

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

DE TOLERANCIA A REPRESIÓN:

ANÁLISIS DEL PROCESO DE CAMBIO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE
VENTA AMBULANTE EN EL CANTÓN CENTRAL DE SAN JOSÉ,
DURANTE EL PERIODO 2002-2006.

Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas

KARLA LUNA SIRIAS

JOHANNA RÍMOLA OBREGÓN

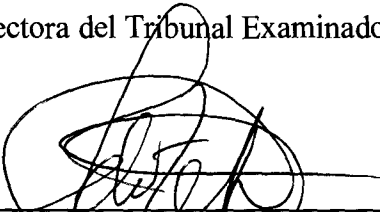
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2014

Este Proyecto Final de Graduación fue aprobado por el Tribunal Examinador conformado por los siguientes miembros de la Universidad de Costa Rica, el 8 de agosto de 2014, para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas.



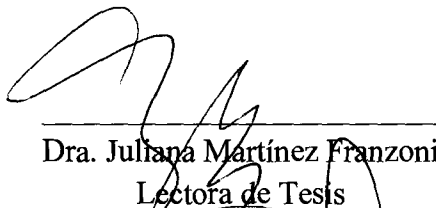
M.Sc. Patricia Rodríguez Hölkemeyer
Directora del Tribunal Examinador



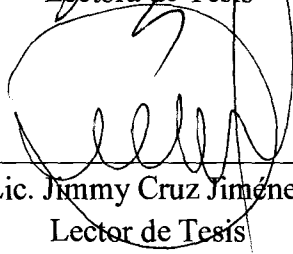
M.Sc. Fernando Zeledón Torres
Profesor Invitado



Lic. José Andrés Díaz González
Director de Tesis



Dra. Juliana Martínez Franzoni
Lectora de Tesis



Lic. Jimmy Cruz Jiménez
Lector de Tesis



Karla Luna Sirias
Sustentante



Johanna Rímola Obregón
Sustentante

Agradecimientos

Agradecemos el apoyo del personal del Centro de Información y Documentación de la Municipalidad de San José por facilitar el proceso de recopilación de datos.

Además a los profesores José Andrés Díaz González y Jimmy Cruz Jiménez por sus aportes conceptuales y metodológicos.

Y, finalmente, a la profesora Juliana Martínez Franzoni, quien nos guió en todo el proceso de planificación y ejecución de la investigación, brindando herramientas analíticas y metodológicas que enriquecieron sustancialmente el trabajo y contribuyeron al crecimiento académico-personal.

Resumen

Este estudio documenta el viraje en la política pública de venta ambulante de la Municipalidad de San José, por ende, se exponen los factores que motivaron el paso de una política destinada al reordenamiento de este sector durante la década de 1990 a una política que busca su eliminación a partir de 2004. Asimismo, se plasma la construcción del problema, el posicionamiento de intereses y los mecanismos con los que cuentan las organizaciones de vendedores ambulantes y cámaras de comercio para influir en la agenda decisoria de la Municipalidad.

El abordaje metodológico es descriptivo-analítico-relacional, en tanto establece las interconexiones entre los actores oficiales y no oficiales, posibilitando explicar cómo alteraciones en la estructuración de los actores de la comunidad de política, las modificaciones en el peso relativo de los participantes y la articulación de diferentes dominios de política, permiten cambios en la reproducción de la política. En consecuencia, se accedió a diversas fuentes de información, tanto primarias como secundarias, respectivamente actas, informes de rendición de cuentas, prensa escrita, entre otros.

Entre los hallazgos de la presente investigación, se destaca la incorporación del dominio urbano en las prioridades en agenda institucional de la municipalidad, lo que juega un papel predominante en el cambio de la política pública de venta ambulante, ya que este dominio incorpora al dominio de venta ambulante y las decisiones respecto a las mismas se toman a partir de este momento en función de la renovación y el repoblamiento de la ciudad. Así también, se visualiza como la oportunidad política de las organizaciones de vendedores ambulantes llega a su fin, ante el cambio de prioridades de la Municipalidad.

Palabras Clave: Dominio de política, comunidad de política, acción colectiva, política pública, agenda institucional, agenda decisoria.

Luna, K y Rímola, J (2014). De tolerancia a represión: análisis del proceso de cambio en la política pública de venta ambulante en el cantón Central de San José, durante el periodo 2002-2006. Tesis de Licenciatura en Ciencias políticas. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Tabla de contenido

1. Introducción.....	1
2. Justificación.....	2
3. Estado de la cuestión	4
4. Planteamiento del problema	9
5. Objetivos.....	16
5.1. Objetivo general.....	16
5.2. Objetivos específicos.....	16
6. Hipótesis	17
Capítulo I. Aspectos teóricos	18
1.1. Elementos intervinientes, componentes, modelos y cambios de la política pública.....	19
1.1.1. Los elementos intervinientes y componentes	19
1.1.2. Enfoque de coaliciones de incidencia.....	28
1.1.3. Cambios en la política	30
Capítulo II. Diseño de investigación.....	32
2.1. Operacionalización de la unidad de análisis.	32
2.2. Fuentes de investigación.....	35
2.3. Técnicas de Investigación.....	36
2.3.1. Análisis de contenido.....	36
2.3.2. Entrevistas semiestructuradas.....	37
2.4. Caracterización del estudio.....	37
Capítulo III. Contexto laboral y normativo del comercio en vía pública	39
3.1. Contexto laboral del comercio en vía pública.....	39
3.2. Contexto normativo de las ventas ambulantes.....	40
Capítulo IV. Momento I: Tolerancia hacia la Venta Ambulante.....	45
4.1. Municipalidad de San José	45
4.1.1. Ambigüedad en la comprensión y acciones hacia la venta ambulante	45
4.1.2. MSJ: Hacia una política pública tolerante de la venta ambulante	52
4.1.2.1. Mercados periféricos	53
4.1.2.2. Mercado Nacional de la Artesanía	54

4.1.2.3. Propuesta de solución al comercio informal	56
4.2. Caracterización de las organizaciones de vendedores ambulantes	61
4.2.1. Formas de organización de los grupos de vendedores ambulantes	62
4.2.2. Organizaciones de VA y repertorios de acción colectiva.....	67
4.3. Caracterización de las organizaciones empresariales	70
4.3.1. Construcción del problema.....	70
4.3.2. Relación entre sector empresarial y la Municipalidad de San José.....	72
4.4. Corolario	75
Capitulo V. Momento II. Metamorfosis de la política de venta ambulante.....	78
5.1. Municipalidad de San José: hacia una ciudad para todos.....	78
5.1.2. La estructura del gobierno local a partir de las elecciones de 2002	79
5.1.3 Cambio en el dominio de política: ambulante vs urbana	80
5.1.4 Primer informe de rendición de cuentas del PDM-2003-2007.....	85
5.1.5 MSJ: Nuevo contenido del eje discursivo	86
5.1.6 Acuerdo N°1 sesión 16 de marzo 2004	88
5.1.7 Plan de acción: Comunicación en tiempos de crisis.....	89
5.2. Constelaciones de actores no oficiales.....	94
5.2.1. Organizaciones empresariales y la incorporación de nuevos actores.....	94
5.2.2 Organizaciones de vendedores ambulantes	97
5.3. Corolario	107
Conclusiones.....	110
Recomendaciones.....	118
Alcances y Limitaciones.....	119
Alcances	119
Limitaciones	120
Consideraciones finales.....	120
Bibliografía	122

Índice de Cuadros, Figuras, Gráficos y Tablas

Cuadro 1. Niveles de la Agenda	24
Cuadro 2. Organizaciones de Vendedores Ambulantes inscritas en el Registro Nacional, en el 2013.	64
Cuadro 3. Organizaciones de Vendedores Ambulantes no inscritas en el Registro Nacional, 1990-2000.....	65
Cuadro 4. Repertorios de acción colectiva de organizaciones de VA, 1990-2000.....	68
Cuadro 5. Ejes y visión del Plan de Desarrollo Municipal 2003-2007.....	82
Cuadro 6. Opinión de actores oficiales y no oficiales y su frecuencia en los titulares de noticas registrados durante el 16 de marzo al 21 de junio de 2004.....	93
Cuadro 7. Vendedores de zonas de tregua agrupados por Sindicato, 2002.	100
Cuadro 8. Alternativas de organizaciones de VA frente al desalojo y posición de la MSJ, 2004.	102
Figure 1: Ciclo de la Política Pública.	22
Figure 2. El marco Coaliciones de incidencia.	30
Figure 3. Esquema de las variables de análisis dependiente, independiente y de interdependencia.	33
Figure 4. Conformación de la Comisión Especial de Ventas, 1991 y 1993.	50
Figure 5. Aspectos del Plan de Desarrollo Municipal 2003-2007, que inciden en el dominio de política de venta ambulante.	83
Figure 6. Dominio de política urbana	85
Figure 7. Equipos de trabajo del plan comunicación en tiempos de crisis.	90
Figure 8. Productos del proceso de negociación entre organizaciones de vendedores ambulantes y MSJ, 2005.....	105
Grafico 1. Estado de recursos de amparo interpuestos por vendedores ambulantes, 1990-1994.....	69
Tabla 1. Acciones implementadas por la MSJ hacia la venta ambulante, 1990-1992	48

Lista de abreviaciones

ACOVA	Asociación Costarricense de Vendedores Ambulantes
AICA	Asociación Independiente de Comercio Ambulante
ANAI	Asociación Nacional de Artesanos Indígenas
ARECOVA	Asociación de Residentes y Costarricenses Vendedores Ambulantes
ASOVEIN	Asociación de Vendedores Independientes de la Avenida Primera
ASPROVEN	Asociación Productiva de Vendedores Nacionales
AVIESJ	Asociación de Vendedores Independientes Estacionarios y Ambulantes
ANVEFA	Asociación Nacional de Vendedores Estacionarios de las Ferias del Agricultor
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CACIA	Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria
CECODERS	Centro Coordinador de Evangelización y Realidad Social
CCC	Cámara Costarricense de la Construcción
CCCR	Cámara de Comercio de Costa Rica
CCPDV	Centro Comercial Paso de la Vaca
CMC	Cámara Metropolitana de Comercio
COVEA	Coordinadora Vendedores Ambulantes de Calle 8
FECOTRA	Federación Costarricense de Vendedores Autónomos
FENATRACOINA	Federación Nacional de Trabajadores del Comercio Informal y Afines
FENVEA	Federación Nacional de Vendedores Estacionarios y Ambulantes
IAT	Instituto de Arquitectura Tropical
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INAI	Asociación Nacional de Artesanos Indígenas
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
ML	Partido Movimiento Libertario
MSJ	Municipalidad de San José
PAC	Partido Acción Ciudadana
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEA	Población Económicamente Activa
PLN	Partido Liberación Nacional
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
SICOCOIN	Sindicato de Comerciantes Costarricenses Independientes
SICOVA	Sindicato Costarricense de Vendedores Ambulantes
SIRECOVA	Sindicato Residentes y Costarricenses Vendedores Ambulantes
SINAVAP	Sindicato Nacional de Vendedores Patentados Ambulantes
SINAVI	Sindicato Nacional de Vendedores Ambulantes
SINVAC	Sindicato Nacional de Vendedores Ambulantes Costarricenses
SITECO	Sindicato Independiente de Trabajadores Estatales Costarricenses
SUVPE	Unión de Comerciantes Patentados Estacionarios y Afines del Comercio Autónomo
ZTT	Zonas de Tregua Temporal

1. Introducción

A pesar de la baja calidad de los empleos informales, el sector ha sido factor de estabilidad. Ha constituido un mecanismo para obtener ingresos y “ocultar” el desempleo[...] Su ocupación durante largas jornadas, su difícil identificación con las clases sociales, su carácter individualista generado por la necesidad de competir, en la mayoría de las veces, de manera salvaje, se tradujo en anomia más que en activismo y participación. Los puntos de conflicto no se ubicaron en la propiedad de los medios de producción, ni en la relación laboral subordinada, sino más bien en el reclamo contra el gobierno local por seguridad y uso del espacio público (Tokman, 2004: 178).

La apropiación y uso del espacio público para el ejercicio de las distintas expresiones del comercio informal en vía pública, en especial la venta ambulante¹, genera argumentos en disputa entre la ciudadanía y la autoridad, en relación con las formas de aprovechamiento del uso del suelo, tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados.

En una ciudad como San José, que se caracteriza por la aglomeración de distintas actividades económicas y poblacionales, que densifican el espacio, las discrepancias surgidas en cuanto al uso del espacio público, a razón de las diferentes maneras de vivir la ciudad por grupos de ciudadanos, convierte a la venta ambulante en un tema² sujeto a intervención del gobierno local, que implica la generación de opinión por parte de actores oficiales y no oficiales en la construcción del problema y las alternativas de política pública.

¹El comercio ambulante en el caso de estudio incluye los vendedores que deambulan por diferentes zonas de la ciudad sin establecerse en ningún lugar, así como también los vendedores en puesto semi-fijo, caracterizados por el uso de estructuras removibles que permiten la apropiación temporal del espacio público (Silva, 2006).

²El tema es un asunto que trasciende los entornos locales del individuo y el alcance de su vida interior, por ende, es un asunto público, dado que colectivos perciben que los valores en que creen están amenazados. Tiene que ver con la organización de múltiples entornos en las instituciones de una sociedad histórica como un todo, con las maneras en la que los diversos entornos se intersecan e interactúan para formar la gran estructura social y la vida histórica (Mills, 1959).

En correspondencia, la demanda de políticas públicas determina la oferta de políticas públicas (Parsons, 2007), esto implica un posicionamiento de intereses favorables y contrarios a la venta ambulante, los cuales se legitiman o deslegitiman durante el proceso de toma de decisiones de la autoridad.

En consonancia con lo anterior, y partiendo de la premisa que una política pública se encuentra en una continua redefinición, cabe preguntarse ¿Qué factores explican el viraje de una política tolerante de venta ambulante durante la década de 1990 a una política represiva a partir de 2004, por parte de la Municipalidad de San José (MSJ)?

Para dar luces sobre esta interrogante, se parte de una investigación descriptiva-analítica-relacional, en tanto se basa en la interconexión entre los actores oficiales y no oficiales, y la relación de poder subyacente entre estos, posibilitando explicar cómo alteraciones en la estructuración de los actores de la comunidad de política, las modificaciones en el peso relativo de los participantes y la articulación de diferentes dominios de política, permiten cambios en la reproducción de la política.

2. Justificación

En el año 2004 la Municipalidad de San José redefine su actuar ante las “ventas callejeras”, pasando de una política de reordenamiento a una de restricción y eliminación. Este viraje se visualiza en las medidas adoptadas por el gobierno municipal tales como; el retiro de las zonas de tregua, el rechazo a la creación de mercados y al otorgamiento de patentes ambulantes y estacionarias.

Aun así, los vendedores ambulantes de los distritos del Carmen, La Merced, Hospital y Catedral del cantón San José aumentaron de 500 en el año 2004, a entre 2500 y 3000 en el año 2010 (Campos, 2011). Este aumento ha ocasionado

numerosas tensiones en cuanto al uso del espacio público³, expresándose en medidas de presión sobre el gobierno municipal por parte de una población que demanda inmediatas – e incluso contradictorias - soluciones.

El aumento de la venta ambulante, en el cantón San José, no es un hecho coyuntural sino que se ha potencializado a lo largo del tiempo, incrementando su magnitud y complejidad. Esta situación no hace sino subrayar la importancia de entender la política pública que se ha adoptado, para poder entrever sus implicaciones a largo plazo.

Si bien, el comercio en la vía pública tiene lugar en distintas zonas del país, se expresa de manera superlativa en el cantón Central de San José. Por tanto, este cantón ofrece, un doble interés; el particular relativo al propio cantón y uno más general, si se quiere anticipatorio de problemas en otros cantones y gobiernos locales, que a la luz de la presión laboral y urbana, podrían estar transitando hacia una mayor presencia del comercio ambulante. En ambos sentidos el cantón San José puede **suministrar información y claves interpretativas** acerca de la lógica de formulación de políticas públicas en esta materia en Costa Rica.

Por ello, la presente investigación procura identificar en qué medida, de la mano del viraje de la política de venta ambulante han tenido lugar transformaciones en la manera en que se procesa la política por parte de la Municipalidad de San José, en tanto, autoridad responsable y si esto evidencia, cambios en la influencia relativa de los actores directamente involucrados. En términos de la relevancia teórica; ¿corroboran estos cambios enfoques sociocéntricos cuya expectativa es que la política pública sea un reflejo más o menos directo de la estructura social? ¿O estamos por el contrario ante decisiones tomadas con relativa autonomía por parte del estado respecto a las presiones sociales en una u otra dirección?

³Entiéndase como el ámbito o escenario de la conflictividad social que puede tener una función u otra, dependiendo de los pesos y contrapesos sociales y políticos, es decir, este no está asociado únicamente a lo físico-espacial, sino que es un ámbito contenedor de la conflictividad social, que tiene distintas posiciones dependiendo de la coyuntura y el lugar que se trate (Carrión, s.a.).

Para responder a estas preguntas se estudiará el nivel de influencia en la política de los actores no oficiales relacionados con la problemática de la venta ambulante en los distritos del Carmen, La Merced, Hospital y Catedral, dada la aglomeración y continuo crecimiento del comercio informal en esta zona. Lo anterior, se determinará a partir del reflejo de sus intereses en la agenda institucional y decisoria de la Municipalidad.

Este trabajo pretende ser un ejercicio práctico y aportar al conocimiento disciplinario existente, concretamente, sobre cómo transformaciones en la comunidad de política que define un cierto asunto, provoca un cambio sustantivo de la política pública en cuestión. Aunado a todo lo ya argumentado, pretende visualizar las dinámicas de poder insertas en el proceso de elaboración de políticas públicas que permitan develar los juego de intereses de quienes se ven directa o indirectamente involucrados, así como también, el rol que desempeñan los actores según su nivel de organización y mecanismos de presión con los que cuentan, en la creación de las agendas institucionales y decisorias, por ende, en la formulación de la política y en el proceso de toma de decisiones que esta implica.

Las escasas fuentes documentales atinentes al tema imposibilitan que se generen soluciones acorde con la realidad del sector y su contexto. Si bien el trabajo no pretende solucionar el problema, sí procura ser una fuente de conocimiento sobre la venta ambulante, los actores y la autoridad local involucrada, todo ello potencialmente útil para los actores interesados en transformar la política pública en cuestión.

3. Estado de la cuestión

El comercio informal y específicamente la venta ambulante en las principales ciudades de los países latinoamericanos han sido objeto de investigaciones desde la sociología, la antropología y la economía, dado que se trata de un fenómeno que lejos de disminuir aumenta con el paso de los años.

El aumento de la venta ambulante es un reflejo de los problemas de empleo que viven muchas familias latinoamericanas: su razón principal es generar ingresos y subsistir (Miltra, 2003). La Municipalidad de San José no escapa a este fenómeno como lo evidencian las calles de los cuatro primeros distritos del Cantón.

En este apartado se reseñan investigaciones realizadas sobre el comercio informal y la venta ambulante en América Latina. Estos estudios se centran en la caracterización de los vendedores, el tipo de ventas que ejercen, su organización, así como también las políticas y proyectos desarrollos para afrontar el fenómeno del comercio en vía pública. Asimismo, se plantean los diferentes enfoques a partir de los cuales se estudia la venta ambulante.

Enfoques utilizados para el abordaje de la informalidad

En la literatura, la informalidad ha sido entendida de diversas maneras. Portes (1995) organiza las principales líneas de investigación desarrolladas sobre la informalidad durante la década del noventa en cuatro enfoques principales. Concretamente, el enfoque de la economía dual, conceptualiza la economía informal como aquellos sectores económicos aislados de la regulación estatal. Se trata así de una visión residual de la informalidad. Esta forma de concebir la informalidad se enfoca en la relación entre formalidad- informalidad. Las investigaciones elaboradas a partir de esta perspectiva dan cuenta de las regulaciones diferenciadas bajo las cuales se opera desde la legalidad y la ilegalidad.

Segundo, el enfoque de la actividad económica no regulada, asociada a la propuesta teórica de Hernando de Soto, hace énfasis en la incapacidad del sistema de generar las opciones necesarias para que los informales puedan ingresar a la legalidad. De Soto considera que los vendedores informales tienen fines lícitos, sin embargo, sus medios son ilícitos al no cumplir con las regulaciones legales, no pagar impuestos y no cumplir con normas laborales. Además, expone la falta de

capacidad coercitiva del Estado para regular el sector informal y resalta la informalidad como resultado de la revolución popular frente a un Estado ineficiente e incapaz de generar opciones para este sector.

Una tercera aproximación estructuralista se basa en hacer estimaciones del sector informal, calculando la fuerza laboral que se encuentra en la informalidad en relación al empleo y a la Población Económicamente Activa (PEA), así también los niveles de ingreso y las ganancias que se generan en los mercados no regulados. Aunque considera los factores históricos, sus estudios son principalmente de corte económico.

Por último, desde la perspectiva de los estudios basados en las estimaciones macroeconómicas el sector informal es considerado como la fracción de trabajadores que son excluidos del mercado laboral y de la economía formal, generando marginación y aumentando la dependencia de estos sectores hacia el Estado.

En el año 2000, una nueva postura teórica se vuelve dominante, esta visualiza la informalidad como un espacio de construcción de la vida social (Galeano y Beltrán, 2008). Este planteamiento constituye un aporte desde la sociología urbana, política y jurídica y busca colaborar en la construcción de las políticas públicas incluyentes, generando así un acercamiento a las prácticas cotidianas de actores individuales y de sujetos colectivos.

La revisión bibliográfica de Perilla y Forero (2004), repasa 78 textos que investigan el comercio informal y la venta ambulante, tanto durante la década de los 90's como después del 2000, a partir de esta revisión se confirma como el enfoque desde el espacio público y del urbanismo gana protagonismo desde finales de la década de los 90's y la informalidad deja de ser concebida exclusivamente como un problema económico.

