



Territorios

ISSN: 0123-8418

editorial@urosario.edu.co

Universidad del Rosario

Colombia

Donovan, Michael G.
La guerra por el espacio en Bogotá: la "recuperación" del espacio público y su impacto sobre los
vendedores ambulantes
Territorios, núm. 12, julio, 2004, pp. 109-146
Universidad del Rosario
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35701206>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

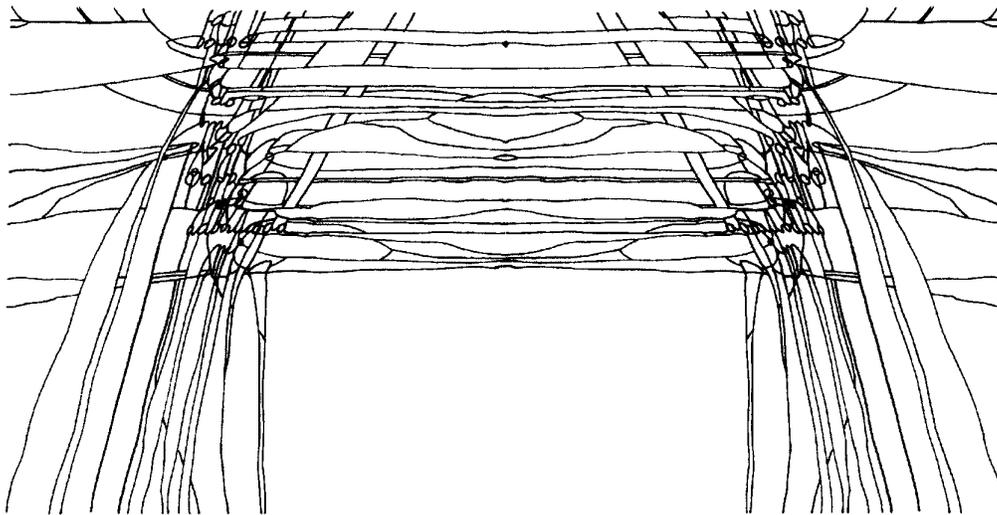
Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La guerra por el espacio en Bogotá:

la “recuperación” del espacio público y su impacto sobre los vendedores ambulantes (1988-2003)

Michael G. Donovan*

(Traducción: Felipe Higuera y Michael Donovan, revisada por Samuel Jaramillo)



Palabras clave:
Bogotá (Colombia),
vendedores callejeros,
espacio público,
planeación urbana,
programas de
reubicación, sector
informal, fuerza de
trabajo.

Recibido: 13-02-03
Aprobado: 23-05-03

* Candidato a Ph.D.,
Department of City
and Regional
Planning, University of
California, Berkeley,
USA.



RESUMEN

Este texto se ocupa de los factores subyacentes al cambio en el manejo del espacio público del Centro Histórico de Bogotá, que de una política negligente de parte de Alcaldes nombrados por el Ejecutivo nacional pasó a otra, caracterizada por una agresiva campaña orientada hacia su recuperación, liderada por Alcaldes elegidos popularmente desde 1988 hasta 2003, cuando se eligió a Luis Eduardo Garzón. En este texto se sostiene que, a pesar de la existencia de importantes barreras para una política de este corte —como son la pérdida potencial del muy necesario apoyo político de los vendedores ambulantes y el considerable poder del que disponen los sindicatos de vendedores callejeros para oponerse a su desplazamiento—, hay dos factores que han llevado a que los Alcaldes elegidos busquen promover la recuperación del espacio público: ellos son 1) la *democratización* de la Alcaldía de Bogotá, que ha hecho que estos Alcaldes elegidos respondan frente al electorado por su eventual abandono del espacio público, y 2) la progresiva *marginalización política y económica* de los tradicionalmente contestatarios sindicatos de vendedores.

Con el propósito de determinar el impacto que ha tenido la recuperación del espacio público sobre los vendedores ambulantes reubicados por la Alcaldía se llevó a cabo un trabajo de campo en el área metropolitana de Bogotá. En comparación con los datos correspondientes a su anterior localización callejera, los sondeos aleatorios hechos entre los vendedores reubicados muestran mejorías en las condiciones de trabajo pero menores ingresos y una clientela reducida. El estudio también muestra que los vendedores reubicados obtienen mayores beneficios cuando se los localiza en mercados especializados en un solo producto que cuando se los ubica en mercados indiferenciados.

La conclusión apunta a subrayar la importancia de la recuperación del espacio público en el rescate del orden público y en la revitalización económica del Centro. Estos beneficios van en paralelo con las desventajas de la agudización del conflicto entre el Gobierno y los vendedores y el abandono en gran escala por una parte importante de los vendedores reubicados de los centros comerciales, que son muy costosos.

ABSTRACT

This paper addresses the factors underlying the shift of public space management in Bogotá's Historic Center from one of neglect by presidentially appointed mayors to an aggressive public space recuperation campaign led by Bogotá's elected mayors from 1988 to the present. Faced with the high barriers to public space recovery—the potential loss of needed political support from vendors and the power of vendor unions to obstruct their removal—this article holds that two factors enabled elected Bogotá mayors to recuperate public space. These are: 1. a democratization of the Bogotá Mayor's Office which made elected mayors responsible to the electorate for their neglect of public space, and 2. the political-economic marginalization of traditionally obstructive Bogotá vendor unions.

Field work was carried out in metropolitan Bogotá to determine the impact of the public

space recuperation on vendors who were relocated by the Mayor's Office of Bogotá. When compared to data from the street, results of the randomized surveys illustrate improvements in working conditions but lower income and fewer clientele for relocated street vendors. The study similarly documents how more benefits accrued to relocated vendors in markets that specialize in the sale of one product instead of more generalized markets.

The conclusion points to the importance of public space recovery for the reinstatement of public order and for downtown economic revitalization. These benefits are described parallel to the disadvantages of the intensification of vendor-government conflict and the large-scale abandonment of costly markets by relocated street vendors.

Quisiera agradecer la ayuda, colaboración y orientación de Ciro Martínez, Jairo Romero y especialmente a los estudiantes de estadística en la Universidad de Santo Tomás (1999-2000), Consuelo Valdivieso y Agustín Lombana de la Comisión Fulbright en Colombia; Jairo Núñez Méndez, Rodolfo Macías, Jorge Valencia, Samuel Jaramillo, Claudia Inés Carreño Durán y Carlo Nasi en la Universidad de los Andes; Claudia Leal y Peter Rawitscher en Berkeley y Arturo Ardila Gómez; Germán Lleras, Paul Osterman y Diane Davis en M.I.T. Tuve la suerte de recibir los comentarios lúcidos de varias colegas, incluso Andrea Parra, T. Luke Young, Ximena Rueda, Vera Pérez Rokhas, Andrés Torres, Robert Barker, César Hernán Castro Cruz, Jesús Galindo, Leonardo Villar y Enrique Maruri. Esta investigación no habría sido posible sin el apoyo del teniente coronel José Rodrigo Palacio Cano, de la Secretaría de Gobierno, quien recuperó mi computador robado que contenía todos los datos de este trabajo.

¹ Los cálculos son del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio

territorios 12

112

Estamos en una situación de desesperación y ahora no sabemos adónde vamos. Nos echaron de las calles y aquí en el mercado no tenemos un futuro.

Luis Gabriel Lozano
(comerciante en la caseta Feria Popular de la Carrera 38, proyecto para vendedores reubicados)

Gracias a los programas de reubicación que les dan a los comerciantes la oportunidad de convertirse en empresarios, el espacio público de la ciudad vuelve a “respirar”. Al final, Bogotá será una ciudad amable y digna de mostrar a todo el mundo.

Diario *El Tiempo*, noviembre 24 de 1999

1. Perfil de la recuperación del espacio público en Bogotá

Entre 1988 y 2003, la Alcaldía de Bogotá realizó una campaña de una escala faraónica para recuperar el espacio público. En sólo quince años, el Gobierno recuperó más de un millón de metros cuadrados de espacio público¹, construyó o rehabilitó 1.500 parques (López, 2003), instaló 15.000 bollards para impedir el estacionamiento ilegal sobre los andenes y edificó 37 centros comerciales para reubicar a más de cinco mil vendedores informales². Aunque durante la mayor parte de su historia, Bogotá fue un claro ejemplo de abandono del espacio público, la ciudad dejó atrás este modelo tradicional de permisividad con los vendedores ambulantes y lanzó a una masiva campaña que se ha convertido rápidamente en la referencia para centros históricos similares en América Latina. Este texto se ocupa de dos preguntas importantes con respecto a esta

transición de política pública: 1) ¿cuáles eran los factores subyacentes al cambio en el manejo del espacio público del Centro Histórico de Bogotá? y 2) ¿cuál ha sido el impacto de la recuperación de espacios públicos, especialmente en los vendedores ambulantes? Estas preguntas ameritan investigación por varias razones. A pesar de las predicciones de la escuela del dualismo, que sostienen que el mercado formal absorbe la economía informal (Prealc, 1978, 1985; Sethurman, 1981), la economía callejera sigue siendo una característica permanente de Bogotá. En un informe de la Personería Distrital de junio de 2003 se señala que hay 100.000 vendedores callejeros en Bogotá.³ Detrás de los problemas obvios que esta actividad le genera a la administración local –evasión de impuestos, obstrucción de la movilidad peatonal y deterioro de la imagen de la ciudad– existe una serie de intereses contradictorios que hacen complejo el tema del espacio público. Algunos de esos intereses son los siguientes: la búsqueda de ingresos por parte de desempleados y subempleados en un contexto de alta desocupación y de bajos salarios, la lucha por la supervivencia de los pequeños negocios que sufren la competencia desigual de vendedores ambulantes, la cual con frecuencia los obliga a rebajar sus precios, la obligación de la policía de mantener accesibles y seguros los espacios públicos y la necesidad de las clases medias y baja de acceder a bienes de segunda mano o de bajo costo. Dado que el sector informal “ofrece a los pobres oportunidades de ingreso que se pierden en el proceso de formalización” Sanyal (1988: 81) y que el

MICHAEL G. DONOVAN

público está dispuesto a comprar las mercancías ofrecidas por los vendedores ambulantes, la venta callejera y sus políticas acompañantes no van a desaparecer en fecha cercana.

A pesar de las numerosas investigaciones que describen la economía callejera de Bogotá (Peattie, 1974; Moser 1980; González y Vera 1986; Lanzetta de Pardo *et al.*, 1988; Gómez Alzate, 1992; Nelson, 1992; Herrera y Galindo, 1995; Suárez Zúñiga, 1995; Huertas y Olea, 1997; Dane, 1997; Gil Cardenas 1998; Peres Rokhas y Suárez Rivera, 1999 y Maruri 2001), pocos han investigado las razones que explican las adaptaciones de políticas agresivas de rescate del espacio público y el impacto de éstas. La mayoría de la literatura de este tipo se enfoca en las “articulaciones” que tienen con el sector formal y la historia del espacio público en Bogotá antes que comenzaran a elegirse popularmente los Alcaldes. En esa época, los Alcaldes sacaban partido de relaciones clientelistas con los vendedores ambulantes sobre la base de la venta de licencias a sus poderosas asociaciones y a sus patrocinadores comerciales. La potencial pérdida del apoyo político de un considerable número de vendedores, aunada a la capacidad de estos vendedores de conformar asociaciones nacionales ligadas a partidos políticos, logró detener efectivamente los proyectos de reubicación (Nelson, 1992). No obstante, estos autores no han tratado de explicar la explosión de políticas dirigidas a vendedores ambulantes y al rescate de espacio público. A primera vista parece que las administraciones recientes han seguido las

políticas posibles y han usado las instituciones disponibles. Los programas sobre el espacio público y la venta callejera han incluido microcréditos (1996), capacitación e incubadoras de empresas (1992-2000), mercados rotativos, o “alamedas” (desde 1984 hasta hoy), formación de cooperativas con el apoyo del Estado (1995-1997), reubicación en centros comerciales (desde 1998 hasta hoy), compensación en dinero y propiedad (1999-2000), contratos escritos de los vendedores ambulantes en los que se comprometen a abandonar la venta callejera (1998-2001) y debate público sobre el Código de Policía de Bogotá en lo referente a restricciones a la venta ambulante (1995-1997, 2001-2002). De la misma forma, los programas han sido adelantados por una gran variedad de instituciones que incluyen el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (DABS), Departamento Administrativo del Medio Ambiente, (DAMA) el Taller del Espacio Público, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), el Fondo de Ventas Populares, el Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (DAACD), el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), la Brigada de Policía del Plan Centro de la Secretaría de Gobierno y la Defensoría del Espacio Público (DADEP). A pesar de que hay muchos programas de rescate del espacio público, éstos no son muy efectivos. En un informe de la Personería Distrital, de junio de 2003, se señala que de 100.000 vendedores callejeros en Bogotá solamente el 2,6% tiene alguna asistencia y sólo la mitad de ellos se benefician realmente

Público, citado en la revista Semana (28 de noviembre de 2003). El estatuto para el ordenamiento físico de Santafé de Bogotá de Planeación Distrital (Acuerdo 6º, 1990) define parte del espacio público: las áreas “necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad y en general por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente, y que constituyan por consiguiente zonas para el uso y el disfrute colectivos” (citado en Muñoz M. y Hernández 1997: 7-8).

²Véase Fondo de Ventas Populares (1995, 2001), Suárez Zúñiga (1995), Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. et al. (2001) y Cortés Gómez (2003).

³ Citado en Espejo (2003).

⁴Portafolio (22 de febrero de 1999).

de ella (Espejo, 2003). Ya que los problemas asociados a la venta callejera y al espacio público permanecen como un componente ineludible de la topografía política de la gestión de la ciudad, es necesario formar políticas coherentes de largo plazo que sean administradas con mayor estabilidad institucional.

Para mejorar las políticas públicas de espacio público es necesario precisar cómo se ha politizado el tema e identificar el impacto de las políticas anteriores, especialmente una de uso cada vez más frecuente: la reubicación de vendedores ambulantes en centros comerciales. Por eso, este texto se concentrará en los cambios estructurales liderados por los Alcaldes que ejercieron entre 1988 y 2003, quienes adoptaron políticas más agresivas de rescate del espacio público que sus predecesores, nombrados por el Ejecutivo nacional. Dos mutaciones estructurales explican el reciente cambio de paradigma en el manejo del espacio público: la democratización de la Alcaldía de Bogotá y la marginalización económica y política de los sindicatos de vendedores ambulantes. Cada uno de estos dos factores que indujeron a los Alcaldes electos a recuperar el espacio público será objeto de una sección de este texto.

