partes puedan ceder una parte y aceptar los términos del acuerdo, que puede extenderse, aún más cuando existe influencia e intereses políticos de por medio.

2.10 Conclusiones

A nivel regional se encuentra que la problemática del comercio informal y por ende el inadecuado uso del suelo en las grandes urbes de la región, se enmarcan en características similares. En su mayoría el comercio informal evidencia ser fruto de una política neoliberal cuyas reformas afectaron de sobre manera a poblaciones rurales que migraron hacia las grandes ciudades, y una política nacional que descuida los flujos migratorios, creando cada vez más urbes con población hacinada, exceso mano de obra y deficiente fuentes de empleo; quienes encontraron en esta actividad una manera de subsistencia económica, que es

³⁵ En el caso de Lima el 90% de los comerciantes se instalaron en 50 centros comerciales y mercados -financiados por el sector privado- ocupando una superficie de 149000 m² de construcción. Granja (2010:59)

reforzada por la ventaja de la ilegalidad y la evasión del pago de impuestos, tasas y otras responsabilidades.

Por otro lado, el trasfondo del problema se centra en la deficiencia de los municipios en desarrollar una política pública sostenible elaborada desde las propias demandas de la población -comerciantes informales, sociedad civil y empresa privada-, a través de procesos de gestión de gobernanza participativa e incluyente, que acoja las necesidades de cada sector. Esto se debe a que los gobiernos enmarcados en la perspectiva de modernización, benefician de sobre manera a la empresa privada, dejando a los comerciantes reubicados en espacios donde sus ventas no resultan lucrativas respecto a la oferta que presenta el comercio formal.

Además, la centralidad con que se manejó la gestión de los municipios en décadas anteriores, impidió la aplicación de acciones a nivel local que faciliten procesos de resolución de conflictos basados en el diálogo y la negociación, de modo que los gobiernos locales se vieron limitados también en el ordenamiento del uso de suelo y por ende del espacio público, bajo instrumentos de planificación de desarrollo y ordenamiento territorial; cuyos planes estuvieron en manos de planificadores y urbanistas que descuidaron al comercio informal como problemática económico-social a ser resuelto en la programación de la agenda municipal.

Los referentes históricos suscitados en las grandes urbes de la región con respecto al comercio informal y el inadecuado uso del espacio público, a partir de una tendencia política de reformas nacionales así como del descuido de desarrollar políticas locales, marginaron a los sectores más vulnerables hacia labores de informalidad, afectando no sólo la dinámica social de la ciudad, sino también su estética y organización; realidad urbana ante la cual el Distrito Metropolitano de Quito no es la excepción, caso que será desarrollado a detalle en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO III

REMEMBRANZA DEL COMERCIO INFORMAL Y SUS POLÍTICAS DE REGULACIÓN EN QUITO

3.1 Introducción

El comercio informal al ser una dinámica social recurrente en la región, como se observó en el capítulo anterior; el Ecuador no es la excepción como consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales y de ajuste monetario que trajo consigo un decrecimiento económico a lo largo del país³⁶, vinculado a una excesiva ola de migración. La ciudad capital Quito, se convirtió en el destino de un alto número de migrantes del sector rural, así como de habitantes locales, que quedaron subempleados y desempleados, quienes encontraron en el comercio informal una alternativa de subsistencia.

La ciudad capital dado su fuerte movimiento económico, es anhelada por los comerciantes informales; sin embargo, el centro histórico debido a su dinámica turística y comercial se convierte en el lugar preferido para realizar esta actividad. Así es como en el centro de la urbe, existe por muchos años la presencia masiva de comerciantes informales, quienes ocupan deliberadamente calles, veredas, plazas y demás espacios públicos, afectando el ordenamiento del uso de suelo, la imagen y seguridad de la ciudad.

En este capítulo se abordará el proceso de evolución del comercio informal, así como sus políticas de regulación y ordenamiento; políticas públicas que serán analizadas en el campo de la gobernanza, como respuesta municipal ante las demandas y necesidades sociales de la urbe en temas de interés colectivo.

3.2 Inicios del comercio informal en Quito

Quito era considerado destino comercial desde tiempos anteriores a la llegada de los españoles, pues confluían en este sector diversas rutas de comercio de los Incas, por lo que fue un trayecto atractivo para los asentamientos poblacionales, dinámica

³⁶ Crisis económica producida por factores como la caída de precios internacionales del banano y el cacao, y de reformas internas como la Ley de Reforma Agraria, produciendo un cambio en las estructuras sociales, e inestabilidad económica que se venía dando desde 1950. Banco Central del Ecuador (1961) referenciado en (Báez et al., 1995:154).

que se mantuvo por mucho tiempo. Después, durante el inicio de la República 1830, las marcadas diferencias sociales hacían notorio el comercio en las plazas, principalmente por parte de la población indígena. Botero en su análisis *Civilizando la plaza: la transformación de un espacio público en Quito, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta principios del siglo XX*, menciona que “las élites criollas afincadas en el poder, con una visión de nación que excluía a un importante número de habitantes, se dedicaron a buscar la manera de construir el tipo ideal del “ecuatoriano” cuyo molde seguía siendo fijado según las ideas en boga” (Botero, 2013:15). Hecho que sentó la dinámica del comercio informal en la ciudad, como una actividad propia de aquellos sectores marginados, en su mayoría población proveniente de las áreas rurales, quienes tenían pocas o nulas oportunidades de acceder a trabajos formales

En años posteriores, la ciudad crecería a un ritmo lento hasta la llegada del ferrocarril Transandino en 1908, lo que posteriormente impulsaría el comercio desde la capital, cambiando la dinámica de crecimiento demográfico en la ciudad, hacia su expansión ya en el siglo XX:

Los quiteños de elevados ingresos descubren la comodidad del espacio, permitida por la extensión de la ciudad hacia el norte, que nuevas condiciones de desplazamiento de los bienes y de las personas hacen posible. Al mismo tiempo, poblaciones de ingresos más modestos ocupan las viviendas que se desocupan en el centro colonial, ampliado a los barrios más cercanos que a partir de ese momento se integran al mismo con fuerza. Esta etapa se traduce por el paso de un tipo de crecimiento nuclear centrado en la Plaza Grande a una extensión longitudinal (Maximi y Peyronnie, 2002:29).

Las familias con mayor poder económico del centro histórico fueron las primeras en desplazarse hacia el norte de la ciudad, donde los procesos de urbanización que impulsaban la implementación de servicios modernos y de mejor calidad, que los del centro en aquella época. De acuerdo con Maximi y Peyronnie:

[...] en aplicación de las modificaciones propuestas por el Plan Regulador [Plan de Ordenamiento de Odriozola 1942], se proyecta la construcción del barrio de Villa Flora, el mejoramiento de la Floresta [...] que va a unirse a la red vial ya en construcción para servir como eje de acceso a las extensiones septentrionales de la ciudad. La reservación de terrenos en el Batán, la adquisición de La Carolina y el comienzo del estudio del anteproyecto del gran estadio actual de Quito son también testimonios de este

movimiento de extensión que no cesa desde entonces (Maximi y Peyronnie, 2002:74).

Se observa entonces que inicia una expansión de la ciudad, tanto hacia el norte como hacia el sur, pero a diferencia del norte, fueron familias con ingresos modestos las que se trasladaron a este sector, que junto con los planes de desarrollo urbano de Quito, le dieron un carácter popular y residencial.

Es evidente notar que los objetivos de este plan de ordenamiento, apuntaban a construir una ciudad cuya urbanización respondía a intereses de las clases dominantes de la ciudad, en su mayoría terratenientes agrarios³⁷. Cabe destacar que las políticas públicas obedecieron por varias décadas a intereses de las clases dominantes, que de cierta manera marginaban a los sectores populares.

Este cambio demográfico hacia los polos, marcó al centro de la urbe como una zona de familias con bajos recursos y a percibir al sector como un entorno de gran comercio a bajos precios, sentándose las bases de lo que constituiría la dinámica del comercio informal en la zona. Además, cabe considerar que, aun cuando al norte y sur se expandía la ciudad; las actividades laborales, los edificios de servicios públicos, y un gran porcentaje de negocios se concentraba en el centro histórico, por lo que la población debía trasladarse a este sector todo el tiempo, generando a la vez una actividad económica comercial en potencia.

3.3 Re-Configuración del espacio público

El crecimiento longitudinal norte-sur que se suscitó en la ciudad, caracterizó a la zona centro como un punto de gran afluencia económico-social que fortaleció al comercio formal e informal; siendo este último el que de a poco fue asentándose cada vez más en los espacios públicos del sector:

[...] los primeros espacios públicos que se conocen en la historia de la ciudad de Quito, nacen como consecuencia de la necesidad de intercambiar productos. Es decir, el comercio se presenta como la actividad urbana que dio origen a espacios de intercambio, pero no sólo de productos, sino de vivencias y de conversación (Granja, 2010:20).

³⁷ La política urbana del Municipio de Quito durante el período de transición urbana, mostró dos momentos importantes que merecen ser resaltados: el primero, correspondió a la «urbanización» de los terratenientes agrarios (1904-1922), y el segundo, al proceso de consolidación de la fracción urbana de aquellos (1922- 1955). (Carrión y Erazo, 2012:510)

Esta dualidad de comercio y convivencia, formaba parte de la cotidianeidad que se desarrollaba en los espacios públicos, dificultando de cierta manera la organización de la ciudad en las decisiones tomadas por el gobierno municipal; pues como lo señalaría Salcedo en su opinión respecto al espacio público, la regularización del uso de suelo, traería “inconformidad de quienes se ven afectados por resoluciones en las que sus intereses no se consideraron” (Salcedo, 2007:70).

La configuración del espacio en Quito, considerada desde la planificación³⁸ inicialmente se enmarca en el higienismo público³⁹. Maximi y Peyronnie mencionan que “entre 1946 y 1970 se producen profundas mutaciones en la capital, debido a un crecimiento acelerado en el cual participan todos los componentes urbanos: espacio, actividades, población [...] que consolidaron la segregación residencial” (Maximi y Peyronnie, 2002:30).

Esta segregación al responder a los procesos de urbanización ligados a los intereses de las clases dominantes, conllevó a un establecimiento de planes de desarrollo para mejorar las condiciones estéticas y funcionales de la ciudad, a través de un ordenamiento del uso de suelo; pero que no consideró los efectos sociales sobre los sectores populares, para quienes el centro histórico representaba un espacio de subsistencia económica dado la efectividad del comercio.

En este punto se inicia una re-significación del espacio público⁴⁰, el municipio, procura que las plazas dejen de ser espacios de conglomerados desorganizados para dar un paso a la recuperación de patrimonios y de la imagen urbana de la ciudad. Los criterios de orden de la ciudad cambian con el tiempo, y el carácter popular de las plazas -dado en gran parte por el comercio informal-, comienza a ser considerado en la agenda política local. Como menciona Yory, en

³⁸ Kingman explica que en Quito, entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX con la llegada del ferrocarril y su consecuente impacto a nivel económico, demográfico y urbano, se producen “nuevas formas de estructuración social que empiezan a cambiar en la ciudad señorial y aristocrática, y la diferenciación de los oficios y su localización en el espacio urbano” (Kingman, 2006:19). El proceso de modernización en aquellos años se gestionó sobre la base de reformas higiénicas y planificación urbana.

³⁹ “El higienismo es la principal corriente teórica que explica el origen de la mejora de las condiciones de salubridad para controlar las epidemias en la población. Nace en la primera mitad del siglo XIX con la implantación del liberalismo y se encuentra relacionado con el pauperismo [situación persistente de pobreza]” (López y Marín, 2013:173).

⁴⁰ El espacio público es un espacio simbiótico en el sentido que genera integración, que le da sentido y forma a la vida colectiva mediante la integración de la sociedad. (Carrión, 2005:46)

Ciudad, Ciudadanía y Espacio Público, el espacio público es regulado por el principio de razón dominante:

...el comportamiento de los individuos (*ethos*) con su ciudad, a través del uso de su espacio público, queda regulado por la idea de orden que el principio de razón dominante impone sobre esta; de ahí el carácter nocional⁴¹ y, por lo mismo, histórico y social del habitar humano (Yory, 2007:28-29).

La percepción de la sociedad, respecto al espacio público se ven afectadas por el contexto histórico y las nuevas tendencias organizativas institucionales que se contraponen a las arraigadas prácticas sociales. El proceso de transformación de la urbe mediante la planificación urbana, originó los primeros conflictos con los comerciantes informales que realizaban sus actividades económicas en las plazas.

A inicios este proceso de reestructuración urbana, no acogió la participación directa de los comerciantes informales reubicados, sobre la decisión municipal. Las primeras reubicaciones, si bien buscaban mejorar la imagen y organización de la ciudad, careció de procesos participativos que incluyan las demandas de los actores sociales involucrados en las decisiones tomadas por sus gobernantes, lo que a consideración de Rhodes implicaría una “política impuesta desde arriba” al no ser un resultado, fruto de “negociaciones de las partes afectadas” (Rhodes, 2005:105). Tal fue el caso de la perspectiva de ciudad plasmada en el *Plan Regulador de Quito* de Odrizola y Gatto, aprobado en 1945, durante la administración del último presidente del Concejo Municipal, Rafael Pérez⁴². Este plan sin embargo, respondía a formas de gobierno que apuntaban a intereses de desarrollo económico de la ciudad, dejando de lado una solución integral efectiva que acoja los problemas sociales que presentaba la urbe.

La nueva perspectiva enmarcada en el concepto de higiene pública, como objetivo municipal por ordenar los espacios públicos de la ciudad, trajo consigo las primeras normativas que den respuesta al caos que implicaba el comercio informal; pues de acuerdo con Borja “estas iban desde multas hasta la prisión para los infractores” (Borja, 2008 citado en Granja, 2010:30).

⁴¹ “Pertenciente o relativo a la noción. Conocimiento o idea que se tiene de algo. (Real Academia Española, 2012)

⁴² La dignidad de Alcalde se crea en 1946, por lo que anteriormente los gobiernos locales se constituían por Consejos y era el presidente la máxima autoridad.

Políticas que a consideración Rhodes (2005:105), al ser resoluciones impuestas desde la posición institucional, carecen de acuerdos consensuados con las partes involucradas. Por lo que, el marco regulador ahondó más el problema, ya que los comerciantes informales al salir de las plazas, pasaron a ser comerciantes ambulantes, que ocupaban veredas, garajes y puertas de casas; así el problema sólo cambió de entorno.

[...] Los primeros vendedores callejeros en llegar a esta zona del centro en 1945, que se asentaron en puestos fijos, se tomaron el Pasaje Sanguña y eran en su mayoría, mujeres del Carchi que comerciaban con mercadería colombiana” (Soria, 2004:31 citado en Granja, 2010:69).

Es así como a partir de mediados de siglo XX, el comercio informal se convierte en un problema para la ciudad que atenta contra la organización espacial y física de la urbe, lo que para los autores teóricos Duhau y Giglia (2004:262) el espacio es condicionado por el tipo de prácticas sociales relacionadas con el ordenamiento del uso de suelo. Problemática social que empieza a ahondarse y a considerarse en los planes municipales.

3.4 La evolución del comercio informal y la alteración en el uso del suelo urbano

Como ya se mencionó, es en los años Sesenta cuando se producen fuertes migraciones del campo a la ciudad, debido a la crisis económica producto de la *Ley de Régimen Agrario* y por la aplicación de políticas de ajuste monetario impuestas por el Fondo Monetario internacional:

[...] algunos autores (Enríquez, 1990; Soria, 2004; Carrión, 1994) mencionan que este hecho podría ser si bien no el único motivo, si la principal causa del aumento acelerado del comercio informal, sobretudo en el centro de la ciudad, que además recibió una importante migración campesina como consecuencia de las transformaciones en el agro provocadas por la reforma agraria de los años Sesenta (Granja, 2010:70).

De tal modo que una de las causas principales que catapultó el establecimiento del comercio informal en la ciudad, se debió a la ola de migración campo-ciudad, fruto de la reforma agraria de los Setenta. Además, otro factor, que impulsaría el asentamiento del comercio informal en el centro histórico de la urbe, se produce

por la llegada de la población migrante al terminal terrestre, ubicado en este sector; lugar en el que se mantuvieron desde su llegada.

El incremento de la migración rural-urbana, agrandaría también la dimensión del problema interno del comercio informal, -que hasta ese entonces se consideraba como controlable a través de medidas como el desalojo o la expulsión; sin embargo, el progresivo aumento de los índices de migración hacia la ciudad de Quito, y la carencia de políticas públicas por parte del gobierno municipal, que incluyan las demandas de sus representantes, conllevó a que en los años Ochenta, la municipalidad se enfrentara a un exacerbado número de comerciantes informales en la zona centro.

La dinámica del comercio informal para esta época respondería además del fruto de la migración, a la insuficiente oferta laboral del momento, lo que provocó optar por la informalidad. Según Hanley y Ruthenburg se lo consideró como una alternativa en la que se “puede evadir regulaciones de trabajo, leyes fiscales, estándares ambientales y otras políticas que pueden reducir las ganancias” (Hanley y Ruthenburg, 2005:218). Realidades que mantendrían por mucho tiempo la dinámica del comercio informal.

De esta manera es como progresivamente se convirtió a la zona centro en un sector popular, caracterizado por población de bajos ingresos y con un creciente nivel de densidad poblacional, que demandaba productos a bajos costos. Convirtiéndose en una problemática recurrente que afecta al espacio público, y es inmanejable al control municipal, llegando a sus topes máximos a finales del siglo XX. Citando a Valdivieso:

Los comerciantes informales ubicados en el Centro Histórico de Quito desarrollaban su actividad en dos formas, la primera ubicados en espacios fijos y la segunda en forma ambulante; en el año 1998 eran aproximadamente un número de ocho mil distribuidos en un espacio de 22 manzanas, un 80% (6400) que desarrollaban sus actividades en el sector denominado La Ipiales y su entorno, establecidos en puestos fijos, de los que el 85% estaría en espacios públicos y el 15% en centros comerciales, y los restantes (1.600) estarían dispersos por todo el Centro Histórico (Valdivieso, 2007:6).

La situación de insalubridad e inseguridad que enfrentaban los comerciantes informales al no contar con servicios básicos de agua potable, alcantarillado, baños

públicos, recolección de basura, entre otros; generaron problemas que afectaron directamente a los espacios públicos de la ciudad. Por lo que de acuerdo con Hanley y Ruthenburg “las municipalidades ven imprescindible invertir en mercados o remover a los vendedores” como alternativa inmediata de enfrentar el problema (Hanley y Ruthenburg, 2005:220)

Sin embargo, si bien varios planes de desarrollo y ordenamiento urbano de la época intentaron regular la actividad del comercio informal, la municipalidad aún carecía de procesos institucionales de gobernanza participativa a fin de que las políticas públicas municipales, se cumplan dado la satisfacción de las demandas de los comerciantes informales, enfocada a encontrar soluciones bidireccionales que den solución integral al problema.

Así la zona centro se fue convirtiendo en un sector que incrementó paulatinamente su carácter de comercio informal, fortalecido por una alta densidad poblacional que demandaba cantidades mayores de productos; y dado que la infraestructura del sector no fue pensada para este fin, varios portales, patios interiores, garajes de los domicilios y las mismas calles se convirtieron en almacenes, tiendas y puestos de comercio improvisados. Se construyeron locales en los pisos inferiores de las edificaciones, alterando de esta manera el uso de suelo en la zona; así el comercio, informal, es habitual en espacios de tránsito en los que confluye una gran cantidad de peatones. Al respecto Escobar señala que:

Estas calles, con particulares circunstancias de localización, que se caracterizan también por el uso comercial, en diferentes grados de intensidad, generalmente son vías asociadas a la centralidad, [...]. Son las vías que recogen los flujos más intensos de movimiento peatonal y vehicular, por lo que este uso comercial favorece el intercambio social y la actividad recreativa (Escobar, 2000:131).

De tal manera que los espacios donde se concentra una mayor densidad poblacional y ligada a sectores populares, es donde emergen las condiciones de oferta y demanda ideales para el comercio informal; de modo que el uso indebido del espacio público es un efecto económico-social de las condiciones y necesidades de la población que lo habita. Así, los sectores residenciales populares, como es el caso del centro histórico; el uso de la calle se convierte en el lugar de encuentro e intercambio, pues la gran mayoría se moviliza a pie, por lo que su uso para el comercio, se torna relevante.

3.5 Cronología de una política pública de regulación y ordenamiento

3.5.1 Primeros planes de intervención sobre el comercio informal y el uso del suelo

El problema del comercio informal en la ciudad capital empieza a ser considerado a partir de la construcción de los primeros mercados para su reubicación a partir de la década de los Cuarenta. La elaboración de la política pública para esta década se enmarcaría en el concepto de urbanismo, que planteaba que las ciudades deben estar estructuradas y organizadas para responder eficientemente a las necesidades básicas, económicas y sociales de la población que las habita, según Goitia (1998:31).

En el caso de Quito, el primer plan de urbanismo, se remonta a 1942 a través del *Plan Regulador de la Ciudad*, mismo que sería aprobado en 1945, durante la administración de Rafael Pérez, Presidente del Concejo Municipal de Quito entre 1942 y 1946; en el que se formularon diversas propuestas de trabajo sobre la administración de la ciudad.