Análida Rincón (2006), llega a conclusiones importantes respecto a las ilegalidades urbanas⁴ y su papel en la configuración de territorios y territorialidades en la ciudad. Esta autora concluye que la ilegalidad es una de las formas mediante las cuales se ha configurado la ciudad y relaciona los espacios denominados “ilegales” o “no-consentidos” a la realidad urbana y propia de las dinámicas de desarrollo de las ciudades latinoamericanas. También Cortés (2011) rescata el énfasis del urbanismo y del espacio público y enfatiza el uso de este en el centro de las ciudades.

Comercio ambulante en Latinoamérica

El universo de investigaciones sobre la informalidad laboral, la venta ambulante en los espacios públicos y centros históricos de varias ciudades latinoamericanas y el abordaje sobre cómo las autoridades locales han intentado solucionar la informalidad en distintas ciudades es amplio, a continuación, de manera indicativa, se reseñan algunas de las más sobresalientes.

García (2001) plantea la necesidad de mostrar las relaciones que establece el comercio ambulante en la estructura económica y social de la Ciudad de México, además de la necesidad de concebir modelos que permitan evaluar el impacto económico y social de las medidas de política dirigidas a estas actividades.

Gutiérrez, citado por Velada (2001), va a establecer que los vendedores ambulantes en Bolivia no se dedican al comercio en la vía pública por ser una opción fácil o evadir los reglamentos, sino debido a diversos factores, tales como; crisis económicas, falta de acceso al crédito, falta de oportunidades laborales, entre otros. Ante esto, la autora aboga a la necesidad de generar capacidad técnica de manera que puedan competir por empleos en el mercado formal de la economía.

⁴ Esta hace referencia a la ilegalidad céntrica, entendida como el derecho a utilizar normas y leyes para mayores controles y generar obediencia en la sociedad y a la ilegalidad periférica que convoca a la flexibilización de las normas para así lograr la incorporación de lo ilegal en lo legal.

En Perú, Hays-Mitchell (1994), analiza las relaciones entre comerciantes informales y los contextos institucionales, económicos y sociales, los patrones de localización y las preferencias de los vendedores callejeros y las imposiciones hechas por los gobiernos municipales con referencia a estos lugares.

En Venezuela se aborda la estructura organizativa de los vendedores que se encuentran en los mercados callejeros de Caracas, así como su capacidad para defender los derechos que les han sido atribuidos sobre los espacios en los cuales trabajan (López, Torre, Gil y Ruiz, 2008).

En México, se realiza un estudio orientado a comprender la forma como se articula el espacio público con el espacio social, esto mediante el análisis de las reglas y perspectivas sobre el uso del espacio urbano (donde se genera en mayor medida el comercio en la vía pública). El fenómeno se aborda desde una perspectiva empresarial, social y política, además, determina la importancia que tienen las redes de apoyo establecidas entre quienes practican el comercio en la vía pública para influir en la toma de decisiones y analiza las oportunidades que se generan ante los vacíos legales para los vendedores cuando se intenta regular la actividad (Silva, 2006).

En Costa Rica, las relaciones, experiencias y la forma en la que viven los vendedores ambulantes su día a día en las calles josefinas son descritas por Araya (2011). Este resalta las "normas" o "códigos" de comportamiento que los vendedores ambulantes deben respetar en su cotidianidad al ejercer la actividad. Estas normas delimitan su capacidad de acción en cuando al lugar donde pueden ejercer el comercio informal, así como también la complicidad para colaborar entre ellos ante los decomisos de los policías municipales.

Por su parte, Durán (2011) realiza un análisis desde una perspectiva urbanística sobre el apoderamiento del espacio público de los vendedores ambulantes y destaca a la Municipalidad de San José como el agente encargado de definir y regular los mismos en el cantón. Este trabajo se centra

en los espacios públicos en función de su estética y como la venta ambulante puede ser concebida como “antiestética” en la ciudad capital, además destaca las acciones como recuperación de parques y de edificios abandonados que realiza la municipalidad con el fin de mejorar la imagen de la ciudad.

Además Ramírez y Murillo (2003) destacan en su trabajo como en Costa Rica los dispositivos jurídicos leyes, tales como leyes, normas y reglamentos, son insuficientes y han quedado obsoletos para regular el comercio informal, por lo tanto, se enfocan en dejar en evidencia los vacíos legales existentes para dar solución al comercio informal en el país.

Del presente estado de la cuestión de índole indicativo, acerca de los principales temas en la agenda de investigación académica, permite documentar los enfoques a partir de los cuales se ha abordado el tema. En síntesis, se evidencia que el abordaje de la venta ambulante ha cambiado radicalmente entre la década de los 90's y los 2000's - las investigaciones posteriores al 2000 establecen una relación entre el urbanismo y el comercio informal -, y por lo tanto también las medidas de política que se despliegan para hacerle frente. Este giro en el enfoque facilita además el abordaje de los procesos políticos que rodean la política pública en esta materia, como es el interés de esta investigación.

4. Planteamiento del problema

La comprensión de los procesos políticos a partir de los cuales se genera una política pública es compleja, esta involucra dilucidar los intereses en juego, no solamente de la autoridad formalmente responsable, sino también de los diversos sectores que se verán positiva o negativamente afectados por la implementación de la política en cuestión. Reconstruir este proceso implica analizar las demandas de la sociedad, la construcción de agendas, la formulación de la política y la adopción de decisiones para la solución del problema construido.

Precisamente, para que los actores logren que sus intereses permeen en la agenda institucional, la agenda decisoria y la propia política pública, es fundamental la forma cómo socialmente se *problematizan* los temas, que a estos actores les concierne. Partiendo de la noción de *bienes públicos*, Birkland destaca que la generación de opinión que estos actores logran respecto a los *problemas* es fundamental. En esa línea, un problema es digno de una política, en la medida que sea considerado un *problema social* y no un *problema individual* (Birkland, 2005).

El comercio en vía pública⁵ es concebido por la MSJ como un problema social. Es por este carácter social que dicho fenómeno ha sido objeto de política. Entendiendo esto, la naturaleza del mismo se concibe de manera distinta por las organizaciones del sector empresarial y las de vendedores ambulantes. Las primeras construyen el problema bajo el lente de la ilegalidad y la competencia desleal, mientras las segundas lo hacen fundamentándose en el derecho que tienen como ciudadanos de acceder a fuentes de empleo. Sin embargo, independientemente de cómo se entienda, se está ante un problema con distintas perspectivas que requiere de la intervención del gobierno local.

De lo anterior, se deriva que dentro de una misma comunidad de política – constituida por los actores que participan activamente en la formulación de políticas públicas en un área sustantiva o “dominio” de política– hay argumentaciones en disputa. Ejemplificando esta idea, en 1994 los representantes de la Cámara Metropolitana de Comercio (CMC), demandaron ante el Concejo Municipal mayor eficiencia ante las denuncias presentadas sobre cómo se atendía el problema. Esta visita generó un efecto positivo para el sector, ya que promovió una reunión interinstitucional entre entes vinculados con la venta ambulante (Concejo, 1994).

⁵ Según el artículo 2 del Reglamento para el Comercio en la Vía Pública del Municipio de Tulum, es el comercio que se ejerce de forma fija, semifija y/o ambulante en calles, avenidas, pasajes, y en general todo espacio de dominio público y uso común, que por disposición de la autoridad o por razón del servicio, está destinado al tránsito de personas, vehículos o cosas.

A pesar de que las instituciones nacionales se comprometieron a abordar el problema de la venta ambulante conjuntamente, en la práctica no ocurrió y las soluciones fueron dejadas en manos de la Municipalidad, ante esto, esta impulsó una serie de acciones destinadas a ordenar y posteriormente movilizar a los vendedores ambulantes a la rama de la economía formal. Medidas concretas fueron la creación de zonas de tregua⁶, la construcción de mercados y la adjudicación de patentes estacionarias a personas discapacitadas o mayores de 65 años⁷ (La Nación, 13 de noviembre 2004).

Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado por la MSJ, la venta ambulante continuó aumentando a través de los años, ante lo cual la municipalidad argumenta que la magnitud de la problemática en el cantón ha generado que la capacidad de reacción de las autoridades josefinas sea restringida, dada la falta de recursos técnicos y financieros apropiados.

Durante el año 2000, se mantuvo la disconformidad de la Cámara de Comercio de Costa Rica (CCCR) respecto al manejo municipal de la problemática, y califica la labor de este como insuficiente. Rahudy Esquivel, director ejecutivo de la CCCR manifestó que *la ciudad paga todos los intentos de reubicación de los vendedores ambulantes, que continúan en las calles por decisión municipal*. Además sostuvo que las soluciones propuestas por la Municipalidad no eran integrales ni efectivas, ya que la problemática continuó en aumento y denunció que *el ayuntamiento reta a los ciudadanos, a los empresarios responsables y al Estado de Derecho*, al permitir la obstrucción de las vías públicas, tolerar focos de insalubridad, facilitar la competencia desleal y ceder el uso de las aceras (Al Día, 18 de enero 2000).

En contraste, los vendedores ambulantes sostenían que a la hora de crear el mercado Paso de la Vaca, inaugurado en 1998, la MSJ no contempló sus necesidades al ubicar el mercado en una zona poco transitada debido a la alta

⁶ Zonas ubicadas entre el Ministerio de Salud sobre la Avenida 6 y la Botica Jara en calle 0 y donde los vendedores podrían ejercer su actividad sin temor a represarías ni decomisos.

⁷El reglamento de Ventas Ambulantes establece que las personas de la tercera edad y discapacitadas serán objeto prioritario para el otorgamiento de patentes de ventas ambulantes.

peligrosidad, poniendo en riesgo su integridad. Esta falta de planificación por parte de la municipalidad, se evidencia en la inexistencia de estudios de factibilidad para ubicar el mercado en una zona comercial y en la ausencia de capacitaciones hacia los vendedores reubicados, que imposibilitó el empoderamiento de los nuevos puestos (Campos, 2011).

Como consecuencia de esta situación, así como las pocas ganancias de los 165 vendedores reubicados se generó una disminución en el atractivo de permanecer en el mercado, y en el transcurso de dos años la mayoría de vendedores regresó a las calles.

A pesar del regreso de los vendedores ambulantes a las calles, la Municipalidad hace manifiesto su interés de repoblar los distritos centrales mediante la implementación del Plan de Regeneración Urbana y Repoblamiento, a partir de esto se gesta un cambio significativo en la comunidad de política, que genera nuevas presiones sobre las acciones que debe implementarla MSJ en relación al uso del espacio público.

Partiendo de las discusiones que se generan en el concejo y de las declaraciones proporcionadas por el alcalde, se hace evidente el interés por parte del ejecutivo y legislativo de repoblar el casco central, sin embargo, a pesar del entusiasmo, el alcalde Johnny Araya señala, la incapacidad de repoblar San José ante la anarquía que generan los vendedores ambulantes, ante esta situación, el 16 de marzo de 2004 los regidores, de forma unánime, ordenaron la salida de los vendedores de las Zonas de Tregua Temporales (ZTT).

Durante ese mismo año, y para evitar ser desalojados de las calles, ocho organizaciones de los vendedores ambulantes anunciaron propuestas que presentaron a la MSJ. Sin embargo, a pesar de los intentos de las organizaciones por entablar un nuevo proceso de negociación con las autoridades municipales, este no prosperó. Por el contrario, la Dirección de Comunicaciones de esta

institución dio a conocer de manera oficial la decisión unánime del Consejo Municipal capitalino en la que establece:

(..) otorgarles un plazo de tres meses a los vendedores ilegales para que se retiren de los espacios públicos, esto constituye una manifestación política de una voluntad ciudadana que, de forma mayoritaria, espera que su gobierno local sea capaz de recuperar las áreas urbanas que pertenecen a todos (OJO. 29 de marzo- al 18 de abril del 2004:23)

Esta decisión tuvo lugar de forma paralela a la creación de la Comisión de Regeneración Urbana y Repoblamiento de San José, en la que participaron instituciones del gobierno relacionadas con la temática de urbanismo y con el apoyo de la Cámara Costarricense de la Construcción y el Instituto de Arquitectura Tropical, además de la participación de los representantes del Consejo de Desarrollo de Bienes Inmobiliarios y Torre La Sabana.

En la misma notificación de la Dirección de Comunicaciones de la MSJ, se argumentó que el Plan de Regeneración Urbana y Repoblamiento del Casco Central *no es viable si existen ventas al margen de la Ley en las calles josefinas, ya que estas ahuyentan a los posibles inversionistas, interesados en desarrollar proyectos habitacionales, comerciales y de entretenimiento en la urbe* (OJO, 29 marzo de 2004). Es precisamente este Plan el que podría estar reflejando un cambio en la importancia relativa de actores no oficiales en la formulación de la política pública local.

En consideración con lo anterior, la nueva política de restructuración urbana concuerda con el viraje en la política de venta ambulante implementada por la Municipalidad a partir de 2004, la cual ha sido enfocada a disuadir y eliminar esta actividad en lugar de buscar soluciones a corto y mediano plazo, para los que desempeñan la actividad.

Esta política de disuasión y eliminación se centra en la realización periódica de decomisos. Por ejemplo, de octubre a diciembre del 2010 se efectuaron un total de 1.141 decomisos en el cantón Central, de los cuales un 56% correspondía a costarricenses mientras un 38% a nicaragüenses; en cuanto a género un 60% fue realizado a hombres y el 40% a mujeres (Policía Municipal, 2011).

Si bien, los decomisos no han disminuido y mucho menos eliminado la venta ambulante, llama la atención como a pesar de la falta de resultados la MSJ no ha buscado redefinir su accionar respecto a la problemática. Dicho de otro modo, si la efectividad de la política pública se explicará por sus resultados, sería de esperar que una que no soluciona el problema por el cual fue creada sea ajustada y transformada.

Sin embargo, como se mencionó, la política pública tiene lugar en el marco de procesos políticos y es producto de múltiples ingredientes, por lo tanto, para lograr entender esta aparente inconsistencia, es necesario identificar la concepción del problema que tiene la Municipalidad, así como las motivaciones para proveer unas u otras soluciones. Al respecto, la construcción del problema de los actores que integran la comunidad de política es determinante, ya que pueden influir en cómo entiende y define MSJ –ejecutivo y legislativo- la problemática.

Algunas organizaciones y sectores cuentan con mayores recursos de poder o con estrategias más apropiadas para hacer valer sus intereses, por lo tanto, son capaces de influir de forma más eficiente en la agenda institucional y decisoria. Tener presentes estas diferencias ayuda a comprender las disputas entre estas, para acceder a las agendas y, en algunos casos para intentar negar el acceso a otros grupos con posiciones contrapuestas.

Los desbalances de poder entre los miembros que integran la comunidad de política, se hacen evidentes en la capacidad de los actores de manipular sus fuentes de poder, de manera que logren incidir en la agenda de la autoridad pública a la que corresponde atender la problemática social, en función de

introducir en dicha agenda la concepción y comprensión de las causas, símbolos y otros elementos del problema público.

La capacidad de la comunidad de política de influir en la formulación de la política radica en que esta es entendida como un resultante histórico, por lo tanto, debe responder a las demandas de carácter social que se producen en seno de la sociedad. Al respecto Ruiz destaca:

“...la política pública debe observarse como una práctica y un proceso social que esta incentivada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas y el establecimiento de incentivos de acción colectiva entre individuos, comunidades, empresas o instituciones públicas” (Ruiz, 1996).

Esta práctica y proceso social, en especial el conflicto entre los actores, se expresa en el ámbito de política pública, entendido como el área sustantiva de la política sobre la cual los participantes compiten en la elaboración de políticas y el compromiso de las autoridades (Birkland, 2005).

El análisis científico del proceso de la política de venta ambulante permitirá develar a qué se debió este cambio y determinar si este fue producto del aumento de la venta ambulante y la consecuente saturación del espacio público como argumenta la MSJ, o si se debe a un cambio en la comunidad de política, debido a la interrelación entre los dominios de venta ambulante y de política urbana.

A la luz de los datos anteriormente expuestos, nace la siguiente interrogante que da luego lugar a nuestro problema de investigación:

¿Cómo la incorporación de nuevos actores directa o indirectamente relacionados con la venta ambulante, con capacidad de incidir en la agenda decisoria del gobierno local, condicionan el viraje de la política pública de venta ambulante, de un enfoque de tolerancia a uno represivo en el centro capitalino?

5. Objetivos

5.1. Objetivo general

Determinar los factores institucionales y del entorno, que intervienen en el viraje de la política pública referente a la venta ambulante formulada e implementada por la Municipalidad de San José, en los distritos del Carmen, La Merced, Hospital y Catedral, durante el periodo 2002-2006, en contrapunto con el periodo 1990-2001.

5.2. Objetivos específicos

- Documentar el viraje que tuvo lugar en la política a partir de la comparación de las características de los programas impulsados por la Municipalidad de San José en el tema de la venta ambulante, durante los periodos 1990-2001 y 2002-2006.
- Caracterizar las organizaciones de los vendedores ambulantes y del sector empresarial josefino, durante los periodos 1990-2001 y 2002-2006, respectivamente.
- Describir las posiciones de los vendedores ambulantes, empresarios y Municipalidad de San José, ante la problemática de la venta ambulante, durante los periodos 1990-2001 y 2002-2006, respectivamente.
- Determinar las estrategias de los vendedores ambulantes y empresarios para posicionar sus intereses en la agenda institucional y decisoria municipal frente a la temática de la venta ambulante, durante los periodos 1990-2001 y 2002-2006, respectivamente.
- Discutir en qué medida los programas impulsados por la Municipalidad de San José en el tema de venta ambulante, benefician las posiciones planteadas por los actores no oficiales, durante el periodo 2002-2006.
- Identificar si los cambios planteados por la Municipalidad en materia de la política de venta ambulante reflejan las posiciones y estrategias de las organizaciones de vendedores ambulantes y/o empresariales, durante el periodo 2002-2006.

6. Hipótesis

El proceso de formulación de una política pública se construye bajo el lente de una dinámica colectiva en un país democrático, ya que intervienen las autoridades de gobierno, así como también un conjunto de actores pertenecientes a sectores organizados de la ciudadanía, de manera que se gesta una pugna entre los diferentes sectores que participan en un dominio de política determinado, con el propósito de competir en la construcción y adopción de soluciones que tienen lugar en la agenda institucional de la autoridad involucrada.

El viraje de una política es afectado por factores de índole multicausal en los que se conjugan los diferentes componentes del sistema político, incluyendo el aumento o disminución de los actores de la comunidad de política que intervienen en el dominio, que impacta significativamente la capacidad de acción colectiva de un grupo ante la autoridad.

De lo anterior, se desprende la siguiente hipótesis:

La articulación de dos dominios distintos de política -de regeneración urbana y de venta ambulante- conlleva la incorporación de nuevos actores vinculados a los intereses del sector empresarial en la comunidad de política de venta ambulante. Dicha incorporación aumenta el peso relativo de las organizaciones empresariales frente a la autoridad local, menoscabando la capacidad de acción de las organizaciones de vendedores ambulantes en la agenda decisoria de la MSJ, lo que se refleja en el viraje de una política de reordenamiento de la venta ambulante a una política represiva destinada a eliminarla.

Capítulo I. Aspectos teóricos

Para efectos del abordaje teórico del objeto de estudio, constituido por el viraje de la política pública de venta ambulante de la MSJ, se parte de la premisa de que la elaboración e implementación de una política es dinámica. Por lo tanto, los factores que constituyen el contexto institucional y el entorno de la política, no son permanentes en el tiempo.

Con la finalidad de explicar el viraje en la política, se parte de dos conceptos fundamentales: dominio de política y comunidad de política. El primero es considerado el área sustantiva de política de las iniciativas y el debate político, para un conjunto de actores, tomando en cuenta las preferencias y acciones de los participantes que integran el dominio (Laumann y Knoke, 1987). El segundo hace referencia al conjunto de actores tanto públicos como privados que participan activamente en la formulación de políticas y que a la vez comparten *una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos dentro de un dominio en particular* (Sabatier 1999, Birkland, 2005).

Ambos conceptos permiten abordar la complejidad del análisis de las políticas públicas, ya que tienen en cuenta la interconexión entre los actores oficiales y no oficiales, y la relación de poder subyacente entre estos, posibilitando explicar cómo alteraciones en la estructuración de los actores de la comunidad de política, las modificaciones en el peso relativo de los participantes y la articulación de diferentes dominios de política, permiten cambios en la reproducción de la política.⁸

⁸Entiéndase que los cambios en la reproducción de la política pueden ser de ampliación o retracción, de la misma, es decir, las autoridades pueden modificar el margen o ámbito de acción de esta, debido a la viabilidad o adaptabilidad de la política en cuestión para responder a las necesidades y demandas sociales.

1.1. Elementos intervinientes, componentes, modelos y cambios de la política pública.

La creación de una política se inscribe en un ámbito de acción mayor, el cual moldea el objeto de intervención de dicha política, dependiendo de las fluctuaciones de los elementos que la intervienen, tales como las reglas del juego del sistema, la construcción del problema por parte de los actores, los intereses y las agendas. La interrelación de estos factores permite reconstruir la correlación de fuerzas, el posicionamiento de los actores y posibilita observar las relaciones que se encuentran inmersas en la toma de decisiones e implementación de los actos de gobierno.

1.1.1. Los elementos intervinientes y componentes

La generación de una política es resultado de un sistema político que norma quiénes participan, cómo participan y cómo se relacionan los actores entre sí. El modelo básico del proceso de políticas públicas de Easton (1953), establece que las políticas están influidas por el medio ambiente normativo, el cual se compone de cuatro entornos; estructural, social, económico y político. El primero hace alusión a la división de poderes y la correspondiente división de funciones y competencias dentro del territorio de un Estado. El segundo incluye las características socio-demográficas de la población meta. El tercero se relaciona con las variables económicas que determinan el costo-beneficio de la viabilidad de una política y, por último el entorno político refiere a las aptitudes de la ciudadanía acerca de la política (Birkland, 2005).