En primer lugar, el establecimiento de elecciones para Alcalde en 1988 politizó el espacio público como algo de lo que el Alcalde es responsable. Mientras que, antes de 1988, los Alcaldes de Bogotá eran nombrados por el Presidente, y su descuido del espacio público se percibía como una deficiencia de aquél, la recuperación del espacio público por parte de los Alcaldes ele-

gidos pasó a ser un símbolo visible de su capacidad de imponer el “imperio de la ley” y del “orden público”. Especialmente en los años noventa, cuando los bogotanos se recuperaban de la ola de secuestros y de bombas de los años ochenta, el rescate del espacio público de las manos de los vendedores ambulantes se presentaba como una batalla contra el crimen y el desempleo. En un artículo del periódico *Portafolio*, especializado en negocios, los vendedores eran descritos como productores de “un ambiente de desorden e inseguridad donde los atracadores operaban a sus anchas”⁴. Estas acciones tuvieron un peso cada vez más importante para el electorado. A partir de ese momento no solamente se consideró que el Alcalde electo debía responder por su política de espacio público, sino que los candidatos a Alcalde de Bogotá siguieron utilizaron sus iniciativas en este campo para atraer apoyo popular para sus respectivas candidaturas presidenciales, como fue el caso de Antanas Mockus, Andrés Pastrana y muy probablemente Enrique Peñalosa en una próxima campaña.

Sin embargo, a pesar de que la instauración de elecciones transparentes y justas es una condición necesaria para presionar a los Alcaldes para que se ocupen de recuperar el espacio público, en sí misma no es suficiente para explicar esta transformación. Antes de 1988, las sólidas asociaciones de vendedores ambulantes bloquearon los programas de recuperación del espacio público y de reubicación de vendedores, negociando su apoyo político a cambio de impedir su implementación. No obstante, en lugar de seguir

siendo una fuerza política como en los años ochenta, al final de esta década y a lo largo de los años noventa las asociaciones de vendedores ambulantes se fragmentaron y perdieron influencia. A este respecto, una parte significativa de este texto se ocupará de explicar la polarización de estas asociaciones y de cómo su marginalización fue seguida por la proliferación de asociaciones organizadas deficientemente. Aunque recientemente los sindicatos de vendedores se han reorganizado –dieron su respaldo a la campaña del Alcalde Garzón y sobornaron a tres concejales (Judy Consuelo Pinzón, William Cubides y Lilia Camelo) para que se comprometieran a modificar parte del articulado del Código de Policía en favor de los vendedores ambulantes– entre 1988 y 2003 perdieron mucha influencia en la Alcaldía, en comparación con la presión política que ejercían sobre los Alcaldes nombrados.

En el análisis de la democratización y la marginalización de las asociaciones de vendedores ambulantes, el autor examinará información referida a los resultados de esta batalla espacial por el Centro Histórico de Bogotá. Esto se llevará a cabo en una sección que se centrará en los cambios del ingreso y en las condiciones laborales de los vendedores ambulantes que fueron reubicados por el Gobierno en centros comerciales. Esta discusión tendrá como referencia los resultados de una encuesta realizada por el autor en el año 2000 con 177 vendedores ambulantes reubicados en diez distintos centros comerciales de Bogotá. Además de los centros comerciales se tratará el tema de los beneficios generales

asociados a la recuperación del espacio público en Bogotá –embellecimiento del Centro de la ciudad, crecimiento de los precios inmobiliarios, reducción de la criminalidad– y también se abordará el tema de los impactos negativos –la agudización del conflicto social entre los vendedores y la policía, la exclusión de los vendedores ambulantes del sistema político y la creación de modalidades más clandestinas de venta callejera informal–.

El primer paso para describir la transición en la política de espacio público consiste en hacer visible la relación entre los Alcaldes y la obligación de recuperar el espacio público antes del crítico periodo 1988-1991, cuando el Alcalde Mayor elegido se propuso de manera decidida rescatar el espacio público. La siguiente sección describe este proceso antes de 1988 en el contexto espacial del Centro Histórico de Bogotá.

2. El contexto histórico de los conflictos por el espacio público en Bogotá

Las plazas y los andenes del Centro Histórico de Bogotá constituyen el escenario donde las realidades políticas toman cuerpo y adquieren forma física. Más que representar un control indiscutido sobre el espacio público, la plaza y los andenes son los campos de batalla donde se han desarrollado los enfrentamientos sociales, políticos y de clase⁵. La recuperación del espacio público en el Centro Histórico de Bogotá es la manifestación más evidente de los intentos de planificar y regular la ciudad.

⁵ Ward (1993), citado en Jones and Varley (1995: 37).

⁶ La República (21 de febrero de 1999: 13).

⁷ Miramón (1983), citado en Everett (1995: 25).

⁸ Lubell and McCallum (1978), citado en Greenfield (1994: 148).

⁹ Semanario El Espectador (6 de agosto de 1988), citado en Nelson (1992: 81).

Durante la época colonial, la forma y las dimensiones de la ciudad y de sus plazas se desarrollaron siguiendo rigurosamente los lineamientos de las Leyes de Indias de 1573 (Taylor, 1980: 61). Después de la Independencia, los planificadores colombianos usaron el espacio público para evidenciar la ruptura con España. Abandonando la tradición española, construyeron plazas de forma cuadrada, “rebeldes”, siguiendo la referencia griega (Hernández, 1986), rebautizaron la Plaza Mayor con el nombre de Plaza de Bolívar, reemplazaron en 1890 la fuente construida por el virrey Ezpeleta en 1792 por una fuente francesa y erigieron más tarde una estatua de uno de los primeros jefes del Estado colombiano, Antonio Nariño⁶. Más tarde, el espacio público llegaría a ser tanto el ámbito en el que se ejercía el control sobre los bogotanos —así lo ilustra la ejecución pública del líder populista José Raimundo Russi en 1849— como el lugar de protesta de los ciudadanos contra el poder, como cuando los estudiantes se agolparon en la Plaza de Bolívar para impugnar el reconocimiento de la independencia de Panamá por parte del presidente Rafael Reyes en 1904⁷. De manera similar, en las siguientes secciones se describirán las transformaciones del espacio público central de Bogotá y la manera como el Gobierno local reaccionó ante los desafíos espaciales a su autoridad.

2.1. La transformación del espacio público en Bogotá

El “bogotazo” de 1948, “una orgía de 11 días de pillaje, saqueo y asesinatos en la ca-

pital” (Harding, 1996: 20) que siguió al asesinato del líder popular Jorge Eliécer Gaitán, significó un cambio radical de la estructura del espacio público en Bogotá. Presionó el crecimiento de la ciudad hacia el norte y hacia el occidente, porque los comerciantes y las clases altas emigraron hacia lugares más seguros. Al tiempo que las clases altas abandonaron el Centro de la ciudad, humeante y con tranvías volcados y edificios gubernamentales incendiados, las grandes casonas coloniales fueron convertidas en viviendas populares mediante un sistema conocido como “inquilinato”, en el que varias familias las comparten ocupando cada una un cuarto y utilizando los servicios en común⁸. En el exterior de los inquilinatos, las calles y las plazas de la antigua zona colonial se transformaron en mercados callejeros informales, dirigidos a los residentes de estos barrios.

A medida que los “cachacos” auténticos fueron adquiriendo automóviles y emigraron al norte en los años cincuenta, el Centro Histórico se deterioró y las entidades financieras pronto reubicaron sus oficinas centrales más al norte, relegando a un segundo rango sus sedes principales iniciales del Centro de Bogotá⁹. Miles de migrantes rurales, desplazados por la sangrienta guerra civil, interregno conocido como *La Violencia*, impactaron la ciudad. Este flujo, combinado con el “bogotazo”, aceleró el movimiento hacia el norte de las clases altas y medias. A mediados de los años sesenta y durante los años setenta, una segunda oleada de migración rural-urbana hizo de Bogotá uno de los centros urbanos de mayor crecimiento

en el mundo, con una tasa de incremento anual del 6,8%¹⁰. Para poner esto en contexto, si Bogotá creciera hoy a la misma velocidad, tendría 70 millones de habitantes en 2050 (Peñaloza, 1999: 3). En vez de hacer inversiones para revitalizar el Centro, la Alcaldía construyó varias áreas comerciales en la zona norte durante los años ochenta, a menudo para trabajadores, en un área con gran concentración de edificios comerciales. Por ejemplo, en 1982 la Alcaldía construyó la Plaza Granahorrar, contigua a un centro comercial (*shopping center*). El arquitecto colombiano Néstor Enrique Hernández registró que que el 35% de los usuarios peatonales usaron la plaza solamente como acceso al centro comercial (Ibid, 1986: 118).

Paralelamente a estos desarrollos, el espacio público central se transformó en un área de intensa violencia. El Palacio de Justicia, localizado en la Plaza de Bolívar, fue tomado por un grupo de la guerrilla urbana M-19, lo que desembocó en un baño de sangre el 7 de noviembre de 1985: 115 personas fueron asesinadas incluyendo once magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Durante el mismo período, unas cuadras más allá, el área de El Cartucho, sitio adonde iban a parar los adictos a las drogas y los marginados, se convirtió en sinónimo de limpieza social. A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa operaron allí, en coordinación con comerciantes locales y con la ayuda de unidades especiales de policía, escuadrones de la muerte con nombres como "Muerte a Gamines", que crearon las bases para las operaciones de limpieza social ur-

ba. Entre 1988 y 1993, la organización no gubernamental Cinep documentó 1.926 casos de "limpieza social" en toda Colombia, muchos de ellos en el Centro de Bogotá¹¹. El Centro Histórico de Bogotá fue un espacio en el que los criminales secuestraban, mataban, ponían bombas y robaban de manera rutinaria a la población.

La inversión en espacio público en la Bogotá moderna tendió a favorecer los establecimientos comerciales en el norte e ignoró, o no logró detener, la anarquía del Centro. Mientras que en los períodos colonial y postindependentista las autoridades gubernamentales construyeron plazas como símbolos de autoridad y de control, las plazas construidas durante los años setenta y ochenta tuvieron como fin principal lubricar el comercio. Mientras se construían centros comerciales en el norte, plazas en el centro —como la de San Victorino— se inundaron de vendedores ambulantes, y una parte considerable de la antigua arquitectura colonial fue convertida en el ya mencionado mercado negro conocido como El Cartucho.

2.2. *La respuesta del Gobierno local a la venta callejera: de la expedición de licencias a la reubicación de vendedores ambulantes*

En *Hawkers in Hong Kong: A Study of Planning and Policy in a Third World City* (1974) ("Vendedores ambulantes en Hong Kong: un estudio de planeación y de políticas en una ciudad del Tercer Mundo") T. G. McGee distingue tres opciones de polí-

¹⁰ Santana (1982), citado en Nelson (1992: 83).

¹¹ Dudley (1998: 13), citado en Donovan (2001).

¹² Michael Lipsky sostiene la importancia de los funcionarios de nivel de calle en el análisis político: "Los funcionarios de nivel de calle tienen un impacto considerable en la vida de gente. Este impacto puede ser de muchas formas. Ellos socializan las expectativas que tienen los ciudadanos de servicios públicos y su lugar en la comunidad política. Ellos determinan la elegibilidad de los ciudadanos para subsidios y sanciones. Ellos supervisan el tratamiento (el servicio) que reciben los ciudadanos en estos programas. Por eso, en un sentido los funcionarios de nivel de calle median en la relación constitucional entre los ciudadanos y el Estado. En breve, ellos tienen las llaves a una dimensión de ciudadanía" (traducción del autor). Véase Lipsky (1980: 4).

territorios 12

118

ticas con las que cuenta un Gobierno municipal para controlar la venta callejera. Primero, puede intentar cambiar físicamente las pautas de uso del espacio mediante políticas de *reubicación* o de *eliminación*; segundo, puede intentar modificar la operación estructural de las actividades mediante el control de la producción o de la venta de ciertas mercancías o servicios (esto puede hacerse a través de políticas de *control de precios* y de *licencias*), y tercero, puede intentar modificar el comportamiento de los informales a través de *medidas educativas* o apelando a su dignidad y a su sentimiento de orgullo por la ciudad (McGee, 1974: 28). De estas tres opciones, los Alcaldes del periodo previo a 1988 usaron las licencias como forma predominante de regulación de la venta callejera en la ciudad.

Entre 1960 y 1988, las autoridades de la ciudad concentraron su atención en controlar a los vendedores ambulantes mediante la limitación de la expedición de licencias. Esta política se diferencia de la reubicación en que el vendedor ambulante debe mantener un contacto regular con "funcionarios de nivel de calle"¹² de la Alcaldía. El sistema de licencias les daba a los vendedores o a sus patrocinadores la oportunidad de "comprar" la autorización para desarrollar su negocio. Esto puede adoptar varias modalidades: el cobro periódico de tarifas para la renovación de las licencias, el soborno a los funcionarios encargados del control o el pago a funcionarios de bajo rango para que sigan expidiendo licencias a pesar de los límites impuestos por el Gobierno. Por ejemplo, si el vendedor no cumple con los

requisitos exigidos, como el pago de impuestos, el funcionario puede "olvidar" la falta a cambio de una propina. En términos de ciencia política, la relación del Gobierno con los vendedores callejeros puede caracterizarse como altamente clientelista.