Estas propuestas fueron elaboradas por las autoridades locales y amparadas en las entidades de apoyo internacional, conforme lo señala Granja (2010:38). Para la política pública de mediados del siglo XX en la ciudad capital, primaba el criterio de higiene pública en el marco del urbanismo, concepción que encaminaría los primeros procesos de reubicación del comercio informal a espacios de mercado formal, como fue el caso del mercado del Sur y San Blas⁴³ (Ib., 2010:38).

Sin embargo, fue hasta finales de los Cincuenta que la ocupación del espacio público por el comercio informal se extiende de sobre manera, sobre todo en el en el centro histórico, pues “En Quito, no existían normas para los vendedores ambulantes, hasta que en 1957 bajo la administración de Carlos Andrade Marín, 1955-1959, se les reconoció por primera vez como un problema que debía ser tratado” (IMQ Dirección de Planificación 1976, citado en Hanley y Ruthenburg, 2005:220). Cuando las calles del centro histórico estuvieron abarrotadas de vendedores ambulantes y no regulados, fue que se concibió al comercio informal como un inconveniente permanente para la ciudad; pues años antes se creía

⁴³ Los primeros indicios de reubicación hacia mercados formales se dio a partir del plan de urbanismo de 1942, con excepción del mercado de Santa Clara en 1897 (Granja, 2010:29).

equivocadamente que su naturaleza era temporal, y a medida que la crisis económico-agraria que lo generó desapareciera, el comercio informal también lo haría.

Posteriormente a partir de la década de los Sesenta, en el marco del modernismo⁴⁴⁻⁴⁵ los planes municipales se direccionan hacia un desarrollo económico de la capital. Así, para el año de 1966, durante la administración de Luis Pallares Zaldumbide 1966-1967, son terminadas varias obras importantes como la avenida 10 de Agosto, que impulsarían la expansión geográfica de la ciudad. De acuerdo con Carrión, en 1967 se crea el *Plan de Reordenamiento Urbano* “que define una reglamentación urbana que establece las condiciones en que los distintos agentes urbanos pueden apropiarse y usar el suelo de la ciudad” (Carrión, 2001:¶3). Este documento establecería parámetros para la zonificación, vialidad y estudios que tenían por objetivo disminuir o evitar el detrimento del centro histórico.

En este contexto, los primeros planes de intervención urbanística enmarcados en el paradigma de la modernización, apuntaban a un crecimiento económico de la ciudad, pero que desatendía el desarrollo social de quienes conformaban parte de la urbe; dejando de lado una visión integral sobre la gestión de la ciudad.

3.5.2 Ordenanzas municipales que regulan el comercio informal y ordenan el uso del suelo

La problemática del comercio informal así como el ordenamiento del uso del suelo se torna con mayor interés a partir de la década de los Setenta, época que marcaría a la ciudad de Quito como “Área Metropolitana de la Capital de la República”.

Esta nueva demarcación sobre la ciudad capital haría que para 1971 se dictara la primera ordenanza en intentaría ordenar el uso del suelo, por fuera de los límites de Quito -*Ordenanza 1353*-, desarrollada durante la administración de Sixto Durán Ballén 1970-1978. En la misma se declara que “la ciudad y su periferia eran

⁴⁴ Según Argan el modernismo, dentro del urbanismo, nace como tendencia necesaria para planificar la ciudad en el marco de la revolución industrial, considerando que la ciudad preindustrial no se adecuaba a las exigencias de una sociedad industrial (Argan, 1991:176).

⁴⁵ Para Oyarzún “Es a principios de los 60, debido al impulso de la industrialización y la empresa privada por parte del Estado, que comienzan a emplazarse los primeros edificios modernistas al norte del centro histórico” (Oyarzún, 2008:102).

un «Centro de Desarrollo Urbano de Emergencia» de acuerdo con disposiciones de la Ley Nacional sobre los Gobiernos Municipales [el autor se refiere a la *Ley de Régimen Municipal* de 1971]” (Ilustre Municipio de Quito, 1992 citado en Murray, 1998: apéndice A, 4). De acuerdo con Murray, por la ley citada, se determinó que las “Áreas Metropolitanas”, contendría cuatro territorios: el área urbana, el área suburbana, el área de parroquias urbanas y suburbanas y el área rural.

Esta división permitiría al municipio la planificación y establecimiento de normas y ordenanzas por áreas, a fin de poder controlar el crecimiento de la ciudad, pues según Pinson “los poderes públicos tienen la capacidad de canalizarla y de orientarla [a la ciudad] al mismo tiempo, reglamentando el uso del suelo y planificando la construcción de las infraestructuras necesarias para acoger a las nuevas poblaciones” (Pinson, 2011:140).

La *Ley de Régimen Municipal* de 1971, determina que los municipios sean los responsables en regular las ventas ambulantes, procurando reducirlas al mínimo. Al respecto:

Art. 167 de la *Ley de Régimen Municipal* - 1971: menciona como competencia del Municipio: Reglamentar, previa aprobación del Concejo, el funcionamiento de ventas ambulantes, procurando reducir al mínimo tal sistema de comercio y supervigilar que las disposiciones sobre el particular tengan cumplida ejecución (*Ley de Régimen Municipal*, 1971:art.167).

La política pública de aquel entonces, establecía la desocupación de los comerciantes informales del espacio público; política pública que careció de procesos de gobernanza que incorporen una negociación con las partes involucradas que den solución integral al problema; pues si se considera la gobernanza conceptualmente, vemos que esta atiende los intereses comunes conforme lo señala Aguilar, “va a depender de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos” (Aguilar, 2006:79). Cuando no existe consideración de la sociedad como factor inherente a los procesos de gestión del gobierno local, el nivel de participación y alcance de los actores afectados por las decisiones tomadas será bajo o nulo, y por ende, los efectos sociales negativos de dichas decisiones, se harán evidentes.

Para 1973, bajo la misma administración [Sixto Durán Ballén 1970-1978], surge el *Plan Director de Quito y su Área Metropolitana*, pero dicho plan tampoco había previsto las tasas de crecimiento que se producirían en ese período. Este plan buscaría controlar la expansión longitudinal de Quito, a la vez que promovía reubicar los edificios de la administración pública hacia otras zonas de la ciudad y evitar su concentración en el centro urbano; sin embargo, “este plan nunca fue aprobado por el Concejo Municipal y nunca tuvo autoridad de ley” (Ilustre Municipio de Quito, 1992 citado en Murray, 1998: apéndice A, 5).

El “Plan Director de Quito y su Área Metropolitana” de 1973, muestra los desequilibrios entre los reglamentos en rigor y la dinámica de la realidad urbana. No se llega a integrar el rol de la zona histórica dentro de la planificación del conjunto, y existe un interés por desarrollar las funciones turísticas y comerciales en lugar que las funciones residenciales y artesanales. Es a partir de este hecho que su vitalidad es amenazada (Panadero y Cebrián, 1999:296).

Si bien, el intento del plan de 1973 se enfocaba en una visión del centro histórico como un área con potencial para el turismo, era evidente que se producirían los desequilibrios mencionados, debido a que el plan proyectaba una naturaleza turística y comercial que desconocía la condición del comercio informal; cuando en la realidad, se trataba de una zona residencial de sectores populares; quienes necesariamente deberían ser considerados en los planes municipales, como actores sociales fundamentales en la dinámica social proyectada para la zona.

Posteriormente surgiría un reconocimiento sobre la problemática del comercio informal, a medida que este cada vez más se iba tomando el espacio del centro de la urbe; lo que conllevó a que a mediados de década [Setenta] el crecimiento del comercio informal sea un tema de mayor importancia para la municipalidad, y conforme lo señalaría Granja (2010:45), para 1976 -alcaldía de Sixto Durán Ballén-, se realiza el *Informe sobre el censo de vendedores fijos, feriantes y ambulantes de los mercados y las calles de Quito*, que refleja cerca de 4.809 vendedores en la vía pública.

Este interés se complementaría al coincidir con la planificación urbanística hacia el norte y sur de la ciudad; y en el cual proyecta al centro histórico como un

potencial cultural y turístico, más aún con la declaración de la UNESCO de 1978 en la que se nombra a Quito, *Patrimonio Cultural de la Humanidad*.

Esta proyección sentó las bases para la nueva planificación urbanística conllevando a que el centro histórico, de apoco deje de ser un sector residencial de la clase acomodada; pero que para sus efectos se convirtió en un lugar comercial pretendido por la población popular, condiciones que a la final permitieron el florecimiento del comercio informal, en áreas transitadas como plazas, parques y demás espacios públicos de la zona.

En el marco de la modernización, el concepto de patrimonio primó y la defensa al espacio público se amparó en el potencial del centro histórico para el desarrollo económico y cultural de la ciudad; potencial que requiere de una renovación estética, que el comercio informal impedía lograr; así por varios años el retiro de los comerciantes, se produjo bajo normativas impuestas desde la potestad de la municipalidad, para decidir sobre el espacio público.

Los criterios que manejaba la administración municipal, se basaron en conceptos como ‘progreso, ornato e higiene’, posteriormente en ‘patrimonio y conservación’; posiciones que a la final tenían el mismo sentido; pues no existieron procesos de gobernanza que promuevan la participación entre el municipio y los actores involucrados como los comerciantes informales, y que den paso a una política pública integral y satisfactoria para las partes.

A pesar de la aplicación de medidas municipales respaldadas en realzar el potencial turístico en el centro histórico, que exigía la salida de los comerciantes informales de los parques y plazas; estos buscaron trasladarse a espacios públicos aledaños, invadiendo numerosas calles del sector, como la concurrida calle Ipiates. Lo que demuestra que las disposiciones institucionales por el contrario, ahondaron aún más la problemática del comercio informal.

De cierta manera la separación de los comerciantes informales de los espacios públicos sobre todo de aquellos lugares considerados como patrimonios culturales del centro histórico, estuvo manejada a través de normativas municipales que sin dar solución integral al problema; respondían al interés de inversores, empresas mixtas y empresas públicas, para crear nichos de mercado para clientes - turistas- con alto poder adquisitivo. Tal situación es expuesta por Granja:

[...] para las políticas de renovación urbana del centro histórico de Quito, se retiró de las calles a casi todos los comerciantes, que desde los años 60 del siglo XX se habían asentado allí. Lo mismo sucedió en otras ciudades latinoamericanas como Lima, La Habana, México, Salvador de Bahía, etc., en donde los gobiernos locales, amparados en normativas para la conservación del patrimonio, utilizaron diversas tácticas, algunas más consensuadas y otras forzadas (Granja, 2010:17).

Resulta evidente que la política pública de la década de los Setenta, que pretendía tratar el problema del comercio informal, así como el ordenamiento del uso de suelo en Quito, al estar enmarcado en el paradigma de la modernización, apuntalaba a un desarrollo económico y turístico de la ciudad -sobre todo la zona centro-: por lo que la gestión municipal cogestionaría con la empresa privada la administración de la ciudad obedeciendo a la defensa del capital privado y dejando de lado las necesidades que los comerciantes informales requerían para su regularización.

En términos de democracia, este período administrativo tan sólo contó con la participación de la empresa privada -cuyo interés apuntaba al turismo-, y estuvo alejada de incorporar las demandas del resto de actores sociales involucrados -comerciantes informales y ciudadanía en general-; lo que a concepción de Lahera, se podría argumentar que no fue una política pública como “resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Lahera, 2002:13). Es decir, conforme lo señala el autor, la política pública ejecutada por la administración municipal, no correspondió a un curso de acción determinado de forma democrática, que cuente con la participación no sólo del sector privado, sino también de la comunidad en general, pero sobre todo de los comerciantes informales, en quienes recaería directamente la decisión municipal en su planificación urbana de la ciudad.

Posteriormente, ante un acelerado crecimiento poblacional y por ende una creciente actividad comercial, el gobierno municipal habría presentado en 1981 el *Plan Quito-Esquema Director*, elaborado en 1980, durante la administración de Álvaro Pérez 1978-1982.

El plan [Plan Quito – Esquema Director] hizo recomendaciones generales sobre la organización territorial por distritos, pero no contenía regulaciones específicas. Estas fueron propuestas en un documento de Planificación del Uso de Suelo en 1982, pero nunca

fueron apoyadas políticamente o aprobadas por ordenanza municipal (Ilustre Municipio de Quito, 1992 citado en Murray, 1998: Apéndice A, 6).

No obstante, aunque el *Plan Quito-Esquema Director*⁴⁶ no estaba aprobado de forma oficial, se mantuvo vigente el marco regulatorio de la ordenanza de uso de suelo de 1971, *Ordenanza 1353*, en coordinación con el *Plan General Urbano de Quito* de 1967, que se estableció a Quito como Área Metropolitana de la Capital de la República según Murray (1998 apéndice A, 4). Al respecto, según Hanley y Ruthenburg:

A lo largo de los años Setenta y Ochenta el gobierno municipal de Quito tuvo una actitud de relativa tolerancia, frente a los comerciantes informales y los vendedores de la calle. “Los vendedores eran multados ocasionalmente, sin embargo la falta de claridad en las reglas y normas de zonificación hacía que el control fuera difícil e infrecuente” (Farell, 1983; Hanley y Ruthenburg 2005:220).

A pesar de los intentos por regularizar la actividad del comercio informal durante los Setenta y Ochenta, la falta de control y la falta de instrumentos para la regularización de la actividad del comercio informal, pero sobre todo, la falta de procesos de gobernanza entendida para Aguilar (2006:109) como la capacidad de un gobierno de dirigir o coordinar acciones con la sociedad, para el diseño de políticas públicas; incidió en el aumento de los comerciantes informales, sobre todo en la zona centro ocupando cada vez más el espacio público.

Posteriormente, para la década de los Noventa, durante la administración de Rodrigo Paz 1988-1992, se desarrolla el *Plan del Distrito Metropolitano* en 1992, definiendo el ordenamiento espacial de la ciudad. De acuerdo con Bustamante en el *Plan del Distrito Metropolitano* se inscribe el *Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Quito* de 1988, que abarca “una estrategia que integra preservación y desarrollo” (Bustamante, 1994:94); esto implicaría una articulación de la rehabilitación del patrimonio histórico cultural y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población” (Ib., 1994:93).

⁴⁶ El *Plan Quito Esquema Director*, “determina que el centro histórico es área de preservación histórica, e incorpora un pre-inventario y un conjunto de recomendaciones y acciones más bien de carácter puntual” (Moreira, 2001:253).

Mediante este plan [*Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Quito* de 1988,] se buscaría rescatar y revalorizar las áreas del centro histórico, para lo cual la ocupación ilegítima del espacio público debía terminar. Según Bustamante, entre los objetivos del plan se menciona la “generación de empleo a través de la capacitación y la ayuda microempresarial, pero también operativizar un sistema de racionalización y descentralización del comercio callejero” (Bustamante, 1994:94-98).

El *Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Quito* de 1988, si bien propuso la capacitación como un medio para integrar a pequeños comerciantes y artesanos al entorno turístico y cultural, buscando promover el centro histórico; en él no hubo cabida para los comerciantes informales. Lo que denota que la proyección del plan apuntaba a rescatar espacios del centro histórico con fines de potenciar el turismo, considerando fortalecer a los pequeños comerciantes formales, pero no contempló la inserción de aquellos comerciantes informales a nuevos espacios de comercio organizado, -manteniéndose las ideas de administración de la ciudad de la década de los Setenta-; lo que generaría en adelante la necesidad de los comerciantes informales de agruparse como recurso de defensa ante potenciales desalojos.

Resulta evidente que en la formulación de los planes no hubo cabida a procesos de gobernanza lo que para Aguilar (2006:66) implicaría una falta de interacción entre los actores con fines e intereses comunes; mediante el cual decidan sus objetivos de convivencia fundamentales.

El gran interés en el centro histórico como *Patrimonio Cultural de la Humanidad* incidió de sobre manera en la gestión municipal, lo que conllevó a la iniciativa de su rescate, tanto a nivel urbano como estético; este último afectado en gran medida por el uso indiscriminado de los espacios públicos para actividades de comercio informal, por lo que buscaría quitar abrupta e indiscriminadamente aquellos frentes que opacaban la ciudad, entre estos el comercio informal. Al respecto, Bromley en menciona que:

[...] esto [en referencia a la protección del patrimonio] impulsó la acción municipal y resultó en la prohibición del comercio en las plazas del Centro Histórico de Quito - CHQ las cuales están libres de comercios informales desde principios de los años Noventa, esto

se mantiene solamente gracias a la presencia policial (Bromley, 2000:254 citado en Hanley y Ruthenburg, 2005:221).

Así, si bien en los Noventa el problema lograría disminuirse tan sólo en las plazas centrales, -ya que los comerciantes retirados se mantenían posicionados en las calles aledañas al sector-, sería sólo por efectos del uso de la fuerza. Lo que evidencia la falta del gobierno municipal por llevar a cabo una política pública integral que refleje la diversidad de posiciones y en que cada parte pueda satisfacer sus propias demandas; y así poder disminuir los niveles de conflicto que la problemática del comercio informal acarrea.

Para Kingman y Goetschel (2005:102) era de vital importancia que en la década de los Noventa, los diversos problemas que atravesaba el centro histórico de Quito, como el comercio informal, la inseguridad, el deterioro de la estética, el abuso del espacio público, entre otros; debían ser analizados desde diversas perspectivas, no sólo urbanísticas y arquitectónicas; sino enfatizar en las relaciones de espacio y poder. Como sugieren Herce y Magrinyá:

Por debajo, pues, del entramado de relaciones sociales y económicas que caracteriza a la ciudad, hay una organización del espacio, un orden formal, que condiciona esas relaciones, privilegia a unos y margina a otros, y de alguna manera establece sistemas de dominación, de complementariedad y de conflicto, que son el propio motor de la transformación urbana (Herce y Magrinyá, 2004:186).

La planificación urbana aplicado al caso de Quito no consideró la riqueza cultural y étnica que forma parte de la zona centro; al respecto Kingman y Goetschel resaltan la necesidad de tomar en cuenta “la especificidad de nuestras ciudades y los centros históricos debido a la presencia andina, así como la necesidad de pensarlos en la larga duración y desde la diversidad” (Kingman y Goetschel, 2005:102). En relación a este hecho, Carrión menciona que:

Se requiere de políticas sociales (salud, educación, vivienda, empleo) en los centros históricos, porque si no la figura inversa del Rey Midas terminará por erosionar la gran riqueza histórica y cultural que tienen; por eso, la necesidad de la redistribución de los recursos de la sociedad y la necesidad de generar una mejora de las condiciones de vida de la población que allí reside, para que se produzca un ascenso social y no su expulsión (Carrión, 2005:45).

Considerando lo mencionado por Carrión, es claro que el tratamiento normativo aplicable sobre el espacio público puede variar cuando se trata de lugares con riqueza histórica o patrimonial, y más aún cuando la población forma parte de la identidad cultural de la zona. Las políticas públicas que apoyan el desarrollo del espacio público deben impulsar espacios sostenibles para la población residente, y si bien la recuperación del espacio público requiere la reubicación de los comerciantes informales, es importante que el comercio formal y el sector popular del sector formen parte de la regeneración urbana.

En el marco del *Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Quito*, se ligaría al *Programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito*, desarrollado en el año 1994. Según Arregui (2007:409), este programa requería no sólo de directrices que den las pautas de su rescate, sino de una fuerte inversión para llevar a cabo el rescate de los espacios públicos, misma que se cubriría mediante el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo - BID y del Ministerio de Finanzas.

Como parte de los requisitos para acceder al crédito, surge la Empresa del Centro Histórico en 1997, Empresa mixta creada por la municipalidad, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID la Fundación Caspicara, mediante la cual se buscaba “preservar el singular legado arquitectónico y cultural de la ciudad y fomentar el desarrollo socio-económico del centro” (Constance, 2004 citado en Granja, 2010:50); esta empresa inicia los primeros acercamientos y negociaciones con los comerciantes informales, con objeto de encausar su salida del sector; sin embargo, el intento de potenciar al centro de la ciudad, como sector de servicios turísticos de lujo no contempló la naturaleza de la zona, en el que existía una dinámica socio-económica popular poco o nada accesibles para la población de la localidad.

La intención de proyectar al centro de la urbe como un punto de turismo costoso, revela una planificación pensada desde las posibilidades de lucro económico -interés particular de las empresas privadas-, y no desde una perspectiva de potenciar la riqueza multicultural que esta posee; por lo que, más que reducir la pobreza del sector, la intención era expulsarla. Es evidente que los procesos de

gobernanza no contemplaron las demandas de los comerciantes del sector; sino que obedecieron a intereses particulares.

Bajo el contexto en el que se manejaron los acercamientos entre el municipio y los comerciantes informales, el objetivo de las negociaciones delimitó los mecanismos de gobernanza ligado a los intereses de las instituciones que participaban en la rehabilitación del centro histórico. Pinson (2011:287) diferencia entre 1) la gobernanza integrativa, que socializa o impone a los actores hacia las visiones del futuro deseable por las instituciones políticas; y 2) la gobernanza agregativa, en la que “la construcción de las políticas públicas y la institucionalización de sistemas de actores se conciben como procesos con un alto grado de interacción entre actores, grupos e instituciones” (Pinson, 2011:287). Es evidente que para el caso, la negociación entre los comerciantes y el cabildo inició como un proceso de gobernanza integrativa, en el que los comerciantes fueron considerados pero para su salida del espacio público y de manera impuesta por la municipalidad, en busca de la potenciación turística del sector.