Otros autores señalan la importancia de incorporar dentro del sistema político, a los actores institucionalizados, correspondientes a los grupos de la sociedad que se organizan de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar las decisiones del gobierno, como los partidos políticos, los movimientos sociales y los grupos de presión. Otro aspecto a considerar son los

elementos institucionales, conformados por el entorno estructural de Easton y las reglas de interacción entre los poderes políticos y la sociedad (Alcántara, 1995).

Las estructuras normativas insertas en las instituciones condicionan la creación de una política, dado que son la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, por lo cual, las instituciones son un medio determinante por medio del cual los participantes desarrollan incentivos estratégicos ante las demandas y alternativas que plantean ante la autoridad competente, para así influenciar el resultado en cuestión (Zurbriggen, 2006).

La perspectiva analítica de las políticas públicas basada en el institucionalismo centrado en los actores explica el cambio en una política al relacionar al actor con la estructura, permitiendo entrever las dinámicas de poder en la actuación de los actores dentro de una comunidad de política con la estructura normativa, a través de los *modos de interacción que se ven condicionados por las estructuras institucionales de cada área de la política pública* (Zurbriggen, 2006)

De lo anterior, es posible observar como el sistema político intrínsecamente condiciona a partir de los elementos institucionales como; la constitución, las leyes, normas o reglamentos, la manera en que pueden organizarse y actuar los actores. En Costa Rica, la Constitución establece la libertad de asociación y la libre expresión, permitiendo así a los individuos organizarse en grupos para transmitir sus demandas e intentar influir en los procesos de toma de decisiones.

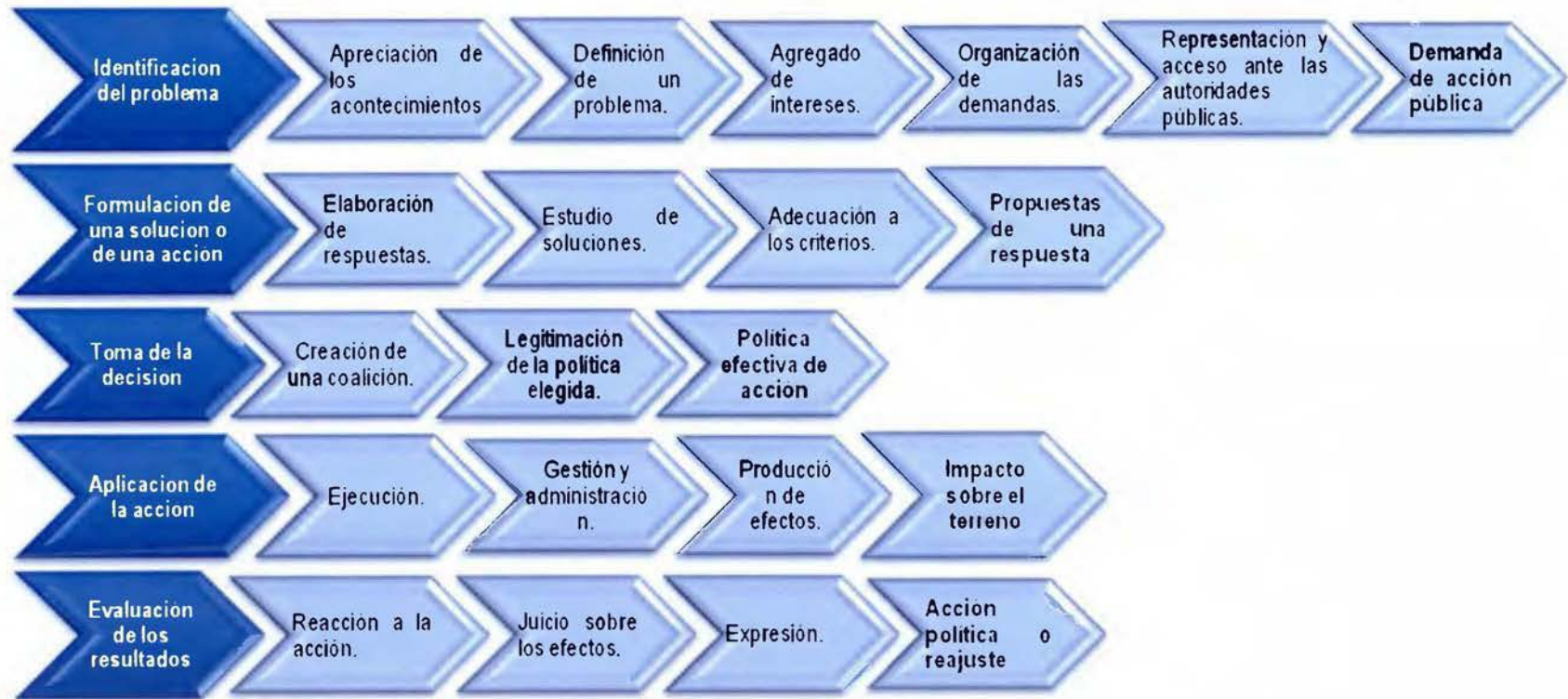
Sin embargo, el hecho que la estructura política-legal permita la creación de asociaciones o grupos, no significa que estos puedan actuar libremente, ya que también se limita su accionar prohibiendo las manifestaciones violentas o la obstrucción de vías públicas nacionales.

Según Birkland (2005), los actores oficiales del proceso de política pública están compuestos por los organismos de gobierno entre los que destacan las legislaturas, el poder ejecutivo y los organismos administrativos involucrados en el proceso en

virtud de las potestades emitidas por ley, por lo que tienen el poder de crear y hacer cumplir la ley. Cada organismo de gobierno desempeña un rol en las fases de política pública (Ver Figura N° 1).

En el caso de la política de venta ambulante de la MSJ, el órgano deliberante o concejo, se encuentra integrado por los regidores y síndicos, los cuales han tenido como atribuciones dictar el reglamento para el funcionamiento de tales actividades, así como también, el establecimiento de acuerdos con las asociaciones de vendedores ambulantes que laboran en condiciones de ilegalidad según la normativa de la Municipalidad.

**Figure 1: Ciclo de la Política Pública
Según Jones (1970)**



Fuente: Roth, André (2009). Formulación, implementación y evaluación. Tomado y adaptado libremente de Meny, Thoening (1992).

A su vez, la elaboración e implementación de una política dictada por el concejo depende de factores internos, en especial del balance partidista y el control que éste permite sobre la agenda legislativa (Birkland, 2005).

En relación al papel que desempeña el ejecutivo municipal en materia de la política de venta ambulante, destaca la facultad de crear leyes por decreto ejecutivo y la capacidad de veto por parte del alcalde municipal. Esto es relevante, dado que, desde 2004 el Concejo delegó a este organismo la función de fijar la política en materia de comercio en la vía pública. Por último, el cuerpo administrativo y de burócratas tiene como competencia la gestión de la política de gobierno.

Los actores no oficiales se caracterizan porque su participación en el proceso político no es en función de sus deberes conforme la Constitución o la ley, es decir que su modo de participación no se encuentra legalmente estipulado. Sin embargo, no todos los involucrados en un proceso político son considerados actores, esto dependerá de la relevancia política del accionar de quienes se encuentren implicados en el mismo (Birkland, 2005).

La intervención de los actores no oficiales en el proceso político, específicamente durante la formulación e implementación de políticas públicas, se fundamenta en la necesidad de introducir sus demandas e intereses en la agenda política institucional. Por ello, desempeñan un rol fundamental en el proceso evolutivo del desarrollo de las políticas.

Para introducir estas demandas es necesaria la construcción del problema por parte de los actores no oficiales involucrados en el proceso de formulación de la política pública. De esta se desprenden los asuntos y las soluciones que se incorporaran en los distintos niveles de la agenda y en consecuencia del debate público. Estos actores deben ganar la atención del público y de los tomadores de decisiones sobre su percepción del problema y las soluciones que proponen, para

así aumentar las posibilidades de obtener mayor atención y de establecer sus intereses en la agenda institucional y decisoria (Ver cuadro N°1).

Los actores no oficiales desempeñan un rol relevante en el proceso de formación de las políticas públicas y poseen por tanto una relevancia analítica en la formalización de una explicación que incorpore el papel de la acción colectiva (Laumann y Knoke, 1987). Por lo tanto, las políticas públicas deben considerarse como una práctica o un proceso social, impulsado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas y el establecimiento de incentivos de acción colectiva entre individuos, comunidades, empresas o instituciones públicas y no como decisiones verticales que no toman en cuenta la influencia de las bases sociales (Abarca, 2002).

Para lograr impactar efectivamente la dinámica de toma de decisiones, los actores pueden y deben crear mecanismos de interacción. Sin esta interacción su capacidad de intervenir en la formulación e implementación de la política pública será menor y sus intereses no podrán verse reflejados.

Cuadro 1. Niveles de la Agenda

Agenda universo	Lista de las ideas posibles que podrían avanzar en la sociedad.
Agenda sistémica	Cualquier idea y/o problema que puede considerarse para el proceso de políticas públicas entra al ámbito normativo-legal (donde existe autoridad gubernamental).
Agenda institucional	Grupo de ideas y/o problemas que están siendo considerados en el proceso de políticas públicas por instituciones gubernamentales (ejecutivo, legislativo, judicial).
Agenda decisoria	Donde se hallan las ideas y/o problemas que serán decididas, llevadas a cabo, por el gobierno (leyes, casos judiciales, decretos, etc.).

Fuente: Elaboración propia con base en Birkland (2005).

Los actores que forman parte de una comunidad de política se movilizan en función de sus intereses. Sus interacciones les llevan a agruparse en torno al

principio de reciprocidad de las perspectivas, el cual establece que los individuos se relacionan entre sí cuando estos experimentan el mundo de forma similar, permitiendo la construcción de proyectos comunes para la obtención de beneficios, esto deriva en consecuencias en la vida de los demás (Luckmann, 1996).

A partir de estas coaliciones que se gestan producto de las interacciones, los diversos miembros de la comunidad de política incrementan su capacidad de impactar la toma de decisiones. En la presente investigación se observa cómo los empresarios se han organizado mediante cámaras empresariales, muchas en función de la actividad que desempeñan y trabajan conjuntamente por la consecución de sus intereses. Por su parte, los vendedores ambulantes se han agrupado en asociaciones para aumentar su capacidad de realizar demandas.

Para influir en las decisiones públicas, las comunidades de política van a depender de los recursos proporcionados por el entorno, a su vez este entorno estará compuesto por reglas institucionales, condiciones socioculturales o naturales, socioeconómicas, la opinión pública y la mayoría parlamentaria o de gobierno, estas a su vez, influyen sobre el dominio de política y sus actores y actúa como proveedor de coerciones, limitaciones y recursos (Roth, 2008).

Las reglas constitucionales costarricenses, brindan a los empresarios y vendedores ambulantes el derecho de asociación y libre expresión, independientemente de la situación legal de estos grupos, es decir, a pesar de que los vendedores ambulantes actúan al margen de la ley, la misma los protege y les brinda la posibilidad de asociarse libremente.

Las realidades cotidianas percibidas por los vendedores ambulantes y el sector empresarial son distintas. Por ende, su manera de visualizar la problemática y las soluciones son diferentes y cada uno debe recurrir a modos de acción que les permitan colocar sobre la opinión pública y la autoridad, su concepción del problema y de esta manera posicionar las soluciones de su interés en la agenda institucional.

Entre los modos de interacción que utilizan los actores no oficiales se encuentran los repertorios de acción colectiva, entendidos como el resultante o actuación conjunta de un grupo en busca de intereses comunes, el cual no es un fenómeno espontáneo, sino un proceso deliberado de evaluación de costos y beneficios que se desprenderán de las acciones realizadas por los miembros que lo conforman (González, 2006).

Para lograr la consecución del interés que persiguen, desestimulando o impulsando una política pública, los actores –articulados ahora como grupos de presión ante la política- pueden recurrir a diversos repertorios de acción colectiva. Este es el caso de los mecanismos tradicionales, por medio de los cuales se movilizan dentro de la esfera político-legal existente. Tales como, la interposición de recursos de amparo por parte de las asociaciones de vendedores ambulantes contra la autoridad local, así como la alteración del orden público por medio de manifestaciones o huelgas de corte pacífico.

Para que los repertorios de acción colectiva que ejecutan los grupos de presión sean eficientes, es necesario que cuenten con elementos, tales como su autonomía frente al exterior, es decir, la segmentación o separación del grupo respecto a otros grupos sociales (González, 2006). Además, a nivel interno de la organización debe existir cohesión e integración. Asimismo, las oportunidades políticas abren el camino para desarrollar los repertorios de acción colectiva, ya que las posibilidades de influir en el gobierno aumentan o disminuyen en función de dimensiones como; la apertura o cierre relativo del sistema político institucionalizado; la estabilidad o inestabilidad de un amplio conjunto de alineamientos de la élite; la presencia o ausencia de aliados en la élite, y la capacidad y propensión del Estado para la represión (McAdam, 1995).

Otro elemento importante al cual pueden recurrir los grupos es actuar sobre la opinión pública. Al respecto, Meynaud considera que esta acción busca “gravitar” sobre la posición y las decisiones de las autoridades, dado que será más difícil tomar medidas en contra de un grupo que goza de una fuerte corriente de opinión

favorable. Con esto, se trata de persuadir a la autoridad de que el público simpatiza con las reivindicaciones presentadas o con las causas defendidas por determinado grupo (Meynaud, 1978).

La capacidad de los diversos grupos que componen la comunidad de política de utilizar efectivamente los repertorios anteriormente mencionados, genera relaciones de poder favorables a unos actores sobre los otros, permitiendo a unos posicionar sus intereses en la agenda institucional con mayor facilidad.

Algunos elementos que influyen en el peso relativo de los actores y en su capacidad de impactar las decisiones de la autoridad son el número de miembros, la capacidad financiera, el factor organización, el estatus social, la información y la capacidad de comunicarse con los tomadores de decisión, esto permite a los actores contar con mayores probabilidades para gestar acciones sobre las actuaciones de otros, sean estos otros actores o autoridad. (Meynaud, 1978).

De lo anterior, se considera que los empresarios aventajan a otros sectores en términos de poder, debido a su capital financiero y su capacidad de organización, es principalmente de estos elementos que se derivan las posibilidades de ejercer una mayor presión por parte de los empresarios ante el gobierno, y así velar de esta manera por la consecución de sus intereses. Al respecto, Limdblom (1991) destaca:

...la posición privilegiada de la empresa privada en la elaboración de políticas públicas deviene de la asociación entre el mercado, la empresa privada y la democracia, que a su vez resultan en consecuencias para el proceso de elaboración de políticas públicas.

La posición de las empresas privadas, así como el tipo de cargos públicos que desempeñan los directivos de estas empresas facilitan la comunicación con las autoridades encargadas de formular políticas públicas, además, la capacidad de movilizar recursos por parte de los empresarios hacia las campañas políticas es uno

de los elementos más significativos, ya que permite a los empresarios beneficiarse del ejercicio público al controlar a los gobernantes mediante métodos como la persuasión y el intercambio.

Sin embargo, ante la existencia de acciones colectivas como las mencionadas anteriormente, los grupos de presión restantes encuentran mecanismos para luchar contra este desbalance de poder que favorece en ocasiones al sector empresarial. Por medio de repertorios de acción colectiva, estos grupos pueden generar perturbaciones y conflictos que aquejen a la autoridad y que incluso pueden llevar a la inestabilidad y poner en riesgo la permanencia del sistema.

A pesar de esto, el sistema se encarga de coordinar y subordinar toda clase de acciones, que ponen en riesgo su existencia, esta subordinación de la acción social Habermas la denomina *racionalización o institucionalización de la acción*. Al respecto, el autor expone que para lograr esta subordinación, se pueden utilizar los procesos de socialización, ya que por medio de estos se da la reproducción cultural de los esquemas de comportamiento -estos básicamente establecen que comportamientos son aceptados y cuales censurados en la vida en sociedad-, a partir de esto, las acciones de los individuos [grupos] quedan coordinadas a través de las relaciones interpersonales [inter-grupales], esto genera una serie de obligaciones entre los individuos, que los hace actuar de acuerdo a las normas establecidas (Habermas, 2002).

1.1.2. Enfoque de coaliciones de incidencia

La estructura del debate actual en cuanto a cómo diseñar y comprender las políticas públicas, así como su proceso de formulación gira en torno a dos perspectivas básicas tales como el imperio de la ley y la mayor participación. La primera se fundamenta en el modelo de arriba hacia abajo, este sigue los modelos formales y legales del proceso y supone que la política pública sería y debería desarrollarse mediante acciones legislativas, así mismo presupone objetivos claros y herramientas precisas para alcanzarlos.

El segundo es la base del modelo de abajo hacia arriba, el cual supone que la puesta en práctica de la política pública debería estar en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores del gobierno, por lo tanto, el proceso de política pública debería organizarse para reflejar de manera más directa las demandas de lo que constituye la arena de elaboración de políticas, así como los deseos de las masas. La formación de políticas públicas se abriría a diferentes influencias en vez de reflejar principalmente las ideas de los funcionarios elegidos y nombrados (Peters, 1995).

Para el análisis y la adopción de un modelo explicativo del objeto de estudio se ha tomado en cuenta que las políticas públicas no parten de cero, sino que son reflejo de un proceso evolutivo. Al respecto, Pallares (1998) considera que las políticas públicas se encuentran durante su proceso de aplicación en una redefinición continua y que esta puede estar sujeta a cambios según sea su rendimiento, es decir, en función de su efectividad y el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada.

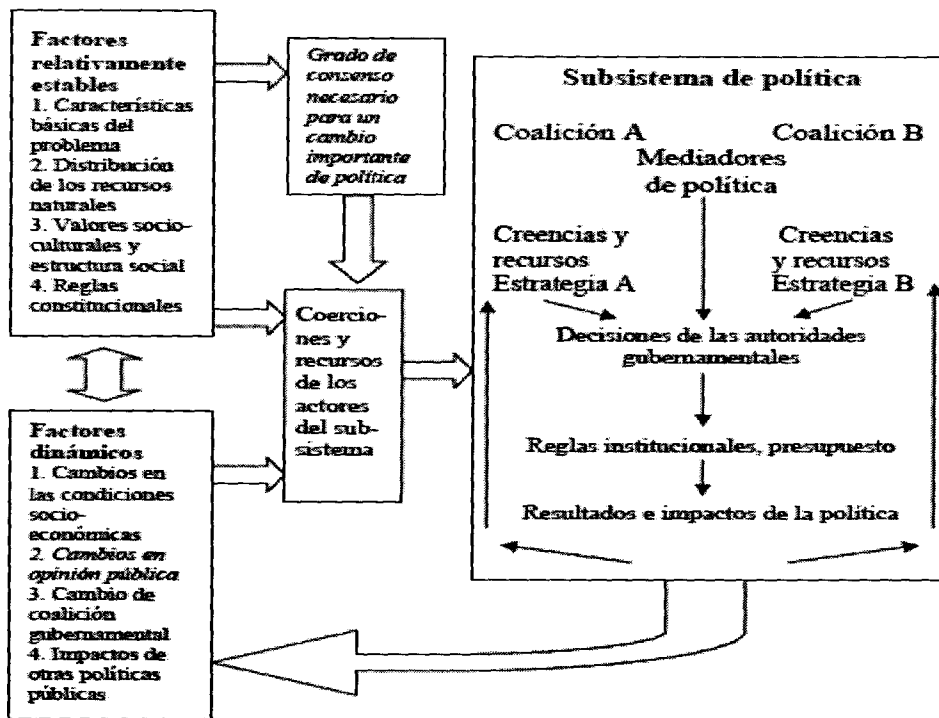
De lo anterior, se considera que el enfoque de coaliciones de incidencia proporciona elementos útiles para el análisis del objeto de estudio, ya que el mismo plantea que la unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino a un “**dominio de política**”, compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema de política o en una controversia. A pesar de esto, el modelo no excluye a los actores oficiales, debido a que se considera vital el análisis de actores de todos los niveles gubernamentales activos en el proceso de formulación e implementación.

Este modelo, también permite introducir elementos como; las creencias, las percepciones de relaciones causales, la importancia del problema, el contexto y los intereses de los actores, todo lo anterior en un único esquema-guía, ofreciendo así la perspectiva de seguir a través del tiempo la influencia sobre la política

pública de varios elementos: actores, contexto, ideas, información, cambios tecnológicos (Roth, 2008).

En síntesis, este modelo plantea cómo en los dominios de política, los actores se estructuran en comunidades de política, cada una basada en un sistema de creencias específico, las cuales compiten entre ellos para influir en las decisiones públicas usando de manera instrumental los recursos que les procure el entorno del subsistema (Véase figura 2).

Figure 2. El marco Coaliciones de incidencia.



Fuente: Sabatier, (1999), pp. 121 y 149. En cursiva se señalan las adiciones realizadas en 1998 sobre el modelo inicial.

1.1.3. Cambios en la política

Al considerarse la política pública un proceso dinámico y no lineal en el tiempo, las transformaciones acaecidas en el contexto institucional, en la comunidad de actores y en el entorno económico, político, social y estructural, permean la forma de concebir el problema y las soluciones de parte de los actores oficiales y no

oficiales. Por lo que las constantes retroalimentaciones en el sistema implican la formulación de nuevas demandas, lo que tiene como consecuencia cambios en la política.

Los cambios en la política también se encuentran sujetos a los modelos de análisis. Por ejemplo, el paradigma post positivista argumenta que el viraje de la política implica un cambio en el núcleo duro de la política, es decir, la “nueva política” se desarrolla a partir de nuevos postulados por los cambios en el gobierno (Roth, 2008).