En el caso de Bogotá antes de 1988, la expedición de licencias, un intento por controlar a miles de vendedores, contribuyó a la agudización del comportamiento clientelista entre el Gobierno local y los vendedores ambulantes. Como los Alcaldes no eran elegidos popularmente antes de esta fecha, la "venta" del espacio público se utilizó más como un medio de enriquecimiento personal que como una forma de garantizarle a la ciudadanía el disfrute del espacio público. Un estudio realizado por la antropóloga Nancy Lee Nelson en 1992 sobre el comportamiento político de los vendedores callejeros a mediados de los años ochenta en Bogotá ilustra cómo operaba el clientelismo en la economía informal a través de contactos personales ("palancas") o a partir de algún padrino, usualmente de un mayorista ("patrón"). A menudo, los vendedores hacían grandes sacrificios para obtener una licencia porque ella proporcionaba una cierta legitimidad, mejoraba sus posibilidades de crédito y les brindaba algo de protección ante el acoso policial o ante el hostigamiento de vendedores rivales (Nelson, 1992: 272). Cuando los vendedores no tenían las "palancas" necesarias para comprar una licencia "por debajo de la mesa", era frecuente buscaban la ayuda de los "patrones". Según Nelson, estos "patrones" exigían a los comerciantes que vendie-

MICHAEL G. DONOVAN

ran ciertas mercancías a cambio de la licencia. El intermediario obtenía un cierto control sobre la elección y la distribución de los productos de los vendedores. Cuando la Oficina de Registro y Control suspendió la expedición de licencias en 1986, su precio llegó a ser tan alto que muchos vendedores solicitaron a comerciantes locales formales que actuaran en su nombre para hacer una solicitud de licencia (Ibíd: 273). Este tipo de articulaciones entre actores formales e informales era de beneficio mutuo, pues los empresarios formales tendían a contratar a trabajadores informales para evadir el pago del aporte del seguro social y para poder despedirlos sin pagar las indemnizaciones legales correspondientes.

Después de 1988, los Alcaldes elegidos cambiaron su política hacia la venta callejera y adoptaron como criterio principal la reubicación en lugar de la expedición de licencias. Antes de que el poder de los Alcaldes aumentara por ser funcionarios elegidos, se consideraba que la reubicación era menos efectiva que las licencias. Pero después, a pesar de que existieron múltiples propuestas de políticas para la venta ambulante¹³ –entrenamiento técnico, mercados móviles, una mesa de negociación permanente para los vendedores informales, microcréditos, cooperativas, la creación de una ley nacional para el comercio informal–, solamente la reubicación ha sido apoyada de manera consistente por parte de los diferentes Alcaldes de Bogotá, quienes tienen perfiles políticos muy diversos. El cuadro 1 muestra la implementación de proyectos de relocali-

zación de vendedores para cada alcaldía a partir de 1988.

Resumiendo: antes de las primeras elecciones locales, las relaciones clientelistas entre los vendedores ambulantes y la administración se basaban en el otorgamiento de licencias. Esta relación se vio reforzada a través de la política electoral y una vasta corrupción en la oficina que expedía las licencias, situación que permitió a los comerciantes mayoristas y las poderosas asociaciones de vendedores comprar o negociar estos permisos.

La siguiente sección explica cómo mejoraron de manera substancial estas relaciones de los Alcaldes con los vendedores ambulantes como resultado de la democratización de la Alcaldía de Bogotá.

3. Democratización y espacio público en Bogotá

Mientras que, antes de 1988, los Alcaldes de Bogotá eran nombrados por el Presidente de la República, y su abandono del espacio público se interpretaba como una falla de aquél, la recuperación de éste por parte de los Alcaldes elegidos pasó a ser un símbolo evidente de su capacidad de garantizar el “imperio de la ley” y el “orden público”. La democratización de la Alcaldía de Bogotá alteró las relaciones de los Alcaldes con el espacio público de las siguientes maneras: 1) estableciendo una considerable presión ciudadana sobre los Alcaldes para rescatar el espacio público, 2) intensificando la competencia entre los partidos y, por lo tanto, obligando a los Alcaldes a buscar apoyos más amplios, lo que implica la realización de mejoras de mayor alcance de la

¹³ Para un resumen detallado de propuestas de políticas para la venta ambulante, véase Gómez et al. (1998: 132 -143).

CUADRO 1

PROYECTOS DE REUBICACIÓN DE LOS ALCALDES ELEGIDOS

Alcalde	Período de administración	Partido	Proyectos de reubicación	Número de soluciones para vendedores
Andrés Pastrana Arango*	1988-89	Conservador	Centro Comercial Supercentro 61 Edificio Temel (Centro Cultural del Libro)	379 209
Juan Martín Caicedo Ferrer*	1990-91	Liberal	Centro Comercial Social Restrepo Las Casetas del Venecia	463 240
Sonia Durán	1992	Liberal		
Jaime Castro*	1992-94	Liberal	Centro Comercial Caravana Ascope Avenida de las Américas con Carrera 30 Parque de las Flores Galería de las Flores	340 30 44 32
Antanas Mockus Sivickas *	1995-97	Independiente	La Caseta Feria Popular de Fontibón La Caseta Feria Popular Rotonda de la Candelaria La Sevillana Restaurantes Cuatro Vientos Palacio del Colesterol	192 18 30 12 36
Paul Bromberg Zilberstein	1997	Independiente		
Enrique Peñalosa Londoño*	1998-2000	Independiente	Caseta Feria Popular de la Carrera 38 (Biblos, Creta, Tarso y la Bodega de la 40) Centrolibros III Milenio Centro Libros Siglo XXI La Caseta Feria Popular de Kennedy La Caseta Feria Popular de la Avenida Primero de Mayo La Caseta Feria Popular del Quirigua Luna Verde Cra. 10 N°12-58 Rotonda Candelaria Rotonda Chapinero Locales Centro Comercial Minicentro Locales San Andresito 20 de Julio La Caseta Popular Parque España	1,753 100 66 207 93 91 74 18 35 37 37 423

territorios 12

CONTINUACIÓN CUADRO 1

Antanas Mockus Sivickas *	2001-03	Independiente		
			La Caseta Feria Popular del Cachivache	60
			La Caseta Feria Popular de La Capuchina	65
			La Caseta Feria Popular de Venecia	65
			Supermercado Veracruz – Vivanderos Sta. Inés	129
			La Caseta Feria Popular Rotonda Barrios	12
			Supermercado Marco Fidel Suárez	40
			Bodega Cooperativa Reciclar	40
			La Caseta Feria Popular Rotonda Santa Fe	35
			La Caseta Feria Popular de Usme	50
			La Caseta Feria Popular de Las Flores	50
			La Caseta Feria Popular de Teusaquillo	30
			La Caseta Feria Popular Artículos Religiosos	80
Totales			37 proyectos	5.615

* Alcaldes elegidos.

Fuentes: Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. *et al.* (2001), Cortés Gómez (2003) y Fondo de Ventas Populares (2003).

infraestructura pública –parques, andenes, ciclorrutas y plazas– y 3) politizando el tema del manejo del espacio público como un mecanismo para maximizar el apoyo político.

3.1. El espacio público como un derecho humano: medidas constitucionales y legales a favor del espacio público como inductores de la reubicación de los vendedores ambulantes

La dinámica de los programas de reubicación se sustentó en su condición de instituidos

legalmente, tanto en términos constitucionales como en varias disposiciones del nivel local. A diferencia de la Constitución anterior, que databa de 1886, la nueva Constitución de la República de Colombia, de 1991, establece de manera explícita la defensa del espacio público como una obligación gubernamental. Un decreto presidencial de dos años más tarde delegó la responsabilidad directa del mantenimiento del espacio público a la Alcaldía. El 23 de julio de 1993, el presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) expidió el Decreto Presidencial 1421,

LA GUERRA POR EL ESPACIO EN BOGOTÁ: LA “RECUPERACIÓN” DEL ESPACIO PÚBLICO Y SU. . .

territorios 12

¹⁴ Los Alcaldes locales son nombrados directamente por el Alcalde de Bogotá quien les escoge de listas suministradas por los consejos de cada veinte localidades de Bogotá (Peñalosa 2001).

¹⁵ "El Fondo de Ventas Populares es un Establecimiento Público Descentralizado, del Orden Distrital, con Personería Jurídica, Autonomía Administrativa y Patrimonio propio, creado en 1972 mediante Acuerdo del Concejo Distrital No. 25 y adscrito a la Secretaría de Gobierno". Su misión es "generar y apoyar alternativas de organización, capacitación, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios". La Junta Directiva del Fondo de Ventas Populares está integrada por el Alcalde Mayor o su delegado y cinco miembros más, designados libremente por el Alcalde Mayor. Fondo de Ventas Populares (2001b: 1, 3).

en cuyo artículo 86 ordena a los Alcaldes mayores velar por el espacio público con el concurso de los Alcaldes locales.¹⁴

Al apoyarse en esta institucionalización del espacio público a partir de un artículo constitucional y de un decreto presidencial, los Alcaldes de Bogotá han cimentado legalmente de manera consistente su decisión de reubicar a los vendedores callejeros. Por ejemplo, en las negociaciones preliminares con los vendedores de la Plaza de San Victorino durante la administración Peñalosa, el organismo oficial responsable de la reubicación de los vendedores, el Fondo de Ventas Populares¹⁵, dejó claro que su mandato se apoyaba en varios conceptos establecidos por la Constitución. El primero de diecisiete argumentos esgrimidos para justificar la decisión de desalojar los vendedores consistió en que "la recuperación del espacio público es un mandato constitucional y legal según el Artículo 82 de la Constitución" (Cortés Gómez, 1998). De manera similar, Alirio Gutiérrez, el entonces Alcalde de la localidad de Engativá, enarboló las leyes defensoras del espacio público y lanzó una campaña para recuperarlo retirando más de quinientas casetas ilegales.¹⁶ Cuando el diario *El Tiempo* le preguntó cómo se había iniciado el proyecto, respondió: "La recuperación fue iniciada, primero, porque está consagrada dentro de las funciones que me otorga la Constitución nacional"¹⁷.

Más allá de las iniciativas gubernamentales, la siguiente sección analiza cómo los actores privados usan en su discurso la noción de "derecho" para argumentar que el espa-

cio público, al igual que el derecho a la educación, a la salud, a elecciones libres, es una garantía constitucional extraordinaria y que a un Alcalde que se niegue a proveerla se lo puede encausar legalmente por ello. Con la puesta en vigor de la elección de los Alcaldes y la adopción de varias medidas participativas, el Alcalde elegido de Bogotá debe responder mucho más ante los ciudadanos por su manejo del espacio público y por sus eventuales fallas en ello. El ejemplo más claro de cómo las medidas legales participativas elevaron el nivel de defensa del espacio público lo constituye el caso de la reubicación de los vendedores del mercado de San Victorino en varios centros comerciales. El 26 de mayo de 1997 un ciudadano colombiano le puso una acción de tutela al Alcalde local de Santafé para que hiciera lo que fuera necesario para "la restitución inmediata del espacio público" (Fondo de Ventas Populares, 1999: 3). En el desarrollo de este caso, el Tribunal Tercero de Santafé de Bogotá declaró que los vendedores ambulantes de San Victorino estaban ocupando el espacio público de forma ilegal y que, por lo tanto, debían ser desalojados inmediatamente (Ibíd: 3). Pero mientras que esta acción de tutela permitió el desalojo de 1.600 vendedores de San Victorino, ellos mismos adoptaron una estrategia semejante e interpusieron 1.016 acciones de tutela para impedir su remoción inminente, con el argumento de que se había desconocido su derecho al trabajo.

En el curso de este proceso, el Defensor del Pueblo de Bogotá intervino y exigió a las

autoridades de la ciudad que “se suspenda temporalmente la diligencia [de los desalojos] hasta tanto la Corte Constitucional se pronuncie de fondo sobre el tema y aclare su posición respecto del proceso de recuperación del espacio público” (Ibíd: 4). Como respuesta a más de mil vendedores ambulantes que habían interpuesto tutelas, el magistrado de la Corte Constitucional Alejandro Martínez Caballero ordenó que seiscientos de ellos fueran reubicados por la Alcaldía¹⁸. En esta sentencia (SU-360/99, No. T-168937) la Corte Constitucional exigió la reubicación o la compensación financiadas por el Estado en los casos en que la recuperación del espacio público impedía a los vendedores trabajar o acceder a un lugar de trabajo. En otras palabras, se ejerce una presión para que el Alcalde reubique a los vendedores de tal manera que se recupere el espacio público, pero se exige que se respete el derecho al trabajo como está prescrito en el artículo 25 de la Constitución colombiana de 1991, y esto se hace en términos de mandato legal. Estos objetivos derivaron en la construcción de centros comerciales que se suponía que garantizan simultáneamente la defensa del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores. Finalmente, estas medidas participativas sitúan a los Alcaldes más como objetos de la ley que como sus sujetos.

3.2. La intensificación de la competencia interpartidaria en Bogotá y la politización del espacio público

Las elecciones locales hicieron posible que partidos diferentes al duopolio liberal-con-

servador accedieran a la Alcaldía y, por lo tanto, crearon una competencia electoral más intensa. La elección de Antanas Mockus en 1994 como Alcalde de Bogotá constituyó un caso notable de la capacidad de triunfo de un candidato marginal. Mockus fue sucedido en 1998 por otro independiente, Enrique Peñalosa (aunque él había sido el candidato oficial del Partido Liberal en las dos campañas anteriores). Mockus fue reelegido en 2000, de nuevo como independiente. Por lo tanto, las elecciones de Alcaldes fueron en gran parte responsables del ascenso de políticos independientes interesados en romper el dominio de los partidos tradicionales Willis *et al*, 1999: 25). En lugar de utilizar las formas tradicionales de padrinzago, los nuevos candidatos a Alcaldes se propusieron construir un apoyo más amplio, interregional, a través de propuestas programáticas que giraban alrededor de mejoras en la provisión de servicios públicos y en el manejo del espacio público a nivel local. Mientras que los Alcaldes nombrados rara vez emprendieron acciones que afectaran a las poderosas élites locales, los Alcaldes elegidos desafiaron a algunos de los grupos más influyentes en Bogotá.

Mientras que, cuando los Alcaldes eran nombrados por el Presidente, su apoyo político era algo estable, la intensificación de la competencia interpartidaria obligó a los Alcaldes elegidos a atraer votantes mediante plataformas favorables al espacio público, y de un nivel de segunda o terce-

¹⁶ Estas acciones afectaban el comercio en la Avenida 68 y la entrada al barrio Quirigua (El Tiempo (1999a: 4-E).

¹⁷ Citado en El Tiempo (1999a: 4-E).

¹⁸ La República (20 de mayo de 1999: 9-A).