Durante los años posteriores, ante los intentos municipales por sacar a los comerciantes informales de los espacios públicos sobre todo de la zona centro, es en la administración de Roque Sevilla 1998-2000, conforme lo cita Granja que “en 1998, por decisión política, se empieza a poner limitaciones en la entrega de permisos a los comerciantes populares” (Granja, 2010:53); pero que a la final fueron medidas que no frenaban la creciente cantidad de comerciantes informales que se tomaban cada vez más el espacio público, además se confirmó que “una salida de estos por la fuerza, de las calles del Centro Histórico, no era viable” (Ib., 2010:75).

Una vez más, se puede observar que la actuación por parte de la policía municipal, hacia el desalojo forzoso de los comerciantes informales no solucionaba el problema; por el contrario esta medida desencadenó conflictos mayores. Primero, por tratarse de una solución temporal pues a medida que unos comerciantes eran desalojados del espacio público, al poco tiempo regresaban, o sino el espacio era tomado por nuevos comerciantes; segundo, porque evidencia que la aplicación de las medidas tomadas no fueron socializadas ni mucho menos negociadas con los comerciantes. Conflictos que se ocasionaron por el desarrollo

de una política local, que a pesar de la diferencia de intereses, no contempló sus fines en concordancia con las necesidades y demandas de los colectivos sociales.

El modelo de gobierno no incluyó en las decisiones, a los comerciantes informales para el establecimiento de las políticas públicas, sino hasta que estos se convirtieron en una organización con representatividad propia. La respuesta sectorial del comercio informal, ante su exclusión en las decisiones tomadas por el gobierno municipal, les llevó a agruparse en asociaciones y gremios, a fin de hacerse escuchar en las negociaciones, defender sus intereses comunes y poder alcanzar un respaldo municipal. Este empoderamiento, agrupó a un gran número de asociaciones, llegando a ejercer presión y en respuesta, se opta por la negociación⁴⁷.

Para Hanley y Ruthenburg (2005:221) la visión poco tolerante del municipio en relación al comercio informal, desencadenaría en que la única vía para la resolución del problema sería una forma de gobierno que de paso a la negociación y a la participación ciudadana. Al respecto conforme lo señala Escribano, la gobernanza participativa “se realiza con la participación de la comunidad, transparencia y rendición de cuentas” (Escribano, 2001:4). Este modelo de gobernanza plantearía una gestión responsable, en la que se consideren los intereses de los involucrados.

Sin embargo es importante considerar, que si bien la construcción de la política pública a pesar de que se realice desde la interacción con los actores involucrados; el éxito en la aplicación de las mismas, estaría determinado por el grado de participación de sus actores. Como sugiere Gramberger:

En primer lugar, la administración pública debe reconocer la capacidad autónoma de los ciudadanos para discutir y plantear alternativas. Debe también compartir la elaboración de la agenda y comprometerse a considerar, en el momento de la decisión final, las propuestas elaboradas en común. Por su parte, la ciudadanía debe asumir una mayor responsabilidad para lograr mejorar su participación en la elaboración de una política pública (Gramberger, 2007:39).

⁴⁷ A pesar de haber cambiado las formas de relación entre el municipio y los comerciantes informales, la desorganización interna y la poca coordinación entre los propios representantes de diferentes asociaciones con objetivos diversos, alargó de cierta manera las negociaciones.

Este cambio de perspectiva, trajo resultados que llegaron a plasmarse en el *Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Popular* en 1999, bajo la misma administración de Roque Sevilla 1998-2000, y en el *Plan Estratégico de Comunicación para la Recuperación del Espacio Público*. Este plan [*Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Popular*] reconoce que el empleo informal es una alternativa de los hogares con mayores necesidades económicas para subsistir; planteando así la permisividad por parte del municipio, hasta que surjan mejores alternativas.

Como uno de los ejes del plan [*Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Popular*] se menciona: “Incorporar programas orientados al sector informal y el uso del espacio público en los programas del hábitat, especialmente a través de las asociaciones de comerciantes -informales y formales- y articular con programas municipales de este mismo” (*Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Popular*, 1999:2). El Plan [*Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Popular*], establece que no se llegaría a una expulsión forzosa, y se propuso la venta de los locales y facilidades para la formalización de su actividad. Este plan⁴⁸ se aplicó en tres fases:

Fase preventiva: anterior a la reubicación, con componentes de la negociación, la legalización, la construcción de los centros comerciales, entre otros.

Fase de Lanzamiento: en el momento de inauguración de los centros comerciales.

Fase de Sostenibilidad del proyecto de reubicación: posterior a las inauguraciones mencionadas (*Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Popular*, 1999:8-9).

En cuanto a las ordenanzas que surgen en este período se puede señalar a la *Ordenanza 029* del 31 de enero del 2000, bajo la administración municipal de Roque Sevilla, sobre el comercio en espacios de circulación pública. En la ordenanza [029] se señala la posibilidad de realizar actividades de comercio en espacios de circulación pública mediante un permiso municipal, con excepción del centro histórico:

⁴⁸ El *Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Popular*, fue el resultado de negociaciones anteriores y tenía por objetivo “la reubicación del 60% del comercio callejero (5200 comerciantes) en locales comerciales en el centro de la ciudad, con el 30% reubicado en las zonas norte y sur del centro (30%)” (*Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Menorista del Centro Histórico de Quito*, 1999:1)

Art.II.323. El ejercicio del comercio en espacios de circulación pública sin el correspondiente permiso municipal o fuera de los límites especiales, temporales o de actividad definidos en el permiso, está prohibido.

Art.II.326 Prohibición para el Centro Histórico de Quito.- Prohíbese a la administración municipal el otorgamiento de permisos para el ejercicio del comercio en espacios de circulación pública dentro del Centro Histórico de Quito [...] (*Ordenanza Metropolitana 029*, 2000, arts. II.323 y II.326).

Sin embargo, los acercamientos de negociación de la década de los Noventa -en un intento de establecer políticas públicas incluyentes, bajo las administraciones de Jamil Mahuad 1992-1998 y de Roque Sevilla 1998-2000,- no fueron suficientes para originar un cambio,⁴⁹ ya que los propios informales no podían llegar a un consenso al conformarse por múltiples asociaciones⁵⁰. Al respecto, Amin y Graham señalan que para hacer realidad las políticas públicas deben existir además las condiciones necesarias para hacerlo, mismas que deben ser facilitadas por el gobierno local (Amin y Graham, 1997 citados en Hanley y Ruthenburg, 2005:223).

La política pública se torna sostenible cuando existe coparticipación de la comunidad en su diseño y aplicación, según Chávez en *La participación social: retos y perspectivas* se estaría hablando de un “modelo de participación cogestiva”, mientras que, cuando la comunidad busca por si misma dar solución a sus demandas cuestionando el papel del gobierno en las políticas públicas, se produce un “modelo de participación autogestiva” (Chávez, 2003:86). En cierto modo el comercio informal se acogió a un modelo de participación autogestiva, que buscó mantener su actividad como medio de subsistencia ante los cambios que se producen en su entorno.

Los intentos de las administraciones municipales hasta aquel entonces por generar una política pública con la participación de la sociedad civil, no logró dar respuesta exitosa a sus demandas; si se considera la posición teórica propuesta por Oszlak (1997:5) que señala que las políticas son posturas adoptadas por el gobierno

⁴⁹ No se logró una reubicación exitosa a pesar de que se mantuvieron más de 310 reuniones durante la administración de Roque Sevilla (Soria, 2004 citado en Granja: 2010:83).

⁵⁰ Los informales se constituyeron en una fuerza de carácter social, que por el alto número de miembros en las diversas asociaciones que se formaron, no podían llegar a un consenso de forma fácil, es decir, se trataba de una negociación entre el municipio, frente a muchos. A medida que las negociaciones se alargaron fue más difícil para la municipalidad llegar a acuerdos que puedan traducirse a futuro en una política pública efectiva.

frente a las alternativas de resolución. En otras palabras, la decisión de la política pública en última instancia la tiene el gobierno local, decisión que oscila entre las alternativas aceptadas por la contraparte; sin embargo, mientras menor es la participación y el poder de negociación frente a la administración pública, menor será la posibilidad de que las demandas de los actores afectados sean tomadas en cuenta.

Para el año 2000, Paco Moncayo asume la Alcaldía durante el periodo 2000-2009 y según lo señala Soria en relación al proyecto de reubicación de los comerciantes informales ratifica su continuidad y le da un carácter de obligatoriedad (Soria, 2004:45 citado en Granja, 2010:86).

Durante esta administración [2000-2009] Torres G. (2010:46) señala que con el fin de ejecutar el *Plan de Modernización del Comercio Informal*, [el alcalde Moncayo] crea la *Unidad Ejecutora del Comercio Popular* para las negociaciones con los comerciantes informales.

En este contexto se inicia la construcción de los centros comerciales populares bajo el concepto de ser centros comerciales del ahorro; sobre lo que dispone actuaría una veeduría ciudadana para asegurarse de la legalidad de los procesos de adjudicación. Esta propuesta municipal enmarcada en la teoría de Rhodes (2005:105) se trataría de un primer intento de gobernanza, al ser un efecto de la interacción entre entidades sociales y políticas. Es decir, la participación ciudadana no se limitaría únicamente al momento de la negociación, sino también a la evaluación en la aplicación de la política pública. Además como lo señalaría Pinson (2011:287), la participación de la comunidad en las diferentes etapas de la política pública [diseño, ejecución y evaluación], impulsaría a generar una gobernanza agregativa, dada por la interacción entre actores.

Torres G. (2010:46) señala que para el año 2003 se concluiría la construcción de los centros comerciales del ahorro, y el municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante la *Unidad Ejecutora del Comercio Popular* en mayo de ese año [2003] iniciaría la reubicación programada de más de 5.500 comerciantes informales. Sin embargo, Granja (2010:90) señala que la situación cinco años después de la reubicación no fue del todo positiva, ya que si bien

muchos comerciantes informales, pudieron agruparse en un mismo centro comercial, hubo casos desalentadores en la reubicación de otros comerciantes⁵¹.

Esto lleva a entender la complejidad que requiere el desarrollo de una política pública efectiva, a fin de que, como lo recalca Oszlak, las políticas públicas surjan como alternativas que con frecuencia se caracterizan “por conflictos y confrontaciones entre actores con perspectivas diferentes y a menudo contradictorias” (Oszlak, 2006:5).

Durante la alcaldía de Paco Moncayo [2000-2009] se expide la *Ordenanza 0129* en el año 2004, que reformó a la *Ordenanza 029* del año 2000, para incluir a los comerciantes ambulantes que realizan sus actividades en vehículos de transporte urbano, y otorgar los permisos correspondientes siempre y cuando pertenezcan a alguna de las organizaciones vinculadas a esta actividad⁵². La *Ordenanza 0129* expone:

1.1.- En el art.II.320 del “Ámbito de Aplicación”, a continuación de las palabras “Aceras, plazas, parques...”, inclúyase lo siguiente: “así como el que se realiza en vehículos de transporte urbano...”

1.2.- En el Art. 11.321, del "Permiso Municipal" a continuación del tercer inciso, incorpórese los dos siguientes que dirán: "Tratándose de permisos otorgados a las personas que realizan comercio en vehículos de transporte urbano, la Municipalidad lo hará única y exclusivamente a quienes se encuentren actualmente asociados a una de las organizaciones vinculadas a la actividad, para lo cual sus dirigentes deberán presentar la nómina de sus socios, a fin de evitar que el número de solicitudes de permisos se incrementen de forma incontrolable (*Ordenanza Metropolitana 129*, 2004, arts. 1.1 y 1.2).

En cuanto al ordenamiento del uso de suelo, esta administración municipal [Moncayo 2000-2009] desarrolló el *Plan General de Desarrollo Territorial PDGT - 2000-2020*⁵³, que en lo referente al espacio, consideró “...una resignificación de lo público en un contexto de preeminencia ideológica del “mercado” para compensar comportamientos que distorsionan la ocupación del espacio que

⁵¹ “En el caso del Centro Comercial Montufar se encuentran aquellos que se ubican en los pisos inferiores del centro comercial y para quienes las ventas no están tan mal, ven mejoras en su situación general, en comparación con su vida en las calles. Pero por otro lado, se encuentran los que están en los pisos superiores, quienes por la disminución de las ventas, desean salir nuevamente a las calles” (Cabascango, entrevista, 2009 citado en Granja, 2010:90).

⁵² Esta ordenanza se mantendría vigente hasta el año 2009, cuando se implementa la ordenanza 0280 en la administración del Alcalde Barrera 2009-2014.

⁵³ El el Plan General de Desarrollo Territorial PDGT - 2000-2020, surgió a partir del Plan Quito Siglo XXI.

desconoce la historia y valor de los equipamientos urbanos.” (*Plan General de Desarrollo Territorial PDGT - 2000-2020*, 2000:16). Bajo esta normativa se intentaría regularizar el uso del espacio público ocupado por el comercio informal, para darle una connotación de patrimonio cultural, sobre todo del centro histórico.

Complementario al PDGT surge el *Plan Equinoccio 21* del año 2004, que enfatizaría en lograr una ciudad a más de equitativa e incluyente con espacios públicos recuperados (Ib., 2000:29).

La ordenanza que ordenaría el uso del suelo durante esta administración, es la *Ordenanza de zonificación 011* del 2003, que señala:

Toda intervención en el uso, ocupación, utilización y fraccionamiento del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito se regirá por las determinaciones del Régimen del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, las Normas de Arquitectura y Urbanismo; y, el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) (*Ordenanza de zonificación 011*, 2003: art.5).

Ante este contexto, si bien, el período administrativo del alcalde Moncayo [2000-2009], promovió la reubicación de un gran número de comerciantes informales; el problema no concluyó ahí, debido no sólo a la falta de un proceso de gobernanza fortalecido que sostenga el desarrollo y ejecución de su política pública; sino que también se debe a la creciente fila de migración y subempleo y desempleo y otros problemas económico-sociales que se encuentran fuera del alcance directo del gobierno municipal.

En esta línea, es útil señalar que los procesos de gobernanza local para diseñar una política pública viable que solucione los problemas de la urbe, como en el caso del comercio informal, así como el utilización apropiada del uso de suelo, no se contempla sólo desde una negociación entre las partes, municipio y actores sociales involucrados, que se reflejen en una ordenanza municipal; sino que deben ser cogestionado en concordancia con un marco normativo general que direcciona y facilite a los gobiernos municipales, lineamientos que encaminen a una solución integral; por tanto es competencia también del Estado, la viabilidad en la ejecución de la política pública local.

3.6 Marco Normativo Local

La competencia municipal sobre el ordenamiento del uso de suelo, así como la regulación del comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito, a lo largo de la historia deviene de instrumentos normativos generales, que de apoco sitúan la potestad a cargo del gobierno municipal con directrices específicas para la formulación de su política pública local.

En este acápite se menciona el marco normativo local que marca competencias exclusivas a ser consideradas para el desarrollo de las ordenanzas municipales del Distrito Metropolitano de Quito, como: la *Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito* –que surgió por primera vez en 1993- y el *Código Municipal para el Distrito Metropolitano* -que surgió por primera vez en 1997-. Ambas leyes fueron modificadas a lo largo del tiempo y siguen vigentes hasta el momento, constituyen el marco regulador local, en cuanto el ordenamiento del uso de suelo, así como al tratamiento del comercio informal.

Fue a partir de 1993, que el gobierno central amplió las competencias específicas del gobierno local -otorgadas en la *Ley de Régimen Municipal* de 1971⁵⁴- a través de la *Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito* de 1993 vigente hasta la actualidad. Con esta ley [*Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito* de 1993], se descentralizaron varias competencias, entre las que se señala el ordenamiento específico del uso de suelo, como una de las competencias ampliadas, a cargo del gobierno municipal; como lo señala, en su artículo 2, inciso 1:

Finalidad.- Además de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes: 1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones;" (*LRDMQ - Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito*, 2009: art.2).

⁵⁴ La *Ley de Régimen Municipal* del 1971, sería derogada a partir del surgimiento del *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD* (2010).

La misma Ley se señala que: “La decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital, compete, exclusivamente, a las autoridades del Distrito Metropolitano” (LRDMQ, 2009: art 26).

Esta Ley, catapultaría la intervención municipal sobre el ordenamiento específico del uso de suelo, pudiendo direccionar a través de ordenanza municipal su ocupación y control.

Se hace mención también al *Código Municipal para el Distrito Metropolitano* que surgió a partir del año 1997 y que de igual manera se mantendría vigente hasta el momento⁵⁵. En él se exponen normas de funcionamiento interno de las entidades anexas al municipio, y sobre el uso de suelo se menciona el rol de la Policía Metropolitana para su control, además de su intervención y control sobre el comercio informal; al respecto señala:

Art. I.213.- De la misión.- La misión de la Policía Metropolitana, [...] es la de vigilar y controlar en el Distrito Metropolitano de Quito, las condiciones de higiene, ornato, orden público, servicios de uso público, control del uso de suelo, la vía pública contaminación ambiental, espectáculos públicos, control de propaganda y el libre tránsito peatonal [...]

Art. I.214.- De las áreas de acción y funciones.- Las áreas de acción y funciones de la Policía Metropolitana en el Distrito Metropolitano de Quito, son: [...] b) Área de acción.- Ornato, ordenamiento y uso del espacio público. [...]. a) Tratándose del desalojo de ventas ambulantes de un sector, deberá mediar orden escrita de la Comandancia General de la Policía Metropolitana, la cual será motivada; y, b) Si para impedir las ventas en espacios públicos a los comerciantes que no tuvieron la respectiva autorización municipal, fuere necesario decomisar los artículos y/o objetos puestos a la venta, el policía metropolitano de mayor rango asignado a esta misión, elaborará el respectivo parte de decomiso [...] (*Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*, 2007: arts. I.213 y I.214).⁵⁶

Este marco normativo local se mantendría sin cambios radicales; hasta que en el 2008 a raíz de la nueva Constitución del Ecuador, bajo la visión de desconcentrar, descentralizar y fortalecer la gobernanza a nivel local, que se menciona en el *Plan*

⁵⁵ La última actualización del Código Municipal para el Distrito Metropolitano se dio en el año 2013.

⁵⁶ No existen cambios en estos artículos entre el *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito* del año 2007, y la actualización del año 2013.

*Nacional del Buen Vivir 2009*⁵⁷, y en complemento a las directrices que señala el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD* aprobado en el año 2010; posteriormente se generaría un cambio en la postura municipal, frente a esta situación, reflejada en la *Ordenanza Metropolitana 0280* (2012) que regula el comercio informal y la *Ordenanza Metropolitana 172* (2011), que establece el régimen administrativo del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, durante el período administrativo 2009-2014.

3.7 Conclusiones

La problemática del comercio informal en el Distrito Metropolitano de Quito es una realidad propia de las grandes ciudades, que asumen consecuencias de crisis económico-sociales, cuyos efectos recaen en la población que en aras de mejorar condición económica, buscan en las urbes alternativas de ingresos económicos a través de la informalidad.

Varias son las administraciones municipales que intentaron regular la dinámica del comercio informal, así como el ordenamiento del uso de suelo; unas bajo el criterio de desarrollar en el centro histórico como un hito de atracción turística, obedeciendo a intereses privados y descuidando sus efectos sociales; y otras administraciones que desarrollaron planes y políticas locales de regularización, que de cierta manera incluyeron a los comerciantes informales, pero que enmarcado en una visión moderna de mercado, descuidó una reinserción integral y sostenible de los comerciantes al mercado formal. Sin embargo el enfoque con respecto al ordenamiento del suelo de suelo está constantemente direccionado a una recuperación del espacio; ya sea para su potenciación turística, como para su regeneración urbana.

El desarrollo de la política pública local como las ordenanzas, tanto para la regularización del comercio informal así como para el ordenamiento del uso de suelo; a lo largo de la historia obedecen al enfoque y modelo de gestión que el marco normativo general disponga en su momento. Marco normativo que de apoco

⁵⁷ Documento base para la planificación de gobierno, en el marco del “Buen Vivir”, que surge del término kichwa *Sumak Kawsay* que significa “vida plena”. (Larrea, 2008:81)

dispone la potestad a los gobiernos locales, en la elaboración de sus políticas, en un marco de descentralización del Estado.

Posteriormente, sería a partir de la *Constitución de la República del Ecuador* del 2008 así como el *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013* y el surgimiento de un nuevo *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD 2010*, que se marcaría nuevos lineamientos y competencias a la gestión sobre los gobiernos autónomos descentralizados, como el que se desarrollaría a partir de la administración municipal que inició en el 2009, y será analizado en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV
REGULARIZACIÓN DEL COMERCIO INFORMAL Y ORDENAMIENTO
DEL USO DE SUELO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
PERÍODO 2009-2012

4.1 Introducción

Varias fueron las administraciones municipales que a través de planes, programas y ordenanzas, intentaron regular el comercio informal, así como ordenar el uso del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito - DMQ; cuyos efectos, si bien se encaminaron a buscar soluciones con importantes avances en la materia, no se logró solventar completamente dicha problemática.

Posteriormente, la administración del Alcalde Augusto Barrera 2009-2014, diseñaría e implementaría ordenanzas municipales enmarcadas en las nuevas disposiciones vigentes que señalan: la *Constitución de la República del Ecuador* 2008, el *Plan Nacional del Buen Vivir* 2009-2013, las Leyes orgánicas y ordinarias respectivas vigentes: *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario* 2011, y la *Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista* 2010, además del *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD* 2010. Marco normativo que brindan directrices específicas para el desarrollo de la política pública de los gobiernos locales, en temas relacionados al comercio informal, así como al ordenamiento del uso de suelo; lineamientos que consideraron la condición propia del comercio informal en las calles; y que exhortan establecer espacios dignos para garantizar dicha actividad, proponiendo además para el desarrollo de su política, involucrar a la participación ciudadana en las decisiones efectuadas. Encauzando así, procesos de gobernanza participativa en su gestión.