Otro razonamiento se encuentra ligado las fases de la política pública, en especial al proceso de evaluación sucedido después de la implementación, ya que al determinarse el éxito o fracaso del plan de acción se deben considerar si el planteamiento del problema y las soluciones propuestas son las más acertadas.

Las coaliciones de actores no oficiales también influyen en el cambio de la política, estas pueden utilizar estrategias para el retraso de la política con la finalidad de detener una acción no deseada o echar atrás y rediseñar el desarrollo de una política, debido a la variabilidad de las prioridades en el tiempo (Benjamín, 2007).

La variabilidad de las prioridades en el tiempo y la inclusión de otros actores oficiales y no oficiales en una política determinada y la interconexión de dominios de política, pueden reconfigurar un cambio en el universo de ideas que integran la problematización del problema público sujeto a política y por ende, una revalorización de las alternativas planteadas en la agenda de gobierno, en las cuales se vislumbra el cambio en las relaciones de poder entre los miembros de las coaliciones participantes de la política.

Capítulo II. Diseño de investigación

En el presente capítulo se perfilan los diferentes elementos operativos que se desprenden de la hipótesis planteada, así como las técnicas de investigación y fuentes de información que serán utilizadas con el fin recaudar la información necesaria para abordar el objeto de estudio.

De la hipótesis presentada en el acápite anterior se desprende la unidad de análisis de la presente investigación, concebida como el proceso de formulación e implementación de la política pública municipal sobre venta ambulante, por lo tanto, se toma en consideración las acciones e inacciones efectuadas por la Municipalidad de San José, las organizaciones empresariales y las organizaciones de vendedores ambulante para atender la situación referente a las ventas en la vía pública en los cuatro distritos donde existe mayor presencia de las mismas.

2.1. Operacionalización de la unidad de análisis.

De la unidad de observación planteada, se desprenden cuatro variables de análisis. Inicialmente la variable dependiente es el resultado concreto de cambio que se produce en la política pública de venta ambulante de la Municipalidad de San José en el año 2004, que pasa de ser una política de reordenamiento de las ventas ambulantes a ser una política represiva destinada a eliminarlas. Por otra parte, se visualiza una variable independiente determinada por el peso relativo de las organizaciones vinculadas al mundo empresarial y ambulante.

También se identifica una variable de interdependiente y una variable de control que favorecen la explicación causal entre la variable dependiente e independiente, la primera se compone por la relación entre los dominios de política- de regeneración urbana y venta ambulante- en el año 2004, que produce un cambio en la comunidad de política y afecta el peso relativo de los actores involucrados en el proceso en estudio.

La variable de control hace referencia a la situación política de la Municipalidad de San José, ésta alude a rasgos como: la composición partidaria del legislativo municipal, el partido político al frente del Ejecutivo Municipal y el rol del alcalde. En la Figura N° 3 se ilustra la relación entre estas variables.

Figure 3. Esquema de las variables de análisis dependiente, independiente y de interdependencia.



Fuente: Elaboración propia.

La variable interdependiente radica en la articulación entre los dominios de política- de regeneración urbana y venta ambulante- en el año 2004, esta incorporación de un dominio de política distinto al de venta ambulante implicará a su vez, el agregado de nuevos actores e intereses que se conjugan-o no- con los intereses del dominio existente. Aspectos que se desarrollarán para analizar la incorporación de un dominio nuevo serán: temas en la agenda institucional, cambio en los temas que se discuten a nivel del legislativo municipal, contenido de los acuerdos referentes a la venta ambulante en el legislativo municipal y los objetivos de los dominios de política.

La variable independiente recae en el peso relativo de las organizaciones del sector empresarial y ambulante para impactar la agenda institucional y decisoria de la Municipalidad de San José, respecto a la venta ambulante. Los actores no oficiales cuentan con diversos mecanismos para influir en las decisiones gubernamentales de manera favorable a sus intereses, por lo tanto, se estudiarán

los repertorios de acción colectiva de los cuales puedan hacer uso las organizaciones- –tanto empresariales como ambulantes- para incidir en las decisiones municipales respecto a la venta ambulante, se observará si existió un cambio el tipo de repertorio utilizado por las organizaciones antes del cambio en la política de venta ambulante, así como el resultado obtenido luego de su uso. Conjuntamente se analizarán los recursos de poder con los que cuentan estas organizaciones, tales como: la estructura de alianzas y de conflictos, y la capacidad de incidir en la agenda decisoria de la MSJ.

Por su parte, el viraje en la política pública referente a la venta ambulante, específicamente el cambio de una política enfocada en el reordenamiento de estas a una política destinada a eliminarlas, es considerado como la variable dependiente de la investigación. Para determinar este cambio en la política, se abordarán los acuerdos concretados entre la MSJ y las organizaciones de vendedores ambulantes - cantidad de acuerdos, sino principalmente, el contenido de los mismos-. Además, se analizará la manera en que la MSJ y las organizaciones del sector empresarial y ambulante definen la problemática de la venta ambulante, para contraponer esta definición se compararán el tipo de demandas planteadas por las organizaciones y las soluciones que la MSJ presenta ante las mismas.

Otros aspectos a tomar en consideración para determinar este cambio en la política de venta ambulante, es el uso del espacio público por parte de los vendedores ambulantes y las facilidades que se les presentan para apoderarse del mismo. También se examinará la capacidad de la MSJ para reaccionar y enfrentar la situación de la venta ambulante en los cuatro distritos centrales; específicamente los dispositivos estratégicos, recursos financieros y humanos, así como las coaliciones con las que cuenta la MSJ para hacer frente a la situación.

2.2. Fuentes de investigación

Para abordar y desarrollar las variables anteriormente expuestas – independiente, dependiente, interviniente y de control-, se procura acceder a diversas fuentes de información, tanto primarias como secundarias. Las actas de la Municipalidad de San José, correspondientes al periodo 1990-2006, representan el principal insumo de esta investigación. Estas actas documentan las discusiones alrededor de las decisiones tomadas en el seno del Concejo Municipal referentes a la venta ambulante, así como la rendición de cuentas por parte del Alcalde ante este Concejo.

De manera complementaria, se utilizarán los Informes Anuales de Labores, así como los Planes Anuales Operativos correspondientes al periodo 2002-2006, con el fin de comparar las propuestas del Ejecutivo Municipal con los resultados obtenidos en este periodo esto referente a la venta ambulante.

Así mismo, para desarrollar la variable interdependiente y el involucramiento de otro dominio de política, se utilizarán otros documentos oficiales, tales como: el Informe de la Comisión de Regeneración Urbana y Repoblamiento de San José y el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2007 (PDM), los cuales contienen las directrices de la política concerniente a la regeneración y repoblamiento urbano en los cuatro distritos centrales del cantón San José⁹.

Otra fuente de información a considerar es la *prensa escrita*, en esta se encuentran documentados acontecimientos referentes a la problemática de la venta ambulante, como las acciones implementadas por la Municipalidad de San José y, las posiciones de los distintos actores ante la situación que se enfrenta. Los medios que se utilizarán principalmente son: *Diario Extra*, *La Nación*, *La República*, entre otros.

⁹Estos documentos se pueden encontrar en el Archivo de la Municipalidad de San José.

De manera complementaria se utilizarán informantes calificados, entiéndase por estos, personas que por su conocimiento e involucramiento con la venta ambulante pueden colaborar con información necesaria para el desarrollo de la investigación.

2.3. Técnicas de Investigación

El presente trabajo se desarrolla basándose en dos técnicas de investigación principalmente, las cuales se describen en el presente apartado.

2.3.1. Análisis de contenido

El análisis de contenido atiende no solamente lo que se dice y como se dice, sino que busca identificar las causas o razones del porque se dice. Según Berelson (1952), el análisis de contenido se define como la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación; con esta definición se busca aclarar como el análisis de contenido intenta eliminar el carácter subjetivo de quienes emplean la técnica, ya que esta debe realizarse bajo acciones propias del análisis científico, para así validar sus resultados.

El análisis de contenido que se utiliza para abordar los acuerdos municipales y las noticias sobresalientes en los medios de comunicación escrita es de tipo pragmático, ya que busca clarificar signos a partir de la causa o el efecto probable, por ejemplo, cuantas veces se dice algo que puede tener un efecto en la manera que se construye o define la situación de la venta ambulante en San José y que posteriormente repercutirá en las acciones que se implementan (Abarca y otros, 2012).

Para el estudio de los acuerdos municipales, noticias e informes las unidades de análisis serán los temas que se abordan y los caracteres, entendiéndose como los personajes o actores, esto con el fin de determinar el papel que desempeñan las organizaciones de vendedores ambulantes y empresariales, así como para

establecer los temas prioritarios del ejecutivo y legislativo municipal respecto a su agenda institucional.

2.3.2. Entrevistas semiestructuradas

Se considera la entrevista semiestructurada más óptima para generar información útil para el desarrollo de la investigación, debido a que esta permite al entrevistado narrar experiencias, opiniones y puntos de vista; pero a su vez, le permite al entrevistador preparar de antemano una serie de preguntas para obtener el tipo de datos que se desean recabar (Abarca y otros, 2012).

Las entrevistas semiestructuradas se realizarán durante la fase exploratoria de la investigación, con el propósito de establecer y comprender la situación de la venta ambulante, así mismo se utilizarán para comprender la perspectiva general de la Municipalidad respecto a las demandas de las organizaciones empresariales y ambulantes.

Los entrevistados serán previamente notificados del motivo de la entrevista y del uso que se le dará a la información que brinden y según solicitud se mantendrán sus nombres bajo anonimato.

2.4. Caracterización del estudio

El estudio propone una investigación de carácter descriptivo-relacional. Es descriptiva, en tanto trata de describir cómo opera la política pública referente a la venta ambulante, por ende, las acciones efectuadas por la MSJ referentes a esta situación, así como los dispositivos estratégicos de los distintos actores involucrados para influir en la agenda institucional de la MSJ. De acuerdo a lo anterior, la investigación es de carácter relacional, en cuanto pretende hacer comparaciones de los elementos anteriormente mencionados, así como entre los distintos actores involucrados e intenta relacionar fenómenos referentes al proceso

del cambio en la política pública de venta ambulante, durante el periodo 2002-2006.

El estudio tiene una dimensión espacial de alcance local, debido a que la implementación de la política pública de venta ambulante de la MSJ se concentra predominante en los distritos del Carmen, La Merced, Hospital y Catedral. En términos de la dimensión temporal, el objeto de estudio se encuentra ubicado en el periodo 1990-2006, ya que es a partir del año 2004 que la Municipalidad de San José cambia su accionar respecto a la venta ambulante reflejándose en el viraje de una política de reordenamiento de la venta ambulante a una política predominantemente represiva destinada a eliminarla, por lo tanto, este periodo de estudio permite identificar las acciones previas y posteriores al año en el cual se gesta el cambio en la política.

Capítulo III. Contexto laboral y normativo del comercio en vía pública

3.1. Contexto laboral del comercio en vía pública

El comercio en la vía pública se circunscribe dentro de un ámbito sociopolítico y económico que tiene explicaciones tanto en el nivel sistémico como en la cotidianidad de quienes la viven. Por ende, una política pública a escala local para este sector de la economía informal es permeada por los acontecimientos acaecidos en el contexto nacional y local.

En el contexto nacional, el viraje hacia una economía neoliberal impulsada por las reformas económicas de las décadas de los ochenta y noventa, impactaron en la estructura productiva y laboral de la sociedad. Uno de estos impactos fue el crecimiento paulatino de la informalidad y la precariedad laboral.

La informalidad urbana, como la que nos interesa, concretamente, en la provincia San José, se considera acá como una consecuencia de la pobreza estructural producto de los estilos de desarrollo. En la segunda mitad del siglo el comercio en vía pública se encontraba conformado por el excedente de mano de obra, producto de las migraciones internas del campo a la ciudad y de los sectores urbanos empobrecidos. En ese momento el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones no fue capaz de lograr que el incremento de las oportunidades de empleo se correlacionara con el ritmo de crecimiento del producto interno bruto (Pérez, 1998).

A partir del proceso de estabilización y ajuste estructural que tiene lugar a partir de los 80's, emergen en el sector informal los denominados "nuevos pobres". Esta categoría engloba a aquellos sectores en situación de pauperización, que como resultado de la crisis y las políticas de ajuste estructural tienen que recurrir a actividades de subsistencia, propias de la economía de la pobreza (Pérez, 1998).

A estas transformaciones domésticas se suman los flujos migratorios, especialmente de personas centroamericanas, colombianas y caribeñas, lo que implica una transferencia de las características de la población a las actividades económicas informales, que saturan y densifican el espacio público en los parques, aceras y calles, siendo este el caso del crecimiento de la venta ambulante.

Con este telón de fondo, en el ámbito local se agrega la falta de planeamiento y de control efectivo de los procesos de urbanización en la capital josefina. Ello se evidencia, por ejemplo, en la ausencia de directrices precisas en materia de desarrollo de la zonificación espacial, urbanización, construcción, mapa oficial, renovación urbana y la problemática vial (Jenkins, 1977).

Se desprende de estas diversas tendencias socio-laborales la complejidad de una política pública que responda eficazmente a las necesidades del cantón Central de San José. El comercio en vía pública posee múltiples factores explicativos y causales, que a su vez, se interrelaciona con otras problemáticas propias del espacio local, y que deben ser tomados en consideración de manera conjunta, para afrontar el constate crecimiento del sector y la consecuente saturación de los espacios públicos josefinos.

3.2. Contexto normativo de la venta ambulante

La venta ambulante en el cantón Central de San José se remonta a 1929, cuando según la crónica periodística, *pintorescas mujeres y sus niños salían a las calles capitalinas a vender gallinas, sobre la calle 3, frente al teatro nacional* (Prensa Libre, 10 de noviembre 1997). Sin embargo, no es hasta la década de 1980 que el Estado regula dichas actividades mediante la promulgación en el poder legislativo de la Ley de Ventas Ambulantes y estacionarias de 1981 (No. 6587), que reconoce la competencia jurídica de las municipalidades sobre este tema.

Anteriormente, la toma de decisiones en esta materia se encontraba en instancias del gobierno nacional en tanto a los poderes ejecutivo y legislativo le

correspondían dar carácter normativo mediante la emisión de leyes y decretos, que regulasen o prohibiesen el comercio informal y al gobierno local le concernía acatar las disposiciones de las leyes emitidas. Con la emisión de la Ley No. 6587 la planificación y control del comercio en vía pública pasa a ser dominio de las municipalidades, ya que estas deberán dictar los reglamentos según lo expresado en la normativa.

Ejemplo de lo contrario es la Ley No. 5285 Reforma Adquisición Inmueble Terminal Coca Cola de 1973, mediante la cual se obligó a la MSJ a construir un mercado que alojara las ventas ambulantes. Igualmente, en el artículo 6 se visualiza, que la toma de decisiones le competía al gobierno nacional, ya que asevera que los vendedores que ocuparan los puestos son los determinados en el estudio realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, esta ley dispone como se utilizarán los fondos e indica el plazo en el cual la MSJ deberá trasladar las ventas ambulantes, estacionarias y callejeras al inmueble. Además, prohíbe la extensión de patentes de ventas callejeras o estacionarias para operar en las vías públicas del país y sanciona con despido a los funcionarios que lo permitan¹⁰. No obstante, en la Ley de impuestos de patentes de actividades lucrativas de la Municipalidad de San José de 1975(No. 5694), establece que las personas físicas o jurídicas pueden solicitar una patente y que deberán pagar impuestos para ejercer actividades comerciales en un establecimiento o en forma ambulante.

La Ley No. 6587 del año 1981 establece los requisitos y prohibiciones generales para el ejercicio de la venta ambulante, así como la realización de un estudio social por parte de la Municipalidad, y el otorgamiento preferencial de licencias a personas con discapacidad y a otros que con anterioridad hayan desempeñado tal labor; debiendo ser estas personas costarricenses por nacimiento o por naturalización, con más de diez años de haber adquirido la ciudadanía. Además se recalca el hecho de su intransferibilidad.

¹⁰Mediante el artículo 9 de la Ley No. 6587 se derogan los artículos 8 y 9 de la Ley No. 4769.

Además, esta Ley entrevé tres aspectos, el primero concerniente al carácter familiar de las licencias, referido en el artículo tres. El segundo, dirigido a las instituciones y ministerios quienes les compete apoyar y coordinar junto con las Municipalidades las actualizaciones de la lista donde figuran las personas a quienes se les han otorgado una patente, con el propósito de ofrecerles un empleo cuando se considere oportuno. Entre esas instituciones y ministerios figuran; el Ministerio de Trabajo y el de Seguridad Social, por medio del Departamento de Empleo y el Instituto Costarricense de Turismo quien se encarga del diseño y la presentación de los puestos según el tipo de licencia. Por último, suscribe que la operacionalización de la Ley es competencia de los gobiernos locales, no obstante enfatiza que en los reglamentos que promulguen las municipalidades no podrán establecer zonas prohibidas en lugares que sean comerciales.

Con estas directrices se concibe el Reglamento de Ventas Ambulantes y Estacionarias de 1981, que rige actualmente el quehacer de la MSJ, señalando las potestades de la misma para el otorgamiento de una licencia en temas de exenciones, sanciones, ordenamiento urbano, comunicación interinstitucional y fomento de asociaciones. Entre las exenciones se destacan el otorgamiento de permisos temporales en días especiales y eventos de interés, en el caso de las sanciones –suspensión y cancelación- éstas tienen un carácter punitivo en cuestiones de alteración del orden público, y el uso inadecuado de la licencia., En el ámbito preventivo la municipalidad se reserva el derecho al retiro de una licencia de la vía pública, esto en caso de caducidad o renuncia.

El ordenamiento urbano se dispone en función de la conceptualización de venta estacionaria, desarrollándose en las vías públicas de uso comercial en espacios que no atenten contra la seguridad ciudadana, el libre tránsito peatonal y vehicular. Asimismo, se dispone una relación de subordinación con otros usos en especial con el comercio formal, argumentado que se prohíbe las ventas en vitrinas de comercios establecidos cuyos dependientes, productos y/o publicidad ocupen la vía pública para ejercer la actividad comercial. Por último, el gobierno local se reserva el derecho de reubicar los puestos por motivos de planificación

urbana o cuando lo considere conveniente sin necesidad de negociación con la contraparte.

Conforme a la comunicación interinstitucional se resalta la obligación de las instituciones del gobierno nacional a colaborar para que las decisiones municipales tengan el debido cumplimiento. Sin embargo, es necesario enfatizar que las disposiciones emanadas del reglamento no poseen sustento en la Ley, por lo que esta disposición no es de carácter obligatorio, a menos que se estipule en las funciones de las instituciones.

También resalta que el reglamento, a pesar de su nombre, no conceptualiza ni da potestad legal a la figura de venta ambulante, ya que según lo expresado en artículo 2:

Nadie podrá realizar el comercio en forma ambulante, salvo los pregoneros de venta de lotería y periódico, y en forma estacionaria en las vías públicas cuando obtenga la respectiva licencia municipal.

En síntesis, se observa que la normativa relacionada con el comercio en vía pública no conceptualiza los tipos de comercio ambulante, sino solamente el comercio en puesto fijo, dejando de lado las particularidades de este, como el grado de organización del trabajo; organizado o independiente, en puesto semifijo y/o ambulatorio, lo cual tiene implicaciones en el proceso re/formulación de una política pública.

Otro punto a señalar es la forma de concebir el comercio en vía pública desde el plano normativo. A este se le da un carácter peyorativo en función del trabajo formal, ya que estipula que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Municipalidad podrán buscar una fuente de empleo a las personas, compatible con sus posibilidades en una actividad productiva (Ley No. 6587, 1981). No obstante, asigna un carácter familiar a las licencias, por lo que desde la misma política se insta un ciclo de reproducción de esta forma de trabajo.

Por último, el paso del dominio de política del ámbito nacional al local posee implicaciones presupuestarias y políticas para la municipalidad, como la capacidad de negociación con diversos sectores de la población, y destreza en la formulación y ejecución de una política que brinde solución integral a la problemática.

Capítulo IV. Momento I: Tolerancia hacia la Venta Ambulante

A continuación se exponen los hitos de la política pública de venta ambulante en el periodo 1990-2001. Durante esta década el tema se visibiliza producto de la generación de opinión entre los actores oficiales y no oficiales, manifestándose la heterogeneidad de interpretaciones respecto a las causas, consecuencias y posibles soluciones de la venta ambulante como asunto de política pública.

Precisamente, bajo este momento caracterizado como tolerante, tiene lugar una cierta definición y construcción de la venta ambulante como problema público, que ingresa a la agenda institucional y que da paso a las discusiones que se presentan a lo interno del concejo para la canalización y organización de las demandas. Interesa considerar la construcción del problema desde al menos tres perspectivas: la del gobierno local; la de las cámaras empresariales; y de las organizaciones de vendedores ambulantes.

Este acápite consta de tres apartados, el primero hace referencia a las dinámicas de formulación e implementación de la política de venta ambulante en el seno de la MSJ. El segundo caracteriza a las organizaciones de vendedores ambulantes a partir de elementos internos y externos de la acción colectiva. Por último, se caracteriza el eje discursivo de las organizaciones empresariales, así como sus acciones individualizadas.

4.1. Municipalidad de San José

4.1.1. Ambigüedad en la comprensión y acciones hacia la venta ambulante

A inicios de 1990, la Municipalidad replanteó su accionar ante la venta ambulante, dado que la emisión de normativa, la construcción del Mercado de la

Coca Cola y las ayudas brindadas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), no habían abonado positivamente a una disminución de este sector de la economía informal. (Concejo, 1990)

Para 1990, el descontento por la proliferación de las ventas se refleja, por ejemplo, en la queja interpuesta por las autoridades del Teatro Nacional ante el concejo municipal. Como respuesta, este concejo opta por realizar operativos para decomisar mercadería en el sector que comprende Calle 3. Aduce, sin embargo, necesitar de la colaboración del Teatro, ya que la cantidad de vendedores ha venido en aumento y hacen falta recursos humanos y financieros para mantener la medida (Concejo, 1990).