¹⁹ Citado en Beccassino (2000: 210-211).

ra fila este tópico fue elevado a una categoría de primera importancia. La conservación y mantenimiento del espacio público por parte de la Alcaldía era uno de los servicios más conspicuamente descuidados. El sórdido mercado de drogas de El Cartucho y las multitudes de gente en San Victorino se convirtieron en símbolos de todo aquello con lo que un candidato a Alcalde no quería verse relacionado: corrupción e indiferencia por la seguridad pública.

En especial ante una población que venía de superar los días oscuros de las bombas de los barones de la droga, los Alcaldes quisieron asociarse de manera creciente con “el orden público”. En este sentido, hasta cierto punto se reemplazó la práctica tradicional de construir una “memoria concreta” de puentes, autopistas y edificios por un modelo de rescate del espacio público. De nuevo, mientras que construir una avenida simboliza modernización, los Alcaldes preferían atraer un electorado que desconfía de los políticos. Aspiraban a demostrar que ellos mismos eran la excepción a la corrupción generalizada. Además, como muy pocos bogotanos tienen acceso a automóviles privados que puedan usar en las grandes autopistas, la construcción de parques y la remoción de vendedores de las calles se convirtieron en una estrategia para potenciar el apoyo político. En lugar de recuperar espacio público en áreas poco utilizadas, la mucho mayor tasa de frecuentación de peatones del Centro hizo que la zona histórica central se convirtiera en lo óptimo para proyectos de espacio público. En una

entrevista con el periodista argentino Ángel Beccassino, el ex Alcalde Peñalosa subraya la importancia de la plaza de San Victorino en el centro de la ciudad como sitio privilegiado para la recuperación del espacio público:

San Victorino es de esos símbolos que necesitaba esta ciudad, de voluntad radical en la defensa de lo que es norma en una ciudad, porque San Victorino es el sitio de todo el país donde más ciudadanos pasan cada día y donde la tolerancia con el desorden se volvía entonces el más claro ejemplo de que aquí se podía todo. No hay ningún sitio en Colombia por donde pasen tantos ciudadanos como por la Jiménez con Carrera Décima y con Caracas, y por eso es que surgió San Victorino; no es causalidad, porque ése era un sitio de paso obligado¹⁹.

A medida que se recupera y se crea el espacio público, los Alcaldes elegidos, como los Alcaldes nombrados, lo reclaman los proyectos de recuperación del espacio público en el Centro de Bogotá como la firma que han dejado en la ciudad.

Dado que el desalojo de los vendedores callejeros indudablemente implica la pérdida de su apoyo político y del de quienes dependen de sus actividades, a los Alcaldes elegidos la recuperación del espacio público les exigía un aumento de su capacidad de concitar un apoyo político más amplio. Su elección popular presiona a los Alcaldes a responder ante la población global de Bogotá y no solamente ante los grupos específicos de vendedores. Sin embargo, la politización del espacio público y la introducción de elecciones populares locales no explican completamente el poder de los Al-

caldes para tomar decisiones en este campo. Se debe recordar que, antes de 1988, las poderosas asociaciones de vendedores lograron detener los programas de localización y negociaron su apoyo político a cambio de la protección de sus establecimientos. A menudo, su organización interna era de una considerable sofisticación: la Asociación de San Victorino financiaba a varios abogados de tiempo completo para que defendieran los derechos de los vendedores e incluso publicaba y distribuía entre los vendedores un boletín sobre estos temas (Nelson, (1992: 134-136). Finalmente, estas asociaciones tenían el respaldo de grandes distribuidores de alimentos y de cigarrillos que a menudo dependían de los vendedores ambulantes para distribuir sus mercancías. Su poder fue tan considerable que lograron bloquear la reubicación de los vendedores de San Victorino por cerca de treinta años.

4. La economía política de la marginalización de las asociaciones de vendedores ambulantes

Como se ha dicho, antes de 1988 las asociaciones de vendedores ejercieron un apreciable poder económico y político, por lo que gozaron de influencia. Dada la importancia de estas asociaciones en la institucionalización del papel de los vendedores en la política urbana, esta sección discutirá cómo el declive de su poder les permitió a los Alcaldes recuperar el espacio público en Bogotá. El siguiente análisis describe los factores que influyeron

en el debilitamiento económico y político de estas organizaciones después de 1988.

4.1. Tasa decreciente de sindicalización entre los vendedores informales

El movimiento sindical nunca ha sido muy fuerte en Colombia ni en Bogotá. Los sindicatos no solamente han sido débiles sino que nunca han estado en capacidad de afiliarse siquiera al 20% de la fuerza laboral. La tasa de sindicalización en Colombia es modesta: solamente el 8% de los trabajadores están sindicalizados (Noé Cely, 1996: 7), y este nivel se ha mantenido rezagado de manera constante con respecto a la creación de nuevos puestos de trabajo²⁰. Sin embargo, las tasas de sindicalización de los vendedores callejeros antes de 1988, cuando fue electo el primer Alcalde popular, Andrés Pastrana, eran significativamente más altas que hoy. En 1988 Nelson estimaba que la tasa de sindicalización de los vendedores de Chapinero era de 35,2%²¹. Para entender el cambio de esta tasa, el autor volvió a Bogotá en noviembre de 1999 y llevó a cabo un sondeo entre 210 vendedores en los ocho nodos de mayor afluencia de transeúntes²² en las localidades de Santafé y Chapinero. Estas localidades constituyen el área central de Bogotá: allí están ubicados el distrito financiero, varias universidades y los principales complejos gubernamentales. La aplicación de la metodología fue dirigida a vendedores semiestacionarios de entre semana, es decir a los que vendían con maletas portátiles, tableros de madera, carretas, mesas

²⁰ Por ejemplo, mientras que la fuerza laboral de las siete ciudades más grandes de Colombia creció en 800.000 trabajadores entre 1984 y 1990, el número de miembros de sindicatos creció sólo en 7.000. Véase Gilbert (1997: 12).

²¹ Los datos son de Nelson (1992: 290-291).

²² Estas avenidas incluían: 1. la Carrera Séptima entre la Calle 40 y la Calle Primera, 2. la Avenida Caracas entre la Avenida de Chile y la Calle 13, 3. la Avenida 19 de la Carrera 3 hasta la Avenida Caracas, 4. la Avenida Jiménez de Quesada entre la Carrera 3 hasta la Avenida 23, 5. la Avenida de Chile de la Carrera Sexta hasta la Avenida Caracas, 6. la Calle 15 de la Carrera 72 hasta la Carrera 100, 7. la Avenida 100 hasta la Carrera Séptima hasta la Avenida Caracas y 8. la Carrera 13 de la Calle 68 hasta la Avenida 32.

²³ Esto fue consagrado en el artículo 46 de la ley 50, de Reforma Laboral.

y puestos o en el piso. La encuesta arrojó que 46 de los 205 entrevistados, o sea el 22,4%, pertenecían a asociaciones de vendedores. A pesar de que esta tasa es menor que la que encontró Nelson en 1988 (35,2%), es alta comparada con las cifras agregadas para Bogotá. Un estudio de la OIT de 1995 encontró que el número de vendedores informales sindicalizados en Bogotá oscilaba entre 10.000 y 15.000, lo que implica una tasa de sindicalización de entre el 10% y el 15% si usamos la estimación de 100.000 vendedores de la Personería Distrital (2003) (Noé Cely, 1996: 7). No solamente los vendedores ambulantes estaban menos organizados sino que la composición de las asociaciones de vendedores había cambiado. Los que habían sido fuertes sindicatos se disolvieron en organizaciones fragmentadas, como se señala en la siguiente sección.

4.2. Crecimiento, fragmentación y despolitización de las asociaciones de vendedores callejeros

Poco después de 1990 se presentó un fenómeno paradójico en las asociaciones de vendedores: el número de organizaciones se multiplicó y al mismo tiempo su poder global en el sistema político se redujo. En términos numéricos, mientras que en 1986 había 40 sindicatos de vendedores callejeros inscritos en la Secretaría de Gobierno Distrital (Gil Cárdenas, 1998: 56), sólo ocho años después –en 1966– había alrededor de 165 asociaciones, muchas de las cuales registraban menos de diez trabajadores en sus filas (Ibíd: 39-45). Las restricciones

legales relacionadas con la personería jurídica fueron flexibilizadas por la Ley de Reforma Laboral de 1990, que le dio al Ministerio del Trabajo la facultad de decidir, en sólo dos semanas, qué grupos serían reconocidos. Si el Ministerio del Trabajo tardaba y no enviaba a las organizaciones aspirantes una notificación de su estatus legal en el periodo señalado, los grupos obtenían el reconocimiento legal de manera automática²³.

Como resultado de esta Ley de Reforma Laboral, el número de asociaciones legalmente reconocidas de vendedores se multiplicó, lo que trajo consigo su desorganización política. Mientras que, en los años ochenta, la mayoría de las asociaciones de vendedores ambulantes estaban afiliadas a algún partido político o a alguna confederación sindical nacional, la Reforma Laboral indujo el crecimiento de asociaciones de vendedores atomizadas, independientes políticamente y con frecuencia lideradas por organizadores inexpertos. Estas asociaciones a menudo se limitaban a agremiar a trabajadores de barrios muy precisos, incluso de manzanas, como la Asociación de Pequeños Comerciantes del Barrio El Carmen Sur, o a vendedores de bienes específicos como loteros, vendedores de instrumentos musicales, de artículos de cuero o de dulces, librerías o jugueteros.

Otra factor que contribuyó a la fragmentación de sindicatos grandes es la lucha interna entre grupos de vendedores que se alinearon a favor o en contra de la reubicación. La oleada de reubicaciones realizadas a partir de 1988 creó un conjunto de anti-

guos vendedores callejeros (los “reubicados”), muchos de los cuales se convirtieron en aliados del Alcalde contra los vendedores informales que permanecieron en la calle. Se quejaban de que los vendedores callejeros, al no pagar impuestos, los ponían en una situación de competencia desigual con evasores de la ley y de que su presencia en las zonas aledañas incrementaba el crimen y atemorizaba a la clientela. La Alcaldía les ha dado un apoyo considerable a los reubicados, y ellos, a su turno, piden políticas más amplias de remoción y de relocalización. Por ejemplo, el 19 de octubre de 2001 la Alcaldía Mayor y la Brigada de Policía del Plan Centro realizaron un encuentro con comerciantes del área de San Victorino y les pidieron a los vendedores opuestos a la relocalización la celebración de un pacto de convivencia en el que se comprometieran a no vender en las calles y a cooperar con la remoción de cientos de vendedores de esa área. Muchos vendedores convertidos en propietarios de locales, expresaron públicamente su resentimiento con los vendedores ambulantes. Un ex vendedor invitaba a los ambulantes a legalizarse:

Y ahora la policía que normalmente nos persiguen quiere legalizarnos. ¿Por qué? En las últimas propuestas ellos han sido generosos con la cantidad de indemnizaciones, pero, acá en Madrugón, unos de nosotros están colaborando con la invasión del espacio público. Compañeros quienes tienen puestos: no manden sus hijos, primos y sobrinos a las calles. Compañeros: vamos a firmar el pacto de convivencia del Gobierno para apoyar el comercio legal. Y todos deberían trabajar hombro a hombro para el beneficio de lo que es San Victorino.

La división entre los mismos vendedores, combinada con la fragmentación de las asociaciones en unidades pequeñas y aisladas, favoreció a los Alcaldes en las negociaciones acerca de las reubicaciones. En lugar de tener que vérselas con asociaciones que representaban a varios cientos de miembros, como era el caso en los años ochenta, de manera creciente los Gobiernos negociaron con asociaciones inexpertas como Asicomodis. La reubicación de los vendedores y la recuperación del espacio público fueron posibles, en parte, gracias a los conflictos entre los mismos vendedores.

La atomización de los sindicatos ocurría simultáneamente con un proceso de depolitización de los sindicatos. Mientras que, antes de 1990, los vendedores se aglutinaban en sindicatos con alta conciencia política como Sinucom (Sindicato Nacional de Unidad de Comerciantes Menores), después de esa fecha los comerciantes callejeros tendieron a identificarse de manera creciente con bienes específicos, como la Cooperativa de Vendedores de Chance o la Asociación de Lustrabotas de El Dorado. La despolitización no solamente fue fomentada por esta tendencia de los vendedores a nuclearse alrededor de bienes en lugar de en torno a ideologías políticas sino también por el traslado de las funciones de expedición de las licencias de la Alcaldía Mayor de la ciudad a las alcaldías locales. De hecho, esto cortó las alas de las asociaciones de vendedores de mayor talla, que habían consolidado por mucho tiempo sus “palancas” en la oficina única de permisos de la Alcaldía Mayor. Este desarrollo forzó a las asociaciones a concentrar sus es-

²⁴A finales de 1988, el salario mínimo era de 25.637 pesos (86 dólares).

fuerzos de presión política en cada una de las veinte localidades de Bogotá. De esta forma, las asociaciones pequeñas, de escala local, adquirieron ventajas sobre los grandes sindicatos de la etapa anterior. Pero incluso la presión política que podían ejercer estas asociaciones más pequeñas en las alcaldías locales oscilaba bastante, ya que cada tres años el Alcalde Mayor nombraba un Alcalde local diferente. Además, las “palancas” cultivadas por los vendedores a menudo se erosionaban antes del término de este periodo de tres años. El académico colombiano Arturo Ardila encontró que no era inusual que algunas localidades tuvieran ocho o nueve Alcaldes en sólo cuatro años como resultado de destituciones y reemplazos hechos por el Alcalde Mayor (Ardila Gómez, 1997).

El alejamiento de las asociaciones de vendedores de la ideología y de la organización política fue alimentado además por la creciente impopularidad del comunismo y por la represión a las articulaciones entre vendedores y guerrilla. Durante los años ochenta varias organizaciones de vendedores se alinearon con sindicatos urbanos comunistas. Sinucom, por ejemplo, apoyaba al Moír (Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario), un desprendimiento maoísta del Partido Comunista que irrumpió en la política electoral a partir de la escisión sino-soviética. Algo más importante aún: la segunda más grande asociación de vendedores ambulantes, Sindeapac, estaba ligada a la CUT, la que a su turno apoyaba a la Unión Patriótica (UP). Dado que la UP tenía relaciones con las Farc y el Partido Comunista, el apoyo de

Sindeapac tuvo efectos nocivos sobre ella. Una oleada de violencia política subterránea implicó, durante la segunda mitad de los años ochenta, el exterminio de alrededor de dos mil líderes y simpatizantes de la UP, muchos de ellos dirigentes de los vendedores (Angell *et al.*, 2001: 26).