Bajo este marco normativo, y desde una lectura teórica sobre gobernanza y política pública se analiza el proceso de regularización del comercio informal, así como el ordenamiento del uso del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito. Por efectos metodológicos de alcance de información en la investigación, el análisis del

caso se remite al período 2009-20012, tomando como ejemplo el caso de la zona centro; efectuado en la administración del alcalde Barrera 2009-2014.

4.2 Rol del Municipio ante el estado del comercio informal y ordenamiento del uso del suelo durante el período 2009-2012

El comercio informal considerado como una problemática que afecta directamente el uso del suelo y por ende al espacio público de la ciudad, a pesar de los esfuerzos municipales por regular dicha situación; fue evidente que para el año 2009, el estado del comercio informal se mantenía latente, al ser resultado de años de crecimiento, organización y fortalecimiento de este conglomerado social y de una deficiencia de alternativas laborales que acojan a este sector.

Por lo que la administración municipal entrante, enfrentaría situaciones complejas y diversas, de un comercio informal arraigado, quienes llevaban décadas en la informalidad a partir de la ola migratoria interna⁵⁸, y que no sólo se convirtieron en parte de la identidad asociada sobre todo al centro histórico⁵⁹ -zona que para el momento ya prohibía la venta informal dado su particularidad territorial⁶⁰-, sino que además irían ocupando cada vez más espacios de la ciudad.

Ante esta perspectiva, la administración municipal bajo un modelo de gobernanza, abriría un espacio participativo -con los comerciantes informales- para generar procesos incluyentes, y alcanzar acuerdos que satisfagan las demandas de ambas partes y que posteriormente logren ser reflejados en el diseño y cumplimiento de la política pública local, como sería la ordenanza municipal.

Dichos acuerdos, buscarían a más de recuperar y regenerar el espacio público, el lograr que un gran número de comerciantes informales pasen a ser

⁵⁸ “En la década de los años sesenta y setenta la industria petrolera experimentó un boom, mientras que al mismo tiempo la reforma agraria causó una nueva oleada de emigrantes rurales que se desplazaron hacia los centros urbanos” (Hanley y Ruthenburg, 2005:215).

⁵⁹ Si bien la actuación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el tema de la reubicación de las ventas callejeras se justifica desde la necesidad de garantizar el funcionamiento de la ciudad. En el caso concreto del centro histórico de Quito, se lo describe como un conjunto urbano histórico significativo con una gran concentración de funciones urbanas que hacen que se conserve la centralidad administrativa de la ciudad.

⁶⁰ Para el año 2009 se encontraba vigente las ordenanzas 129 del 2004 -reformatoria a la ordenanza 029 del año 2000-, en la que ya se prohibía el comercio en el Centro Histórico de Quito.

trabajadores autónomos regularizados⁶¹ y otro tanto alcancen a ser reubicados a espacios de comercio formal.

En este contexto conforme lo señalaría Rhodes “todos los actores en un área política concreta se necesitan mutuamente. Cada uno puede aportar conocimiento relevante u otros recursos. Ninguno tiene todo el conocimiento o los recursos necesarios para hacer funcionar una política pública” (Rhodes, 2005:105). Enmarcado en el concepto de política pública, esta surgiría a partir del resultado de las negociaciones con los actores involucrados, pues cada uno aporta de diferente manera al proceso de elaboración de la política pública. Proceso que se enmarcaría en un modelo de gestión de gobernanza al incorporar en las decisiones municipales la participación de los actores sociales involucrados, así como lo señala Kooiman “gobernanza, que es resultado (o el efecto total) de las intervenciones e interacciones sociopolíticas-administrativas” (Kooiman, 1993 citado en Rhodes, 2005:105).

Enmarcado en un enfoque de gobernanza, el rol de la administración municipal lleva a desarrollar mecanismos de regularización sobre el comercio informal, implícitamente relacionados con la rehabilitación del espacio público y el control sobre el uso del suelo, gestionando medidas en concordancia con el marco normativo general vigente.

El direccionamiento para la regularización del comercio informal, así como el ordenamiento del uso de suelo, de esta administración municipal, marcaría un antes y un después en el diseño su política pública local, al enmarcarse en las nuevas disposiciones normativas generales a partir de: la Constitución del 2008, la cual reconoce a los comerciantes informales, como trabajadores autónomos⁶², así

⁶¹ Según la “Ley de Defensa del Comerciante Minorista, Trabajador Autónomo y Microempresario” 2010: El Trabajador autónomo regularizado es el comerciante informal que cumplió con los requisitos y el proceso para obtener el permiso, proceso que incluye la capacitación provista por el municipio en diversos temas como servicio al cliente y buenas prácticas comerciales; y, sobre todo, la preparación en relación a la aplicación de la Ordenanza 280, referente al Desarrollo Integral y Regularización de las Actividades de Comercio y Prestación de Servicios de las y los Trabajadores Autónomos del Distrito Metropolitano de Quito.

⁶² Art. 329 Sobre el reconocimiento y protección al trabajador autónomo (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008).

como su derecho al trabajo⁶³, y en cuanto al ordenamiento del uso de suelo que establece, que será potestad del municipio la planificación del desarrollo cantonal y regular el uso del suelo⁶⁴; además que hace especial mención sobre la participación ciudadana⁶⁵ para incidir en las decisiones de las políticas públicas.

Por otro lado el *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*⁶⁶ que reconoce diversas formas de organización, haciendo un llamado al trabajo digno como un derecho y un deber social, donde el comercio informal debería considerar, el bienestar y derechos de los propios comerciantes. Además que en su línea de defensa del Buen Vivir, respecto del uso del suelo sostiene que si bien este debe tener funciones específicas, a la vez debe promover una igualdad de acceso y oportunidades (*Plan Nacional del Buen Vivir*, 2009:376).

Para este nuevo periodo administrativo, a nivel macro surgirían también nuevas leyes que amparan a los comerciantes autónomos como es: la *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria - LOEPS* (2011), que exhorta a los municipios a través de ordenanza regular la organización de los pequeños comerciantes, promoviendo el desarrollo económico y fortaleciendo la economía popular⁶⁷. Pero sobre todo sería la *Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista* (2010), la que encaminaría las acciones municipales hacia lograr la legalización de su actividad, mediante su incorporación al sector formal.⁶⁸

Posteriormente a partir del *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD* 2010, que define competencias

⁶³ Art. 325 Sobre el derecho al trabajo, Art. 319 Sobre el reconocimiento de diversas formas de organización productiva y económica, Art.277 Impulsa el desarrollo de actividades económicas para la consecución del Buen Vivir (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008).

⁶⁴ Art. 264 inciso 1 sobre la planificación del desarrollo cantonal, Art.264 inciso 2 sobre el uso y ocupación del suelo (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008).

⁶⁵ Artículo 96: sobre la incidencia y participación en las decisiones y políticas públicas de todos los niveles de gobierno; que presten servicios públicos (*Constitución de la República del Ecuador*, 2008).

⁶⁶ Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, desarrollado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES-, conforme el Decreto Ejecutivo 1577 de febrero de 2009 (*Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, 2009).

⁶⁷ LOEPS, Art. 135 Municipios regulan organización de los pequeños comerciantes (*LOEPS*, 2011; Art.135).

⁶⁸ Art. 3 Trabajadora o trabajador autónomo o por cuenta propia, es la persona que desarrolla actividades comerciales de manera personal, ambulante o fija, habitual o temporal, sin relación de dependencia (*Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista*, 2010: Art.3).

específicas a los gobiernos autónomos descentralizados, entre lo que impulsa a la participación ciudadana, a una corresponsabilidad con los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública⁶⁹; y que, en cuanto al uso del espacio público, ligado al reconocimiento del comercio, plantea que si bien su uso es gratuito se podrá usar de manera exclusiva y temporal, pero mediante el pago de una regalía⁷⁰. Sin embargo aclara que las municipalidades, y demás gobiernos autónomos descentralizados -como las juntas parroquiales- deberán establecer espacios dignos para garantizar el comercio y las ventas populares⁷¹.

Así la propuesta de un modelo territorial deseado, exigiría la revisión de la ocupación y crecimiento físico expansivo del Distrito Metropolitano de Quito, para impulsar una ocupación y utilización sostenible del territorio que posibilite racionalizar su uso de suelo, disminuir los desplazamientos, acercar los servicios y equipamientos, facilitar el comercio a diferente escala que favorezca el contacto e intercambio entre personas; generando una cultura de valores relacionados con la convivencia y la tolerancia, y que defina nuevas pautas de relación persona-naturaleza (MDMQ, 2011 citado en *Plan Maestro del Sistema de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito.*, 2013:6-5).

Por lo tanto, complementario al proceso de regularización, la gestión municipal desarrollaría mecanismos para el ordenamiento del uso de suelo y la rehabilitación del espacio público, que se encontraban alterados, debido a la dinámica de la informalidad. Al respecto, el rol municipal traza como objetivo fundamental la “Recuperación del Espacio Público” y la “Regeneración Urbana” con fines de apropiación de la ciudadanía sobre el espacio público, como un lugar con sentido de pertenencia⁷².

⁶⁹ Art. 2, incisos b y h: [...] el promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población; [...] y define de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad para una adecuada planificación y gestión pública (COOTAD, 2010:6).

⁷⁰ Art. 417 Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, es de forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía, [...] b) las plazas, parques y demás espacios destinados [...] (COOTAD, 2010: art. 417).

⁷¹ Art. 428 con respecto a la venta en espacios públicos señala la prohibición de ocupar espacios públicos pero exige a las juntas parroquiales rurales deberán establecer espacios dignos para garantizar el comercio y las ventas populares (COOTAD, 2010: art.428).

⁷² La administración municipal 2009-2014 se enfocó en “dar prioridad a la recuperación del espacio público como lugar de encuentro, de seguridad, de convivencia pacífica y solidaria; la visión del Cabildo se dirigida a garantizar los límites del crecimiento urbano y preservar las reservas

Esta concepción sobre el espacio público estaría ligada a lo que conceptualmente plantean Duhau y Giglia:

Las modalidades de organización espacial de la ciudad resultantes de diferentes modelos urbanísticos constituyen desde nuestro punto de vista un elemento condicionante del modo en que las prácticas sociales que se relacionan con el uso de los espacios y los artefactos urbanos cristalizan en un cierto orden urbano (Duhau y Giglia, 2004:262).

Desde esta perspectiva, el espacio público no condiciona o limita al ser humano, sino por el contrario, es la dinámica social la que condiciona en gran medida al espacio. El comercio informal se convierte entonces en una práctica condicionante del espacio público al modificar el uso para el que fue previsto.

Al amparo de las disposiciones normativas y en aras de establecer un modelo de gobernanza, como primera acción institucional ante el tema de la regularización del comercio informal, el municipio evidenció la necesidad de detectar un diagnóstico que demostrara el estado de los comerciantes autónomos en el Distrito Metropolitano de Quito. Este proceso contó con diferentes estudios, entre ellos, el censo realizado por la Universidad Católica del Ecuador desde finales del año 2010 a inicios del 2011, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad – SDPC⁷³; cuyo resultado serviría de referente para evidenciar la necesidad de la intervención municipal y determinar medidas para su regularización.

De acuerdo con Chontasi “en este escenario se inició el proceso con la elaboración de un censo de comerciantes para lo cual el Municipio firma un convenio con la Universidad Católica, producto del cual se identificó a 5.643 comerciantes” (Chontasi, 2013:2). Sin embargo, cabe resaltar que los datos del censo mostraron un cálculo aproximado, y no se pudo prever la cantidad mayor de comerciantes que ingresaron al proceso de regularización.

naturales, así como para evitar la especulación con el suelo y promover su uso sustentable y democrático” (*Consejo Metropolitano de Planificación del Municipio de Quito*, 2011: 4).

⁷³ La Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad – SDPC, surge por modificación a la ordenanza 304, ordenanza que dispone el establecimiento de la SDPC a cambio de la Empresa Pública Metropolitana de Logística y Comercialización EMELCOMEP creada en el 2010, cuya gestión duró apenas 4 meses (cfr. Agencia Publica de Noticias del Distrito Metropolitano de Quito, 2010).

La administración municipal con respecto a la zona del centro histórico denominada *Manuela Sáenz*, evidenció la presencia de un considerable número de comerciantes de mantenerse en la zona, respecto a otras zonas del Distrito Metropolitano de Quito, a pesar de que la decisión municipal desde años anteriores disponía el no establecimiento del comercio informal en este espacio en particular, por su potencial histórico, cultural y turístico, y aún más considerando su reconocimiento como *Patrimonio Cultural de la Humanidad*.

Ante lo cual, el *Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022* en su eje “Desarrollo Urbano y Rural Equilibrado, Sustentable y Seguro”, señalaría que:

En cuanto a los factores ambientales que han generado el deterioro del Centro Histórico de Quito - CHQ se destacan los desequilibrios producidos, por la sobre o la subutilización de los espacios, especialmente públicos, debido a frecuencias e intensidades muy diferentes de las actividades urbanas en el espacio y en el tiempo y la apropiación segmentada del espacio público (parqueo y obstrucción en aceras, comercio semi-ambulante, concentraciones y manifestaciones espontáneas, etc.) (*Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022*, 2012:28).

Otro factor que también incidiría en el proceso de regularización, fue la diferencia en la naturaleza de las actividades realizadas por los comerciantes, pues la mayor parte se dedica a expender productos perecibles⁷⁴, por lo que pasó a ser también un tema de salud. Dependiendo del tipo de productos comercializados; un trabajador ambulante podría encontrarse bajo la regulación de determinadas normativas, para el caso de la regularización de los comerciantes de productos perecibles, entraría en vigencia normativas⁷⁵ de salud pública⁷⁶.

Se puede entonces observar que el rol del municipio enmarcado en normativas macro que invitan a desarrollar un modelo de gestión mucho más participativo e incluyente y que además hace un reconocimiento al trabajador

⁷⁴ La venta de productos perecibles en el comercio informal responde también a la migración rural-urbana, en la que una población de naturaleza agricultora se ha visto en la necesidad de comerciar de forma directa sus productos, obviando intermediarios para aumentar la rentabilidad de su producto.

⁷⁵ Se encontraban en vigencia la *Ley Orgánica de la Salud* (2006) y la *Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria* (2009).

⁷⁶ La Secretaría de Salud del Municipio Metropolitano de Quito, era la encargada de emitir la Regla Técnica necesaria para el expendio de productos perecibles en el espacio público, y que permitiría a los trabajadores autónomos continuar con el proceso de regularización.

autónomo sobre el que dispone garantizar su derecho al trabajo en espacios seguros y ordenadamente establecidos, ante un comercio informal apoderado de espacios para los que no estaban destinados; evidenciaría una necesaria intervención municipal, cuya gestión direccionaría su capacidad de gobernar, acorde a lo señalado por Aguilar:

La capacidad de gobernar se muestra en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto, tal como se listan en las disposiciones de ley, en el inventario de los recursos de su hacienda o en su sistema de gasto. Por consiguiente, en términos aún preliminares, la gobernación (desde la perspectiva de la gobernabilidad) se refiere específicamente al modo como el gobierno hace uso de las capacidades directivas que posee, "actualiza" sus potencialidades, las transforma en acciones que tienen como efecto que las situaciones sociales deseadas sean situaciones reales (Aguilar, 2006:67).

Las prácticas de gobernación de esta administración municipal desde la perspectiva de la gobernabilidad, haría uso de sus capacidades directivas, ampliando espacios de participación ciudadana a través de mesas de negociación, para transformar las situaciones sociales deseadas, vinculadas a la regularización del comercio autónomo; en situaciones reales que apunten a una reintegración de los comerciantes al trabajo formal mediante la implementación de la ordenanza municipal. Por lo que estas acciones supondrían un reajuste de las potencialidades de la administración municipal.

4.3 Registro de comerciantes informales en el Distrito Metropolitano de Quito

Para la administración municipal, el contar con un registro institucional de comerciantes informales ubicados en tanto en asociaciones o como independientes⁷⁷, existentes en el Distrito Metropolitano de Quito era necesario; porque a más de corroborar la cantidad de comerciantes respecto al censo realizado,

⁷⁷ La libertad de asociación con fines lícitos es un derecho constitucional -ver artículo 66, numeral 15 de la *Constitución de la República del Ecuador* (2008)-; sin embargo, de acuerdo a la normativa legal vigente -*Ordenanza 0280* del año 2012-, ya no es necesario estar asociado para ejercer los derechos al comercio, contrario a lo que planteaba la ordenanza 129 del 2004, que mencionaba que "tratándose de permisos otorgado a las personas que realizan comercio en vehículos de transporte urbano, lo hará únicamente a quienes se encuentren actualmente asociados a una de las organizaciones vinculadas a la actividad..." (*Ordenanza 129*, 2004, art.1.2).

podía identificar su posición gremial y colectiva, para establecer procesos de acercamiento y negociación, que estuvieren enmarcados en una gestión de gobernanza participativa, respecto a su proceso de regularización.

Para Kooiman la gobernanza va implícita a fenómenos sociales en los que se afrontan “los asuntos en toda su diversidad, complejidad y dinamismo” (Kooiman, 2005:59). Diversidad, como grado de diferenciación de las entidades y actores de gobierno y gobernados; complejidad como cualidad dada por la diferencia de estructuras y funcionamiento “entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno” (Ib., 2005:59); y dinamismo por la capacidad de cambio y adaptación de los actores.

La identificación de posiciones, como elemento necesario en la gobernanza participativa, es indispensable para alcanzar acuerdos en una negociación. La búsqueda de soluciones rígidas y generales para un sector tan diversificado como es el comercio informal, si se las maneja desde imposiciones no resulta factible, prueba de ello es que acciones como la reubicación directa o el desalojo forzado no producen resultados exitosos a mediano y largo plazo.

La paulatina organización del sector informal, los conllevó a que, parte de este sector se haya agrupado en asociaciones y gremios, a fin de ser representados y defender sus intereses comunes y participar sobre las decisiones tomadas tanto por el gobierno nacional como local. A pesar de que en otros casos, se registra que ciertas agrupaciones se asocian al poseer intereses particulares distintos, se cohesionan para formar un frente de oposición.

De esta manera la organización de los comerciantes informales, si bien se desarrolla de forma empírica, denota su capacidad de movilización que como sector pueden lograr, y demandar a que las soluciones al problema se desarrollen por la vía de la negociación.

De entre las asociaciones con mayor representatividad e interés de participación en el proceso de regularización durante el periodo 2009-2012 se registraron:

- La Coordinadora Distrital de Comercio, compuesta por 32 organizaciones.

- El Confederación Unitaria de Trabajadores y Trabajadoras Autónomos del Ecuador – CUTTAE, que en su mayoría cuenta con organizaciones, de asociación de betuneros y periodiqueros.
- La Federación Nacional de Comerciantes Minoristas - FENACOMI, que cuenta con 10 organizaciones adscritas que operan principalmente en el Centro Histórico con la en la venta de ropa.
- La Federación de Comerciantes Minoristas de Pichincha - FEDECOMIP, que al 2010 agrupaba a 52 asociaciones menores de informales.
- Se identificó también, en el proceso alrededor de 1.000 comerciantes informales independientes.

Organizaciones de comerciantes que figuran con mayor participación, de entre otras, que también en intervinieron en el proceso de regularización.

4.4 Expectativa de los comerciantes informales ante su proceso de regularización

La intención municipal de acuerdo a los lineamientos que direccionaba su gestión, se basaría en un proceso de regularización planificada de integración del comercio informal, que implicaría desde: etapas de diagnóstico, acercamiento y negociaciones con los comerciantes, capacitación en distintos ámbitos, socializaciones y reformulación de la ordenanza, entre otras; con el fin de cumplir con un programa sostenido.

Sin embargo, como parte proceso, el registro del censo, así como el levantamiento de información municipal con respecto a los comerciantes informales en el Distrito Metropolitano de Quito, generó expectativas y especulación. Expectativas en cuanto al interés mostrado por comerciantes que consideraron esto como una alternativa para mejorar su situación, y especulación por parte de ciertas organizaciones que desde su posición particular buscarían otros fines distintos a la de la administración presente⁷⁸.

⁷⁸ La FEDECOMIP, como asociación de comerciantes informales, buscó el empoderamiento de su organización mediante la convocatoria y suma a sus filas de un gran número de informales para generar rechazo respecto el cambio que se daría para el sector del comercio informal, ya que solicitaron peticiones particulares como el exigir para sus afiliados los mejores puestos, y mejores condiciones. Esta situación se extendería a otras asociaciones de comerciantes, generando no sólo un conflicto con la municipalidad, sino también entre los propios comerciantes. “Comerciantes de

Además, a decir de Chontasi -funcionario municipal a cargo del informe de gestión del proceso de regularización del comercio autónomo 2013-, en los procesos de asociación de los comerciantes informales se observa que en su mayoría “no existen organizaciones sólidas de Trabajadores Autónomos, tampoco han participado en procesos de formación ciudadana, lo cual ha provocado el apareamiento de personas que fungen de dirigentes que se aprovechan de la situación de vulnerabilidad del sector” (Chontasi, 2013:1), lo que provoca que ciertos comerciantes, sean víctimas de prácticas que atentan contra su integridad y que se benefician de su condición de informalidad, como extorsión, chantaje y amedrentamiento.