Este mismo año el Concejo reformula la definición de la venta ambulante como problema en función de una moral estética, aduciendo que estas generan gran cantidad de desechos que ensucian y afectan a la ciudad, repercutiendo en la salud pública, la higiene y el ornato. Asimismo, se vinculan con el problema de tránsito vehicular y peatonal dada la aglomeración, la cual a su vez se asocia con hechos delictivos (Concejo, 1992).

La construcción del problema por parte de la CCCR, apunta a la competencia desleal; al aumento paralelo de la criminalidad y la decadencia de la seguridad personal (MSJ, Expediente 13954-37, 1994). En suma, desde el sector empresarial se denuncian asuntos que les afectan directamente, pero también se busca argumentar que es un problema que afecta el bien común y no solo el particular empresarial. Las organizaciones de vendedores ambulantes, por su parte, problematizan en función del acceso a una fuente de trabajo y el ejercicio del libre comercio.

A pesar que la problemática plantea aristas comunes entre el concejo y la CCCR, el ayuntamiento josefino plantea soluciones que garanticen el derecho al trabajo, pero que también aseguren el derecho de los peatones, dejando por fuera el argumento central de la CCCR –competencia desleal-. De esta manera la solución

propuesta al problema en el marco de la agenda institucional, es la reorganización y el control de la venta ambulante. Esta reorganización se justifica con la política de restructuración del espacio público para cambiar la imagen de la ciudad, ya que la Municipalidad considera que:

el desarrollo económico y social de los habitantes del Cantón, dependen en mucho del crecimiento comercial y económico en general de los Distritos Catedral, Carmen, Merced y Hospital, objetivo que se veía obstaculizado por el permanente deterioro del entorno capitalino y que venía provocando el traslado de importante comercio fuera del Cantón Central (Concejo, 1992).

Por ende, se considera necesaria la definición de una política coherente en consonancia con la normativa municipal –Reglamento de Ventas Ambulantes y Estacionarias-. En la Tabla N° 1, se presentan las acciones planteadas desde el concejo para atender la reorganización y control de la venta ambulante, durante el periodo 1990-1992 (Ver tabla N° 1) .

Tabla 1. Acciones implementadas por la MSJ hacia la venta ambulante, 1990-1992

1990
<ul style="list-style-type: none"> • Compra de inmuebles para la construcción de mercados periféricos en Hatillo, Pavas y San Sebastián. • Ferias Navideñas para dar solución provisional al sector, durante esta época. • Realización de operativos de ordenamiento de ventas por parte de la Sección de Inspección. • Solicitar colaboración al Ministerio de Salud. • No permitir el uso de parques en el Cantón Central para instalar ferias de ventas ambulantes • Desalojar a vendedores ambulantes del bulevar de la Avenida Central. • Solicitud de congelar el otorgamiento de nuevas licencias entre Calle 9 y 16, avenidas 5 y 10.
1991
<ul style="list-style-type: none"> • Los vendedores ambulantes o estacionarios deben probar que cumplen con los siguientes requisitos • Ser costarricense o tener más de 10 años de naturalización • Demostrar condición de minusvalido. • Demostrar que no ha transferido la licencia. • Declarar bajo juramento que no participó en los hechos del 22 de julio. • No estar en contra de las leyes sanitarias • Declarar bajo juramento que su puesto de venta no impide los accesos a entradas, ventanas de comercios establecidos, ni estan ubicados en las esquinas
1992
<ul style="list-style-type: none"> • Todo permiso de venta ambulante deberá ser dictaminado y aprobado por miembros de la Comisión de Ventas Ambulantes * • Ratificación de disposición de no otorgar más patentes ambulantes y estacionarias en el centro de San José. • Cancelar patentes que incumplan con el contrato. • Reubicar todo puesto que irrumpe significativamente el paso peatonal. • Identificar mediante gafete al patentado estacionario y ambulante • Impedir la explotación de más de un espacio público por una misma persona o familia • Dotar a la policía municipal de un listado de todos los patentados a efecto de que ejerzan control permanente sobre la actividad. • Prohibir las ventas de alimentos que utilicen cilindros de gas. • Realizar estudios sociales periódicos a los patentados para determinar la condición económica que justifique la continuación del disfrute de la patente. • Establecer tarifas fijas para vendedores ambulantes.

* A partir de 1993 queda a discreción del concejo municipal otorgar los permisos.

Fuente: elaboración propia, a partir de actas del Concejo, 1990-1992.

Llama la atención la ambigüedad de las propuestas, en tanto se orientan a dos tipos de trabajadores relacionados con el comercio en vía pública – patentados estacionarios y ambulantes, es decir, vendedores en puesto fijo y de ambulante, respectivamente-, y manifestaciones diversas de la actividad –legal e ilegal-, lo cual tiene implicaciones en la planificación y formulación de una política pública

de carácter integral¹¹. La misma Municipalidad ha sido incapaz de determinar mediante un mapa oficial las zonas comerciales y la cantidad de permisos por área. Como consecuencia, el aumento de las patentes estacionarias y ambulantes ha sido desorganizado.

No solo las medidas, sino también las acciones planteadas se caracterizan por ser contradictorias entre sí. Ejemplo de esto es la autorización de ferias en días festivos cuando se prohíbe la utilización de parques para instalar ferias de ventas ambulantes. Aunado a lo anterior, algunas de las medidas planteadas, como la de crear mercados periféricos, generan expectativas en los actores involucrados, pero carecen de viabilidad política y económica.

Asimismo, se visualiza que el Concejo actúa como instancia dictaminadora que responde a particularidades de un determinado momento, debido a la falta de claridad sobre cómo garantizar una reorganización y control efectivo de la venta ambulante en el centro de la ciudad, por ende, la toma de decisiones carece de la factibilidad operativa. Lo anterior, se ilustra en la carencia de resultados positivos de operativos, desalojos, congelación de patentes y requisitos solicitados, ya que no tienen impacto a corto a plazo en el control y la contención de la venta ambulante.

Sin embargo, a pesar de las decisiones tomadas en el Concejo, se continúan otorgando permisos y es recién en 1993 cuando se retoma de forma definitiva el acuerdo de no otorgar nuevas patentes ambulantes o estacionarias, que alcanzaban un total de 290 (Concejo, 1993).

Otro aspecto de la política pública de venta ambulante que caracteriza los primeros años de su formulación es la comunicación a nivel interinstitucional, pues en repetidas ocasiones la MSJ solicitó apoyo al gobierno nacional tanto a

¹¹Es conveniente enfatizar que el marco legal que regula el comercio en vía pública es el mismo para los diferentes tipos de actividades –estacionaria y ambulante-. No obstante, el Reglamento de Ventas Ambulantes y Estacionarias no define que se entiende por el comercio ambulante, sino que manifiesta quienes lo pueden llevar a cabo –vendedores de lotería y periódicos-.

nivel legislativo como ejecutivo. En el ámbito legislativo demandó acciones tendientes a dotar a la Guardia Civil y Guardia de Asistencia Rural, de los presupuestos mínimos indispensables para el control de los vendedores en las vías públicas y así garantizar la propiedad y seguridad ciudadana. Además, insta al Poder Ejecutivo a establecer coordinación con la Municipalidad en todo lo relativo a la búsqueda de soluciones a la problemática que plantean las ventas callejeras, por medio de la coordinación con los distintos Ministerios que deberían promover soluciones (Concejo, 1991).

A nivel interno de la Municipalidad, la intervención de la primera Comisión Especial de Ventas no fue significativa, ya que no pudo avanzar hacia el establecimiento de soluciones acordes con la capacidad operativa de la Municipalidad y en 1991 se determinó su disolución. No obstante, en 1993 por iniciativa del concejo se formó una nueva Comisión con el objetivo de realizar un diagnóstico y diseñar las acciones a implementar para ordenar y contener el crecimiento anárquico de las ventas callejeras (MSJ, Expediente 1050, 1994).

Figure 4. Conformación de la Comisión Especial de Ventas, 1991 y 1993.



Fuente: elaboración propia, a partir del Expediente 1050, 1994.

En cuanto a la incorporación de integrantes a la segunda Comisión Especial de Ventas, interesa destacar la incorporación de miembros del Concejo, lo cual habilita un flujo constante de información entre una instancia consultiva y una legislativa, ya que el Concejo es quien aprueba los permisos o patentes de ventas ambulantes y estacionarias. Por otra parte, se incorpora un representante del sector

de vendedores patentados dejando por fuera la delegación de las organizaciones de vendedores ambulantes.

A pesar del propósito inicial de la Comisión, esta se orienta a la resolución de situaciones particulares que generaban mayor conflicto entre los actores no oficiales valoradas como álgidas, caso de las ventas en Calle 8, cuya propuesta inicial consistió en la adquisición de una propiedad para convertirla en mercado en los mismos alrededores de la zona o la remodelación de 100 metros de la calle para convertirla en un mercado al aire libre, cuestión que fue rechazada por el comercio formal, *motivo por el cual se volvió al proyecto de compra de una propiedad* (MSJ, Expediente 1050, 1994).

También se continuó con el proceso de reubicación de patentados tanto ambulantes como estacionarios de lugares que se pretendía remodelar como la Avenida Central, la Plaza de la Cultura, plaza “Juan Mora Fernández” y Calle 3.

En el caso de las ventas ilegales se mantuvo el mismo planteamiento en cuanto a impedir el ejercicio de estas por medio de una acción sistemática de control, que consistía en la coordinación con Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Ministerio de Gobernación, Dirección General de Migración y Extranjería, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda.

A la vez, la Comisión entrevió las limitaciones para poner en marcha una política de construcción de mercados o de ofrecimiento de espacios públicos para los vendedores ambulante ilegales, ya que esto generaría un *círculo vicioso imposible de resolver por razones económicas e incluso de espacio urbano* (MSJ, Expediente 1050, 1994).

No obstante, a pesar de inviabilidad mencionada por la Comisión, el Concejo empieza a considerar la creación de un Mercado, lo que representaría la solución idónea para ubicar a los vendedores ambulantes que se encuentran en las calles josefinas. Por ello desde 1994 se empieza a considerar la opción de comprar la

fábrica de Tejidos de Leones para crear un mercado en una zona comercial y así desalojar los espacios públicos. Así se inician los trámites para la compra del inmueble sin antes realizar estudios para determinar si la zona donde se encontraba era la más apropiada para los fines estipulados o si los vendedores considerarían esta una solución viable (Concejo, 1994).

Esta solución se encuentra estrechamente relacionada con el objetivo de la MSJ de mejorar el entorno urbano, donde se pretende restituirle al centro de la ciudad capital, áreas de esparcimiento, que con el deterioro ocasionado por las ventas callejeras, se ha ido perdiendo a través del tiempo.

Para 1994 se destaca la creación de un nuevo Plan de Desarrollo Urbano (PDU) por parte de la Municipalidad de San José, por lo cual la planificación urbana pasa a ser el centro de atención esta. En este plan se consideran como ejes fundamentales la restructuración de los espacios públicos -aumento de zonas verdes, remodelación de parques, establecimiento de un sistema peatonal, espacios para ventas callejeras y ventas de artesanía, así como un programa de desarrollo residencial para poblar San José, y la restructuración vial debido a los graves problemas de tránsito que posee la ciudad (Concejo, 1994).

En síntesis, la ambigüedad de las acciones puestas en marcha por la Municipalidad para la reorganización y control de la venta ambulante, se visualiza en la inconsistencia entre el planteamiento del problema por parte del ayuntamiento, su discurso, las decisiones que se toman en el seno legislativo y lo que se implementa.

4.1.2. MSJ: Hacia una política pública tolerante de la venta ambulante

En 1995 se formula la “Propuesta de solución al comercio informal”, realizada por la Comisión Especial de Ventas y el Centro Coordinador de Evangelización y Realidad Social (CECODERS), que en aras de gestar una solución a la

inestabilidad producida por de las ventas ambulantes –legales e ilegales- en el centro de la capital josefina, plantea una serie de propuestas que pretenden controlar y posteriormente eliminar las ventas callejeras.

A continuación, se describen las propuestas más significativas desarrolladas por la Municipalidad de San José para atender el comercio informal en el casco central josefino entre el periodo 1994-2001. Estas incluyen los mercados periféricos, el Mercado Nacional de Artesanía – que se mantiene hasta la actualidad-, y las acciones implementadas en el marco de la “Propuesta de solución al comercio informal”. Esta última engloba las zonas de tregua temporales que fueron planificadas y negociadas con los involucrados y el Mercado Pasa de la Vaca.

4.1.2.1. Mercados periféricos

Desde 1990, las autoridades vislumbran como los espacios públicos están siendo acaparados por la venta ambulante ilegal, al punto de impedir el paso a los peatones y vehículos, haciendo difícil el acceso a los comercias, contribuyendo a la creación de desechos y afeando la ciudad. Por esta razón, empiezan a proponer acciones que contrarresten el aumento que se percibía en la actividad (Concejo, 1990).

Una propuesta planteada por la MSJ es la creación de mercados periféricos. El objetivo principal de estos era la descentralización las ventas callejeras, para así asear y rescatar los espacios públicos del centro de la capital. Este objetivo pretendía alcanzarse mediante la creación de mercados y ferias en comunidades como Hatillo, Pavas y San Sebastián.

Para 1997 se planteó la construcción del Mercado Cooperativo Plaza Metropolitana, en el distrito de Hatillo, este fue aprobado por el Concejo Municipal, sin embargo, el proyecto nunca fructificó debido a la oposición de los habitantes y vecinos de Hatillo. Por otra parte, en las comunidades de San Sebastián y Pavas se realizaron ferias matutinas los fines de semana, pero no se

logró concretar la construcción de algún mercado que ayudara a la descentralización de las ventas (Concejo, 1997).

Si bien es cierto, el Concejo tenía claro que la venta en vía pública en el centro de San José eran un problema social, económico y urbano; también tenía la claridad para comprender la necesidad del ayuntamiento de disponer con información actual sobre la situación, tanto de la venta ambulante como de las familias que ejercen la actividad, para así retroalimentar y fortalecer el diseño de acciones que plantean para que así respondan efectivamente a la realidad que acogía el Cantón (Concejo, 1990)

Ante la falta de información veraz, la Municipalidad solicita la creación de un estudio para comprender a cabalidad la realidad que le aqueja y así dejar de proponer acciones que no estaban brindando los resultados esperados.

4.1.2.2. Mercado Nacional de la Artesanía

Este mercado nace de la iniciativa de la Dirección Ejecutiva en coordinación con la Presidencia Municipal y el Concejo Municipal para desalojar de la Plaza de la Cultura a los vendedores de artesanía, camisetas y suvenires, en el mes de noviembre de 1994, con el objetivo de rescatar un espacio que se había perdido para el goce pleno de los josefinos.

Los vendedores desalojados de la Plaza de la Cultura fueron trasladados a Calle 13¹², entre Avenidas Central y Segunda, sin embargo, una vez instalados en este lugar, aceptaron ser organizados por la MSJ e iniciaron la lucha por la consolidación de un mercado para el sector de la artesanía y el turismo, objetivo en el que participaron el conjunto de los vendedores activamente (Concejo, 1995).

¹² La cual es declarada en 1995 como el Mercado Nacional de la Artesanía y Pintura y fue dotado de un reglamento general para que se atendieran las necesidades básicas del mismo.

La creación de este mercado marca un hecho importante en la reorganización de las ventas callejeras, ya que permitió ubicar a todos los vendedores de artesanía en un solo lugar, sacándolos así definitivamente de la Plaza de la Cultura, las aceras y bulevares josefinos.¹³ Se destaca de esta propuesta, la capacidad de diálogo entre la Municipalidad y los artesanos, los cuales no solo dieron muestras de organización, sino también, de colaboración y voluntad para generar soluciones al comercio callejero, permitiendo y acordando su traslado al costado oeste de la plaza de la democracia, lo cual permitió ordenar este sector (Concejo, 1995).

La voluntad y colaboración tanto de la Municipalidad como de los artesanos se vislumbró en el compromiso adquirido por ambas partes para que la Calle Nacional de la Artesanía cumpliera con su razón de ser, ordenar las ventas callejeras en el Cantón Central de San José. Por ejemplo, la Municipalidad se comprometió al barrido y colocación de basureros en el mercado, mientras la construcción de la primera etapa del proyecto fue financiada por los vendedores (Concejo, 1996).

A parte de la colaboración, aspectos como el establecimiento de un lugar estratégico y comercialmente viable para ubicar a los artesanos, el dialogo constante entre las autoridades municipales y las organizaciones artesanales para acordar la responsabilidad de las partes y el funcionamiento del mercado fueron trascendentales para determinar la estabilidad y el rotundo éxito de esta propuesta.

La capacidad de negociación entre la MSJ y este sector, así como la colaboración y compromiso de los artesanos para consolidar el mercado, son herramientas que pudieron ser utilizadas para demostrarle al resto de los sectores del comercio informal, la forma cómo se deben solucionar los problemas y cómo mediante el dialogo se pueden concretar propuestas viables en beneficio tanto de los comerciantes como del municipio josefino.

¹³Según consta en actas, un total de 174 familias se ven beneficiadas con la creación del Mercado Nacional de la Artesanía y Pintura.

4.1.2.3. Propuesta de solución al comercio informal

- *Zonas de Tregua Temporales*

En 1995, la Municipalidad de San José en busca de cumplir el objetivo de controlar y eliminar la venta ambulante generó en conjunto con CECODERS un estudio que culminó en la “Propuesta de solución del Comercio Informal en San José”. Su importancia radicó particularmente en ser el único estudio que se realizó en la década de los 90’s sobre el comercio informal, y a partir del cual se produjeron una serie de propuestas para solucionar las ventas callejeras.

En esta propuesta se conciben la venta ambulante como un problema social, económico, cultural y familiar, que requiere de políticas y acciones puntuales estratégicamente coordinadas y cuyas soluciones deben ser integrales y no solamente parciales. Cabe destacar que este no plantea políticas o soluciones concretas, sino una serie de pautas a tomar en consideración para que los programas que se gestionen cumplan el objetivo de eliminar las ventas ilegales.

El objetivo planteado fue ordenar el sector de comercio informal, para posteriormente eliminar las ventas callejeras en la ciudad San José. Para lograrlo se propuso la capacitación de las familias que se han dedicado al comercio informal como modo de subsistencia, con la finalidad de potenciar sus capacidades y habilidades, permitiéndoles así establecer una organización sólida que les permitiera desarrollarse en la actividad comercial (MSJ, 1995).

Precisamente en procura de un mejor ordenamiento, aseo, control y sectorización del desorden generado por las ventas informales distribuidas en el centro capitalino, así como la urgente necesidad de brindar una tregua temporal mediante la cual se lograra la ubicación de los vendedores ilegales en una zona previamente definida, se tomó la decisión de negociar con distintas organizaciones de vendedores ambulantes, tales como la Asociación de Vendedores Ambulantes (ACOVA) y Asociación Productiva de Vendedores Nacionales (ASPROVEN), la

creación de zonas de tregua donde los vendedores pudieran ejercer sus labores libremente sin temor a la represión (Concejo,1995).

Luego de varios estudios y en busca de una zona viable que permitiera el desarrollo económico de quienes se ubicasen en ella, la Comisión Especial de Ventas, ACOVA, ASPROVEN y la Iglesia Católica acordaron definir la Avenida Seis, entre Calle 12 y 0, y la calle 8 entre Avenida Dos y Diez, como zona de tregua temporal para uso y ubicación de vendedores ilegales (Concejo, 1995)¹⁴.

Es así como la MSJ y los vendedores ambulantes representados por estas asociaciones aprobaron las zonas definidas y se comprometieron a desocupar el resto de calles y avenidas de la ciudad de San José y la Municipalidad tomo la decisión de suspender el otorgamiento de nuevos permisos para ventas ambulantes temporales o permanentes en los cuatro distritos del Cantón Central de San José. La ubicación de los vendedores se realizó una vez que las respectivas asociaciones hubiesen presentado las listas de los asociados y se hubieran comprometido en forma individual con las condiciones acordadas con la Municipalidad.

Asimismo, se creó una comisión especializada que pudiera orientar las políticas en relación con el comercio informal, esta comisión fue la responsable de la regulación interna de la Zona de Tregua Temporal, así mismo de la elaboración del reglamento correspondiente para su funcionamiento y estaba integrada por tres representantes de cada una de las organizaciones, cuatro de la Municipalidad y un representante de la Iglesia Católica (Concejo, 1995).

Entre las normas más sobresalientes del acuerdo obtenido entre las partes sobre las ZTT está la capacidad de la MSJ de romper unilateralmente el convenio cuando el mismo sea irrespetado por los vendedores, cuando una norma legal así lo disponga o cuando el interés público lo demande. Sin embargo, cuando la situación que obligue al rompimiento sea de tipo legal o de interés público, la

¹⁴Acuerdo aprobado el dos de octubre de 1995.

Municipalidad se compromete a negociar con los vendedores otra ubicación (Concejo, 1995).

Para noviembre de 1996, el Concejo aprobó no ceder más zonas de tregua, dado que todas las organizaciones de vendedores ilegales contaban a la fecha con sus afiliados debidamente ubicados en las ZTT o en mercados temporales, así también se asignó la Avenida Seis, entre Calle 0 y 14 para los vendedores independientes y ocasionales del mes de diciembre. En consecuencia, se acordó no autorizar la apertura de nuevos mercados temporales, ambas decisiones son producto de la recomendación de la Comisión Especial de Ventas, la cual estaba encargada de dictar políticas, más no de tomar las decisiones, las cuales debían ser dirigidas al legislativo municipal (Concejo, 1995).