4.3. Decadencia económica de los vendedores ambulantes

A pesar de la erosión del poder político de las asociaciones de vendedores, inducido por el debilitamiento del clientelismo y la fragmentación organizativa, es posible pensar en un escenario potencial en el que el poder económico de los vendedores ambulantes contrarrestara estos cambios. En países tanto desarrollados como en vías de desarrollo existen experiencias de grupos de presión en las que grupos con muy pocos miembros pueden ejercer un poder político considerable. Pero el nivel de ingresos de los vendedores ambulantes no creció al punto de poder ejercer esta influencia para proteger sus actividades. Si las asociaciones de vendedores ostentaban un poder económico considerable antes de 1988, sus ingresos disminuyeron a lo largo de los años noventa, debilitando su influencia política. La encuesta realizada por Nelson en 1988 con los vendedores de Chapinero, a pesar del supuesto de que los vendedores eran campesinos, encontró que sus ingresos eran relativamente altos. Un sondeo realizado entre 71 vendedores ambulantes registró que su ingreso neto global era 2,5 veces el salario mínimo²⁴.

Para documentar el cambio del nivel de ingreso de los vendedores desde 1988, fecha del estudio de Nelson, el autor del presente artículo entrevistó a 210 vendedores ambulantes en las localidades de Chapinero y Santafé. El estudio de Donovan estableció una ecuación de ingreso²⁵ de los vendedores según la cual se calculó que ganaban 383.133 pesos mensuales en promedio (197 dólares de 1999, 221,5 dólares de 2004), lo que equivale a 1,6 veces el salario mínimo de 1999 (236.490 pesos). Este ingreso mensual estaba muy por debajo del poder de compra necesario para adquirir la canasta de bienes básicos de una familia de bajos ingresos, estimada en 1999 en 526.242 pesos (299,55 dólares de 1999, 336,77 dólares de 2004)²⁶. Dada la peor depresión económica en setenta años, una tasa oficial de desempleo superior al 20%, y un flujo de miles de desplazados internos hacia el sector de ventas callejeras de Bogotá²⁷, el nivel de ingresos de los vendedores ambulantes bajó. Según la explicación teórica de Hugo López Castaño, Marta Luz Henao y Oliva Sierra de la Universidad de Antioquia, cuando el sector formal entra una recesión económica, surge un modelo “acíclico” o “anticíclico” donde el ingreso del sector informal decrece como resultado de que más trabajadores ingresan al sector informal para suplir su ingreso menguante (López Castaño, et. al., 1986).

Como ya se establecieron los factores subyacentes a la capacidad de los Alcaldes elegidos de recuperar el espacio público, la siguiente sección detalla las consecuencias de estas campañas en pro del espacio público.

5. Los resultados de la guerra por el espacio en Bogotá

Las iniciativas de la recuperación de espacio público fueron masivas y sin antecedentes en una ciudad en la que los vendedores estaban en una posición muy fuerte para resistir los intentos de desalojo de una Alcaldía Mayor muy precaria en términos institucionales y financieros. Esta recuperación del espacio público y las inversiones en centros comerciales cambiaron de manera apreciable la vida en Bogotá para los vendedores reubicados y para el público en general: este capítulo pretende explicar de qué manera se dio esto. Esta última parte está dividida en dos secciones en las cuales se detallan los resultados de las guerras por el espacio en Bogotá. La primera describe los resultados de un sondeo realizado por el autor con vendedores reubicados que muestra evidencias acerca de si hubo alguna mejoría en sus condiciones de trabajo y en su nivel de ingresos luego de ser relocalizados en varios centros comerciales de Bogotá. Otra sección describe los impactos de mayor envergadura de la recuperación del espacio público: la restauración del orden público, la revitalización del centro de la ciudad y la agudización del conflicto social. En una nota conclusiva se discuten líneas futuras potenciales de manejo del espacio público en Bogotá.

5.1. Efectos sobre los vendedores reubicados en centros comerciales

Para medir los cambios en las condiciones de trabajo y en los ingresos de los vendedo-

²⁵ Para calcular el ingreso disponible de los vendedores ambulantes, el autor desarrolló la siguiente fórmula:

$$Y_m = (S_d - R_d) * (D_m) * (D_w) - [(H_f * H_m) * (S_d - R_d)] - (SS_m * SS_p)$$

donde Y_m = número medio de renta neta mensual

S_d = número medio de ventas diarias

R_d = número medio de reinversión diaria

D_m = número de días cada mes (365/12)

D_w = proporción de días trabajados cada mes

H_f = proporción que no trabaja en días festivos

H_m = número medio de días festivos al mes en Colombia

SS_m = número medio de pagos mensuales de seguro social

SS_p = proporción de vendedores ambulantes que pagan seguro social.

La aplicación de la fórmula resultó en la siguiente ecuación para los 210 vendedores ambulantes:

Continúa.

Continúa nota 25.

$$\begin{aligned} r_m = & [(20.000 \text{ pesos} - 5.250 \\ & \text{pesos}) * [30.4166] * \\ & [(6,2438 \text{ días/semana} \div \\ & 7 \text{ días/semana})] - \\ & [(0,538 * 1,4999) * \\ & (20.000 \text{ pesos} - 5.250 \\ & \text{pesos})] - [45.000 \\ & \text{pesos/mes} * (24/210)] \\ & = 383.133 \text{ pesos/mes} \\ & (197 \text{ dólares en} \\ & \text{noviembre de 1999}). \end{aligned}$$

²⁶ El cálculo es para una familia de cinco personas e incluye comida, salud, arriendo, ropa, educación, entretenimiento, transporte y otros costos. Véase Gómez Vargas (2000).

²⁷ Véase Donovan (2000: 4). La Arquidiócesis de Bogotá y CODHES estimaron que el 36% del total de jefes de hogares desplazados se asumen como vendedores ambulantes o dedicados a otras formas de economía informal (Arquidiócesis de Bogotá y CODHES, 1999: 32).

²⁸ Centro Comercial Caravana, Centro Comercial Chapinero, Centro Comercial Social El Restrepo, Centro Cultural del Libro, La Caseta Feria Popular de Kennedy, Local Cuatro Vientos, Locales de los Vendedores de Flores (Avenida Caracas con 68), Mercado de las Pulgas y Rotonda de la Candelaria.

territorios 12

res reubicados, y las diferencias entre mercados especializados y no especializados, el autor diligenció un cuestionario a 177 vendedores en nueve diferentes centros comerciales a donde fueron trasladados. En siete de estos centros se les permitió a los vendedores ofrecer una gran variedad de bienes legales, mientras que otros dos fueron diseñados para vender un solo producto, libros en un caso y flores en el otro. El propósito del cuestionario fue evaluar hasta qué punto los vendedores obtuvieron mejoras en términos de ingreso y de condiciones laborales como resultado de la reubicación. El sondeo fue realizado en abril y mayo del 2000 en coordinación con la Universidad de Santo Tomás de Bogotá e incluyó nueve mercados²⁸. A partir de estas entrevistas se hicieron varios hallazgos en los aspectos mencionados.

En primer lugar, los vendedores reubicados experimentaron progresos significativos en las condiciones ambientales de sus lugares de trabajo. Como fue difundido por el Fondo de Ventas Populares y en los medios de comunicación²⁹, las mejorías de los vendedores ambulantes en este sentido fueron enormes. Para establecer los logros en las condiciones de trabajo, el autor pidió a estos 177 vendedores que compararan las condiciones ambientales de su trabajo en su sitio actual y en el lugar donde operaban previamente a la relocalización. Esto se hizo a partir de la calificación de diez variables ambientales (aire, limpieza, polvo, recolección de basuras, luz, ruido, olores, espacio, temperatura y agua) ordenadas en “buenas”, “regulares” y “malas” (ver el cuadro 2 para

examinar los resultados). Agregando estas variables, sólo un 15% de los vendedores calificaron estas variables ambientales como “buenas” en sus puestos de trabajo callejeros, mientras el 67% de ellos calificaron como “buenas” estas condiciones en los mercados. De manera similar, el 51% de los entrevistados calificaron sus condiciones ambientales en la calle como “malas” en contraste con quienes calificaron de esta manera sus condiciones en los centros comerciales, alrededor del 10%.

Los beneficios más notables que experimentaron los vendedores reubicados estuvieron relacionados con el aseo, la recolección de basuras y los niveles de ruido. Mientras que el 75% de los vendedores en los mercados calificaron la limpieza de estos últimos como “buena” sólo el 11% de ellos pudo otorgar una calificación similar a sus condiciones en la calle. Las mejoras en la recolección de basuras fueron igualmente altas: mientras que solo el 20% de los entrevistados opinaron que este aspecto era “bueno” en la calle, cerca del 77% lo consideró de esta manera dentro de los mercados. De la misma forma, el sondeo mostró que los vendedores perciben que se redujeron los niveles de ruido. Solamente un 9% considero el nivel de ruido en la calle como “bueno” comparado con la mucho mayor proporción de ellos, 64%, que lo consideró así en los mercados. Además de las condiciones laborales, los vendedores reportaron que su entorno de trabajo en el mercado los exponía a menores peligros que en las calles. Cuando se les pidió que compararan los peligros en la calle con relación a los que estaban expuestos

CUADRO 2

CONDICIONES AMBIENTALES DE VENDEDORES AMBULANTES REUBICADOS: COMPARACIÓN ENTRE LAS CONDICIONES CALLEJERAS Y LAS DE LOS MERCADOS CONSTRUIDOS OFICIALMENTE

Categoría	Respuesta	"Bueno"			"Regular"			"Malo"		
		Calle	Mercado	Diferencia	Calle	Mercado	Diferencia	Calle	Mercado	Diferencia
Calidad del aire	Frecuencia	11	103	92	69	51	18	96	22	74
	Proporción	0,063	0,585	0,522	0,392	0,290	0,102	0,545	0,125	0,420
Limpieza/Sanidad	Frecuencia	20	132	112	56	32	24	99	12	87
	Proporción	0,114	0,750	0,636	0,320	0,182	0,138	0,566	0,068	0,498
Polvo	Frecuencia	17	102	85	37	45	8	122	29	93
	Proporción	0,097	0,58	0,483	0,210	0,256	0,046	0,693	0,165	0,528
Recolección de basuras	Frecuencia	36	135	99	57	25	32	82	16	66
	Proporción	0,206	0,767	0,561	0,326	0,142	0,184	0,469	0,091	0,378
Luz	Frecuencia	50	136	86	59	32	27	67	8	59
	Proporción	0,284	0,773	0,489	0,335	0,182	0,153	0,381	0,045	0,336
Ruido	Frecuencia	16	113	97	52	46	6	108	17	91
	Proporción	0,091	0,642	0,551	0,295	0,261	0,034	0,614	0,097	0,517
Olor	Frecuencia	21	115	94	58	50	8	97	11	86
	Proporción	0,119	0,653	0,534	0,330	0,284	0,046	0,551	0,063	0,488
Espacio	Frecuencia	39	117	78	78	44	34	58	15	43
	Proporción	0,223	0,665	0,442	0,446	0,250	0,196	0,331	0,085	0,246
Temperatura	Frecuencia	33	112	79	77	51	26	66	13	53
	Proporción	0,188	0,636	0,448	0,438	0,290	0,148	0,375	0,074	0,301
Disponibilidad de agua	Frecuencia	21	116	95	53	31	22	101	29	72
	Proporción	0,120	0,659	0,539	0,303	0,176	0,127	0,577	0,165	0,412
Total	Frecuencia	264	1.181	917	596	407	189	896	172	724
	Porcentaje	0,150	0,671	0,521	0,339	0,231	0,108	0,510	0,098	0,412

en los mercados, aproximadamente el 80% de los interrogados afirmaron que los riesgos eran menores en los centros comerciales. Interrogados sobre los factores más significativos del incremento en su seguridad, indicaron varios de ellos: 73,9% mencionaron la disminución en los robos; 29,6% opinaron que eran menos susceptibles de ser atropellados por vehículos; 12,2% opinaron que se sentían más seguros por la ausencia de pandillas y de mafias³⁰ y 9,4%

dijeron que tenían menos riesgos de accidentes laborales. En una pregunta aparte, los vendedores reubicados señalaron que tenían menos pérdidas por decomiso de mercancías por parte de la policía; 75% dijeron que estaban menos sometidos a los acosos de la policía que en la calle (Donovan, 2002).

A pesar de que las respuestas relacionadas con las condiciones de trabajo fueron positivas, los resultados de sus respuestas a va-

²⁹ Un artículo de El Tiempo (1999c) describe los supuestos beneficios de la formalización: "Hoy, los bogotanos encuentran sitios específicos en donde los vendedores ambulantes fueron reubicados en instalaciones propias, cerradas, seguras y con los mismos precios que ofrecían en la calle [...] La ventaja es enorme: artículos muy baratos, en sitios seguros, controlados, con espacios para caminar, parquear el carro y, en realidad, un orden comercial similar al que tienen los grandes centros comerciales de la ciudad [...] el hecho de que mantengan los mismos precios que tenían en las calles, los hace muy atractivos a todos los bogotanos. No en vano, el Fondo de Ventas Populares dice que allá están los productos más baratos del país".

³⁰ El sondeo del autor (1999) en los ocho nodos de mayor afluencia de transeúntes en las localidades de Santafé y Chapinero reveló que muchos de los vendedores ambulantes eran objeto de persecución por parte de las mafias en la calle.

Continúa.

territorios 12

Continúa nota 25.

Más de uno de cada cuatro vendedores ambulantes les pagaban a mafiosos por el "permiso" de vender en un espacio público específico. Había varias consecuencias de no pagar: el 75,5% dijo que sus negocios serían cerrados por la mafia, el 7,6% dijo que sería atacado u hostigado y el 9,3% previó otras repercusiones.