4.5 Mecanismos de regularización del comercio informal desde la gobernanza

La decisión política de la alcaldía municipal, a través de una gestión de gobernanza respecto a la regularización de los comerciantes autónomos, que encaminaría su gestión hacia a la incorporación al sector formal; dispuso abrir espacios de participación directa con los representantes de los comerciantes autónomos y que mediante la vía del dialogo, se lleguen a acuerdos que logren ser plasmados en una ordenanza municipal que ampare a las partes y beneficien a la ciudad.

Las acciones para el desarrollo de la nueva ordenanza, se manejarían en concordancia con Lahera (2002:16), al señalar que política pública elaborada desde la participación, enriquece su valor como instrumento de aplicación; caso contrario su ejecución puede verse obstruida cuando es diseñada sin el aporte de la comunidad. Al respecto:

...una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2002:16).

La perspectiva de lograr una negociación beneficiosa, sería posible solamente si se gestionaba a través de un acercamiento con las partes involucradas, lo cual se logró mediante el compromiso del alcalde y posteriormente mediante mesas de trabajo

la FEDECOMIP hicieron peticiones al Municipio,” (2011) *Agencia Pública de Noticias de Quito*, Quito, mayo 26.

para analizar y reformular la normativa contenida en la *Ordenanza 304* del 2010, en la que se mencionaba:

Art. 1.- Creación.- Créase la empresa pública denominada "Empresa Pública Metropolitana de Logística y Comercialización EMELCOM - EP", con domicilio principal en el Distrito Metropolitano de Quito, como persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio, dotada de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión.

Art. 2.- Fines.- [...] a) Operar el sistema de comercialización del Distrito Metropolitano de Quito; así como la infraestructura de mercados, ferias, plataformas municipales y centros comerciales populares; (*Ordenanza Metropolitana 304*, 2010:art.2).

Bajo este contexto, la acción institucional para atender la situación referente al tema de comercialización en el Distrito Metropolitano de Quito creó la Empresa Pública Metropolitana de Logística y Comercialización EMELCOM-EP en marzo del 2010, encargada de la ejecución de las políticas del distrito en materia de soberanía alimentaria, actuando en temas de producción, comercialización y consumo; sería la encargada de regular y controlar el estado y permisividad en la venta de alimentos perecibles -siendo un organismo de control frente al comercio informal de alimentos-; sin embargo, esta iniciativa terminaría al cabo de 4 meses, con la modificación a la *Ordenanza 304* en julio del 2010, a partir de la cual quedó insubsistente.

Uno de los compromisos del alcalde Augusto Barrera, con los comerciantes de la capital fue justamente la modificación de esta ordenanza, para lograr la transición hacia un modelo de gestión diseñado mediante la participación de los comerciantes, que asegure la estabilidad de los puestos de trabajo, mejoramiento de los mercados, entre otras acciones.⁷⁹

A partir de la modificación a la norma se menciona que:

[...] será la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad – SDPC la encargada de la ejecución de un proceso participativo en la formulación de un nuevo modelo de gestión que incluya a los ciudadanos y ciudadanas que ejercen actividades productivas vinculadas al sistema de comercialización.⁸⁰

⁷⁹ “Mercados: Concejo Metropolitano modificó la aplicación de Ordenanza 304”. (2010). *Agencia Publica de Noticias del Distrito Metropolitano de Quito*, Quito, julio 8.

⁸⁰ Ib.

La formulación de este modelo quedaría a cargo de la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad – SDPC, que conjuntamente con la Comisión de Comercialización, desarrollarían en el 2010, un proceso participativo con los comerciantes para lo que se establecieron mesas de trabajo para la búsqueda de lineamientos que permitieron atender a este sector.

Asimismo se desarrolló un proceso de gobernanza participativa mediante foros, en los que se discutieron temas respecto a políticas sociales como: seguridad social, estabilidad laboral, vivienda y crédito. Resultado de estos foros surgió la necesidad de realizar el censo de comerciantes autónomos, con la finalidad de dimensionar la problemática.

Posteriormente, en el esfuerzo por desarrollar procesos sostenibles para la regularización del comercio informal, la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad - SDPC, ubicó la necesidad de crear una estructura orgánica funcional del sistema de comercialización, por lo que en marzo del 2012, se creó la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, que desarrollaría acciones encaminadas a atender a este sector.

Entre los problemas que la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio encontró en los procesos anteriores de regularización del comercio informal, destacó dos: la regularización ocasional no permanente y la asignación de cuotas. Agencia de Coordinación Distrital de Comercio (2013:4). Con respecto a la regularización ocasional llevada a cabo en el 2003, menciona que con la construcción de los centros comerciales del ahorro, se manejó mediante la disposición de un número limitado de locales disponibles en el centro histórico, para una cantidad mayor de comerciantes a ser reubicados, por lo que se trató de una regularización ocasional, la cual “demanda intervenciones urgentes, costosas, no planificadas poco efectivas; [y] solo permite un grupo registrado y grandes grupos por fuera” (Ib., 2013:4); mientras que la asignación de cuotas, dio paso a un desequilibrio en el sector, en que se producen conflictos entre los propios comerciantes por la decisión de quienes serán y no serán regularizados, o quienes tienen o no el derecho a los locales disponibles.

Así, el proceso de regularización anterior a esta administración se enmarcaría en un modelo de gestión de gobernanza jerárquica, que de acuerdo con Kooiman menciona:

La jerarquía se conceptualiza en términos de transacciones redistributivas (transferencias en una dirección), desequilibrios a corto plazo legalizados de beneficios y obligaciones, asimetría social de ‘distribuidores’ y receptores, y la exposición de un conjunto común de normas definidas y obligaciones (Kooiman, 2005:70).

La construcción de los centros comerciales del ahorro construidos anteriormente para la reubicación de los comerciantes informales, respondería a una medida temporal, ya que el número de comerciantes con el tiempo aumenta por lo que dicha medida no tuvo mayor efecto en el futuro. Esto produjo un desequilibrio a corto plazo, como señala Kooiman, una asimetría social, ya que además de no contar con los efectos a mediano y largo plazo, también se dio el abandono de puestos ya adjudicados a los comerciantes, quienes retornaron a las calles, debido a los beneficios económicos que la informalidad representaba.

Con este antecedente, según la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio (2013:10), una de las acciones municipales tomadas por parte de la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio fue la de incentivar la reubicación de los comerciantes informales como un proceso continuo, pero también la de reintegrarlos al empleo formal como parte de su proceso de regularización.

El modelo propuesto por la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, partió de la cuantificación del problema a fin de planificar las intervenciones a realizarse. La regularización se realizaría mediante opciones de reubicación, como mercados, en los centros comerciales del ahorro, quioscos, casetas u otros tipos de mobiliario urbano; pero también legalizarlos en su reconocimiento como trabajador autónomo regularizado; proceso que se lograría bajo el registro, capacitación y entrega de permisos. Para ello se utilizó como referente la información obtenida con el censo.

A decir de la Dirección de Comercio Autónomo de la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, según lo señala Chontasi (2013:2) a pesar de que los resultados del censo arrojarían, un total de 5.643 comerciantes autónomos;

posteriormente el registro municipal actualizaría el catastro hallando una cifra mayor de trabajadores autónomos -aproximadamente 6.432 comerciantes validados, cifra actualizada a diciembre 2012-.⁸¹

El proceso de regularización posterior al censo se realizó a través de la capacitación, carnetización, entrega de indumentarias, y la entrega de permisos⁸², además de la implementación de un sistema de información⁸³, regla técnica⁸⁴ y la ejecución de la normativa.

El proceso de capacitación se desarrollaría en dos etapas: la primera fase partiría a finales del año 2011 e inicios del 2012, en el que capacitó a 6.556 trabajadores autónomos, con cierta irregularidad⁸⁵; la segunda fase desarrollada entre el 2012 y 2013, se dio con mayor orden y con más diversidad en temas, en esta etapa participaron tanto los trabajadores autónomos como los policías metropolitanos⁸⁶ y otras entidades de control. El siguiente cuadro refleja un alcance de la capacitación.⁸⁷

⁸¹ La dificultad de contar con una cifra exacta de trabajadores autónomos en el Distrito Metropolitano de Quito, se debe entre otras cosas a que ciertas organizaciones de trabajadores autónomos, así como comerciales independientes al momento del levantamiento del catastro se mostraron renuentes por temor a perder su puesto de trabajo y en otros casos incrementaba el número de comerciantes principalmente por expectativas generadas.

⁸² Los permisos son expedidos por la administración zonal correspondiente (con informe previo). Estos permisos pueden ser de carácter individual, o se puede otorgar permisos a favor de personas jurídicas. Para la entrega de permisos se debe contemplar: el pago de la ocupación del espacio público, la ubicación y sitio a ocupar y el tiempo y caducidad (*Ordenanza 0280*, 2010). Según Chontasi, los permisos se entregaron a los comerciantes que culminaron el proceso. Un buen porcentaje de comerciantes se encontró a la espera de la norma técnica a ser elaborada por la Secretaría de Salud para la venta de productos perecibles, la que permitiría continuar el proceso para recibir el permiso correspondiente (Chontasi, 2013:2).

⁸³ De acuerdo a lo que establece la transitoria primera, y el artículo 33 de la *Ordenanza Metropolitana 280*, se debe implementar un Sistema Informático para Trabajadores Autónomos -SITA el mismo que generará información de uso para las administraciones zonales y la ACDC (*Ordenanza Metropolitana 0280*, 2010: art.33 y primera disposición transitoria).

⁸⁴ “En coordinación con la Secretaría de Salud, a finales del año 2012, se inició la discusión de la regla técnica con los dirigentes de las organizaciones: FENACOMI, FEDECOMIP, Coordinadora de Comerciantes, Red Social, CUTTAE; sin embargo, por pedido de las organizaciones se planteó la postergación de la discusión para inicios del año 2013” (Chontasi, 2013:8).

⁸⁵ Varios de estos trabajadores autónomos no constaron en los catastros de las Administraciones Zonales lo que generó problemas en la posterior regularización (Chontasi, 2013:2).

⁸⁶ La policía metropolitana es un actor fundamental en los procesos de control de los trabajadores autónomos en el espacio público, conforme lo señala el Código Municipal para el Distrito Metropolitano Art. I.213.- De la misión.- La misión de la Policía Metropolitana (*Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*, 2013: arts. I.213).

⁸⁷ La capacitación para regularización periodo Julio 2012- Junio 2013, por pedido de las administraciones zonales, se realizaron, debiendo cumplir los siguientes requisitos: ser trabajador

Tabla 1. Resultados de las capacitaciones realizadas entre julio de 2012 y julio del 2013

Ámbito de capacitación	Asistentes	Número de personas capacitadas	Entidad responsable
Capacitación para regularización	Trabajadores autónomos	3.471	CONQUITO
Manipulación de alimentos	Trabajadores autónomos	3.060	CONQUITO
Profesionalización	Trabajadores autónomos	500	SETEC
Formación de líderes y líderes as	Dirigentes de los trabajadores autónomos	47	Agencia de Control Distrital de Comercio y Universidad Politécnica Salesiana
Socialización de la Ordenanza 0280	Policía metropolitana	441	No disponible
Autoestima, liderazgo y comunicación asertiva	Grupo de jóvenes hijos de los comerciantes	30	Defensoría Pública
Marco Legal y Protección de Derechos	Comerciantes autónomos de la calle Carapungo	200	Defensoría Pública
Trabajo en equipo	Comerciantes autónomos de las organizaciones 4 de septiembre, Tejar, ASOPECOA, Libertad, AVESTRAN, 12 de mayo, Refresquitos	87	Defensoría Pública
Prevención y Atención de casos de Violencia Intrafamiliar	Carretoneros	24	Defensoría Pública

Fuente: (Chontasi, 2013)

Elaboración: Vallejo, P.

Del proceso general se observa, que en la segunda etapa la capacitación abarcó a 3.471 trabajadores autónomos, y 3.060 trabajadores autónomos capacitados en manipulación de alimentos. Sin embargo, es importante mencionar que a consideración de la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, se debería sumar las diferencias en los datos por trabajadores autónomos capacitados y no registrados por CONQUITO, lo que de cierta manera elevaría el número de capacitados.

De la cifra general 3.471 de trabajadores autónomos capacitados de todo el Distrito Metropolitano de Quito, se resalta que fueron 403 los comerciantes

autónomo histórico, constar en el registro de la administración zonal, no disponer de puestos en los mercados, ferias, plataformas y centros comerciales del ahorro (Chontasi, 2013:3).

capacitados en la zona centro - *Manuela Sáenz*, conforme lo muestra el cuadro 2, y de la cifra de total de 3.060 comerciantes capacitados en manipulación de alimentos⁸⁸, fueron 239 los capacitados pertenecientes a esta zona, como lo señala el cuadro 3:

Tabla 2. Trabajadores Autónomos capacitados por Administración Zonal

Administración zonal	Número de trabajadores autónomos capacitados
Calderón	280
La Delicia.	358
Zona Eugenio Espejo	316
La Mariscal.	171
Manuela Sáenz	403
Eloy Alfaro	599
Quitumbe	257
Valle de los Chillos	55
Tumbaco	467
Transportación Pública y Ambulantes	546
TOTAL	3.471

Fuente: (Chontasi, 2013)

Elaboración: Vallejo, P.

Tabla 3. Comerciantes capacitados en manipulación de alimentos por Administración Zonal

Administración zonal	Trabajadores autónomos capacitados en manipulación de alimentos
Calderón	300
La Delicia.	426
Zona Eugenio Espejo	284
La Mariscal.	29
Manuela Sáenz	239
Eloy Alfaro	646
Quitumbe	409
Valle de los Chillos	37*
Tumbaco	282
Charlas	285
Total	3.060

Fuente: (Chontasi, 2013)

Elaboración. Vallejo, P.

Como establece la normativa, una vez que los comerciantes autónomos hayan aprobado el proceso de capacitación, se procedería a entregar los respectivos

⁸⁸ En el marco de la Ley Orgánica de Salud (2006) y el Reglamento a la Ley Orgánica de Salud (2008).

carnets⁸⁹ e indumentarias. De lo que se registra la entrega de un total de 5.485 carnets y 2.378 indumentarias -chalecos, mandiles y delantales-. En lo que respecta la zona centro - *Manuela Sáenz*, fueron 671 trabajadores carnetizados y 46 los trabajadores que contaron con indumentarias (Chontasi, 2013:7-8). Como lo demuestra el cuadro 4 y 5 respectivamente.

Tabla 4. Comerciantes que cuentan con carnets por Administración Zonal

Administración zonal	Número de carnets
Calderón	620
La Delicia.	550
Zona Eugenio Espejo	700
La Mariscal.	186
Manuela Sáenz	671
Eloy Alfaro	1089
Quitumbe	288
Valle de los Chillos	242
Tumbaco	956
Charlas	183
Total	5.485

Fuente: (Chontasi, 2013)

Elaboración. Vallejo, P.

Tabla 5. Comerciantes que cuentan con indumentarias por Administración Zonal

Administración zonal	Indumentaria entregada
Calderón	370
La Delicia.	150
Zona Eugenio Espejo	0
La Mariscal.	222
Manuela Sáenz	46
Eloy Alfaro	655
Quitumbe	0
Valle de los Chillos	160
Tumbaco	175
Charlas y Ambulantes	600
Total	2.378

Fuente: (Chontasi, 2013)

Elaboración. Vallejo, P.

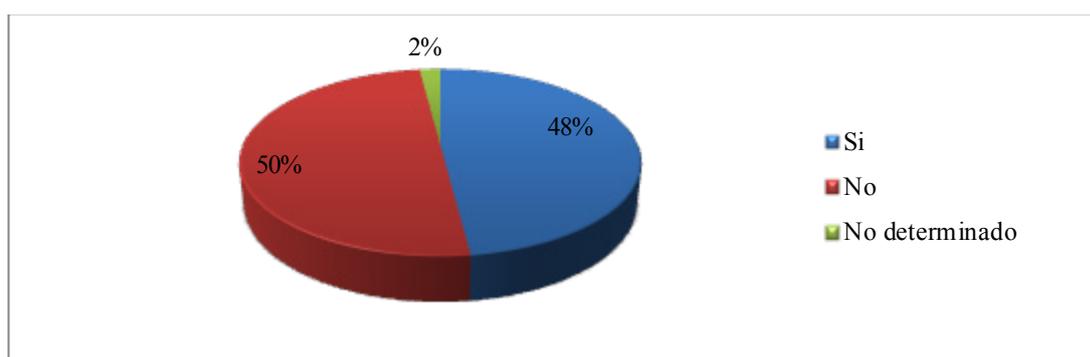
Los cuadros de registro muestran una cifra considerable de comerciantes autónomos que atravesaron las diferentes etapas para alcanzar el proceso

⁸⁹ “De acuerdo a las directrices emitidas desde la ACDC los trabajadores autónomos que debían asistir a la carnetización son los registrados en las administraciones zonales, que hayan aprobado la capacitación para regularización de productos perecibles y no perecibles y asistir personalmente con la cédula de identidad a lugar de la carnetización” (Chontasi, 2013:7).

regularización. Sin embargo, se debe considerar que dicho proceso culminaría una vez que los comerciantes autónomos hayan logrado conseguir los respectivos permisos; mismos que serían otorgados posteriormente por la administración zonal correspondiente, para cuya entrega se debería contemplar: el pago de la ocupación del espacio público, la ubicación y sitio a ocupar, dicho permiso tendrá tiempo y caducidad, conforme lo señala la normativa; y le correspondería a la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, asignar los permisos para la actividad económica, a las/los trabajadoras y trabajadores autónomos ambulantes y autónomos que laboran en transportación pública.

Si bien el estudio de la presente investigación analiza el proceso de regularización del comercio informal dentro del período 2009-2012, un estudio posterior -cuyo objetivo fue desarrollar un informe general de levantamiento de información de mercado-, desarrollado por la Agencia de Coordinación Distrital del Comercio en el 2013 señala que: “en el Distrito Metropolitano de Quito, para el año 2013 el porcentaje de trabajadores autónomos sin permiso se ubicaría en el 50%” (*Plan Maestro del Sistema de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito*, 2013 pág. 3). Esto conforme lo señala el gráfico 1:

Gráfico 1. Comerciantes autónomos con permiso para la actividad económica



Fuente: (Agencia de Coordinación Distrital del Comercio – ACDC citado en *Plan Maestro del Sistema de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito*, 2013)

Elaboración: Vallejo, P.

4.6 Procesos de diálogo y negociación

La regularización del comercio informal a cargo de la administración municipal desde un enfoque de gobernanza; implicaría que las propuestas del gobierno municipal deberían ser gestionadas mediante la participación de los actores sociales

involucrados, con el fin de bajar los niveles de tensión o conflicto que el proceso pudiera generar.

Para Kooiman la solución de los problemas en un marco de gobernanza se desarrolla en cuatro etapas: “reconocer la diversidad de intereses y apariencias, decidir sobre la complejidad de la relación entre las diferentes partes del problema, localizar la fuente de las tensiones [que conforman la fuente de los problemas] y volver a donde pueden ser localizadas [para identificar nuevos problemas]” (Kooiman, 2005:72). Complementando este concepto Rhodes señala que “la función del gobierno es permitir las interacciones políticas y llegar a acuerdos para tratar los problemas y distribuir servicios entre los actores” (Rhodes, 2005:105).

En ambos casos el modelo de gestión invita a la participación entre gobierno y gobernado, para el análisis de problemas comunes, y tomar la decisión de alternativas positivas para ambos bandos que logren ser reflejados en la aplicación de la política pública.

La gestión municipal desde un enfoque de gobernanza, llevaría a que sus procesos de negociación abran espacios de diálogo con los actores sociales involucrados a fin de atender sus inquietudes de entre las que hallaron: el temor a perder una fuente de sustento, el desconocimiento del proceso de formalización, y el miedo a la pérdida de su mercado o a una reducción de su competitividad. Proceso de acercamiento que logró localizar la fuente tensión, aclarar el proceso y encaminar hacia nuevos espacios de diálogo y acuerdos.

Como se mencionó en el proceso de regularización, la gestión de gobernanza del municipio generaría acercamientos y diálogos con los comerciantes autónomos mediante foros y mesas de trabajo en los que se trató de establecer acuerdos que logren consensuar una agenda conjunta para implementar las políticas sobre el comercio autónomo y su operativización en el Distrito Metropolitano de Quito, así como y definir y socializar los lineamientos que se harían a la ordenanza.

Chontasi señala que “el área legal de la Agencia de Comercio, realizó un documento preliminar de normativa, la misma que fue retroalimentada por varios sectores internos y externos a la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio - ACDC” (Chotasi, 2013:9). En el marco de participación con los comerciantes:

[...] se realizaron 22 talleres con un promedio de 15 trabajadores autónomos por taller, los asistentes fueron seleccionados en una

asamblea con más de 100 participantes, esta comisión representativa de los distintos grupos de comerciantes entre ellos: de las parroquias rurales, comerciantes de puestos fijos, de transportación pública, semifijos, de temporada, de productos perecibles y no perecibles (Chontasi, 2013:9).