Como resultado de la aprobación de las ZTT, el alcalde Johnny Araya expresó su conformidad con los resultados obtenidos, al considerar que si bien la MSJ había tenido que hacer concesiones en su política de no permitir las ventas ilegales al aprobar estas zonas, las mismas generaron una situación de estabilidad en la ciudad, ya que no se habían dado nuevamente enfrentamientos violentos en épocas navideñas y se había logrado ordenar este tema en los cuatro distritos centrales. Sin embargo, aclaró que este ordenamiento se da en las ventas principalmente ilegales y señaló la necesidad de crear control sobre los vendedores patentados (Concejo, 1997).

Para regular las zonas de tregua el Concejo acordó aprobar el 23 de mayo del 2000 las “Normas de funcionamiento de Zonas de Tregua”, las cuales fueron suscritas por el alcalde municipal el 31 de septiembre de 1999 (Concejo, 2000).

En las normas se estableció la obligatoriedad de quienes gozan de la autorización de permanecer en las zonas de tregua de participar en las actividades, cursos y seminarios de capacitación referentes al comercio informal, realizados por la Municipalidad de San José o cualquier otra institución pública o no gubernamental.

Por otra parte, las zonas de tregua continuaron con su carácter temporal, ya que no se definieron por un periodo de tiempo específico y se mantendrían solamente durante el tiempo que la MSJ necesite para definir el sitio de ubicación permanente de los vendedores.

Si bien, las zonas de tregua habían permitido ordenar o al menos sectorizar las ventas callejeras, según los regidores del Concejo estas debían ser reguladas de una manera más eficiente, ya que se estaban convirtiendo en una zona anárquica, donde los vendedores se oponían cuando la Municipalidad intentaba ejercer alguna clase de control. Por ende, era necesaria la creación de pautas para fijar claramente las “reglas del juego” y no permitir que los vendedores se apoderaran de las zonas (Concejo, 2000).

- *Mercado Paso de la Vaca*

El Concejo, en su afán por ordenar la situación del comercio informal y ante la falta de resultados visibles en el ordenamiento y eliminación de la venta ambulante en el centro capitalino, toma la decisión en 1994 de buscar un préstamo con la finalidad de comprar el inmueble de la Fabrica del Telar de Los Leones para crear un mercado que albergara a todos los vendedores ambulantes que se encontraban en las zonas de tregua, en las calles josefinas y a los patentados ambulantes que ejercían sus patentes como estacionarias. (Concejo, 1996).

La zona “Paso de la Vaca”, como sería conocida, se caracterizaba por la ausencia de servicios urbanos, la carencia de inversión en 30 años, la falta de permanecía de ciudadanos y un deterioro en la actividad económica, la cual había sido afectada por las condiciones sociales marginales existente, aunado a esto, el edificio del Telar de Los Leones también se encontraba deteriorado, sin embargo, el edificio es adquirido por la MSJ en 1996 (Concejo, 1997).

Por las características mencionadas, el Concejo en 1997 declara zona prioritaria de renovación urbana, por lo cual, solicitan medidas inmediatas tales como:

limpiar los lotes abandonados, eliminar los basureros clandestinos, revisar las patentes otorgadas en la zona, mejorar la seguridad ciudadana, la vialidad, el ambiente urbano, los servicios públicos y generar incentivos locales que promuevan la inversión en la zona, con el fin de que el Mercado Paso de la Vaca tenga éxito después de su apertura (Concejo, 1997).

Aunado a lo anterior, los regidores consideran primordial brindar facilidades a los beneficiarios¹⁵ del Mercado Paso de la Vaca, ya que de estas podría depender el éxito o fracaso del mercado, por lo tanto, se acuerda brindar los primeros 6 meses de prórroga del pago de alquiler mensual para darle así tiempo a sus vendedores de consolidarse y tener ganancias suficientes para hacer frente los costos de alquiler (Concejo, 1998).

En noviembre de 1998 se abre formalmente el Mercado Paso de la Vaca con 162 vendedores ambulantes como beneficiarios, sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por la MSJ tendientes a dar sostenibilidad al mercado, no se logra consolidar una rentabilidad aceptable para los inquilinos, lo cual genera la desmotivación en algunos de ellos al punto de dejar sus puestos y volver a las calles, por su parte, otros abogan por alguna solución a las escasas ventas que se generan por a la falta de afluencia de personas en la zona (Concejo, 1999).

A razón de lo anterior, la Municipalidad opta por contratar una empresa de mercadeo, a fin de que realice, por un lado de forma inmediata, un plan de promoción de ventas a corto plazo (seis meses), periodo al final del cual se espera lograr la afluencia de mayor cantidad de usuarios al Mercado y por otro lado, elabore un diagnóstico que determine a ciencia cierta el plan estratégico de desarrollo a seguir. Ante esta misma situación, se toma la decisión de ampliar el periodo de prórroga de 6 a 12 meses sin pagar el alquiler de los puestos en el mercado (Concejo, 1999).

¹⁵Los beneficiarios de los puestos en el Mercado Paso de la Vaca serían las personas ubicadas en Calle 8, las personas mencionadas en una lista otorgada por el sacerdote Navarro, así como patentados ambulantes del cantón central. Sin embargo, se realizaría un estudio socioeconómico para que no hayan revendedores y una discusión sobre la formulación de un reglamento para que no se vendan los puestos (Concejo, 1998).

Sin embargo, ante la falta de respuesta de usuarios, el Alcalde Johnny Araya, toma la decisión de permitirles a los vendedores ubicados en el Centro Comercial Paso de La Vaca¹⁶ el traslado a la Avenida 6 para que realicen sus ventas. Ante esta situación el Director Ejecutivo de la CCCR, Eugenio Pignatero, no tardó en reaccionar, manifestándose en contra de las ventas que se estaban instalando en la zona y del desorden provocada por las mismas (Concejo, 2000).

Para febrero del 2000, el Concejo toma la decisión de reubicar nuevamente en el Centro Comercial Paso de la Vaca a los vendedores que tenían permiso de permanecer en Avenida 6. La misma se basó en que la Comisión de este Centro Comercial había estado trabajando en las peticiones y acciones para la reactivación del centro y había cumplido con varios de los requerimientos solicitados por los vendedores (Concejo, 2000).

Cabe destacar como la falta de estudios de factibilidad y viabilidad del mercado, la mala ubicación por la cercanía de la Zona Roja y la falta de peatones, aunada la inseguridad ciudadana de la zona son factores trascendentales que las autoridades municipales pasaron por alto y que estaban generando el fracaso del Mercado y con este el fracaso en el ordenamiento y control de la venta ambulante en el centro capitalino.

4.2. Caracterización de las organizaciones de vendedores ambulantes

A continuación, se reconstruye la acción colectiva de las organizaciones de vendedores ambulantes, entendida como el proceso por el cual las personas realizan esfuerzos conjuntos dirigidos a influir en la distribución existente de poder (Cruz, 2001), con el propósito de responder a una situación conflictiva. Por ende, se abarcarán aspectos internos y externos de la acción colectiva, como la organización -aspectos de la estructura del grupo que afecta a la capacidad de

¹⁶Ante el cambio de milenio, el Concejo Municipal acordó el cambio del nombre de Mercado Paso de la Vaca a Centro Comercial Paso de la Vaca.

acción-, los intereses -ganancias y pérdidas en la interacción-, la oportunidad -relación entre el grupo y el mundo que le rodea-, y la movilización -proceso en el que un grupo adquiere control colectivo sobre los recursos necesarios para la acción- (González, 2006).

4.2.1. Formas de organización de los grupos de vendedores ambulantes

Las formas de organización del comercio en vía pública son diversas, pero tienen como base las interacciones de la vida cotidiana, las vivencias que se nutren de un pasado y un presente con circunstancias parecidas, que facultan la asociación entre individuos para movilizar el conflicto social hacia los canales institucionales, a través de la acción como medio de *producción, reproducción y comunicación que crea poder y se opone a el poder* (Luckman, 1996).

La acción es producto de una identidad¹⁷ común, que implica la definición compartida de problemas y de soluciones, reafirmadas por las creencias, la historia y el lenguaje compartido, que a su vez, tiene como supuesto el sentido de oposición hacia otro grupo social o el Estado, y que devela la construcción de un proyecto para apropiarse de una nueva vida societal (Jiménez, 2008).

La organización de las personas que ejercen el comercio en vía pública se encuentra orientada en dos vías, una interna al grupo y otra externa. La primera es mediada por las reglas o códigos de comportamiento establecidos, como el respeto por otros vendedores y por los clientes, disponibilidad de ayudar a otros vendedores ante una situación de decomiso o de delincuencia en la zona, respetar la utilización del espacio para la venta, que también incluye la no repetición de productos y el mantenimiento de precios similares, esto permite acogerse a beneficios de protección y solidaridad dentro del grupo (Araya, 2011).

¹⁷ La capacidad de los sujetos de reconocerse y ser reconocidos como parte de la sociedad, lo que implica construcción de identidades en sí, para sí o para el otro (Jiménez, 2008).

“Si se ponen muy tontos- dijeron- les pega un garrotazo, y si se pone fea la cosa nos llama para ayudarlo. ¿Oyó, papito? Eso sí: si es a nosotras a quienes nos arrear, ayúdenos usted”, me dijo una de ellas con voz maternal, dándome una palmada en la espalda. ¡Así nació un verdadero pacto de asistencia recíproca! (La Nación, 30 de noviembre 1990).

Por otra parte, la organización externa está en función de ejercer mayor relevancia en procesos de participación ciudadana¹⁸, de forma contestaría a la autoridad y a otros actores no formales, ya sea a título personal o colectivo.

Las formas de organización, a su vez parten de una definición conjunta del problema del reordenamiento de la venta ambulante, ya que socava el ejercicio libre del comercio, por ende, el accionar se centra en proteger el espacio público como fuente de trabajo.

La heterogeneidad del comercio en vía pública tiene como una de sus manifestaciones la proliferación de diversos tipos de organizaciones, como asociaciones, sindicatos y federaciones, esta distinción es relevante, ya que tiene implicaciones en los objetivos y en la estructura de movilización¹⁹.

Las asociaciones tienen como principio la defensa de intereses específicos de un determinado grupo con independencia del Estado. Los sindicatos, por su parte poseen una ideología y están constituidos como fuerzas políticas de carácter permanente y con el objetivo de defender intereses profesionales. Y las federaciones, son un conjunto de agrupaciones con entidad jurídica propia, estatutos y mecanismos de representación distintos al de sus miembros, cuya función es asesorar y servir de interlocutor ante otras instituciones (Federación de Asociaciones de Vecin@s de Valladolid, S.F).

¹⁸ Se entiende como aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión en los ámbitos público o político, adquiriendo en el primer caso una orientación hacia organizaciones de interés y en el segundo puede adquirir carácter de militancia(Baca, 2000).

¹⁹ Entendido como los canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales las personas pueden movilizarse e implicarse en la acción colectiva (McAdam, 1995).

El cuadro N°2 presenta el conjunto de organizaciones inscritas en el Registro Nacional, de las cuales cuatro son asociaciones, cinco sindicatos y tres federaciones, que agrupan a distintos tipos vendedores, ya sea por su condición laboral –legal e ilegal-, el tipo de comercio -ambulante o estacionario-, por el tipo de producto que ofertan, por su nacionalidad o estatus migratorio y por el espacio en el que ejercen su actividad.

Cuadro 2. Organizaciones de Vendedores Ambulantes inscritas en el Registro Nacional, en el 2013.

Sigla de organizaciones de vendedores ambulantes	Año de creación	Número de afiliados
FENVEA	1960	3
SIVAC	1973	162
SUVPE	1984	109
AVIESJ	1992	69
ANVEFA	1992	87
COVEA	1993	111
SINAVAP	1995	36
FECOTRA	1997	4
AICA	1999	51
SIRECOVA	2000	21
SICOVA	2001	22
FENATRACOINA	2001	3

Fuente: elaboración propia.

A su vez, se presentan un total de ocho organizaciones no adscritas en el Registro Público (Ver Cuadro N°3), pero se encuentran reconocidas en los procesos de negociación desarrollados ante las distintas autoridades municipales y ante los medios de comunicación.

Por ende, cabe preguntarse en qué medida el número y diversidad de organizaciones incidió en la capacidad de movilización y negociación ante las autoridades municipales. Se trata de establecer si hubo relación directa entre políticas selectivas/sectoriales o integrales y ciertas agrupaciones de comerciantes en vía pública.

A la luz de lo anterior, cabe ejemplificar la relación entre las organizaciones de comerciantes en vía pública y la MSJ, que tuvo dos variaciones en función del replanteamiento de las acciones encaminadas a solucionar la problemática. El primer periodo se encuentra marcado por el “Plan de ordenamiento de las ventas callejeras”, que comprende una conceptualización de la “solución” en función de los diferentes grupos de comerciantes en vía pública, sus particularidades y según las zonas de mayor aglomeración que eran Calle 8, Avenida Central y la Plaza de la Cultura (MSJ, Expediente 1050, 1994).

Cuadro 3. Organizaciones de Vendedores Ambulantes no inscritas en el Registro Nacional, 1990-2000.

Asociaciones	Sindicatos
Asociación de Vendedores Ambulantes (ACOVA)	Sindicato de Comerciantes Costarricenses Independientes (SICOCOIN)
Asociación Productiva de Vendedores Nacionales (ASPROVEN)	Sindicato Nacional de Vendedores ambulantes (SINAVI)
ASOVEIN	Sindicato Nacional de Vendedores Ambulantes Costarricenses (SINVAC)
Asociación Coordinadora de Vendedores de la Calle Ocho (COVEA 8)	
Asociaciones de Residentes y Costarricenses Vendedores Ambulantes (ARECOVA)	

Fuente: Elaboración propia, a partir de documentos oficiales de la Municipalidad de San José y prensa escrita de 1990 al año 2000.

En Calle 8, para este periodo, había un total de 125 vendedores ambulantes no patentados que ejercieron la actividad durante varios años y se encontraban agrupados a través de la Asociación Coordinadora de Vendedores de la Calle Ocho. Especializados en la venta de productos perecederos –frutas y verduras-, por lo que la MSJ negoció su traslado al Mercado Periférico de Hatillo, pero esta solución no fue viable, ya que los vecinos de Hatillo se opusieron a tal medida.

En el caso de la Avenida Central convergían los patentados -estacionarios y ambulantes, que sumaban un total de 70 personas, y los ilegales, que en su mayoría se habían instalado recientemente y muchos eran extranjeros. La principal problemática consistió en que los patentados ambulantes generalmente funcionaban como estacionarios en puntos escogidos arbitrariamente, por lo que afectaban el tránsito peatonal, mientras que los vendedores ilegales dominaban el espacio público en épocas festivas. Debido a estas características la Municipalidad planteó acciones encaminadas al control que no fueron eficaces dada la falta de recursos económicos y humanos, además de problemas legales, como la interposición de recursos de amparo (MSJ, Expediente 1050, 1994).

El grupo de vendedores de la Plaza de la Cultura estaba compuesto por artesanos organizados en su mayoría por la Asociación Nacional de Artesanos Indígenas (INAI), y revendedores de artesanía provenientes de Centroamérica y Sur América, que en total sumaban alrededor de 250 vendedores, y como se mencionó anteriormente provocaban molestias en las autoridades del Teatro Nacional argumentando que la imagen del edificio se veía afectada estéticamente.

Pese a que las acciones de la MSJ se orientaron hacia la realización de decomisos y reubicación de puestos, el nivel organizativo de este grupo de vendedores les permitió mantenerse en la Plaza de la Cultura, debido a la interposición de recursos de amparo ante la Sala Constitucional.

Dadas las particularidades del producto ofrecido por este grupo y los objetivos establecidos en el Plan Director Urbano de 1994, en cuanto al fomento de actividades turísticas se establecieron una serie de negociaciones que culminaron con la apertura del Mercado Calle Nacional de Artesanías y Pintura, en ese mismo año.

Esta primera fase, muestra disimilitudes existentes entre las agrupaciones de comerciantes en vía pública en torno a su capacidad organizativa y propositiva. No obstante, la puesta en marcha del Mercado Calle Nacional de Artesanías y

Pintura representa un hito para el gobierno local, ya que reconoce la factibilidad de construir soluciones conjuntas, por medio de mecanismos de negociación horizontal (MSJ, 1995).

La segunda variación se concibe a partir de la puesta en marcha de la “Propuesta de Solución al Comercio Informal en San José”, ejecutándose a partir de 1995 las “zonas de tregua” y la construcción del Centro de Comercio Local Paso de la Vaca, caracterizándose por la incorporación de nuevas agrupaciones a los procesos de negociación con la MSJ. En consecuencia, la primera designación de zonas de tregua incorpora ACOVA, ASPROVEN, COVEA 8, patentados ambulantes y organizaciones independientes, posteriormente en el año 2000 se contempla la incorporación de RECOVA, AICA y SICOCOIN.

A fin de conocer, otros aspectos de la acción colectiva de los grupos de vendedores ambulantes, se describirá a continuación la utilización de los canales formales e informales de participación, la utilización de repertorios de acción colectiva, la alineación de conflictos y alianzas con otros actores, que plantearon limitaciones y restricciones con el paso del tiempo.

4.2.2. Organizaciones de VA y repertorios de acción colectiva

La ejecución de la política de reordenamiento de las “ventas callejeras” promovió una relación dicotómica entre la municipalidad y las organizaciones, en ocasiones permeada por la armonía y otras por tensiones y conflictos. Lo anterior es resultado del contexto en el que se desarrolla el proceso político, que incide en las variables externas de la acción colectiva de las organizaciones del comercio en vía pública.

Este contexto se encuentra mediado por la normativa institucional, en este caso, el régimen municipal facilita canales de participación como el cabildo y los recursos de revocatoria y apelación, cuando una persona o colectivo considera que las decisiones del Concejo son contrarias a sus intereses o lesiona sus derechos

(Artículo 153, Código Municipal, 1998). Además, el carácter democrático del país es consecuente con una apertura del acceso político, que proporciona incentivos para actuar al margen de canales no institucionalizados. A continuación, se detallan los repertorios de acción colectiva utilizados por organizaciones de vendedores ambulantes.

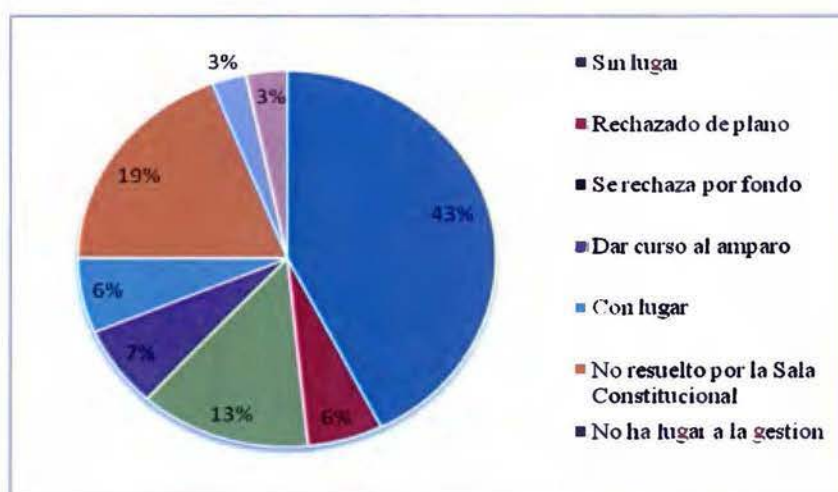
Cuadro 4. Repertorios de acción colectiva de organizaciones de VA, 1990-2000.

Año	Repertorios convencionales	Repertorios de alteración del orden público
1991	Vendedores ambulantes solicitan al Concejo que se les permita continuar en el costado sur del Mercado Central.	El 22 de julio, en la Avenida Segunda se presentaron protestas debido al retiro de las VA para prevenir cólera.
1994	Presentación de revocatoria contra el acuerdo 9, sesión 452 del 9 de agosto de 1993, referente a las directrices para el reordenamiento de las ventas en el sector de Calle 3, Parque Juan Mora Fernández y Plaza de la Cultura, la cual es rechazada por el Concejo. Acuerdo entre asociación de vendedores ambulantes, MSJ, e iglesia católica, para trasladar ventas a la Dolorosa, hasta que se encuentre una solución. Audiencia con representantes de vendedores ambulantes ante el Concejo.	Durante los meses de noviembre y diciembre se presentaron 4 protestas por reubicación y por anuncio de demolición de chinamos.
1995	Solicitudes de traslado.	
1996	Negociación de zonas de tregua.	
1997	Solicitud de acreditación ante la Comisión de Ventas por parte del Sindicato Costarricense de Comerciantes Independientes (SICOCOIN). FECOTRA solicita ingreso a la Comisión de Comercio Informal. Denuncias por violación al convenio de zonas de tregua.	
1999	COVEA-8 solicita que se amplíe la prórroga de pago del alquiler mensual del Centro de Comercio Local Paso de la Vaca, de 6 a 12 meses.	
2000	COVEA-8 solicita al alcalde y al concejo, se le permita a cada beneficiario del CCPDV a mantener un puesto alterno atendido por un delegado en la avenida sexta y otros aspectos.	

Fuente: Elaboración propia, a partir de los libros del Concejo Municipal y prensa escrita de 1990 a 2000.

Otro repertorio de acción colectiva convencional fue la utilización de recurso de amparo. Durante este periodo se interpusieron un total de 188 recursos de amparo de los cuales 12 (6%) se declararon a favor de los vendedores y 36 (19%) no se encontraban resueltos, y tuvieron como principal resultado demorar los traslados de vendedores a otros sitios y la paralización de las obras de remodelación en la ciudad, hasta que se resolviera la querrela en la Sala Constitucional.

Gráfico 1. Estado de recursos de amparo interpuestos por vendedores ambulantes, 1990-1994.