³¹ Definido como el número medio de los impuestos mensuales + el pago mensual para una licencia + los costos mensuales de servicios públicos + la renta mensual + el costo mensual de compras.

territorios 12

132

rias preguntas concernientes al ingreso indicaron que la mayoría de los vendedores reubicados estaban ganando menos de lo que obtenían en la calle. No obstante que la propaganda alrededor de la reubicación les prometía ingresos más altos, la mitad de los vendedores afirmaron que hacían más dinero en la calle que en el mercado. En dos de los proyectos (Rotonda de la Candelaria y Casetas al Respaldo de Ley) *todos* los entrevistados señalaron que hacían más dinero como vendedores ambulantes. Estos resultados ratifican estudios previos que establecen caídas significativas en el nivel de ingresos de los vendedores callejeros reubicados. Por ejemplo, Doris Marlene Olea Suárez y Gonzalo Huertas Laverde documentaron en un sondeo realizado en 1999 sobre 120 vendedores del Centro Comercial Social El Restrepo, que el 93,3% de ellos tenían ingresos menores que en la calle (Olea Suárez y Huertas Laverde, 1996: 32). En un estudio de Camilo Gómez Alzate (1992) encargado por el Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II en Bogotá, encontró que solamente 7.5% de vendedores reubicados en el Centro Comercial Supercentro 61 de Chapinero y 12% del Edificio Temel ganaban más en el mercado que en la calle (Gómez Alzate, 1992).

Costos administrativos muy elevados (pagos de servicios, arrendamientos y tarifas de licencias) determinaron que los vendedores ambulantes tuvieran costos significativamente mayores. El cálculo de la mediana de los costos mensuales de los vendedores en centros comerciales³¹ arrojó una cifra de 642.083 pesos (\$312 dólares de 2000,

\$339 dólares de 2004). Cuando se les pidió que calcularan con un criterio similar sus costos en la calle, su respuesta arrojó una mediana cercana a los 300.00 pesos, menor en 334.212 pesos 163 dólares de 2000, 177 dólares de 2004). El solo canon de arrendamiento mensual era responsable por el grueso de esta diferencia, 193.480 pesos 94 dólares de 2000, 102 dólares de 2004).

Vale la pena detenerse también en el éxito diverso entre los mercados especializados y los no especializados. La mayoría de los *centros comerciales* son grandes mercados con una gran variedad de bienes; por ejemplo, los treinta vendedores que persistieron en el Centro Comercial Caravana venden velas, juguetes, incienso, estatuas religiosas, comida, ropa y partes eléctricas. En esencia, la organización de este mercado es tan caótica como los productos que venden y tan asistemática como lo era cuando estaban en la calle. En contraste, los mercados especializados como el Centro Cultural del Libro o los Locales de Vendedores de Flores ofrecen varios tipos de un mismo producto. Por ejemplo, en el Centro Cultural del Libro, un comerciante se concentra en la venta de textos de colegio, mientras que otro se especializa en textos de ficción y en novelas. En este sentido, el mercado especializado ofrece algo fundamentalmente diferente que su contraparte de venta ambulante.

Al ser reubicados en centros comerciales, los vendedores que fueron trasladados a mercados especializados experimentaron incrementos en clientela y un poco más de la mitad respondieron que hacían más dinero en el centro comercial que en la calle. Mientras

MICHAEL G. DONOVAN

que solamente el 24% de los vendedores en mercados no especializados vieron aumentar el número de sus clientes, esto sucedió en el 52% de los que operaban en mercados especializados. Cuando se les preguntó a los vendedores en mercados no especializados si ellos ganaban más que cuando eran vendedores ambulantes, 20,3% dijeron que ganaban más en el mercado. La respuesta de los comerciantes en los mercados especializados fue más alta: más de la mitad de los vendedores especializados (51,9%) respondieron que hacían más dinero en el centro comercial. Aunque el número de comerciantes especializados que hacían más dinero en el centro comercial todavía es bajo—solo la mitad—tuvieron más éxito que los que no estaban en centros comerciales especializados.

5.2. Deserción

A pesar de las mejoras impresionantes de la seguridad y de las condiciones de trabajo en los centros comerciales, no sería apropiado afirmar que estas ventajas son representativas de todos los vendedores reubicados. La alta tasa de deserción de los centros comerciales, a veces superior al 80%, pone en cuestión la representatividad de esta muestra. El resultado de las respuestas sobre el ingreso, por ejemplo, habría sido mucho menos favorable si los interrogados hubieran sido el conjunto original de vendedores reubicados en lugar los suficientemente afortunados para seguir vendiendo en tales condiciones. El siguiente cuadro muestra las altas tasas de abandono en los proyectos de reubicación de Bogotá.

CUADRO 3

LOS FRACASOS: NIVELES DE ABANDONO EN CINCO CENTROS COMERCIALES

Nombre	Número de soluciones	Número de puestos abandonados	Porcentaje abandonado
Centro Comercial Supercentro 61	379	149	39%
Locales Centro Comercial Minicentro	37	28	76%
La Caseta Feria Popular de la Carrera 38—Sector “Biblos”	405	305	75%
Centro Comercial Caravana	340	160	47%
Caseta Feria Popular Rotunda Chapinero	35	23	66%
Promedio	1.196	665	56%

Fuentes: José Aristóbulo Cortés Gómez (2003), Ramírez *et al.* (2003) y observaciones del autor.

LA GUERRA POR EL ESPACIO EN BOGOTÁ: LA “RECUPERACIÓN” DEL ESPACIO PÚBLICO Y SU . . .

territorios 12

³² Antonio, entrevista (16 de octubre de 2001).

³³ César Hernán Castro Cruz, entrevista con el autor (17 de octubre de 2001), Bogotá.

³⁴ Posada y Ballinas (1995: 38, 56), citado en Harrison y McVey (1997).

Mientras que las mejoras de las condiciones de trabajo son una consecuencia positiva de la reubicación, la alta tasa de deserción contradice el objetivo de los centros comerciales: evitar que los vendedores sigan operando en el espacio público. A pesar de que los vendedores obtienen ventajas en cuanto a la calidad de sus condiciones de trabajo, este aspecto es insuficiente para mantenerlos vendiendo en un mercado. En palabras de Antonio, un vendedor reubicado en el Centro Comercial Caravana, "puede que ahora tengamos menos accidentes y enfermedades laborales, pero estamos más enfermos por el hambre causada por no poder vender ninguna mercancía"³².

5.3. Desplazamiento centrífugo de la venta ambulante hacia el espacio público exterior al Centro Histórico

Con pocas barreras para el ingreso a ellas y años de contactos y de experiencia en la venta callejera, muchos de los reubicados retornaron a las mismas áreas de donde se había desalojado. A pesar de que esto es difícil en algunos casos, como en San Victorino, donde la policía vigila veinticuatro horas al día, muchos deciden instalarse en los alrededores del parque o de la plaza donde vendían antes. El economista César Hernán Castro estima que la población de vendedores ambulantes en el sector del 20 de Julio, en el sur de Bogotá, se ha más que duplicado desde el momento de la evicción y a pesar de la vigilancia policial y las reubicaciones³³. De la misma forma como el aire de un globo cambia de lugar ante la míni-

ma presión, la venta ambulante se desplaza hacia el espacio público que tiene menos vigilancia. En este sentido, las políticas diseñadas para beneficiar a "todos los bogotanos" mediante la preservación del Centro Histórico ocasionan inconvenientes desproporcionados a los residentes de algunos barrios populares, que ven crecer la población de vendedores ambulantes frente a sus hogares.

Estos trasplantes tienen sus precedentes. En el núcleo del Centro Histórico de Ciudad de México, la erradicación de los vendedores ambulantes estuvo acompañada no solamente por un incremento efectivo del número total de ambulantes en la ciudad sino también por la proliferación de puestos de vendedores en la periferia del área restringida. Un censo de comercio ambulante elaborado por el Departamento de Desarrollo Económico del Distrito Federal de la Ciudad de México halló que el desplazamiento de los vendedores del área central produjo su concentración en la periferia de ese sector³⁴.

5.4. La intensificación de la guerra por el espacio

Con mucha frecuencia, el desalojo de los vendedores ambulantes despierta una feroz resistencia por parte de estos trabajadores, que no encuentran fácilmente alternativas de empleo. Cuando el ex Alcalde de La Paz (Bolivia), Juan del Granado, anunció la erradicación de 50.000 puestos de venta informal en la ciudad, miles de vendedores bloquearon el tráfico y procedieron a sitiar

la municipalidad³⁵. Durante una campaña de desalojo de comerciantes informales lanzada por la alcaldía de Seúl, un vendedor ambulante se inmoló en protesta por esa política³⁶. Cuando el Alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, movilizó a cientos de policías antimotines y de caballería (Zukin, 1997: 214). Para impedir que los vendedores ofrecieran su mercancía en Mercado Africano de la Calle 125, Al Sharpton interpuso una demanda de acción civil contra la ciudad de Nueva York en la que argumentaba que se estaban violando los derechos civiles de los vendedores (Kennedy, 1994).

En el caso de Bogotá, los Alcaldes elegidos tuvieron serias dificultades para implementar la reubicación masiva de los vendedores. La Policía Metropolitana de Bogotá tuvo que usar varios buldózers, helicópteros y tres mil policías para desplazar a cuatrocientos vendedores en el Mercado de San Victorino³⁷. Las asociaciones de vendedores desviaron su frustración con la Alcaldía hacia las embajadas y discutieron propuestas con las Farc, la mayor guerrilla de Colombia. Por ejemplo, el 2 de marzo de 2000 un grupo de trescientos vendedores ocupó la Nunciatura Apostólica en el Centro de Bogotá, en protesta por las políticas de reubicación del Gobierno³⁸. En julio del mismo año, más de 150 vendedores asediaron la embajada de Canadá para protestar por su desplazamiento³⁹ y más tarde, en diciembre de 2000, la protesta de los ambulantes terminó con la toma de la embajada de Venezuela en Bogotá. Sin duda, la acción más drástica que emprendieron los vendedores callejeros fue

abandonar las negociaciones con el Gobierno y viajar hasta Villanueva, en el remoto Caguán, para reunirse con líderes guerrilleros e indagar si sus demandas podrían incluirse en las propuestas económicas de las Farc^{40,41}. Una ruptura de este tipo con el Gobierno fue sintomática de una erosión más profunda de las relaciones entre el Gobierno y las asociaciones de vendedores.

La represión de la venta ambulante no solamente ha exacerbado el conflicto social ya existente en Bogotá sino que ha creado nuevas modalidades de éste. Antes de las grandes inversiones en reubicación, los conflictos por el espacio enfrentaban al Gobierno local con la población de vendedores ambulantes; hoy, el gran excedente callejero de vendedores reubicados hace aparecer la proliferación de la venta ambulante no como un efecto de la ausencia de regulación gubernamental sino como un producto de esa misma regulación. Dado que los reubicados firman un contrato que los obliga a pagar un arrendamiento, estos comerciantes fallidos usan el centro comercial solamente como bodega para guardar la mercancía que venden en la calle. En este sentido, los vendedores fallidamente reubicados enfrentan una doble persecución por parte de las autoridades. De una parte, son presionados por los inspectores de los mercados, quienes pretenden obligarlos a que vendan en sus instalaciones, y, de la otra, son perseguidos por la policía en la calle. Su existencia en una zona gris entre la regulación y la informalidad los pone en una condición semejante a la de los vendedores ambulantes de Ciudad de México conocidos como "toreros" porque

³⁵ EFE News Services (2001).

³⁶ Seoul KRS-1 Television Network (1999).

³⁷ Los cálculos son de Enrique Peñalosa Londoño, citado en Beccassino (2000: 212). A pesar de que buena parte de los conflictos más visibles emerge de las operaciones de reubicación de gran escala, la operación típica de desalojo involucra a cuatro o cinco policías, y su objetivo es un único puesto de ventas. Un testimonio de una vendedora ambulante desalojada, María Natividad González Ruiz, fue publicado en Barrera Parra (1999, citado en Donovan 2002: 115). La vendedora vendía arepas en la cruzada entre Calle 16 y Carrera 4ª.

³⁸ EFE News Services (2000).

³⁹ Radio Caracol (2000).

⁴⁰ Radio Caracol (2001).

⁴¹ También surgieron entre el público y en la prensa críticas a la reubicación. Varios periodistas convirtieron

Continúa.

territorios 12

Continúa nota 41.

al Alcalde Peñalosa en un chivo expiatorio por sus acciones de desalojo de los ambulantes. Antonio Caballero (2001), columnista de la revista *Semana*, lo llamó Nerón por su "ferocidad para con los vendedores ambulantes arrojados a las fieras [de los cuales] no quedan ni los huesos mondos y lirondos".

⁴² *El Tiempo* (15 de junio de 2001).

⁴³ Instituto Distrital de Cultura y Turismo (12 de agosto de 1998: 33).

⁴⁴ Instituto Distrital de Cultura y Turismo, (14 de diciembre de 1998: 44).

⁴⁵ Interamerican Development Bank Report 1999, citado en *El Tiempo* (9 mayo, 2000).

se la pasan lidiando el toro de los inspectores del mercado y de los policías (Cross, 1998: 99).

5.5. La "recuperación" del orden público y la persistencia del desorden público

Esta sección describe el impacto de la venta callejera no sobre un grupo específico de población, como los mismos vendedores ambulantes, sino sobre la población general de Bogotá. En primer lugar, en una línea más bien optimista, se discutirá como la reubicación de vendedores ha hecho que la gente recupere la confianza en la capacidad de la Alcaldía Mayor de preservar el orden público en el Centro Histórico. Sin embargo, en vez de sostener que la percepción del "orden público" queda intacta después de la "recuperación," el fracaso en cuanto a preservar del deterioro físico estos espacios recuperados constituye el argumento central que pone en duda el impacto de los programas de rescate del espacio público. Después de años de secuestros y de estallidos de bombas, ligado esto al tráfico de drogas, en los años ochenta muchos bogotanos se sentían extremadamente temerosos en cuanto a su seguridad física, de una parte, y, de la otra, abandonados por la Alcaldía Mayor en este terreno. A pesar de que la mayoría de los vendedores ofrecían mercancías legales, pero de manera informal, se los asociaba con los gánsters de la economía subterránea del contrabando, demonizado por *El Tiempo* como "un negocio lucrativo, no para los vendedores, sino para la oscura mafia que los manejaba [... una]

pantalla para esconder el producto de atracos callejeros [y] para esconder toda suerte de droga ilegal"⁴². El control de la población de vendedores ambulantes se consideró, por lo tanto, algo crucial para la defensa de la economía legal, basada en el pago de impuestos y el respeto a la propiedad privada.