De esta manera, el documento final se remitió al área legal de la Agencia de Comercio con la finalidad de realizar un análisis a la luz de la ordenanza y leyes superiores.

El incluir a la participación ciudadana - y más aún a los actores directamente involucrados - es un hecho fundamental enmarcado en la gobernanza, pues como sugiere Mayntz “el desarrollo de la teoría de gobernanza [...] [se centró] en las formas cooperativas y horizontales de autorregulación y elaboración de políticas” (Mayntz, 2005:87). Al referirse a formas horizontales se entiende a modelos de decisión participativa, en la que las partes involucradas tienen voz y voto.

4.7 Dificultades en el proceso de regularización

A pesar de la voluntad política de la autoridad municipal, por gestionar la regularización del comercio informal desde un enfoque de gobernanza, existirían dificultades de coordinación interinstitucional⁹⁰, pues diversas entidades formaron parte del mismo, dificultando en ocasiones la consecución exitosa de los programas, lo que generó mayor especulación en los comerciantes y por ende un escalamiento en los niveles de conflicto y dificultad en la gestión.

Otra dificultad que se presentó, fue la especulación generada en el proceso de censo-registro y catastro; es decir, el número de comerciantes censados en la primera fase⁹¹, no correspondía al número de catastrados que diagnosticaría

⁹⁰ Según la Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, se habrían generado retrasos al proceso de regularización por aquellas instancias co-responsables en la gestión. Por ejemplo: la Secretaría de Salud, retrasó la emisión de la Regla Técnica sobre productos perecibles, la Secretaría de Movilidad, para emitir informes sobre movilización de comerciantes ambulantes, El Instituto de Economía Popular y Solidaria - IEPS y la Dirección Metropolitana Ambiental – DMA, en temas de compras públicas. CONQUITO para el apoyo en alternativas de empleo y microempresas; y la Policía Metropolitana junto con la Fiscalía en temas de control y sanción (Agencia de Coordinación Distrital del Comercio, 2014:14-18).

⁹¹ El censo presentó serias fallas técnicas, que no permiten tener un conocimiento objetivo del número de comerciantes y sus condiciones, aunque sí permitió contar con información aproximada (Chontasi, 2013:2).

posteriormente el municipio⁹², por lo que los procesos se manejaron en base a datos aproximados.

En el proceso de capacitación, con respecto a la convocatoria, hubo ausentismo de los trabajadores autónomos registrados, así como apareamiento de otros que no formaban parte de la base de datos; esta situación se debería a la dispersión de los comerciantes en el territorio y la irregularidad en cuanto a los horarios y días de trabajo, lo que provocó lentitud en el proceso y que se desarrolle de forma irregular.

Otro problema sobre el proceso de regularización se generaría por la especulación y tergiversación de información sobre los comerciantes informales por parte de asociaciones que no estaban dispuestas a llegar a acuerdos con el municipio, al poseer intereses particulares politizados⁹³.

Como dificultad en el proceso de regularización también se presenta que el proceso integral, implicaría atención a este sector en temas de: seguridad social, dotación de vivienda, acceso al crédito, capacitación, fortalecimiento organizativo; esto se limita únicamente a la formalización, dejando de lado los otros temas, esto se debió a la necesidad de brindar una respuesta institucional frente a las demandas puntuales por la presencia de una serie de dificultades en la gestión interinstitucional interna (Chontasi, 2013:3).

4.8 Construcción de la política pública local, para la regularización del comercio informal y ordenamiento del uso de suelo

La administración municipal gestionaría la elaboración de su política pública, a partir de un marco general normativo macro⁹⁴, que constituye el preámbulo legal y las directrices que respaldará la potestad del gobierno municipal, para ejercer regulaciones y ordenamientos relacionadas con la dinámica social de la ciudad,

⁹² El levantamiento de catastro de comerciantes autónomos desarrollado por el municipio arrojó una cifra que se la considera de igual manera como dato aproximado, al igual que el censo de la primera fase. Esto se debe a la especulación que se generó en el momento del levantamiento de información por parte de ciertas asociaciones que por intereses particulares buscaban obstaculizar el proceso.

⁹³ Los datos arrojados enfrentan también dificultades como el incremento de los comerciantes al momento de realizarlo motivados principalmente por expectativas generadas por la FEDECOMIP.

⁹⁴ Marco general normativo basado en: la Constitución del 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria - LOEPS (2011), la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista (2010), el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD (2010).

como es el caso del comercio informal, así como el destino uso y control del suelo; en aras de procurar el buen funcionamiento de la ciudad y en beneficio de los ciudadanos.

Se considera también las leyes y códigos específicos que determinan de manera concreta las competencias municipales del Distrito Metropolitano de Quito, como la *Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito* (2009)⁹⁵ y el *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito* (2007)⁹⁶⁻⁹⁷, que de igual manera, brindan los lineamientos necesarios a ser considerados en el desarrollo de la política pública local.

Además, se debe considerar que la gestión normativa del periodo administrativo 2009-2014, basó su mandato en instrumentos de planificación para el desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, entre los que se menciona: el Plan Metropolitano de Desarrollo y el Plan Metropolitano de Desarrollo - PMDDMQ y el Plan de Ordenamiento Territorial - PMOT 2012-2022; ambos instrumentos normativos de planificación que funcionaron de forma paralela y complementaria con una proyección de Veinte años.

El Plan Metropolitano de Desarrollo – PMDDMQ 2012-2022, aprobado por *Ordenanza Metropolitana 0170*, el 30 de diciembre del año 2011, y amparado en la disposición del Constitución del 2008⁹⁸, enmarcaría su objetivo de planificación hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir y garantizando el ordenamiento territorial e incorporando enfoques de equidad (*Plan Metropolitano de Desarrollo*, 2011:3).

⁹⁵ Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito que trata las competencias, la regulación del uso de suelo a cargo del gobierno municipal, como lo señala, en su artículo 2, inciso 1 y el Art 26.

⁹⁶ Código Municipal para el Distrito Metropolitano sobre el rol de la Policía Metropolitana para control, sobre el comercio informal respetando el uso de suelo como menciona en el arts. I.213 y I.214.

⁹⁷ Varios artículos del *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito* fueron reformados en el periodo del Alcalde Barrera mediante las ordenanzas 294, 296, 297 del año 2009 y las ordenanzas 305, 306, 312, 318, 320, 322, 329, 334, 339 del año 2010.

⁹⁸ La Constitución del 2008, en su Artículo 241 estipula la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados, en la planificación y garantía del ordenamiento territorial, y en el Art. 264, numeral 1, dispone a los gobiernos municipales la competencia exclusiva en la regulación, el uso y la ocupación del suelo.

El PMDDMQ propuso una gestión bajo siete ejes estratégicos, de los cuáles el eje 3 ‘Quito lugar de vida y convivencia’ propone diversas políticas para la recuperación del espacio público, entre las que se citan:

Regulación de las actividades temporales, actividades económicas, publicidad y de funcionamiento de actividades privadas que contemplen el buen funcionamiento del espacio público.

Definición de mecanismos y procedimientos que establezcan competencias sobre la gestión del espacio público y su financiamiento (*Plan Metropolitano de Desarrollo*, 2011).

Adicionalmente, el plan realiza un diagnóstico sobre el espacio público en Quito, en el que destaca, como uno de los problemas, el contar con un modelo de desarrollo urbano destinado a la promoción del mercado:

En el DMQ, el modelo de crecimiento ha privilegiado la lógica de mercado y ha estructurado un territorio atomizado-desintegrado, en el que la reproducción del capital ha suplantado a la satisfacción de las necesidades del ciudadano como objetivo central del ejercicio de construir la ciudad. Es necesario contrarrestar esta tendencia al deterioro progresivo con una sólida visión cultural-patrimonial-ambiental de la ciudad, complementaria a la propuesta funcional, que fortalezca la ciudadanía y revalorice al espacio público. Se debe favorecer nuevas formas de construcción y apropiación del espacio colectivo, fundamentado en el derecho de los quiteños a una ciudad que garantice mejores condiciones de habitabilidad y en el que el espacio público, fuertemente ligado a la sostenibilidad urbana, incida positivamente en la calidad de vida del individuo y de la sociedad (*Plan Metropolitano de Desarrollo*, 2011:103).

Como consecuencia de este enfoque el espacio público es reemplazado en gran parte por los centros comerciales, que constituyen un espacio para la realización de diversas actividades, pero que no promueve en ningún caso la cohesión e integración de la comunidad. Al respecto el PMDDMQ establece que:

[...] el espacio público ha sido abandonado por la masa poblacional y ocupado para actividades residuales. La segregación y fragmentación urbana se exagera con la creciente aparición de conjuntos habitacionales cerrados que aíslan y no articulan sus espacios al espacio público. Programas de revalorización del espacio público como lugares para la reproducción de la cultura y la estructuración de la identidad y la ciudadanía se han implementado por parte de la división cultural del municipio, con éxito en el caso del Centro Histórico, donde el espacio público está

bien estructurado y responde a una lógica urbanística clara (*Plan Metropolitano de Desarrollo*, 2011:105).

En el plan no se hace clara mención al comercio informal como tal, sin embargo, si se establece que diversas actividades, tales como el comercio, se apropian del espacio público, en parte como consecuencia del abandono del mismo por parte de la comunidad, lo que condiciona su uso y abre erróneamente, la posibilidad para actividades como el comercio informal. Respecto a esto el PMDDMQ propone como estrategia:

Promoción de espacios de comercialización ligados a unidades productivas que reúnan las condiciones requeridas para un adecuado intercambio, de productos con garantía calidad, precio y bienestar de todos los actores en concordancia con los principios del Buen Vivir y de la soberanía alimentaria (*Plan Metropolitano de Desarrollo*, 2011:148).

Por su parte el PMOT 2012-2022 aprobado por *Ordenanza Metropolitana 0171*, el 14 de diciembre del 2011 por el Consejo Metropolitano de Planificación de conformidad con lo establecido en el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización- COOTAD* en su artículo 300⁹⁹, como instrumento de planificación de desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, “tiene por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones del PMDDMQ, respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las ciudades territoriales” (*Ordenanza 0171*, 2011:art.1).

El PMOT al procurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población a través del planeamiento y la gestión territorial, su ámbito de gestión se dispone sobre el desarrollo físico y la utilización de suelo.

El PMOT, en referencia al uso del suelo en el centro histórico de Quito sostiene que:

⁹⁹Regulación de los consejos de planificación.- Los consejos de planificación participativa de los gobiernos autónomos descentralizados participarán en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de sus planes y emitirán resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente. Los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes. Su conformación y atribuciones serán definidas por la ley. (*COOTAD*, 2010: art.300)

En cuanto a los factores ambientales que han generado el deterioro del CHQ se destacan los desequilibrios producidos, por la sobre o la subutilización de los espacios, especialmente públicos, debido a frecuencias e intensidades muy diferentes de las actividades urbanas en el espacio y en el tiempo y la apropiación segmentada del espacio público (parqueo y obstrucción en aceras, comercio semi-ambulante, concentraciones y manifestaciones espontáneas, etc.). [...] Como factores urbanos que inciden en el deterioro del CHQ se puede anotar relaciones de población – usos de suelo altamente diferenciados ya que existen áreas que presentan: mayor población residente en las que hay deficiencia de equipamiento y servicios, mientras que en las áreas de menor población residente hay concentración y exceso de equipamiento. Además, el cambio de usos ha ido modificando la estructura edificada, sus condiciones de ocupación, la morfología y las relaciones funcionales entre los elementos del espacio urbano, y consecuentemente, su calidad, carácter y lectura (*Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial*, 2011: 28).

En síntesis, la intensificación del uso del espacio público y de los inmuebles del CHQ, ha generado el desgaste de los bienes patrimoniales y el deterioro ambiental del área; afectando la percepción que se tiene de éste y disminuyendo las posibilidades de desarrollo que se puedan presentar (*Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial*, 2011:29).

Se observa cómo el PMOT, establece entre sus fines el “prevenir la victimización en el espacio público”, al referirse al abuso de calles, veredas, plazas, y todo espacio público en el que se atenta contra la higiene, estética y seguridad, situación que se genera con el comercio informal; así como busca también la recuperación y revitalización del centro histórico.

Cabe mencionar que entre las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo del PMOT, señala como una de las causas del deterioro del suelo del centro histórico de Quito se debe a “los desequilibrios producidos, por la sobre o la subutilización de los espacios, especialmente públicos, debido a frecuencias e intensidades muy diferentes de las actividades urbanas en el espacio y en el tiempo y la apropiación segmentada del espacio público”(Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial, 2011:28).

Al marco de las normativas generales y locales, la administración municipal, como parte de su política pública para atender la problemática del comercio informal de manera específica, el 05 de septiembre de 2012, aprueba la *Ordenanza Metropolitana 0280* que se reformuló a partir del 2011, para el Desarrollo Integral y

Regulación de las Actividades de Comercio y Prestación de Servicios de las y los Trabajadores Autónomos del Distrito Metropolitano de Quito, en la que se establecen los mecanismos, derechos y responsabilidades de los comerciante informales regularizados en calidad de trabajadores autónomos.

Dicha ordenanza, respetando el derecho al trabajo, tiene por objeto regular las actividades comerciales y de servicios en el espacio público del Distrito Metropolitano de Quito, así como fomentar el desarrollo integral de las trabajadoras y trabajadores autónomos (*Ordenanza Metropolitana 0280*, 2012:art.1).

En el artículo 7 la *Ordenanza 0280* señala como derechos de los trabajadores autónomos a:

Artículo (7).- Derechos de las trabajadoras y trabajadores autónomos.- Las trabajadoras y trabajadores autónomos del Distrito Metropolitano de Quito, que hayan obtenido el permiso metropolitano para desarrollar sus actividades comerciales y de servicios, tienen derecho:

1. Al trabajo autónomo, en el marco del respeto al espacio público;
2. A beneficiarse de los planes y proyectos que lleve a cabo el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en lo concerniente a la formación, capacitación, educación, salud, seguridad social y vivienda, entre otros;
3. A participar en los órganos consultivos metropolitanos del comercio popular y de participación ciudadana y control social, de conformidad con la normativa legal y metropolitana vigente;
4. A participar en la construcción y ejecución de modelos de asociación y de gestión, de conformidad con la normativa legal y metropolitana vigente; (*Ordenanza Metropolitana 0280*, 2012: art.7).

De igual manera, establece las obligaciones de los comerciantes autónomos, entre otras a:

Artículo (8).- Obligaciones de las trabajadoras y trabajadores autónomos.- Las trabajadoras y trabajadores autónomos deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Solicitar y renovar cada año el permiso metropolitano, cuyo trámite deberá iniciarse con al menos 60 días de anticipación a la fecha de caducidad; [...]
4. Respetar el espacio o área asignada, y las demás condiciones establecidas en el permiso metropolitano; [...]
5. Mantener rigurosa higiene en el sitio o área de venta, (mínimo 10 metros a la redonda); en los implementos de uso; en los productos y artículos de expendio; y, en su persona y vestuario respectivo; [...]

7. Desocupar el espacio público en el caso de que no se haya renovado el permiso, [...]
11. Pagar la regalía metropolitana por el uso del espacio público;
12. Facilitar el trabajo de las autoridades de control y proveer las muestras de los productos expendidos para los análisis correspondientes, según corresponda; (*Ordenanza Metropolitana 0280*, 2012:art.8).

En el marco del respeto al espacio público y ordenamiento del uso de suelo, la *Ordenanza 0280*, determina la necesidad de que se mantengan en los espacios destinados para el comercio, a mantener el buen orden e higiene de los espacios, entre otros aspectos. En la ordenanza se menciona, en relación al uso del suelo y ocupación del espacio público, los siguientes artículos:

Artículo (6).- Atribuciones y deberes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tendrá las siguientes atribuciones y deberes: 1. Tener libre acceso a información derivada de las actividades comerciales y de servicios realizadas por las trabajadoras y trabajadores autónomos, de conformidad con los mecanismos y procedimientos que se contemplen en la respectiva normativa de ejecución, para su control y el aprovechamiento del espacio de uso público, que contribuya al fortalecimiento de la economía popular y solidaria; (*Ordenanza Metropolitana 0280*, 2012:art.6)

Artículo... (9).- Uso y ocupación del espacio público.- Para efectos de la aplicación de las disposiciones de esta ordenanza, se entenderá como uso y ocupación del espacio público para el trabajo autónomo, a toda actividad que consista en la compra o venta de productos o la prestación de servicios de los giros permitidos, que tenga lugar en las aceras, plazas, parques, parques emblemáticos, portales, parterres, pasajes, puentes, bulevares, paradas de transporte de servicio público, vehículos de transportación pública y demás espacios públicos del Distrito Metropolitano de Quito, sea que la actividad tenga carácter permanente, habitual, ocasional o temporal (*Ordenanza Metropolitana 0280*, 2012:art.9).

Se establece en la *Ordenanza 280*, las zonas permitidas -Art.11-, no permitidas - Art.12- y especiales -Art.10-, estas últimas, siendo zonas de protección y recuperación de los espacios de uso público, y en los que se permiten actividades ajenas al comercio autónomo pero a su vez se garantizan los puestos de trabajo, según dice el artículo 10 de la *Ordenanza 280*:

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito declarará zonas especiales de protección y recuperación de los espacios de uso público, cuando se requiera, para desarrollar otras actividades ajenas al comercio autónomo, garantizando consensuadamente los puestos de trabajo (*Ordenanza Metropolitana 0280*, 2012:art.10).

Sin embargo, es importante destacar que la *Ordenanza 0280*, con respecto al comercio informal en el centro histórico del Distrito Metropolitano de Quito, específicamente señala:

Artículo (12).- Zonas no permitidas.- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante resolución del órgano competente, determinará las zonas no permitidas para la realización de actividades de trabajo autónomo, y procederá a la reubicación de las trabajadoras y trabajadores autónomos en otras zonas o sitios, procurando acuerdos con las trabajadoras y trabajadores autónomos y/o las organizaciones del sector, sobre la base de criterios técnicos, según sea el caso. Se prohíbe el otorgamiento de permisos para desarrollar actividades comerciales por parte de las trabajadoras y trabajadores autónomos, en áreas regeneradas de las Administraciones Zonales y en el Centro Histórico de Quito, dentro de los límites que se detallan a continuación, de conformidad con la Declaración de Quito como "Patrimonio Cultural de la Humanidad", realizada el 8 de septiembre de 1978, por parte del Comité Intergubernamental del Patrimonio Mundial de la UNESCO; y, la Ordenanza Metropolitana No. 260, referente a las Áreas y Bienes Patrimoniales: (*Ordenanza Metropolitana 0280*, 2012:art.12).

No obstante, esta prohibición no rige para los trabajadores ‘históricos’, es decir, quienes tienen por varios años sus puestos de trabajo en el sector pues forman parte de la cultura e historia de la zona. La sexta disposición transitoria de la *Ordenanza Metropolitana 0280* dice:

Las trabajadoras y trabajadores autónomos que tradicionalmente hayan tenido sus puestos de trabajo y aquellos que cuenten con mobiliario acorde con el entorno del Centro Histórico de Quito, se exceptúan de la disposición contenida del artículo 12 de la presente ordenanza, para lo cual se contará con la base de datos avalada por la autoridad competente (*Ordenanza Metropolitana 0280*, 2012).

El resultado de la *Ordenanza Metropolitana 0280* evidenciaría un esfuerzo en la gestión municipal por el diseño de una política pública elaborada desde modelo de gobernanza, basado en un diálogo integrador y participativo con los actores sociales implicados en la regularización del comercio informal. Pues como destaca el Banco Mundial “[...] las políticas públicas pueden ayudar a reducir la informalidad, al reducir los costos de la formalización, aumentar sus beneficios e intensificar el control” (Banco Mundial, 2012:66); además de que ordena el uso del

suelo, al determinar la actividad de los comerciantes en espacios formales que la municipalidad designe.

Desde un contexto conceptual, el desarrollo de la *Ordenanza 280* en un marco de gobernanza legitimará la actuación del gobierno municipal, tanto por parte de las entidades que se involucrarán en el proceso, como de los involucrados. En este contexto, la participación de los comerciantes informales fue decisiva para la construcción de la política pública, pues es expresión de democracia, como manifiesta Lahera “la gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable” (Lahera, 2002:57).

En lo concerniente al ordenamiento del uso de suelo, la administración municipal 2009-2014, el 30 de diciembre de 2011, desarrolla la *Ordenanza Metropolitana 172* (2011), que establece el régimen administrativo del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, derogatoria de las ordenanzas No 3476, 0031 y 255; la que se acoge al marco normativo del *COOTAD* (2010), la *Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito* del año 2009, y la *Constitución del 2008*. En su artículo 1 menciona:

Las disposiciones de este libro tienen por objeto establecer el Régimen Urbanístico del Distrito Metropolitano de Quito, es decir, regular dentro de los límites de su circunscripción, con competencia privativa, exclusiva y prevalente, la ordenación, ocupación, habilitación, transformación y control del uso del suelo, edificaciones, subsuelo y el espacio aéreo urbano hasta la altura máxima permitida por la zonificación (*Ordenanza Metropolitana 0172*, 2011: art.1).