Fuente: elaboración propia, con base en el Expediente 1050.

Intrínseco a este conjunto de organizaciones se encuentran las redes²⁰, que determinan las posibles estructuras de movilización, estas poseen dimensiones formales –instituciones religiosas- e informales, como las redes de trabajo, de amigos y familiares, que en el caso del comercio en vía pública pueden emplearse para transmitir información sobre la presencia de policías para prevenir el decomiso de mercadería, o en muestras de solidaridad y reciprocidad ante situaciones de abuso.

²⁰ Entendidas como la constelación de relaciones sociales entre individuos o grupos que producen una estructura que conlleva a la circulación de recursos (Silva, 2007).

Asimismo, las redes promueven vinculaciones con otros actores para acceder a canales de diálogo o recursos, como es el ejemplo con el Centro Coordinador de Evangelización y Realidad Social, que fungió como colaborador en la “Propuesta de solución al comercio informal”.

En suma, durante este periodo se identifica que a pesar de las tensiones, hay una predisposición por parte del gobierno local a realizar acciones tendientes a procurar el mejoramiento en las condiciones laborales de las personas que ejercen el comercio en vía pública a partir de la política de reordenamiento, por lo que el uso de los canales institucionales es constante, es decir, la “estructura de alianzas” es potenciada tanto por la Municipalidad como por el CECODERS, que proponen la estabilidad económica de las personas que se desempeñan como vendedores ambulantes (CECODERS y MSJ, 1995:7).

4.3. Caracterización de las organizaciones empresariales

A partir de la caracterización de las organizaciones empresariales se pretende comprender como estas visualizan la temática de la venta ambulante, y cómo intentan posicionar sus intereses en la agenda decisoria de la Municipalidad de San José.

4.3.1. Construcción del problema

Ante el incremento de la venta ambulante se empieza a visualizar una mayor participación de las organizaciones empresariales en las discusiones que se gestan en el legislativo municipal; la Cámara de Comercio de Costa Rica (CCCR) y la Cámara de Comercio Metropolitana (CCM), exigen audiencias dentro del Concejo para plantear su postura en relación a la problemática, además se incorporan a la Comisión Especial de Ventas.

De las intervenciones generadas por parte de las distintas cámaras empresariales se observa cómo estas enmarcan la venta ambulante bajo una perspectiva de

competencia desleal, así también la vinculan con el aumento de la criminalidad y la decadencia de la seguridad personal, al no conocer la procedencia de los bienes que se venden, además del apoderamiento de estos vendedores del espacio público, ensuciándolo y cortando el paso de los transeúntes josefinos, deteriorando así el ornato de la ciudad.

En 1994, Marta Araya, representante de la Cámara de Comercio Metropolitana asisten a una audiencia en el Concejo Municipal, en la misma señalan no estar en contra de la unión de patentados ni de los ilegales, sino en contra del caos que se produce y que afecta a muchos y justifican la necesidad de encontrar una solución inmediata ante la violación a la libertad de tránsito que se genera debido a la situación que afecta también económicamente a patentados y comerciantes (Concejo, 1994).

A pesar de la coincidencia en la concepción del problema entre la autoridad y las organizaciones del sector empresarial en la década de los 90's, las organizaciones no se encuentran de acuerdo con las decisiones que la Municipalidad propone respecto al mismo. Una de las principales quejas de las organizaciones empresariales es la falta de ejecución por parte del ejecutivo de los acuerdos establecidos en el Concejo.

La posición las cámaras empresariales era muy clara, estas deseaban que la MSJ encontrara una solución integral y real a la venta ambulante, la cual desde su perspectiva se habían ido agravando ante la inoperancia de la corporación municipal, provocada por la desarticulación, la mal praxis del departamento legal, el abuso de autoridad²¹, la desobediencia de la entidad ante los votos de la Sala Constitucional, entre otros (MSJ, Expediente 13954-37, 1994).

Ante esta situación, Carlos Monge Monge, presidente de la CCM en 1994 plantea una petición al Ejecutivo Municipal para que se cumpla los distintos

²¹El abuso de autoridad es entendido por las organizaciones empresariales como el desacato del Ejecutivo Municipal de ejecutar los acuerdos establecidos por el Concejo.

acuerdos a los cuales ha llegado el Concejo, entre los principales puntos de estos acuerdos se destacan (Concejo 1994):

- Suspender permisos de ventas en Calle 8 y en la Plaza de la Cultura.
- Invitar al Ministro de Seguridad Pública a una sesión del Concejo para discutir los problemas de las ventas en Calle 8.
- No otorgar más patentes a vendedores estacionarios ni ambulantes.
- Cancelar las patentes de quienes incumplen lo establecido en los contratos.
- Reubicar los puestos estacionarios que irrumpen el paso peatonal.
- Identificar mediante un gafete a los vendedores estacionarios y ambulantes que se encuentran patentados.
- Impedir la explotación de más de un espacio público por una misma persona o grupo familiar.
- Dotar a la Policía Municipal de un listado de los vendedores ambulantes y estacionarios que se encuentran patentados, para que ejerzan un mayor control.
- Prohibir ventas de alimentos que utilicen cilindros en la vía pública, por el riesgo de quemaduras a los transeúntes.

Sin embargo, ante estas demandas y denuncias por incompetencia institucional, la Comisión de Ventas admite que a pesar de haber trabajado en el establecimiento de acuerdos y de contar con los reglamentos necesarios que permitan regular esta actividad, la Municipalidad no cuenta con la capacidad operativa para actuar y resolver el problema (Concejo, 1993).

4.3.2. Relación entre sector empresarial y la Municipalidad de San José

Más allá de la disconformidad expresada por las cámaras empresariales ante el desempeño de la MSJ para resolver y poner en marcha los acuerdos tomados en el concejo, el interés de este sector es encontrar una solución.

En noviembre de 1992, se suscribe un Convenio para Desarrollar el Programa de Vigilancia en el Casco Central. El convenio establecía una relación de cooperación entre la MSJ y la CCM, estas entidades se comprometían a trabajar de manera conjunta en un programa para vigilar el casco central de San José, la CCM colaboraría con la policía municipal en sus funciones de vigilancia aportando policías auxiliares y haciéndose cargo del salario, por su parte la MSJ se encargaría de las cargas sociales, además del reclutamiento, selección y capacitación de estos policías (Concejo, 1992).

No obstante, los esfuerzos realizados por las partes para establecer este programa de cooperación no fueron suficientes, ya que la Contraloría General de la Republica no aprobó el convenio al no estar de acuerdo en que la Municipalidad asumiera las cargas patronales (MSJ, Expediente 13954,1994).

A pesar del afán de las partes por encontrar una solución a la situación de la venta ambulante, la relación entre la Municipalidad y el sector empresarial se fue deteriorando con el paso de los años. Esto se debe a la falta de respuesta de la institución ante los planteamientos presentados por las cámaras, ya que a pesar de las constantes peticiones que se presentaban ante el legislativo para solicitar soluciones a la problemática y las propuestas para apoyar a la MSJ, la situación no cambiaba, por el contrario la esta continuaba otorgando patentes a los vendedores que se encontraban en la ilegalidad.

Debido a lo anterior, Carlos Monge acusa tanto al concejo como al ejecutivo de trabajar mucho, pero *otorgando nuevos permisos, creando acuerdos inejecutables o viables pero que no quisieron ejecutar y haciendo decadente la economía de los comerciantes legales, que pagan grandes sumas por alquileres, patentes, cargas municipales y sociales, impuestos que conforman parte importante del presupuesto municipal*, además sostiene que la verdadera razón por la cual no se han ejecutado soluciones para la problemática es por la existencia de “intereses privados” tanto en el Concejo como en el Ejecutivo Municipal.

El conflicto continuó agravándose, debido a que las acciones implementadas por la MSJ no generaban los resultados esperados y el número de vendedores ambulantes aumentaba paulatinamente.

Un momento que detono el descontento del sector empresarial fue el regreso - autorizado por la Municipalidad- de los vendedores del Mercado Paso de la Vaca²² a las calles, ante esta situación la Cámara de Comercio de Costa Rica denunció que el ayuntamiento retaba a los ciudadanos, a los empresarios responsables y al estado de derecho, al permitir la obstrucción de las vías públicas, tolerar focos de insalubridad, facilitar la competencia desleal y ceder el uso de las aceras.

Rahudy Esquivel, director ejecutivo de la CCCR, manifestó que *la ciudad paga todos los intentos de reubicación de los vendedores ambulantes, que continúan en las calles por decisión municipal*. Además apuntó que las soluciones no han sido integrales y efectivas. *La Municipalidad de San José desatiende sus funciones básicas e incumple la ley, otorga privilegios y niega los servicios a quienes se debe: los ciudadanos y las empresas formalmente constituidas* (Al Día, 18 de enero del 2000).

El descontento de las organizaciones empresariales por la incapacidad de la corporación municipal de garantizar la legalidad en las calles josefinas, se refleja en la amenaza realizada por estas de acudir con el respaldo de todos sus asociados a las vías legales para exigir que la Municipalidad cumpla con sus deberes y con los acuerdos anteriormente mencionados.

La disconformidad del sector empresarial en relación al trabajo de la MSJ en relación a la venta ambulante es evidente, la labor del mismo es constantemente cuestionada por las distintas cámaras empresariales en los medios de comunicación escrita, a si mismo, sus demandas ante el Concejo disminuyen ante la incapacidad del poder legislativo local de generar soluciones efectivas.

²²Regreso permitido por la MSJ, quien les otorgo un periodo de tres meses para vender en las calles y posteriormente volver al Mercado.

4.4. Corolario

Durante este periodo, la lógica de formulación de la política de venta ambulante posee contrastes entre enfoques que privilegian la toma de decisiones desde “arriba” -legislativo o ejecutivo- y desde “abajo” -mayor participación de la ciudadanía-. Esto se explica a partir de la falta de claridad en la definición del fenómeno por parte de la Municipalidad, que en un principio promovió acciones aisladas ante las demandas efectuadas por los actores no oficiales.

Posteriormente, se incorporan actores no oficiales en el proceso de construcción de alternativas de soluciones, tal es el caso de la construcción del Mercado Calle Nacional de la Artesanía y las zonas de tregua temporales, que fueron negociadas y construidas en conjunto con organizaciones de vendedores ambulantes. Asimismo, se admite la participación de un interlocutor –CECODERES-, que influye en la construcción del problema por parte de la municipalidad, a partir de la “Propuesta de solución al comercio informal”, que elaboran de forma conjunta un diagnóstico consultivo con vendedores y vendedoras ambulantes. Esto realza una perspectiva de atención integral de la venta ambulante, por ende, las soluciones se encaminan a procurar el ordenamiento de los vendedores en el espacio público con miras a potenciar la mejora en las condiciones laborales.

En consecuencia, el enfoque de tolerancia hacia la venta ambulante, se correlaciona con la incorporación de CECODERS, y la formulación de una política dirigida específicamente a las ventas en vía pública, es decir, no son acciones o acuerdos respondiendo a un hecho particular, sino una política pública dirigida a ordenar y controlar el sector.

A su vez, este enfoque de tolerancia es estimulado por la posición de las cámaras empresariales frente a la orientación de la política, ya que a pesar de que la construcción del problema es a partir de los aspectos negativos que trae consigo la venta ambulante, estas tienen una perspectiva conciliadora y promotora de soluciones integrales para este sector, aunque no realizan propuestas específicas.

Es indicativo, señalar que el proceso de formulación de la política no presentó situaciones conflictivas entre el actor oficial y los no oficiales, sin embargo, la estructura de conflictos se presenta a partir de la implementación de la política, direccionando los reclamos de los actores no oficiales en contra de la municipalidad y no entre sí.

Interesa resaltar que el sector empresarial entra en una situación de confrontación con la Municipalidad por la no aplicación del reglamento de Ventas Ambulantes y Estacionarias y el aumento de concesiones sobre el uso del espacio público. Asociado a esto se visualizan la falta de efectos positivos, producto de las soluciones implementadas por la MSJ, como el establecimiento de zonas de tregua, la inversión en mercados, las ferias periféricas, entre otras. Las demandas de las cámaras se interponen a través de canales formales de participación – peticiones y audiencias-. Sin embargo, la Municipalidad no caliza de forma positiva las solicitudes y, por ende, las organizaciones empresariales buscan influir la agenda institucional, pero no logran que sus intereses se vean reflejados en la agenda decisoria.

Por otra parte, las organizaciones de venta ambulante asumen una posición conflictiva cuando la MSJ realiza decomisos de control de mercadería o demanda el traslado de un puesto o ruta. Las respuestas se enmarcan en el uso de repertorios de alteración del orden - en especial las protestas espontáneas o planificadas- y repertorios convencionales -principalmente la interposición de recursos de amparo ante la Sala Constitucional. En consecuencia, el uso de estos dispositivos estratégicos les permite incursionar en la agenda institucional y de esta forma sus intereses se ven reflejados en las decisiones emanadas del concejo, como las ferias navideñas y la ampliación de las zonas de tregua.

El éxito alcanzado por las organizaciones de venta ambulante en la agenda decisoria, también se explica sobre la base de cuatro aspectos; la apertura del sistema político costarricense que establece incentivos a la participación ciudadana mediante canales formales e informales; la incapacidad del gobierno

local para reprimir las protestas; la presencia de aliados o redes de apoyo; y la estabilidad en la disposición ideológica de los dos partidos políticos mayoritarios presentes en el concejo, el PUSC y PLN. Es decir, se presentan cuatro dimensiones de la oportunidad política (Mc Adam, 1996).

Al mismo tiempo, cabe evidenciar el rol desempeñado en el proceso de formación de la política recae en el legislativo y no en el ejecutivo, ya que durante este momento de la política pública de venta ambulante, se visualiza que las directrices o las acciones a ejecutar en esta materia, emanan del concejo municipal.

Finalmente, la política de venta ambulante es sectorial y queda sujeta a su propio dominio de política, a pesar de que el proyecto de creación del mercado Paso de La Vaca se vinculó en el plano discursivo de la MSJ con el mejoramiento del entorno urbano, en la práctica fue una propuesta ideada para brindar un espacio físico a los ambulantes, que contravenía las discusiones efectuadas en la Comisión Especial de Ventas sobre la generación de un círculo vicioso con la construcción de mercados.

Capítulo V. Momento II. Metamorfosis de la política de venta ambulante

En este apartado se exponen las transformaciones de la política pública de venta ambulante, a partir de cambios en la forma de conceptualizar la venta ambulante como una problemática urbana y no en el plano socio-laboral, como fuera el caso durante la década de 1990. De esta manera, a las perspectivas de la autoridad municipal, del sector empresarial y de las organizaciones de vendedores ambulantes, se agrega una nueva coalición favorable a los intereses del gobierno local e inserta en el dominio de política urbana.

5.1. Municipalidad de San José: hacia una ciudad para todos

En el seno del legislativo y del ejecutivo municipal se plantea un reajuste en la definición del problema y con esto en la orientación de las acciones que deben tomarse para solucionar la venta ambulante en San José. Esta redefinición se gesta producto de la ineffectividad de la implementación de zonas de tregua y la creación de mercados por parte de la Municipalidad para ordenar y reorganizar la venta ambulante.

Durante la restructuración de la política se visualiza un proceso de transición entre proyectos inicialmente orientados a ceder espacios públicos para el ejercicio de las ventas en vía pública hacia acciones destinadas a limitar estos espacios, así como, la restricción de las organizaciones que podían disfrutar de estos beneficios.

Cuadro N°4. Modificaciones de las zonas de tregua temporales, 1995-2001.

Año	Asociación	Zona de tregua
1995	ACOVA, ASPROVEN e independientes.	Avenida seis, entre Calle 12 y 0, y la Calle 8 entre avenida dos y diez.
2000	ACOVA, ASPROVEN, RECOVA, AICA, SICOCOIN e independientes.	Se incorporan Avenida cuatro entre calles seis y diez; Avenida 1 entre calles diez y dieciséis.
2001	ASOVEIN solicita admisión pero es denegada por el Concejo.	Avenida 1 entre Calles 14-16.

Fuente: elaboración propia a partir de actas del Concejo Municipal, 1995, 2000 y 2001.

En el cuadro N° 4, se ejemplifica como originalmente la municipalidad optaba por la ampliación de las zonas de tregua para mantener las ventas ordenadas en una zona específica. Sin embargo, para el 2001 el concejo empieza a cuestionar esta figura y opta por restringir dichas zonas, impidiendo así la incorporación de asociaciones creadas recientemente, dado que la figura de vendedores independientes ya se encontraba establecida en el convenio firmado por el ayuntamiento en 1995 (Concejo, 2000).

Simultáneamente en 2002 en el Concejo se debate la cancelación o cierre del Mercado Paso de La Vaca, debido a la poca cantidad de puestos abiertos - 40²³ de los 165 existentes en el momento de su apertura en 1998-, y los pocos resultados obtenidos, pese a la inversión de \$ 500 millones en el mercado (Concejo 2003).

Es así como la Municipalidad visualiza la falta de resultados positivos producto de las acciones que ha venido implementando. Las zonas de tregua pasaron de ser una solución momentánea a adquirir una connotación de permanente para las organizaciones de vendedores ambulantes. Por su parte, la creación del Mercado Paso de La Vaca, a pesar de ser una inversión millonaria, no logro disminuirla venta ambulante de las calles josefinas.

En suma, la retracción en la política deriva en el rediseño de las metas y los mecanismos para llevar a cabo la eliminación de la venta ambulante del centro capitalino, que coincide con la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Municipal 2003-2007: San José una ciudad para todos.

5.1.2. La estructura del gobierno local a partir de las elecciones de 2002

Cabe resaltar, las transformaciones en la estructura del gobierno local producto de la reforma del Código Municipal de 1998, debido a la asignación de nuevas facultades al poder ejecutivo en la toma de decisiones, tales como; la posibilidad

²³En el 2000 los vendedores ubicados en el Mercado Paso de la Vaca se trasladan a la Avenida 6, entre calles 2 y 8, producto de un acuerdo con la MSJ, luego del enfrentamiento del 2 de enero (Al Día, 12 de enero 2000, pág.6).

de presentar mociones ante el concejo y la elaboración del informe de labores. Asimismo, según el artículo 13 del Código Municipal, al concejo le corresponde aprobar el plan de desarrollo, que se basa en las propuestas que el Alcalde realizó en su programa de gobierno, por ende, la figura del alcalde a partir de la reforma, orienta las directrices a seguir por medio de un programa de gobierno que se convierte en el eje central del Programa de Desarrollo Municipal, al cual queda sujeto el concejo.

Este cambio en las labores del ejecutivo se hace efectivo a partir de las elecciones del 2002, en las cuales es elegido por primera vez en elección popular, Johnny Araya como alcalde, quien está en el poder desde 1991, bajo la figura de ejecutivo municipal. Para el periodo 2002-2006, el alcalde impulsa un Plan de Gobierno orientado hacia una política urbana para hacer de San José una “ciudad funcional”, lo que tiene implicaciones en la concepción y forma de querer vivir la ciudad y por ende, en las decisiones y programas que se deben seguir para conseguirlo.

Por otra parte, el balance partidista en el concejo durante la década del noventa estuvo mediado por el PLN y el PUSC, en contraste con el fraccionamiento parlamentario de las elecciones del año 2002, con la participación de cuatro partidos; PLN, PUSC, Partido Acción Ciudadana (PAC), que obtuvieron cuatro regidores cada uno y el Movimiento Libertario (ML) con un representante. No obstante, pese a la segmentación del legislativo, este órgano delega al ejecutivo la toma de decisiones con respecto a la venta ambulante y decide que solo intervendrá en situaciones excepcionales.

5.1.3 Cambio en el dominio de política: ambulante vs urbana

“San José una ciudad para todos” expresa una concepción de un plan de desarrollo local circunscrito a la ideología del partido en el poder y a diferencia de años anteriores plantea políticas transectoriales en función de lograr una ciudad

funcional a través de la premisa que *habitabilidad es calidad de vida y competitividad*, según palabras de Johnny Araya (Concejo, 2003).

Es imperativo recordar que la atribución de ciudad del centro urbano del cantón San José, se encuentra vinculada a la noción de lugar central²⁴, es decir, es un centro estratégico para el país y la vida social de los costarricenses, producto de la concentración de los medios de transporte y de comunicación, así como la aglomeración de las actividades económicas y poblacionales.

No obstante, el desarrollo espontáneo del espacio urbanizado en las últimas décadas del siglo XX, acentuó varios problemas urbanos relacionados con aspectos morfológicos, es decir, que las transformaciones de la infraestructura no son funcionales de acuerdo a la demanda real que los habitantes reclaman a la ciudad. Ocurren además actividades que saturan y densifican el espacio público, así como problemas de seguridad ciudadana y degradación del ambiente.

Por estos motivos y por las transformaciones del uso habitacional y poblacional, San José ha perdido su atractivo como una ciudad funcional, reflejándose en el despoblamiento de la ciudad, el abandono de edificios comerciales y la gran cantidad de terrenos ociosos (Vargas, 2014).

En consonancia con este contexto el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) plantea tres ejes a desarrollar -calidad de vida, ciudad funcional y gestión municipal-, en el cuadro N°5 se refleja el propósito de cada uno de estos ejes. De esta manera, la política de venta ambulante su carácter sectorial y pasa a estar dentro del dominio de política urbana (Ver cuadro N°5).

24 Para más información consultar Polese (1998). Economía Urbana y Regional. Libro Universitario Regional México (303-304).

Cuadro 5. Ejes y visión del Plan de Desarrollo Municipal 2003-2007.