Ante estas preocupaciones generalizadas, y dada la mencionada redefinición de responsabilidades de los Alcaldes frente al espacio público, éstos se propusieron controlar el comercio informal, apoyados en la noción de que éste propicia las actividades criminales. Aunque en Bogotá no existen estadísticas que asocien la criminalidad con la profesión de vendedor ambulante, es evidente que los bogotanos tienden a ser víctimas de ataques criminales con mayor frecuencia en el Centro, en lugares que coinciden con aquellos donde los vendedores ambulantes ofrecen sus mercancías. En un estudio de 1998, encargado por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo de Bogotá, un sondeo aleatorio hecho entre 1.604 adultos de la ciudad reveló que el 45% de ellos había sido robado, asaltado o agredido por lo menos una vez en el Centro⁴³. Cuando se les pedía que indicaran cuál era el área más peligrosa del Centro, el 47% señaló el mercado de San Victorino⁴⁴. No obstante ser innegable que el crimen ha disminuido tanto en San Victorino como en toda Bogotá (el número de homicidios anuales en la ciudad cayó de 4.452 en 1993 a 2.238 en 2000)⁴⁵, no es claro que esto obedezca, siquiera parcialmente, a la recuperación del espacio público. Se requiere de investiga-

territorios 12

FOTOS 1 Y 2

MERCADO DE SAN VICTORINO: ANTES Y DESPUÉS

Antes (1997)



Después (2000)



Fuentes: "Antes": Memorias del Seminario "Bogotá sostenible" (1999), ©-RM Imagen Digital Ltda., Bogotá; "Después": Archivo Fotográfico del Plan Centro. Cortesía del director de la Oficina del Plan Centro, teniente coronel José Rodrigo Palacio Cano.

ciones ulteriores que diluciden a cuáles de los siguientes factores responden estas mejoras de la seguridad: 1. un mejor diseño físico de esta plaza, 2. el aumento de la vigilancia policial, 3. el desplazamiento de los vendedores, 4. la retirada de las guerrillas urbanas (ELN, Farc, M-19) del Centro de Bogotá o 5. la emigración de clientela de los vendedores ambulantes propensa a cometer crímenes.

Es de esperarse que la recuperación del espacio público, especialmente del cercano a zonas comerciales y a parques, genere mejores oportunidades económicas para los comerciantes del centro. Desde el "bogatazo" de 1948, el Centro Histórico ha recibido muy poca inversión y, a pesar de que es muy pronto para saber si ha habido una

reversión significativa en él, existen ciertos indicios preliminares de ello. Un estudio de la firma Econometría calcula en unos 208 millones de dólares los beneficios comerciales y en transporte, valorización, criminalidad y años de vida de sus habitantes que puede llevar el proyecto del Parque Tercer Milenio al barrio Santa Inés⁴⁶. No obstante, esta predicción da por sentado que los negocios y residentes van a reubicarse en el Centro de Bogotá. Cambiar la percepción del Centro como peligroso entre los bogotanos, especialmente entre quienes han sido agredidos o robados, es una tarea que puede tomar años o, incluso generaciones⁴⁷. Además es importante subrayar que el espacio público nunca puede "recuperarse" completamente, ya que, sin mantenimiento consistente, el aquél volverá a caer en un

⁴⁶ Citado en Semana (19 de febrero de 2002).

⁴⁷ Sin importar la localización precisa de los parques en el Centro Histórico ni sus características, el 58% de los entrevistados en un sondeo alineatorio del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (1998b) clasificaron los parques centrales como "peligrosos" o "extremamente peligrosos".

⁴⁸ Citado en *Semana*
(17 de enero de 2003).

estado de deterioro. Luz Ángela Mondragón, subdirectora de Infraestructura y Espacio Público de Planeación Distrital, explica este dilema: “Este país siempre hace cosas, pero nadie se preocupa nunca por quién las va a mantener”⁴⁸. Otra vez, la Plaza de San Victorino pone ante los ojos del lector un lente de aumento para que vea mejor la dinámica de recuperación y pérdida por falta de mantenimiento adecuado. Infortunadamente, la obra central de la reestructuración de dicha plaza, “La mariposa” del maestro Édgar Negret, que se inauguró como “el orgullo bogotano, ya no es sino el espacio donde los malos olores y la basura espantan a turistas y visitantes”, según un informe reciente de la revista *Semana*. Su deterioro prematuro ilustra la subdotación sistemática de mantenimiento de espacios públicos en Bogotá. Por ejemplo, en 2002 el Instituto de Desarrollo Urbano tenía un presupuesto de apenas 300 millones de pesos (119.619 dólares de 2002, 124.539 dólares de 2004) para mantener 640 monumentos en la ciudad, incluso “La mariposa”. Con un promedio de sólo 468.750 pesos al año (186,90 dólares de 2002, 194,59 dólares de 2004) para cada monumento “La mariposa” se deterioró rápidamente, los rojos y azules brillantes de la escultura terminaron cubiertos de mugre y grafitos.

Sin recursos adecuados para mantener “La mariposa” y otros monumentos de espacios públicos, el Gobierno local está empezando a privatizar el mantenimiento de dichos espacios, animando a los vecinos a limpiar y cuidar los espacios recuperados. En los pro-

gramas que se llaman “demos,” el IDU respalda programas de concientización para convencer a los vecinos de que se responsabilicen del mantenimiento de los sitios. El IDU llega a los barrios con elementos como trapos, cepillos y jabón y se hace un acto protocolario en el que se le entregan los utensilios a la comunidad para que cuide los sitios. Ahora, con tantos espacios recuperados y con tan poco dinero para mantener los sitios, el IDU quedó en una posición difícil, ya que en un momento promovió el desalojo de vendedores ambulantes de San Victorino y recientemente ha pedido su asistencia y tiempo para mantener como nuevos los espacios. En la medida en que el mantenimiento de los espacios públicos se vuelva una prioridad más seria para el Gobierno local en el futuro, los espacios recuperados serán menos extensos y estarán más “acicalados”.

6. Nota final

Más que insinuar que la recuperación del espacio público ha sido impulsada de manera exclusiva por la aspiración de algunos políticos locales a reafirmar a Bogotá como la verdadera capital de Colombia, esta investigación quiere llamar la atención sobre el hecho de que las políticas de rescate del espacio público se desarrollan en un determinado contexto que incluye dimensiones estructurales tanto económicas como políticas. La elección popular de Alcaldes les permitió a los candidatos utilizar el espacio público como un instrumento para acopiar apoyo electoral, mientras que, como

territorios 12

138

MICHAEL G. DONOVAN

Alcaldes, la creación de espacio público les dio la oportunidad de “dejar su firma” en la ciudad, diferenciándose de las administraciones anteriores, en circunstancias en que la fragmentación de las asociaciones de vendedores ambulantes facilitaron la implementación de estos proyectos con muy poca oposición efectiva. Combinados, estos factores dan una explicación por qué los Alcaldes de Bogotá elegidos popularmente fueron capaces de recuperar más espacio que sus predecesores.

Tras quince años de campañas de defensa del espacio público de los Alcaldes electos, tres tendencias eran visibles a pesar de los diferentes proyectos lanzados. En primer lugar, el tema del espacio público y los vendedores ambulantes ha sido cada vez más politizado: se transformó de un tema marginal en las elecciones de 1988 a un tema central de debate político en 2003. Por ejemplo, mientras que en la administración Peñalosa se pudieron recuperar o crear 430.000 metros cuadrados de espacio público, después de su victoria en 2001 Antanas Mockus afirmó que adquiriría o rehabilitaría 6.002.100 metros cuadrados adicionales de espacio público (Mockus, 2001: 34). Pero no solamente la cantidad de espacio público recuperado ha adquirido connotaciones políticas sino que también el estilo de tratamiento público se está convirtiendo en un símbolo político. Para diferenciarse de la administración Peñalosa, Mockus utilizó un esquema participativo que califica a los ciudadanos para monitorear el espacio público en lugar de utilizar policías⁴⁹. Hoy en día, el Alcalde Garzón se ha

alejado de Peñalosa y Mockus adoptando una actitud más tolerante: después de su victoria en 2003 afirmó que “las ventas en la calle son una necesidad de los ciudadanos”⁵⁰. Las futuras políticas de rescate del espacio público se van a diseñar de tal manera de ser un medio de ganar legitimidad democrática y trascender las obras de alcaldes anteriores.

A pesar de que es muy pronto para determinar cuál esquema de manejo del espacio público es más efectivo, uno “duro” o uno “blando”, las intervenciones se han caracterizado por una segunda inclinación: se concentraban en una pequeña parte de la ciudad, el Centro. Políticamente, la inversión en el Centro de Bogotá es mucho más fácil de defender que en otros espacios. En la zona central está lo más importante del patrimonio arquitectónico de la ciudad; es el símbolo del poder administrativo local y es una zona altamente frecuentada, a la que acuden diariamente más de 300.000 bogotanos. Las actividades terroristas también se concentraban en el Centro Histórico⁵¹, y de esta manera las acciones de recuperación del espacio público armonizaban de manera muy elegante con las campañas de los Alcaldes para mejorar la seguridad pública en Bogotá. En un sentido, la alta concentración de proyectos en el Centro es el reflejo de una ciudad enormemente concentrada en todo, en comparación con otras ciudades de su tamaño actual y potencial. Por ejemplo, según la Mesa de Planificación Regional: Bogotá-Cundinamarca (2003) mientras que el 88% de la población de Bogotá vive en el centro urbano y el restante 12% en el entor-

⁴⁹ *La ciudad de Manizales bajo el Alcalde Germán Cardona Gutiérrez (1999-2002) lanzó una política parecida en 2000 en donde vendedores ambulantes autorizados servían de “guardianes de espacio público” en las calles donde vendían ilegalmente antes. Véase Salazar (2000).*

⁵⁰ *Citado en El Tiempo (2003).*

⁵¹ *Policia Metropolitana de Bogotá (2001) citado en Antanas Mockus, “How a City Recovers from Violence and Terrorism,” World Wide Web. <http://www.georgetown.edu/sfs/programs/clas/Colombia/<26 de noviembre de 2001>>.*

⁵² *El entorno de Bogotá incluye la Sabana y los veinte municipios del departamento de Cundinamarca que rodean la ciudad (Mesa de Planificación Regional: Bogotá-Cundinamarca [2003]).*

⁵³ Los datos son de la Mesa de Planificación Regional: Bogotá-Cundinamarca (2003). Su informe también revela que el 24%, el 33%, el 40%, y el 43% se concentran en los Centros respectivos de Tokio, París, Nueva York y Londres.

⁵⁴ Central Unitaria de Trabajadores, Confederación General de Trabajadores Democráticos y Confederación de Trabajadores de Colombia.

⁵⁵ Estos edificios no atraen mucha clientela y normalmente los vendedores no especializados están mejor económicamente en las calles que en los mercados. En contraste, los vendedores reubicados en mercados especializados como el Centro Cultural del Libro o los locales de vendedores de flores reciben más clientela y ganan mejor que en la calle. Por eso, el Fondo de Ventas Populares debe seguir este modelo y dejar el modelo de centros comerciales colosales, que no ha tenido el mismo nivel de éxito.

no⁵², el 25% de Buenos Aires y el 38% de São Paulo se concentran en los centros⁵³. Dada la concentración desproporcionada de la economía y la población bogotana, no es motivo de asombro que haya congestión de vendedores ambulantes y proyectos correspondientes en el Centro.

Tercero, entre 1988 y 2003 faltaban una institución con mayor estabilidad para hacer un esfuerzo coherente orientado a los vendedores ambulantes y para remediar las relaciones deterioradas entre éstos y el Gobierno. Ésta no es una observación nueva: hacia principios de 1996 la Mesa Distrital de Negociación y Reconciliación fue propuesta para ofrecer alternativas de solución respecto al uso del espacio público y el tema de la informalidad urbana callejera. Iba a estar compuesto de un corte transversal de sindicatos y entidades gubernamentales, incluso con representación de los comerciantes callejeros en cabeza de las tres centrales obreras⁵⁴, del Comité Intersindical que representa exclusivamente a organizaciones de comerciantes informales y de la Organización Internacional del Trabajo y con la presencia del Consejero Social para Bogotá, del Director del Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito y del delegado del Programa de Naciones Unidas. Aunque se acordó establecer la mesa permanente de negociación y concertación bajo decreto expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, dicho decreto nunca se promulgó (Olea Suárez y Huertas Laverde, 1996: 35). Una institución como la Mesa Distrital de Negociación y Reconciliación puede atender a los vende-

dores informales de una manera permanente, no del modo esporádico como la miríada de programas para espacio público y vendedores ambulantes que se sucedieron casi como mareas cotidianas. Esta acción ahora es supremamente importante dadas la escasez de alternativas de empleo para los vendedores ambulantes y el hecho que unos programas de reubicación, especialmente a los centros comerciales no especializados sin clientela, ha debilitado la confianza de los vendedores ambulantes en las autoridades municipales⁵⁵.