En el plan se define al uso del suelo, como el “destino asignado a los predios en relación con las actividades a ser desarrolladas en ellos, de acuerdo a lo dispuesto por el PMOT, en zonas o sectores específicos determinados en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito”. (*Ordenanza Metropolitana 0172*, 2011:art.42). A partir de esta definición se establecen las normas que servirán para regular los diferentes tipos de suelo. Sobre el uso de suelo en zonas consideradas como patrimonio, en este caso, el centro histórico de Quito, se puede citar al artículo 54, que señala:

Artículo (54).- Uso Protección Patrimonio Cultural.- Se refiere al suelo ocupado por áreas, elementos o edificaciones que forman parte del legado histórico o con valor patrimonial que requieren preservarse y recuperarse. Este suelo está sujeto a regímenes legales y a un planeamiento especial que determina los usos de suelo de estas áreas, compatibles con la conservación y recuperación arquitectónica y urbanística (*Ordenanza Metropolitana 0172, 2011:art.54*).

En este artículo se menciona que el uso de suelo en áreas que forman parte del patrimonio histórico, deben regirse a planteamientos que estén acordes con la conservación urbana y arquitectónica. Esto justifica, en parte, que la permisividad para el comercio autónomo en la zona centro se ve limitada a los comerciantes que desarrollan sus actividades por varias décadas y que son parte de la identidad cultural y de la dinámica social, propia del sector.

En esta ordenanza también se hace mención sobre la participación ciudadana en la planificación urbana, bajo un marco de gobernanza:

Artículo (16).- De la participación ciudadana.- Todo ciudadano residente en la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito tiene derecho a participar en el proceso de formulación, planeamiento, elaboración, ejecución, seguimiento y control de los planes, programas, proyectos relacionados con el suelo, así como en la evaluación y recepción de la rendición de cuentas por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en los términos previstos en el ordenamiento jurídico metropolitano (*Ordenanza Metropolitana 0172, 2011:art.16*).

El uso del suelo, y la potestad del gobierno local sobre el mismo, implica también que esta competencia se herede a su vez a la comunidad. La comunidad puede tomar parte en todos los aspectos relacionados con la planificación y uso del suelo; y por ende, sus demandas, requerimientos y sobre todo, derechos, deben ser considerados como un factor determinante a la hora de tomar decisiones que afecten el uso del suelo. A partir del nuevo marco constitucional el derecho del comerciante autónomo a realizar un trabajo digno fue un elemento decisivo en el planteamiento de la *Ordenanza 280*, como también la categoría de patrimonio histórico del centro de la ciudad, lo que fomentó un proceso en el tanto los derechos del trabajador como los lineamientos para la regeneración urbana sean compatibles.

La construcción de la política pública responde, al menos en los últimos años, a una gestión participativa entre gobierno local y otros actores involucrados, pues como sugiere Roth “la decisión [sobre la política pública] aparece muchas veces en la realidad sociológica y politológica como la ratificación de todo un proceso social y político anterior en el cual intervienen varios actores.” (Roth, 2002:51). Esta decisión corresponde a la etapa previa a su implementación, en la que se observará de forma práctica cómo las posturas planteadas en las negociaciones se manifiestan en la realidad, y sobre todo, si generan escenarios para la resolución de problemas, pues la política pública por sí misma no constituye una solución, como lo expresan Muller y Surell:

[...] es necesario partir de la idea de que las políticas públicas no sirven para resolver los problemas. En realidad los problemas son resueltos por los actores sociales mediante la implementación de sus estrategias, la gestión de sus conflictos y sobre todo mediante procesos de aprendizaje. Las políticas públicas construyen un marco, un espacio que da sentido, en el cual los actores van a redefinir sus problemas y a experimentar soluciones; por lo tanto, hacer una política pública, no es resolver un problema, sino construir una nueva representación de los problemas que instaura condiciones sociopolíticas para el tratamiento de estos por la sociedad y, a la vez, que estructura la acción del Estado (Muller y Surell, 1998:31 citados en Roth, 2002:54).

En definitiva, la política pública es el instrumento, producto de la gobernanza participativa, a través del cual los actores alcanzan un marco normativo que define, delimita y establece los parámetros bajo los cuáles se puede lograr la solución al conflicto, por lo mismo, el éxito en la política pública no se encuentra solamente en su debate y diseño, sino en la participación y compromiso de los involucrados, durante su implementación.

4.9 Conclusiones

A partir de la administración 2009-2014, el modelo de gestión municipal se inserta en un nuevo marco normativo que brindaría las directrices específicas para el desarrollo de la política pública local; lineamientos que exhortan al gobierno local a implementar un modelo de gobernanza, en el que sean todos/as los y las actores sociales involucrados, quienes participen en el desarrollo, implementación y evaluación de la política pública que los regirá.

Bajo este nuevo marco regulador el período administrativo municipal 2009-2012, con respecto a la regularización del comercio informal y el ordenamiento del suelo, estableció entornos de negociación directa con los actores sociales involucrados, alcanzando un proceso de desarrollo con base en la participación ciudadana, en aras de un desarrollo urbano y social.

Así, el objetivo de la administración, en coordinar acciones para regular las condiciones de trabajo de los comerciantes informales, e incluirlos al mercado laboral formal en calidad de trabajadores autónomos; estaría directamente ligado a la repotencialización del espacio público, incrementando su carácter patrimonial, turístico, de interacción social y apropiación sobre este, con respecto a la comunidad.

En este contexto, el diseño de instrumentos de planificación a larga proyección así como el desarrollo de ordenanzas metropolitanas, si bien consideran la reinserción laboral a los trabajadores autónomos en un marco del derecho al trabajo digno, así como y una ordenación adecuada del suelo ligado a la recuperación de los espacios públicos. Es necesario, considerar que históricamente los comerciantes autónomos trabajan en la “informalidad”, debido a factores culturales de los propios comerciantes, que si bien unos logran reinsertarse en el trabajo formal; es aún constante el apareamiento de nuevos comerciantes que ocupan su lugar, lo que dificulta que la competencia municipal regule completamente dicha problemática. Pues la solución, no responde sólo a causas locales, sino que a medida que pueda generarse un mercado laboral mucho más flexible y amplio donde se incluya a la población que habitualmente opta por el comercio informal.

CONCLUSIONES GENERALES

El análisis del estudio demuestra que el comercio informal figura ser una condición propia de las grandes urbes latinoamericanas, que en su mayoría surge por efecto de la aplicación de políticas que respondían a intereses ajenos a la realidad nacional, que llevó a los gobiernos a descuidar la aplicación de una política económica estable; y, en otros casos, inclusive llegó a reformar leyes que produjeron que un gran número de la población rural pierda sus fuentes de ingresos propios, esperanzados en encontrar alternativas de subsistencia a través de la informalidad, en las afueras de sus localidades.

En este contexto la dinámica del comercio informal contempla una realidad atribuible al Distrito Metropolitano de Quito, que se agudizó por efectos de la reforma agraria y desencadenó en una masiva migración campo-ciudad; efectos que sumados a los cambios económicos por el surgimiento de la corriente neoliberal, desencadenó una precarización laboral y una falta de generación de empleo, convirtiendo a la ciudad, en un polo de atracción destacándose de sobre manera el centro histórico, como una de las zonas de mayor demandada. Esta creciente afluencia de comerciantes informales acrecentó la concentración demográfica de la urbe, provocando una irrupción en espacios que no estaban destinados para este uso.

Ante esta problemática, las administraciones municipales tomaron medidas inmersas en procesos de transformación urbanística de ordenamiento y regulación, que con el tiempo influenciaron cambios en las formas de gestión sobre la ciudad.

Al respecto, la interrogante del estudio que planteó el determinar cómo la política pública del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desarrolla mecanismos de gestión para posibilitar acuerdos en torno a la regularización de los comerciantes y la racionalización del uso de suelo en áreas de regeneración urbana. El desarrollo de la investigación demostró que, a través del tiempo, la implementación de políticas públicas reflejadas en ordenanzas municipales para la regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, responde a distintas etapas y distintos enfoques de gestión; el modelo de

gobierno municipal se convirtió en un factor determinante a la hora de resolver las problemáticas sociales de la ciudad.

A inicios, el modelo de gestión ejecutado a partir de las primeras administraciones municipales efectuaron planes de ordenamiento de la ciudad adecuados acorde los intereses de grupos dominantes de la época, para quienes el comercio informal, se ligaba a una actividad propia de los sectores marginados, y no consideraron las implicaciones sociales que el desarrollo de la ciudad tenía sobre su población, pues la política pública del momento generaba una segregación social; las disposiciones institucionales de la época, no contemplaban una gobernanza que incluya la manifestación de sus gobernados, encaminadas al bien común.

Las siguientes administraciones municipales, que incorporaban en su planificación urbana una racionalización del uso de suelo, en cogestión con el sector privado, adecuaron planes de ordenamiento enfocados en una visión de turismo, en respuesta a un sistema global de capital, incapaces de comprender una planificación sostenida. Así, gestionaban procesos de regeneración, que consistiría en limpiar la imagen de la ciudad, quitando de manera forzosa aquello que podía opacarlo, descuidando la connotación social que implicaba el comercio informal.

En este aspecto resulta interesante entender el análisis conceptual que se da sobre el comercio informal en Quito, con la postura que hace Sassen (2010), al señalar que la ciudad se construye a partir del comercio global y la inversión de capitales, sobre lo cual el papel del gobierno municipal durante años bajo el discurso de potenciar a la ciudad como un hito turístico, se vuelve funcional a un sistema global de capital, descuidando y dejando de lado una política pública que resuelva de manera integral los problemas sociales que enfrenta la ciudad.

Sin embargo, a partir de inicios de siglo XXI a efectos de la expansión urbana se transforma de manera progresiva la ciudad; la acción gubernamental, municipal enfoca su gestión reconociendo necesario los acercamientos con los actores sociales implicados. Posteriormente, durante el período 2009-2012, el nuevo modelo administrativo estuvo respaldado por un marco normativo general, que encaminó un modelo de gestión participativo generando cambios en el tratamiento del comercio informal, pues el cambio se produce no sólo a nivel perceptivo, donde el comerciante informal pasa a considerarse como trabajador

autónomo, eliminándose el calificativo de informal que genera una perspectiva negativa en el imaginario social; sino que además se hace un llamado a garantizar su derecho al trabajo, cuyo objetivo es promover el desarrollo y el fortalecimiento de la economía popular, a través de su regularización. De esta manera, la administración municipal a través de una gobernanza participativa incluyó las demandas de los actores involucrados y logró generar alternativas de mutuo acuerdo, que a su vez permitieron una regeneración urbana con respecto al ordenamiento del suelo, legitimando la política pública local

La hipótesis planteó que la administración municipal del Distrito Metropolitano de Quito atravesó un proceso institucional de cambio sobre su modelo de gestión y normativo, para el desarrollo de la política pública local destinada a la regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo urbano; proceso que incorporó una dinámica de diálogo y negociación directa con los actores sociales involucrados, para el planteamiento de soluciones bidireccionales bajo un modelo de gobernanza. Se pudo comprobar que la administración municipal a partir de la última década, atravesó procesos institucionales de gestión y normativos de cambio, visibles en la expedición de las ordenanzas en relación al comercio informal; que finalmente bajo un modelo participativo de gobernanza ejecutado en el período 2009-2012, resultó una política pública que logró plantear alternativas para regularizar el comercio autónomo, formalizar su actividad y a la vez permitir una regeneración urbana en la ciudad.

La dinámica de interacción del gobierno respecto de la sociedad, denominada gobernanza, en los sistemas políticos democráticos hace que las decisiones sobre la ciudad para su regeneración urbana a través de mecanismos políticos de regulación social -políticas públicas- sean posible a través de las relaciones sociales consensuadas, porque congrega a los individuos en procesos de discusión, que generen consensos normativos; pues la ejecución de un modelo de participativo, fue decisivo para lograr el desarrollo de las ordenanzas municipales.

El desarrollo del presente estudio permitió cumplir los objetivos de la investigación, pues, en relación al objetivo general que planteó: Conocer la

dinámica de implementación de la política pública municipal, para la regularización del comercio informal y el ordenamiento del uso de suelo urbano, a través de la gestión gobernanza, frente al procesamiento de las demandas sociales entre los actores involucrados. Se determinó que la dinámica de implementación de la política pública para la regularización del comercio informal y el uso de suelo urbano, desarrolla procesos progresivos, respaldados desde un marco normativo macro que permitió paulatinamente incluir las demandas de los comerciantes con respecto a su proceso de regularización.

En cuanto al primer objetivo específico que se planteó, es decir conocer sobre qué modelo de gestión la institucionalidad municipal maneja las demandas sociales y qué bases aplican los acuerdos en cuanto a la regularización del comercio informal vinculado a la racionalización del uso de suelo urbano en zonas de regeneración urbana, se concluyó que, durante el período de gestión 2009-2012, se elaboró la política pública local sobre la base de un modelo de gestión de gobernanza, que implicó una gestión directiva de la acción colectiva; es decir que las decisiones sobre la ciudad reflejadas en su política pública, surgió desde la co-participación en un marco de democracia. Este modelo de gestión no sólo promovió la participación, sino que propuso alternativas que posibilitaron soluciones factibles y sostenibles en su ejecución; lo que permitió ordenar la regeneración urbana de la ciudad, sobre todo en cuanto a espacios públicos se refiere, como es el caso del centro histórico de la ciudad.

El segundo objetivo específico planteaba analizar la participación de los comerciantes informales en relación con la administración municipal, para crear mecanismos adecuados al proceso de regularización del comercio informal. Se observó que la participación de los comerciantes informales, a través de sus representantes y organizados en asociaciones y federaciones, se vio impulsada por el cambio en el modelo de gobernanza, con acercamientos importantes a través de diálogos y negociaciones; a pesar de que se detectaron procesos que por intereses de carácter particular de cierta manera dificultaron y retardaron el llegar a soluciones efectivas.

El tercer objetivo específico era analizar cómo, desde un marco normativo institucional, se desarrolla la construcción de la política pública local en cuanto a la

problemática de la regularización del comercio informal en términos de gobernanza, durante el período 2009-2012. Se concluyó que la construcción de la política pública local se enmarcó dentro de los parámetros normativos vigentes que regían las directrices para la construcción de las ordenanzas municipales; esto a su vez incidió en la generación de modelos de gobernanza cada vez más inclusivos y participativos, lo que facilitó el acercamiento del Municipio con los comerciantes informales para buscar soluciones mediante el diálogo y de mutuo beneficio.

Finalmente, con respecto a las dificultades que se hallaron a lo largo de la presente investigación, se señala que debido a las expectativas y especulación que se generó por parte de los comerciantes sobre todo al inicio de su proceso de regularización, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no logró registrar un censo y catastro exacto que demuestre la cantidad de comerciantes autónomos existentes en la ciudad; de la misma forma, la falta de un registro unificado, respecto a las distintas etapas que atravesaron los comerciantes autónomos para su proceso de regularización, impidió al momento de analizar el estudio del caso determinar con exactitud el número comerciantes autónomos regularizados. Por lo que el análisis evaluativo del estudio de caso sobre los comerciantes que lograron ser regularizados, partió de un estudio municipal post-proceso regulatorio, que identificó porcentajes de comerciantes regularizados.

De forma general se puede concluir que la elaboración e implementación de la política pública en un sistema democrático, se funda en la participación política de los ciudadanos quienes planteen su posición. Esta perspectiva conlleva a que en el diseño de las ordenanzas municipales, en un proceso de regularización del comercio informal, sean los ciudadanos los que inspiran y ratifican las decisiones políticas, y hacen que los modelos de gestión de la ciudad sean ejercidas bajo la decisión e interacción, de al menos ciertos grupos de ciudadanos. Sin embargo, se debe considerar que, si bien la política implica una lucha por el poder, confluyen también relaciones de interés y conflicto, como elemento articulador que impulsa la búsqueda de alternativas que permitan la vida en sociedad.

El incorporar un modelo de gestión participativo a través de la gobernanza permitió que los comerciantes autónomos, sean partícipes la política pública que los regiría. Así el resultado de la *Ordenanza Metropolitana 0280* contemplaría un esfuerzo municipal, al incluir en su desarrollo a los actores sociales vinculados al comercio informal, que en su momento presentó cierta oposición por parte de colectivos politizados, cuyos intereses particulares intentaron obstaculizar el proceso de regularización; sin embargo al fundarse el desarrollo de la ordenanza en la participación de los actores involucrados; la gestión municipal alcanzó a regularizar una buena parte de este sector.

La regularización de los comerciantes autónomos que se dio en el período 2009-2012 expresa la postura de gobernanza del municipio, pues incluyó en su desarrollo la participación de los actores involucrados para formalizar su situación, dando mejores resultados que aquellos gobiernos en los que se generaron medidas unilaterales y a corto plazo, desembocando en una situación insostenible.

La perspectiva de gobernabilidad sobre el diseño de la política pública local reflejada en las ordenanzas municipales, en una sociedad democrática, determina que los ciudadanos sean los que inspiran y ratifican las decisiones políticas y hacen que los modelos de gestión de la ciudad sean ejercidos bajo la interacción y decisión de sus gobernados.

Por otro lado, se debe considerar que la problemática del comercio informal, se trata de un problema multicausal, que requiere de soluciones multifactoriales, no sólo sujetas al amparo normativo, sino reflejadas estructuralmente en el sistema social. Además que su competencia de atención debe ser gestionada por los diferentes niveles de gobierno, pues se desprende de factores sociales, económicos, culturales e históricos, de tipo nacional como local.

En conclusión, es importante señalar que la política pública es el instrumento por medio del cual se norman las alternativas para el tratamiento de los problemas, pero no constituyen una solución en sí mismas; sin embargo cuando la política pública está construida desde la participación de los actores involucrados, bajo un modelo de gobernanza; esta promoverá escenarios en los que se puedan solucionar democráticamente los problemas, que permita ejecutar una regularización y ordenamiento mucho más sostenible en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía de Guayaquil. (1992). Ordenanza 18/11/1992 sobre el uso del espacio y la vía pública. Disponible en <https://docs.google.com/file/d/0B33xqybTxLCEyWIXOGY1ZjItYTI5OS00OTg0LTg1MTAtMjQ1ZmlzNmYwYTU5/edit>, visitado en marzo 24, 2015.
- Alcántara Sáez, Manuel & Freidenberg, Flavia (2001). *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*. Universidad de Salamanca.
- Allan, Henry (2009). “Reordenamiento urbano, seguridad ciudadana y centros de tolerancia en Quito y Guayaquil”. *Ciudad Segura*, 30, 4–9.
- Andrade, Rubén Darío (2003). *Legislación económica del Ecuador*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Argan, Giulio Carlo (1991). *El arte moderno*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Arreguá, Edmundo (2007). “El programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito”. En *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe* (pp. 403–411). Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Baez, Rene; Cueva, Agustín; Mejía, Leonardo; Moncada, José; Moreano, Alejandro & Velasco, Fernando (1995). *Ecuador, pasado y presente*. Quito: Libresa.
- Banco Central de la República Argentina. (1985). Memoria Anual 1985. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/biblioteca/mem1985.pdf>, visitado en octubre 07, 2014.
- Banco Mundial. (2008). Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina. Disponible en http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_libros/aportes_a_una_vision_de_la_informalidad_laboral.pdf, visitado en abril 10, 2015.
- Banco Mundial. (2012). Ecuador: Las caras de la informalidad. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13252?show=full>, visitado en noviembre 27, 2014.

- Boeninger, Edgardo (1997). *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andres Bello.
- Boisier, Sergio (1973). Industrialización, urbanización, polarización: hacia un enfoque unificado. *El Trimestre Económico*, 40(157 (1), 19–61. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/10.2307/20856328>, visitado en enero 04, 2015.
- Borja, Carmen (2008). *Civilizando la plaza: la transformación de un espacio público en Quito, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta principios del siglo XX*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ciencias Humanas. Licenciatura en Ciencias Históricas., Quito.
- Botero Villegas, Luis (2013). Ecuador siglos XIX y XX. República, “construcción” del indio e imágenes contestadas. *Gaceta de Antropología*, 29(1). Disponible en <http://www.gazeta-antropologia.es/?p=4172>, visitado en enero 26, 2015.
- Bustamante, Gonzalo (1994). “El Plan Maestro de Áreas Históricas de Quito”. En *Rehabilitación integral en áreas o sitios históricos latinoamericanos: memorias del seminario-taller, 10-14 de enero de 1994* (pp. 93–99). Quito: Editorial Abya Yala.
- Cadarso, Pedro (1995). Principales teorías sobre el conflicto social. *Norba. Revista de Historia*, (15), 237–253. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/241031.pdf>, visitado en enero 09, 2014.
- Cadarso, Pedro (2001). *Fundamentos teóricos del conflicto social*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2013). Informalidad Empresarial y Laboral en Colombia y Bogotá. Disponible en <http://www.ccb.co/contenido/contenido.aspx?catID=125&conID=4847>, visitado en enero 3, 2014.
- Carbonetto, Daniel (1985). *El sector informal urbano en los países andinos*. Guayaquil: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Centro de Formación y Empleo para el Sector Informal Urbano.
- Carrión, Fernando & Erazo Espinosa, Jaime (2012). La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 41(3), 503–522. Disponible en

- http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1372266107.FA_AGORA_2012_Carrion.pdf, visitado en diciembre 23, 2014.
- Carrión, Fernando (1990). *Centro histórico de Quito: Problemática y perspectivas*. Quito: Dirección de Planificación, I. Municipio de Quito, Ecuador.
- Carrión, Fernando (1992). “Las políticas de intervención municipal en el centro histórico de Quito”. En *Jornadas Iberoamericanas de Rehabilitación Urbana* (pp. 44–70). Quito: FLACSO.
- Carrión, Fernando (2001). “Quito, la planificación urbana”. *Diario Hoy*, marzo 31, Sección Noticias- Ecuador. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/quito-la-planificacion-urbana-119922.html>, visitado en febrero 19, 2015.
- Carrión, Fernando (2002). Balance del Proyecto de Sostenibilidad Social del Centro Histórico de Quito. Disponible en http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=fernando_carrion, visitado en enero 4, 2014.
- Carrión, Fernando (2005). “El centro histórico como objeto de deseo”. En *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable*. Quito, Ecuador: Flacso-Sede Ecuador.
- Carrión, Fernando (2012). “Plan de Ordenamiento Territorial”. *Diario Hoy*, enero. Disponible en http://works.bepress.com/fernando_carrion/503/, visitado en febrero 19, 2015.
- Centro de Estudios para el desarrollo laboral y agrario. (2012). Estadísticas del sector informal en Bolivia 2010-2011. Disponible en <http://cedla.org/sites/default/files/SECTOR%20INFORMAL%20URBANO%20EN%20BOLIVIA%202010%20-2011.pdf>, visitado en octubre 10, 2014.
- Cevallos, Alejandro (2011). *Seguritización del paisaje urbano: cultura material de la inseguridad en el circuito barrial El Edén, La Victoria y Amagás del Inca*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Chávez Carapia, Julia (2003). *La participación social: retos y perspectivas*. Barcelona: Plaza y Valdes.
- Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. (2007). Disponible en http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A

- %C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-001%20-%20CODIGO%20MUNICIPAL%20PARA%20EL%20DMQ..pdf, abril 18, 2015.
- Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. (2013). Distrito Metropolitano de Quito. , abril 18, 2015.
- Comerciantes de la FEDECOMIP hicieron peticiones al Municipio. (2011). Disponible en http://www.noticiasquito.gov.ec/Noticias/news_user_view/comerciantes_de_la_fecomip_hicieron_peticiones_al_municipio--3493, visitado en febrero 1, 2015.
- Comerciantes informales en huelga por violentos desalojos. (2009, July 31 Disponible en <http://redassei.blogspot.com/2009/07/comerciantes-informales-de-guayaquil-en.html>, visitado en enero 8, 2015.
- Comerciantes informales, parte de la historia y el desarrollo de Guayaquil. (2013). Disponible en <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/fiestas-guayaquil/42395-comerciantes-informales-parte-historia-desarrollo>, visitado en enero 8, 2015.
- Consejo Metropolitano de Planificación del Municipio de Quito. (2011). Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2020. Disponible en http://www.centrocultural-quito.com/imagesFTP/25693.PLAN_METROPOLITANO_DE_ORDENAMIENTO_TERRITORIAL_2012__2022__VERSION_RESUMIDA.pdf, visitado en abril 07, 2015.
- Corte Constitucional de la Republica de Colombia. (1999). Sentencia SU-360/99. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU360-99.htm>, visitado en marzo 24, 2015.
- Dirección Metropolitana de Planificación Territorial. (2000). Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en <http://www.urbegestion.com/index.php/por-paises.html?pid=599&sid=2626:Plan-General-de-Desarrollo-Territorial-Distrito-Metropolitano-de-Quito>, visitado en marzo 24, 2015.
- Duhau, Emilio, & Giglia, Ángela (2004). “Conflictos por el espacio y orden urbano”. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, (número 056), 257–288. Disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2306/1/BFLACSO-CS30-04-Allan.pdf>, visitado febrero 2, 2014.

- Escobar, José (2000). *De la Ciudad y su Espacio Público*. Manizales: Univ. Nacional de Colombia.
- Escribano, Gonzalo (2001). *Gobernanza, pobreza y ayuda al desarrollo*. Madrid: Oficina de Planificación y Evaluación Ministerio de Asuntos Exteriores de España.
- Fagen, Richard (1984). *Estado y clases sociales en las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica*. Virginia: CIDE.
- Fajre, Silvia (2005). “Patrimonio cultural e identidad urbana: una gestión compartida para el desarrollo económico”. En *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable* (pp. 169–178). Quito, Ecuador: Flacso-Sede Ecuador.
- Fierro, Gustavo (1999). *El Comercio Popular en Quito, Plan de Intervención Municipal. Dirección General de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Registros documentales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
- Flor Recalde, Eulalia (2009). “Planificación y desarrollo de instrumentos para mejorar la implantación del Sistema de Gestión Participativa en los barrios del Distrito Metropolitano de Quito”. En *Quito, desarrollo para la gente, Tomo I* (pp. 195–234). Quito, Ecuador: Instituto de la ciudad.
- Foucault, Michel (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 3–20. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/10.2307/3540551>, visitado en enero 09, 2014.
- Goitia, Fernando (1998). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=188578>
- Gómez Flores, Laura (2013, 01). “Comercio informal en el DF salvavidas y conflicto”. *La Jornada*, México D.F, enero, Sección Política. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/16/politica/002n1pol>, visitado en enero 03, 2014.
- Gómez Galindo, Sandra. (2006). “Espacio para público ambulante”. *UN Periódico*, 97. Disponible en <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/73/08.htm>, visitado en enero 07, 2015.

- González Pazos, Jesús (2007). *Bolivia: la construcción de un país indígena*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Gramberger, Marc (2007). *Participación ciudadana Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. París: OECD Publishing.
- Granja Vizcaíno, Ángeles (2010, Abril). *Análisis de la situación de los comerciantes informales del centro histórico de Quito, después de su reubicación en los Centros Comerciales del Ahorro, vista desde la perspectiva de los propios comerciantes* (Tesis de Maestría). FLACSO, Quito. Disponible en <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2025>
- Gutiérrez Ageitos, Pablo (2010). *La informalidad en Buenos Aires. Características del fenómeno y políticas laborales provinciales*. Programa de Trabajo Decente en Argentina PTDP. Disponible en http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/pdf_eimtm/informes/LA_INFORMALIDAD_EN_BUENOS_AIRES.pdf, octubre 8, 2015.
- Hanley, Lisa & Ruthenburg, Meg (2005). "Los impactos sociales de la renovación urbana: el caso de Quito, Ecuador". En *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable* (pp. 209–240). Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Harvey, David (2010). *Social justice and the city* (Vol. 1). Georgia: University of Georgia Press.
- Herce Vallejo, Manuel & Magrinyà Torner, Fran (2004). *La ingeniería en la evolución de la urbanística*. Catalunya: Univ. Politèc. de Catalunya.
- Kingman Garcés, Eduardo & Goetschel, Ana (2005). "El patrimonio como dispositivo disciplinario y la banalización de la memoria: una lectura desde los Andes". En *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable*. Quito, Ecuador: Flacso-Sede Ecuador.
- Kingman Garcés, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros. Higienismo, ornato y policía*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Kooiman, Jan (2005). "Gobernar en Gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Lahera Parada, Eugenio (2002). *Introducción a Las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
- Larrea Maldonado, Ana (2008). “La Plurinacionalidad, Iguales y Diversos en busca del Sumak Kasay”. En *Entre el quiebre y la realidad: Constitución 2008*. Quito, Ecuador: Editorial Abya Yala.
- Ley de Defensa del Comerciante Minorista, Trabajador Autónomo y Microempresario. (2010). Asamblea Constituyente. Disponible en <http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c3addc3a-389a-4590-b202-a31c4521a3d7/Ley%20de%20Defensa%20del%20Comerciante%20Minorista%20y%20Trabajador%20Aut%C3%B3nomo>, febrero 8, 2015.
- Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. (2001). Distrito Metropolitano de Quito.
- Loayza, Norman. (2008). “Causas y Consecuencias de la informalidad en Perú”. *Estudios Económicos*, 15(3), 43–64. Disponible en <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>, visitado en octubre 07, 2015.
- López Calle, Pablo & Marín, Antonio (2013). *La Sociología que Viene*. Madrid: Editorial Fragua.
- Luckmann, Thomas & Berger, Peter (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Maximi, Rene & Peyronnie, Karine (2002). *Quito inesperado. De la memoria a la mirada crítica*. Quito: Abya Yala.
- Mayntz, Renate (2005). “Nuevos desafíos de la Teoría de la Gobernanza”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Montenegro, Fernando (2005). Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá. Disponible en http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Planes_Maestros/Plan_Maestro_Espacio_Publico/Plan_Maestro_Espacio_Publico_DTS.pdf, visitado en enero 7, 2015

- Morales Solá, Joaquín (2003). 1983 | 2003: 20 años de democracia. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/538881-1983-2003-20-anos-de-democracia>, visitado en octubre 7, 2014.
- Moreira, Lisa (2005). “Gobiernos participativos para la sostenibilidad de los centros históricos”. En *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable* (pp. 209–240). Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Moreira, Mónica (2001). “El Centro Histórico de Quito: un modelo de gestión”. En *Centros Históricos de América Latina y el Caribe* (pp. 253–274). Quito: FLACSO - UNESCO. Disponible en <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/44664.pdf>
- Moreno, Ernesto (2008). *El conflicto armado interno en Colombia*. Bogotá: Ediciones SEM.
- Morett Sánchez, Jesús (2003). *Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Murray, Sharon (1998). *Silvicultura Urbana y Periurbana en Quito, Ecuador: Estudio de Caso*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/W7445S/w7445s00.htm#Contents>, visitado en diciembre 5, 2014
- Ocampo, José (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. United Nations Publications.
- Ordenanza Metropolitana 011. (2003). Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDZ-011%20-%20PUOS%20-%20SUSTITUYE%20ORMZ-008.pdf, febrero 5, 2015.
- Ordenanza Metropolitana 0172. (2011). Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en <http://agenciadecontrol.quito.gob.ec/index.php/finish/1-ordenanzas/39-ordenanza-172-construcciones>, marzo 5, 2015.
- Ordenanza Metropolitana 0280. (2012). Concejo Metropolitano de Quito, 2012. Disponible en http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202012/ORDM-

0280%20%20%20%20DESARROLLO%20INTEGRAL%20DE%20LOS%20TR
ABAJADORES%20AUT%C3%93NOMOS.pdf, marzo 5, 2015.

Ordenanza Metropolitana 029. (2000). Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-029%20-%20COMERCIO%20EN%20%20ESPACIOS%20DE%20CIRCULACION%20PUBLICA.pdf, febrero 8, 2015.

Ordenanza Metropolitana 129. (2004). Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-129%20-%20COMERCIO%20EN%20%20ESPACIOS%20DE%20%20CIRCULACION%20PUBLICA.pdf, marzo 12, 2015.

Ordenanza Metropolitana 304. (2010). Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-304%20-%20EMPRESA%20P%C3%9ABLICA%20METROPOLITANA%20%20DE%20LOG%C3%8DSTICA%20Y%20COMERCIALIZACI%C3%93N%20EMELCOM-%20EP%20-%20CREACI%C3%93N.pdf, marzo 5, 2015.

Organización Internacional del Trabajo. (2013). Panorama Laboral 2013. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_232760.pdf, visitado en septiembre 15, 2014.

Ormindo de Azevedo, Pablo. (2005). “El ‘centro partido.’ ” En *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable* (pp. 189–208). Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Orozco, Mónica (2013, July 23). “Boom” petrolero de Ecuador en los 70, superado. Disponible en http://www.elcomercio.ec/negocios/Boom-petrolero-Ecuador-petroleo-Amazonia-Correa_0_961104004.html, visitado en enero 3, 2014.

Oszlak, Oscar (1997). Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas del juego? *Reforma Y Democracia*, 9. Disponible en http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/OSZLAK_Estado_Sociedad.pdf, visitado en agosto 19, 2014.

- Oszlak, Oscar (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Revista POSTData*, 11. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>, visitado en febrero 07, 2014.
- Oszlak, Oscar (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData*, 11. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>, visitado en agosto 19, 2014.
- Oyarzún, D. (2008). “Modernidad en la patrimonial ciudad de Quito”. *Arquitectura*, (17), 102–107.
- Palacio Lis, Irene & Cándido Ruiz, Rodrigo (1999). *Higienismo, educación ambiental y previsión escolar*. Valencia: Universitat de València.
- Panadero Moya, Miguel & Cebrián Abellán, Francisco (1999). *América Latina: lógicas locales, lógicas globales*. Madrid: Univ de Castilla La Mancha.
- Parkin, Michael (2006). *Microeconomía: versión para latinoamérica*. México D. F.: Pearson Educación.
- Pastor Martín, Juan & Ovejero Bernal, Anastasio (2007). *Michel Foucault*. Universidad de Oviedo.
- Perahia, Raquel (2007). *Las ciudades y el espacio público*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/perahia.htm>
- Pinson, Gilles (2011). *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas: Gobernar la ciudad por proyecto*. Valencia: Universitat de València.
- Plan de reubicación y modernización del comercio minorista del centro histórico de Quito - Ficha Técnica. (1999). Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/ExpEmble/Quito_Scheda.pdf, febrero 2, 2015.
- Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Minorista del Centro Histórico de Quito, Ecuador. (1999). Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/matriz/minurvi2006/Fichas/Ecuador/Economico_Quito.pdf, febrero 18, 2015.

- Ponce Leiva, Javier (2005). "Emigración y Política Exterior en Ecuador". En *Emigración y Política Exterior en Ecuador* (pp. 9–20). Quito: ABYA YALA.
- Poveda, Andrea (2009). *Standards para Ferias Itinerantes en la ciudad de Ambato* (Tesis de grado). Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato, Ambato. Disponible en <http://repositorio.pucesa.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/473/1/80059.pdf>
- Pozueta, Julio & Porto, Mateus (2008). *Alternativas al modelo dominante de ciudad dispersa, zonificada y de baja densidad: el caso de los corredores fluviales y la interfaz urbana rural de Madrid y Santiago de Chile*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- Quispe, Magda (2012). Informalidad laboral bajó de 68% a 60% en el Perú desde el 2000 al 2010. Disponible en <http://www.larepublica.pe/01-11-2012/informalidad-laboral-bajo-de-68-60-en-el-peru-desde-el-2000-al-2010>, visitado en marzo 2, 2015.
- Real Academia Española. (2012). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Autor.
- Regalado, Rafael. (2007). *Las MIPYMES en Latinoamérica*. Edición Electrónica. Disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/274/>, visitado en junio 8, 2015.
- Rhodes, Roderick Arthur William. (2005). "La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Roth Deubel, André-Noel. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Texas: Ediciones Auroras.
- Salcedo, Rodrigo (2007). "La lucha por el espacio urbano". En *Espacios públicos y construcción social: Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Salvador Lara, Jorge (2009). *Historia de Quito, "Luz de América" Bicentenario del 10 de Agosto de 1809* (2 ed.). Quito: FONSA.
- Samaniego, Pablo (2007). "Financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe". En *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe* (pp. 203–244). Quito: Flacso-Sede Ecuador.

- Sassen, Saskia. (2010). “Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas”. En *estado, soberanía y globalización* (pp. 103–137). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Schattan, J. (2005). Distribución del ingreso y pobreza en Chile. *Polis. Revista Latinoamericana*, (11). Disponible en <http://polis.revues.org/5865>, marzo 02, 2015.
- SENPLADES. (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Disponible en http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf, visitado en septiembre 9, 2014
- Simanca, Orielly (2008). *Historia institucional: Fondo de Ventas Populares 1972-2006*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Torres Dávila, Víctor Hugo (2008). *Políticas públicas, territorios y localidades*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Torres Galárraga, Ana (2010, Junio). *Análisis de las características generales del sector informal en el Ecuador - segmento pequeños comercios* (Tesis de Maestría). FLACSO, Quito. Disponible en <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2380>
- Unidad Temática de Desarrollo Urbano. (2001). *Espacio Público, Documento anual 2001*. Buenos Aires: Editorial Municipalidad de Malvinas Argentinas.
- Valdivieso, Nancy (2007). Modernización del comercio informal en el centro histórico de Quito. En *Simposio URB-1*. Quito: Flacso. Disponible en <http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/URB/URB-1-VALDIVIESO.pdf>, visitado en enero 01, 2014.
- Valdivieso, Nancy (2009). *Reubicación del comercio informal en el centro histórico de Quito: conflicto y resolución* (Tesis de Maestría). FLACSO, Quito. Disponible en <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2483>
- Vergara Arias, M. (2009). “Conflictividad urbana en la apropiación y producción del espacio público”. *Bitácora* 14, 1, 141–160. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811914009>, visitado en septiembre 15, 2014.

- Virreira, Mario (2010). Ocupación del espacio público. Disponible en http://www-cpsv.upc.es/tesines/resumgu_mvirreira.pdf, visitado en enero 7, 2015.
- Yory, Carlos (2007). “Ciudad, Ciudadanía y Espacio Público”. En *Espacio público y formación de ciudadanía* (pp. 25–43). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

DOCUMENTOS

- “Agencia de Coordinación Distrital del Comercio ya tiene su plan 2014”. (2014). *Agencia Pública de Noticias de Quito*, Quito, enero 14. Disponible en http://prensa.quito.gob.ec/Noticias/news_user_view/agencia_de_coordinacion_distrital_del_comercio_ya_tiene_su_plan_2014--10599, visitado en febrero 1, 2015.
- “Ambato tiene 2 zonas de riesgo por los informales”. (2014, March 9). *El Telégrafo*, Ambato, marzo 9. Disponible en <http://www.telegrafo.com.ec/regionales/regional-centro/item/ambato-tiene-2-zonas-de-riesgo-por-los-informales.html>, visitado en marzo 24, 2015.
- “Cada vez hay más ambulantes ilegales en el Cercado de Lima”. (2013). *El Comercio – Perú*, enero 31. Disponible en <http://elcomercio.pe/actualidad/1530605/noticia-cada-vez-hay-mas-ambulantes-ilegales-cercado-lima>, visitado en enero 3, 2014.
- “Comerciantes piden regular a informales”. (2008). *Diario La Hora*. Quito, junio 26. Disponible en http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/739216/-1/Comerciantes_piden_regular_a_informales.htm#.UzH0kvI5NwA, visitado en marzo 24, 2015.
- “Dos mil ambulantes fueron desalojados de Urb. Manzanilla”. (2014). *El Comercio Perú*, Lima, junio 9. Disponible en <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/dos-mil-ambulantes-fueron-desalojados-urb-manzanilla-noticia-1734989>, visitado en octubre 8, 2014.
- “Estudian un proyecto para regular la venta ambulante de alimentos”. (2002). *La Nación* Buenos Aires, octubre 30. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/445530-estudian-un-proyecto-para-regular-la-venta-ambulante-de-alimentos>, visitado en marzo 2, 2015.
- “Fueres enfrentamientos entre metropolitanos e informales tras desalojo”. (2012). *El Telégrafo*, Quito, febrero 3. Disponible en <http://eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/fueres-enfrentamientos-entre-metropolitanos-e-informales-tras-desalojo.html>, visitado enero 8, 2015.
- “Gestión 2014: el comercio informal se graduó de autónomo”. (2014). *Agencia Pública de Noticias de Quito*, Quito, diciembre 30. Disponible en

- http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/gestion_2014_el_comercio_informal_se_graduo_de_autonomo--12902, visitado en febrero 1, 2015.
- “Incidentes en desalojo de vendedores informales en la avenida Orellana”. (2013). *El Universo*, Quito, enero 24. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2013/01/24/1/1445/incidentes-desalojo-vendedores-informales-avenida-orellana.html>, visitado en enero 8, 2015.
- “Lima: Violento desalojo de comerciantes en Plaza de Armas”. (2015). *Perú.com*, Lima, febrero 6. Disponible en <http://peru.com/actualidad/mi-ciudad/lima-violento-desalojo-comerciantes-plaza-armas-fotos-noticia-324000>, visitado en marzo 2, 2015.
- “Los BBB, con ventas bajas” (2011). *Diario Hoy*, Quito, diciembre 18. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/los-bbb-con-ventas-bajas-522149.html>, visitado en enero 4, 2014.
- “Los vendedores informales son el reto para el director del Ipes - Archivo - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990”. (2014). *El Tiempo*, mayo 31, Bogotá. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11704665>, visitado en marzo 2, 2015.
- “Mercados: Concejo Metropolitano modificó la aplicación de Ordenanza 304” (2010). *Agencia Pública de Noticias del Distrito Metropolitano de Quito*, Quito, julio 8. Disponible en http://prensa.quito.gob.ec/Noticias/news_user_view/mercados_concejo_metropolitano_modifico_la_aplicacion_de_ordenanza_304--803, febrero 1, 2015.
- “Operativo policial busca retirar a 1 200 comerciantes informales en Ambato”. (2013). *El Comercio*, Ambato, agosto 12. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/operativo-policial-busca-retirar-200.html>, visitado en marzo 24, 2015.
- “Vendedores ambulantes por doquier”. (2014). *Semana*, Bogotá, mayo 31. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/en-bogota-vendedores-ambulantes-por-doquier/390120-3>, visitado en marzo 2, 2015.
- Agencia de Coordinación Distrital de Comercio. (2013). “Modelo de Gestión”.
- Alcaldía Metropolitana de Quito. (2004). “Plan Quito, Siglo XXI, documento base”.

Chontasi, Luis. (2013). “Informe de Gestión del Comercio Autónomo del Distrito Metropolitano de Quito”.

Municipio de Quito. (2013a). “Plan Maestro del Sistema de Comercialización del Distrito Metropolitano de Quito”.

Municipio de Quito. (2013b). “Propuesta de Modelo de Gestión, Centro de Comercio Comité del Pueblo”.