Más allá de las tendencias al dentro de Bogotá, a una escala mayor, la recuperación del espacio público en el Centro Histórico de Bogotá encarna un objetivo más amplio de unificación nacional y de construcción del Estado. El reconocimiento de Bogotá como centro indiscutido de poder político y económico es algo reciente en Colombia. La historia urbana colombiana no ha estado marcada por la primacía de Bogotá sino por lo que el geógrafo Vincent Gouëset llama la “cuadricefalia urbana” compartida entre Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Ante esta fragmentación nacional, la recuperación del espacio público en el Centro Administrativo de Bogotá busca confirmar la primacía de la capital en una nación geográficamente fracturada. Finalmente, los proyectos de recuperación del espacio público son un cuchillo de doble filo, que proporciona a los bogotanos una mejor movilidad y más áreas recreativas, pero al costo de la marginación de cientos de vendedores. Las futuras “guerras por el espacio” en Bogotá se estarán disputando

no sólo en el espacio físico sino también en los foros donde los políticos determinan su visión de espacio público y la debaten con el público. Si la visión no cambia fundamentalmente de tal modo que tome en cuenta mantenimiento continuado, diferentes conceptos de espacio público e la formación de instituciones permanentes para resolver conflictos entre los vendedores ambulantes y el Gobierno, las “guerras” estarán signadas por victorias pírricas.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., Secretaría de Gobierno, Fondo de Ventas Populares, 2001, “Informe gerencia junta directiva” (inédito).
- Angell, Alan Pamela Lowden and Thorp, Rosemary, 2001, *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*, New York City, Oxford University Press.
- Ardila Gómez, Arturo, 1997, *The Decentralization of the Government of Bogotá: Benefits, Problems, and Possible Solutions* (Master in City Planning [MCP] Thesis), MIT Department of Urban Studies and Planning.
- Arquidiócesis de Bogotá y CODHES, 1999, *Desplazados: huellas de nunca borrar*, Bogotá, Kimpres.
- Barrera Parra, Marielena, 1999, “La mano que limpia,” *El Espectador*, Magazín Dominical, núm. 827, 21 de marzo.
- Beccassino, Ángel, 2000, *Peñalosa y una ciudad 2.600 metros más cerca de las estrellas*, Bogotá, Grijalbo.
- Caballero, Antonio, “Calígula, Alcalde”, *Semana*, núm. 977.
- Cortés Gómez, José Aristóbulo, 1998, “Referencia: Reubicación comerciantes Galerías Antonio Nariño”, GER-1179-98 (Fondo de Ventas Populares) (carta enviada el 9 octubre de 1998 a la Junta Directiva de la Asociación de Comerciantes Unidos de Galerías Antonio Nariño [Acugan]).
- , 2003, “Información de programas sobre ventas ambulantes y estacionarias” (informe inédito).
- Cross, John, 1998, *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City*, Stanford (CA), Stanford University Press.
- Dane, 1997, “El sector informal en Santa Fé de Bogotá”, en Maldonado, Carlos y Hurtado, Montserrat (eds.), *El sector informal en Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria*, Geneva, International Labor Organization.
- , 2001, *Encuesta Nacional de Hogares – Bogotá*.
- Donovan, Michael G., 2000, “After the Smoke Clears: The Urban Survival of Colombia’s 1,900,000 Displaced Persons”, *Common Sense* (University of Notre Dame), April.
- , 2001, “Evictions in Latin America and the Caribbean”, in *Forced Evictions: Violations of Human Rights*, Geneva, Centre on Housing Rights and Forced Evictions (COHRE).

- _____, 2002, *Space Wars in Bogotá: The Recovery of Public Space and its Impact on Street Vendors* (Master in City Planning [MCP] Thesis), MIT Department of Urban Studies and Planning. <http://www.ocf.berkeley.edu/~mdonovan/thesis_pdf/Space_Wars_in_Bogota_Colombia.pdf>.
- Dudley, Stephen, 1998, "Walking through the Nightscapes of Bogotá", *NACLA Report on the Americas*, Vol. XXXII, No. 2, September/October.
- EFE News Services, 2000, "Colombia – Protesta: desalojado edificio de Nunciatura Apostólica en Bogotá", 3 de marzo.
- _____, 2001, "Bolivia – Protestas: comerciantes colapsan centro La Paz para mantener puestos-calle", 29 de marzo.
- El Tiempo*, 1999a, "Engativá: espacio público para todos", 13 de septiembre, pág. 4-E.
- _____, 1999b, "Comercio: en vilo por la falsificación", 29 de octubre, pág. 9.
- _____, 1999c, "El paso de economía informal a empresarial", 24 de noviembre, pág. 6-D.
- _____, 2001, "Ley contra el espacio público" (editorial), 15 de junio.
- _____, 2003, "Respuestas de Luis Eduardo Garzón sobre lo que hará por Bogotá", 26 de octubre.
- Espejo O., Carlos Andrés, 2003, "Un problema ambulante", *El Espectador*, 30 de junio.
- Everett, Margaret Carter, 1995, *Memories of the Future: The Struggle for Bogotá, Colombia* (Ph.D. dissertation), Yale University.
- Fondo de Ventas Populares, 1995, "Programa y proyectos de ubicación física de vendedores ambulantes" (informe inédito).
- _____, 1999, "Solicitud de conciliación prejudicial entre el Fondo de Ventas Populares de Santafé de Bogotá y 74 comerciantes informales agrupados en la Asociación Sindical Asincomodis" (informe inédito).
- _____, 2001a, "Reflexiones sobre las ventas ambulantes y estacionarias y la afectación del espacio público" (informe inédito).
- _____, 2001b, Informe Gerencia Junta Directiva – Junio 8-01 (inédito).
- _____, 2003, Reporte del Fondo de Ventas Populares Entregado a Contraloría Distrital [en línea: <<http://univerciudad.redbogota.com/ediciones/indice010.htm>>] (consulta: 15 de mayo de 2004).
- Gallón Giraldo, Gustavo, 1979, *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978*, Bogotá, Editorial América Latina.
- Gilbert, Alan, 1997, "Employment and Poverty during Economic Restructuring: The Case of Bogotá, Colombia", *Urban Studies* 34, No. 7.
- Gil Cárdenas, Clara Eugenia, 1998, *Etnografía de las organizaciones de la venta informal de la calle en Bogotá*, Departamento de Antropología, Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez Alzate, Camilo, 1992, *La cara del sector informal*, Bogotá, Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II.

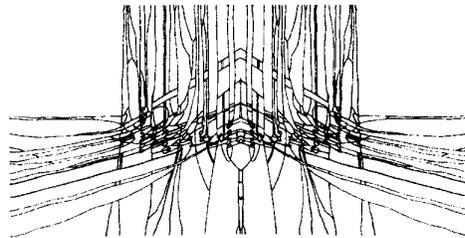
- Gómez, Luis Ricardo; Huertas Gonzalo y Olea Doris, 1998, *Desafíos de la modernización y sector informal urbano: el caso de Colombia*, Lima, International Labor Organization.
- Gómez Vargas, P., 2000, "Indicadores económicos y sociales de la coyuntura", *Carpeta Técnica*, 27.
- González, Luz Fabiola y Vera, Janeth Stella, 1986, *Situación Socio del Vendedor Ambulante y Estacionario Localizado en la Ciudad de Bogotá*, Tesis de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.
- Gouëset, Vincent, 1998, *Bogotá: nacimiento de una Metrópoli*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Harding, Colin, 1996, *Colombia: A Guide to the People, Politics, and Culture*, London, Latin America Bureau.
- Harrison, Margaret and McVey, Clare, 1997, "Conflict in the City: Street Trading in México City", *Third World Planning Review*, Vol. 19, No. 3, August, pp. 313-326.
- Hernández, Nestor Enrique, 1986, *Sociability and Outdoor Urban Open Spaces: A Case Study of Two Plazas in Bogotá, Colombia* (M. Arch. thesis), Kansas State University.
- Herrera, Beethoven y Galindo, Jesús, 1995, "Diagnóstico del sector informal Santafé de Bogotá D. C.", Lima, OIT.
- Huertas, Gonzalo y Suárez, Doris Marlene, Olea 1997, "El comercio callejero en Bogotá: características, problemas y soluciones", en Maldonado, Carlos y Montserrat Hurtado (eds.), *El sector informal en Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria*, Bogotá, International Labour Organization, págs. 133-152.
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 1998, *Opinión de los ciudadanos de Santa Fe de Bogotá sobre el centro de la ciudad*, 12 de agosto.
- , *Percepción de los ciudadanos de Santa Fe de Bogotá sobre el centro de la ciudad*, 14 de diciembre.
- Jones, Gareth A. and Varley, Ann, 1995, "The Contest for the City Centre: Street Traders versus Buildings", *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 13, No. 1, pp. 27-44.
- Kennedy, Randy, 1994, "Sharpton Files Class-Action Suit On Behalf of Harlem Vendors", *New York Times Current Events Edition*, October 29.
- La República*, 1999a, "Cuenta regresiva para San Victorino", 21 de febrero.
- , 1999b, "Administración distrital tendrá que reubicar a vendedores ambulantes", 20 de mayo, pág. 9-A.
- Lanzetta de Pardo, Mónica; Castaño, Gabriel Murillo y Triana Soto, Álvaro, 1988, "The Articulation of Formal and Informal Sectors in the Economy of Bogotá, Colombia", in Portes, Alejandro, Manuel Castells, and Lauren Benton (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 95-110.
- López, Claudia, 2003, "Bogotá, modelo de gobernabilidad y desarrollo humano", *Semana*, 19 de diciembre.

- López Castaño, Hugo; Henao, Marta Luz and Sierra, Oliva, 1986, *El Sector Informal en Colombia: Estructura, Dinámica y Políticas*, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas.
- McGee, T. G., 1974, *Hawkers in Hong Kong: A Study of Planning and Policy in a Third World City*, Hong Kong, Centre of Asian Studies (Centre of Asian Studies Monographs and Occasional Papers, No. 17).
- Maruri, Enrique, 2001, *Marginality and the Informal Sector: The Bogotá's Case* (thesis for MSc in Urban Development Planning thesis), Development Planning Unit, University College London.
- Mesa de Planificación Regional: Bogotá-Cundinamarca, 2003, *Mesa de planificación regional: Bogotá-Cundinamarca: un espacio para unir voluntades*. <www.regionbogotacundinamarca.org> (consulta: 28 de mayo de 2004).
- , 2004, *Escenarios referenciales* [en línea: <<http://www.regionbogotacundinamarca.org/index.php?PAGEID=663&SECTIONID=251>>] (consulta: 28 de mayo de 2004).
- Mockus, Antanas. "How a City Recovers from Violence and Terrorism" [en línea: <http://www.georgetown.edu/sfs/programs/clas/Colombia/>] (consulta: 20 de agosto de 2004).
- Moser, Caroline, 1980, "Why the Poor Remain Poor: the Experiences of Bogotá Market Traders in the 1970's", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 22, No. 3.
- Nelson, Nancy Lee, 1992, "Public Order and Private Entrepreneurs: The Pocket Economy of Street Vending in Bogotá, Colombia" (Ph.D. dissertation), Anthropology Department, University of New Mexico.
- Noé Cely, Julio, 1996, *Organizaciones del sector informal en Bogotá: perfil y diagnóstico* (Proyecto Interregional sobre el Sector Informal Urbano, núm. 7), International Labour Organization.
- Olea Suárez, Doris Marlene y Huertas Laverde, Gonzalo, 1996, "Mercados callejeros en Bogotá: soluciones integrales del impacto socioeconómico", Lima, OIT (informe inédito).
- Osterling, Jorge, 1989, *Democracy in Colombia: Clientelist Politics and Guerrilla Warfare*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Peattie, Lisa, 1974, "The Informal Sector: A Few Facts from Bogotá, Some Comments and a List of Issues" (informe inédito); on file at Rotch Library of Architecture and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge MA USA).
- Peñalosa Londoño, Enrique, 1999, "Palabras del Alcalde Mayor de Santa Fé de Bogotá", *Bogotá sostenible. Memorias seminarios 1999* (CD-ROM), Bogotá, Imagen Digital.
- , 2001. Entrevista con el autor. 11 de diciembre. Cambridge, Massachusetts USA.
- Peres Rokhas, Vera y Suárez Rivera, Álvaro, 1999, "El sector informal en Santafé de

- Bogotá D.C.: empleo, productividad y condiciones legales" (informe inédito).
- Pizarro Leongómez, Eduardo, 2004, "Sobreexplotación inmisericorde; los vendedores ambulantes: luces y sombras", *El Tiempo*, 11 de abril.
- Policía Metropolitana de Bogotá, 2001, "Acciones terroristas: distribución espacial y temporal 1993 a nov. de 2001." Mapa elaborado por SUIVO (base cartográfica: catastro distrital).
- Posada, M. y Ballinas, V., 1995, "En la delegación Cuauhtémoc, 25 mil ambulantes", *La Jornada*, México 16 de agosto, págs. 38, 56.
- Prealc, 1978, *Sector informal: funcionamiento y políticas*, Santiago de Chile, Internacional Labour Office.
- _____, 1985, *Más allá de la crisis*, Santiago de Chile, Internacional Labour Office.
- Radio Caracol, 2000, "Comerciantes callejeros protestan ante embajada de Canadá", 15 de julio.
- _____, 2001, "Vendedores ambulantes presentan quejas a las Farc", 29 de julio.
- Ramírez, Pedro Luis y Manchola, Alfredo, 2003, "La recuperación del espacio público o la negación de la democracia" [en línea: <http://www.desdeabajo.info/da82/Espacio_Publico.html>] (consulta: 28 de octubre de 2003).
- Salazar, María Gemma, 2000, *Riesgos sociales y ambientales en la producción y comercialización de perecederos*, Manizales (Colombia), Alcaldía de Manizales, Secretaría de Desarrollo Comunitario (informe inédito).
- Santana, Pedro, 1982, "Movimientos populares y reivindicaciones urbanas", *La problemática urbana hoy en Colombia*, Bogotá: Cinep, págs. 216-238.
- Sanyal, Bishwapriya, 1988, "The Urban Informal Sector Revisited", *Third World Planning Review* 10, pp. 65-83.
- Seoul KBS-1 Television Network, 1999, "Street Vendors and Students Stage Demonstration" (television program), Daily Report, March 25.
- Semana*, 2002, "Milagro en riesgo", 19 de febrero.
- _____, 2003, "La mariposa' ya no vuela", 17 de enero.
- _____, 2003, "La conquista del espacio", 28 de noviembre.
- Sethurman, S. V., 1981, *The Urban Informal Sector in Developing Countries*, Geneva, Internacional Labour Office.
- Suárez Zuñiga, Álvaro, 1995, "Las ventas callejeras: Documento para discusión", PNUD, Alcaldía de Bogotá (informe inédito [borrador]), junio.
- Taylor, Lee, 1980, *Urbanized Society*, Santa Monica (CA), Goodyear Publishing Company.
- Ward, P. M., 1993, "The Latin American Inner-City: Differences of Degree or of Kind?", *Environment and Planning* 25, pp. 1131-1160.
- Willis, Eliza; Garman, Christopher da C. B. and Haggard, Stephan, 1999, "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 1, pp. 7-56.

Zukin, Sharon, 1997, "Cultural Strategies and Urban Identities: Remaking Public Space in New York", in Källtorp, O. (ed.), *Cities in Transformation—Trans-*

formation in Cities: Social and Symbolic Change of Urban Space, Brookfield (VT), Ashgate Publishing Company, pp. 205-216.



territorios 12

146