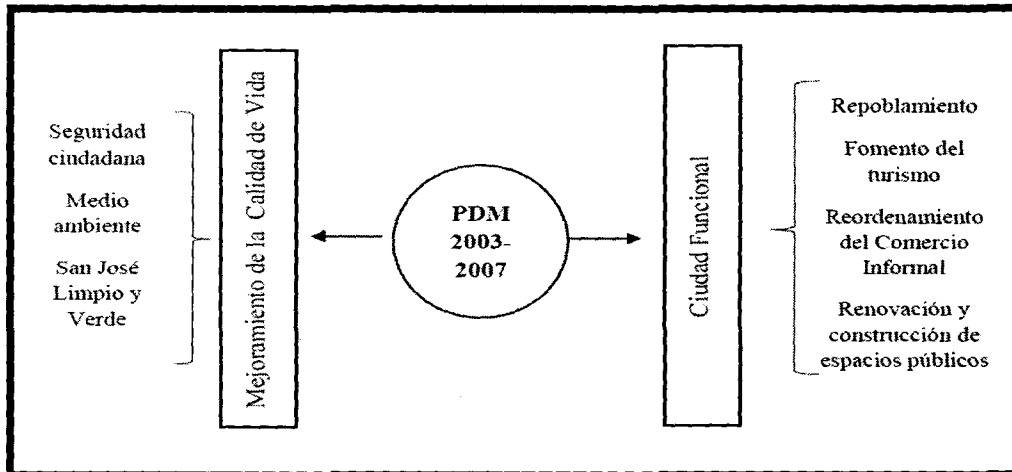
<i>Mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes</i>	<i>Ciudad funcional</i>	<i>Gobierno Municipal</i>
<p>Ser líder y protagonista en materia social, cultural y de seguridad ciudadana de los y las habitantes, propulsora del mejoramiento de la calidad de vida de la población del Cantón, dando énfasis a aquellos grupos que se encuentran en condiciones vulnerables y promoviendo la participación solidaria, comprometida y responsable de los actores sociales involucrados.</p>	<p>Hacer de San José una ciudad, que además de social y ambientalmente sostenible, sea más eficiente, funcional y competitiva en lo económico, tratando de mantener y potenciar su rol como principal centro de comercio, servicios, turístico e industrial, a través del fortalecimiento del rol del municipio en la gestión del desarrollo urbano de la ciudad.</p>	<p>El cliente interno o usuario de los servicios de apoyo administrativos recibirá oportunamente un producto de excelente calidad, de tal manera que logre la realización efectiva de las actividades que le corresponden. El cual estará caracterizado por una excelente atención al usuario de los servicios y una ágil, eficiente y eficaz coordinación y comunicación interdepartamental e intradepartamental.</p>

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2003-2007

Los ejes de mejoramiento de la calidad de vida y ciudad funcional se vinculan implícita y explícitamente con el dominio de política de venta ambulante, debido a que engloban componentes que sustentan el cambio discursivo y, por ende, la redefinición del problema del comercio informal en el centro de la capital.

En cuanto a los componentes del eje de calidad de vida –ambiente y seguridad- asociados de forma implícita al dominio de venta ambulante, el primero, tiene por objetivo propiciar un proceso sostenible de cambio de valores y prácticas socioculturales en los diferentes actores sociales del cantón, así como también, reforzar este aspecto en los proyectos urbanos -públicos y privados- de renovación y construcción de la ciudad.

Figure 5. Aspectos del Plan de Desarrollo Municipal 2003-2007, que inciden en el dominio de política de venta ambulante.



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Municipal 2003-2007.

Por otra parte, el PDM plantea acciones tendientes a mejorar la seguridad ciudadana, tomando en cuenta los señalamientos efectuados por contribuyentes, habitantes y visitantes de San José, dado el incremento de la delincuencia, para tal fin se planteó el fortalecimiento de la Policía Municipal, a través de la ampliación de su cobertura de acción y la implementación de nuevas técnicas para el aseguramiento social y el combate a la delincuencia (Concejo, 2003).

Los componentes que constituyen el eje de ciudad funcional promueven la renovación, revitalización regeneración del casco urbano con el propósito de repoblar y densificar las áreas centrales del cantón para lo cual se esbozan siete objetivos, dos de los cuales intervienen en el objeto de estudio, a saber:

- Contribuir a mejorar la imagen y el paisaje urbano de la ciudad para hacerla más agradable desde el punto de vista estético y ambiental, que coadyuve a reforzar su rol como centro de encuentro y de atracción turística, mediante la generación de proyectos de mejoramiento y construcción de espacios públicos, redes de infraestructura y equipamiento urbano de la ciudad.

- Contribuir al uso racional del espacio público en el contexto del planeamiento urbano, mediante el reordenamiento, control y gestión coordinada del comercio informal que prolifera en el centro de la ciudad.

Operativamente estos objetivos se traducen en los componentes de repoblamiento de la ciudad, fomento del turismo, renovación y construcción de espacios públicos, y reordenamiento del comercio informal. El plan de acción del primero y el segundo es la creación de comisiones especializadas, respectivamente, para la intervención urbana y el repoblamiento en la Zona de la Estación al Pacífico y la Zona Norte Paso de la Vaca, para convertir a San José en un sitio de encuentro de tipo cultural, natural, de salud, negocios, eventos, convenciones o servicios.

El tercer componente pretende la creación de obras como el Paseo de los Artesanos Bulevar Calle 8²⁵, consolidación del Mercado Paso de La Vaca²⁶ y la Terminal de Buses El Paso de la Vaca, las instancias municipales de estos proyectos son la Comisión de Gestión Urbana y Dirección de Ingeniera.

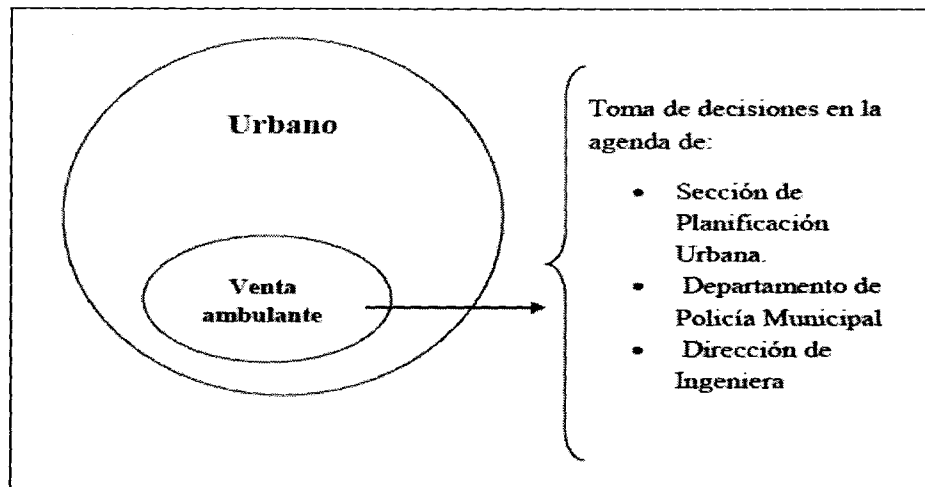
Por último, para el reordenamiento del comercio informal en la presentación del PDM por parte del alcalde Johnny Araya, recalcó que *este conflicto ha deteriorado seriamente y durante muchos años, a la ciudad capital, su crecimiento desmedido y anárquico, le ha convertido en un grave problema de espacio, congestión vial, de afectación al paisaje urbano, contaminación ambiental*(Concejo, 2003). En consecuencia, planteó efectuar un análisis de la situación con miras a la redefinición de zonas urbanas para su ubicación y la aplicación del reglamento de ventas ambulantes y estacionarias, ambas directrices estarían a cargo de la Sección de Planificación Urbana y la Comisión de Comercio Informal del Departamento de Policía Municipal.

²⁵ A través de la conformación de un bulevar sobre Calle 8 desde la avenida segunda hasta calle 9, que integre los mercados de la zona, para ubicar actividades de comercio informal.

²⁶ Pretende la integración de la Zona del Museo del Niño y el futuro parque Lineal del Río Torres y futuras zonas de repoblamiento entre Avenida 9 y los márgenes del río.

De lo anterior, se evidencia que el dominio de política ambulante pasa a ser un elemento del dominio de política urbana, esto se encuentra plasmado en la departamentalización de la toma de decisiones concerniente al comercio informal, quedando a cargo en la agenda institucional de la Sección de Planificación Urbana, la Dirección de Ingeniería y el Departamento de Policía Municipal.

Figure 6. Dominio de política urbana



Fuente: Elaboración propia

5.1.4 Primer informe de rendición de cuentas del PDM-2003-2007.

La situación del comercio informal se cataloga como “nefasta” a pesar de la política de reordenamiento impulsada por la Municipalidad, argumentándose que la falta de una acción concertada entre la autoridad local y nacional, inhibe las posibilidades de impedir la expansión del sector, provocando problemas de orden urbano y ambiental. En este sentido, se propone (MSJ, 2003):

- Crear una instancia de coordinación permanente, para buscar conjuntamente soluciones al problema, con las distintas dependencias e instituciones gubernamentales relacionadas con el comercio informal.
- Proseguir la labor de reordenamiento del comercio informal.

- Buscar formas de colaboración activa de los vendedores ambulantes en ese reordenamiento.
- No permitir el funcionamiento de ventas ilegales. Sin embargo, se respetarán los derechos adquiridos por los vendedores patentados y los que se encuentran en las “zonas de tregua”.

5.1.5 MSJ: Nuevo contenido del eje discursivo

Evidenciar las tendencias que marcan el discurso dentro del legislativo y ejecutivo municipal y la forma en la que plasman las ideas, valores y actitudes en relación al comercio en vía pública y como se refieren, simbolizan y categorizan a los vendedores ambulantes, permite relacionar los cambios en el contexto político.

Las deliberaciones en el plenario concernientes a las valoraciones del comercio informal giraron en torno a la competencia de la Municipalidad sobre la venta ambulante, según la regidora Arce Villalobos *la problemática de la situación socioeconómica de la población costarricense no es responsabilidad de la Municipalidad, es responsabilidad del Gobierno Central, ya que este es el responsable de la escasez de recursos con que cuenta el ciudadano actual* (Concejo, 2003).

En correspondencia, se atribuye al gobierno central la falta de oportunidades laborales y el consecuente aumento de las personas que se dedican a esta actividad de la economía informal, por lo que se sopesa que no se pudo seguir invirtiendo millones en soluciones paliativas, en palabras del regidor Solís Umaña *el problema social sabemos que es grave, pero no va a cargar el Municipio con ese churuco que no es responsabilidad nuestra* (Concejo, 2003).

Otro aspecto es la autocrítica a la falta de controles en las zonas de tregua temporales y la no aplicación de lo estipulado en el convenio y las normas para su funcionamiento, esta crítica se orienta al uso del espacio público –vendedores incumplen con el perímetro del puesto- y el tipo y cantidad de mercadería que se

oferta. Este último punto, sustenta un discurso proteccionista hacia el comercio formalmente establecido, justificándose que los vendedores ambulantes no pagan impuestos y que esta es una situación injusta para los comerciantes.

En tercer lugar, el comercio informal se traduce en términos de antiestética, desorden y contaminación, por lo que se aboga al derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano y ejercer el libre tránsito, estas argumentaciones se presentan en la mayoría de acuerdos que pretenden una retracción en la política de venta ambulante pasando de permisiva a represiva.

Además, se circunscribe la figura de vendedor ambulante como irregular ante la Ley, ya que se generaliza que la mayoría no se encuentra en regla con las autoridades migratorias, tributarias, policiales y municipales.

A luz del ejecutivo, se mantienen los mismos razonamientos que en el Concejo, no obstante, se añade una evocación al significado de la palabra tregua, que según la vicealcaldesa *implica un tiempo y no es por tiempo indefinido* (Concejo, 2003). Asimismo, la noción de orden se aplica en dos vías, una a razón del cumplimiento de la normativa y otra para explicar que el comercio informal debe emprenderse como una política de desarrollo urbano y no en sí misma (La Nación, 16 de octubre 2003).

Lo anterior, se considera la antesala argumentativa que sustenta el acuerdo N°1 emanado del Concejo en la sesión 16 de marzo de 2004, el cual marca el viraje de la política pública de venta ambulante, ya que se derogan el acuerdo 11, artículo VI, de la sesión ordinaria 130, del 23 de mayo de 2000, y acuerdo 1, artículo III, de la sesión ordinaria 41, del 11 de febrero de 2003, referentes a las “Normas de Funcionamiento de las Zonas de Tregua” y su reforma, así como el Convenio de Tregua Temporal, entre vendedores ambulantes y la Municipalidad de San José.

5.1.6 Acuerdo N°1 sesión 16 de marzo 2004

Sobre la base de este acuerdo interesa recalcar las disposiciones emanadas de la disolución de las ZTT; la concesión de un plazo de tres meses a los vendedores para que desalojen las áreas que ocupan; no permitir vendedores ilegales en ningún espacio público de la ciudad, y por lo tanto, continuar llevando a cabo el control y los operativos que así lo garanticen; y derogar otros acuerdos que se opongan al presente.

El sustento es fundamentado bajo la lupa del desarrollo urbano y la puesta en marcha de los proyectos San José Limpio y Verde, Regeneración y Repoblamiento del Centro de la Ciudad y el Consejo Social. Relativo a la venta ambulante se realiza un planteamiento desde la construcción de la alteridad enfatizando los problemas que estas causan al libre tránsito y al comercio formal, argumentando que propician condiciones de inseguridad y actos delictivos, deterioran los espacios públicos, son foco de contaminación ambiental y constituyen un factor estimulante para el abandono del centro de la ciudad por residentes y empresarios.

En el periodo que sobreviene se plasman las valoraciones internas de la resolución, para Johnny Araya es sinónimo de la recuperación de la autoridad perdida por el caos y anarquía que representan el comercio en vía pública y recalca que quizás es el acuerdo más complejo que ha implementado, pero que sin este no se tendría ninguna credibilidad en el esfuerzo de reordenar, reactivar, regenerar y repoblar la ciudad (Concejo, 2004).

En contraposición con lo dilucidado hasta el momento de las 59 opiniones solicitadas en los libros de actas de 2004, solamente hubo una opinión favorable de la regidora Yamilette Valverde Villalta a la búsqueda de soluciones alternativas para los vendedores ambulantes.

“no podemos entrar en un conflicto con los ciudadanos que tienen sus ventas ambulantes, que no es un secreto para ninguno de nosotros, el problema que acarrearán, pero tenemos que buscarles una solución a su estilo de vida, para que puedan desalojar así libremente esas calles” (Concejo, 2004).

Bajo este panorama el ejecutivo intuye posibles enfrentamientos con las organizaciones de vendedores que podrían socavar la imagen de la institución, por ende, formula un plan estratégico con el objetivo de que la MSJ sea percibida como confiable, organizada y en control de la situación, a su vez, mostrándose *honestamente preocupada y tomando medidas efectivas y oportunas para salir de la crisis* (MSJ, Expediente, 79594).

5.1.7 Plan de acción: Comunicación en tiempos de crisis

Interesa resaltar que la estrategia se gestó con el objeto *de proteger la imagen y reputación de la MSJ y el alcalde del escrutinio público*, a través de la generación de un discurso persuasivo, racional y emocional que evoque el sentido de pertenencia hacia “mi ciudad”, orientando la percepción de distintos sectores poblacionales para que visualicen a la Municipalidad como una institución comprometida con la seguridad ciudadana, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo sostenible planificado y armónico (MSJ, Expediente N° 79594).

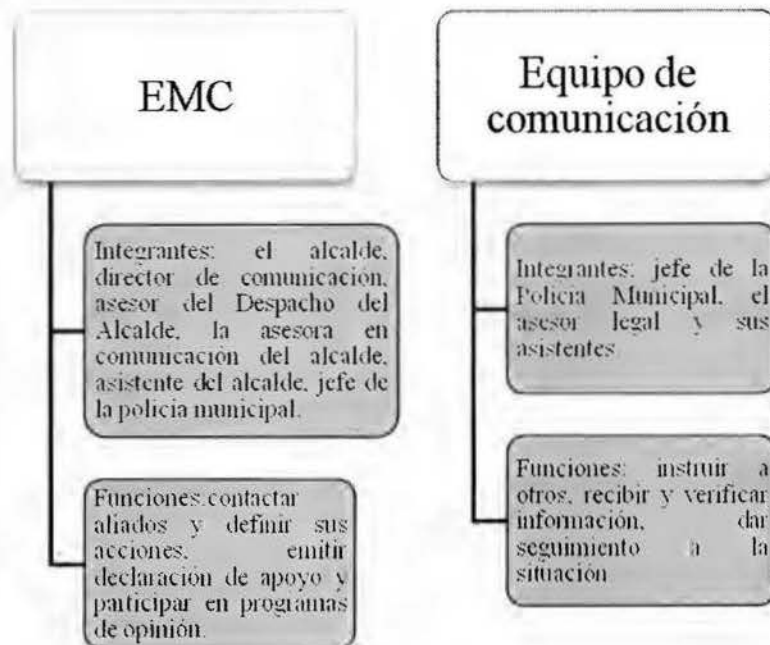
Las acciones operativas tomadas por el ayuntamiento se construyeron a partir del señalamiento de posibles escenarios con los vendedores ambulantes y la opinión pública, respecto al primero, se toma en consideración el tipo de reacciones por parte de los vendedores –interposiciones de recursos de amparo y manifestaciones violentas-, posible respaldo a los vendedores por parte de líderes comunales, políticos y organizaciones sindicales y apelación al elemento humanista.

El segundo, dirige su atención sobre reacciones positivas o negativas que transmitan los medios de comunicación masiva sobre la decisión del concejo y su

impacto en la opinión pública. También, previene las posiciones políticas antagónicas en la institución y en el gobierno central.

A la luz de lo anterior, se propuso como estrategia lograr una cobertura periodística equilibrada y precisa e identificar y trabajar con “públicos”, para llevar a cabo la comunicación del mensaje se establecieron dos equipos de trabajo denominados; equipo para manejo de crisis (EMC) y equipo de comunicación (Figura N°6).

Figure 7. Equipos de trabajo del plan comunicación en tiempos de crisis.



Fuente: Elaboración propia

Los “públicos” se clasificaron en sector estatal que incluye la identificación de personeros del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Comisión Nacional de Emergencias, Bomberos de Costa Rica y diputados. Y sector privado, incorporando cámaras de comercio, asociaciones gremiales y Organizaciones no Gubernamentales en temas de derechos del consumidor y discapacidad.

En ambos casos se procuró que actuasen como terceros creíbles que mostraran una posición favorable hacia el proyecto de Repoblamiento y la iniciativa de la Municipalidad de eliminar la venta ambulante, aduciendo que estas eran un problema para la sociedad y el paisaje urbano.

Por otra parte, a nivel interno el ejecutivo estableció nueve mensajes claves que explicarían el porqué y el para qué del acuerdo (MSJ, Expediente N° 79594):

- El evidente deterioro del casco central capitalino debe detenerse y para ello es necesario impulsar el Programa de Regeneración y Repoblamiento de San José.
- Las ventas callejeras constituyen un serio problema para los pobladores, agentes económicos y visitantes del centro de San José.
- El gobierno local debe retomar su compromiso social de ayudar en la construcción de una sociedad en igualdad de oportunidades.
- La Sala Constitucional ha establecido que el espacio público debe ser para uso y disfrute de todos los ciudadanos.
- Las estrechas aceras del centro de la ciudad han sido tomadas por los vendedores, restándoles competitividad y calidad de vida a San José.
- Las ventas callejeras bloquean accesos a las edificaciones, obligan a los peatones a lanzarse a las calles e impiden el acceso a personas con discapacidad.
- Las ventas ilegales inciden en la inseguridad del tránsito de vehículos y afean la ciudad lo que acelera el deterioro de nuestra capital.
- La Municipalidad propone un mayor estado de seguridad y comodidad comunitaria.
- El interés público está por encima de los intereses particulares.

En perspectiva, los mensajes claves del plan de acción se basan en realzar con intensidad los aspectos negativos de la venta ambulante a partir del uso de

subcategorías en el plano laboral, moral y estético, enmarcados dentro de las “virtudes” del Plan de Regeneración y Repoblamiento.

Cabe preguntarse ¿cuál fue el alcance del plan de acción?; ¿cómo las palabras se convirtieron en hechos, antes y después de la firma del acuerdo N°1 de la sesión 16 de marzo de 2004?, ya que parte del planteamiento es la incorporación de interlocutores que medien ante los medios de comunicación., debido a que el objetivo es la protección de la imagen de la institución.

Al respecto, el periodo que antecede a la disposición del concejo municipal se presenta una cobertura en la prensa escrita –dos artículos-, en el mes de marzo, en los cuales se exponen tres intervenciones de instituciones públicas. La ministra de salud, Rocío Sáenz, problematiza la venta ambulante en función de la cantidad de vendedores que operan sin permiso del ministerio, las condiciones físico-sanitarias y de manipulación inadecuada de los alimentos, no obstante, reconoce los problemas sociales que devendrían de su eliminación. Por otra parte, el defensor de los habitantes, José Manuel Ehandi, apela a la necesidad de definir una política clara de reubicación. La última intervención es del director de bomberos, Héctor Chaves, que critica la obstrucción que generan la venta ambulante en las calles y aceras, lo que acrecienta el tiempo de respuesta ante una emergencia (Al Día, 4 de marzo 2004).

A nivel interno, la MSJ sustenta el discurso en la prensa escrita a través de aspectos calificativos y simbólicos planteados en los *nueve mensajes claves*, mediante el uso de entrevistas a las direcciones de Urbanismo, Policía Municipal y Área de Comercio Informal, aludiendo respectivamente al uso del espacio público, la delincuencia y el aumento de decomisos. De manera que segrega el contenido y criterio técnico brindado a los medios de comunicación por unidad operativa, permitiendo en una misma noticia mayor cobertura desde la visión de la Municipalidad.

Posterior a la firma del acuerdo en los medios de prensa escrita –*La Nación*, *Diario Extra* *La Prensa Libre*, *OJO* y *El Herald*o-, se presentan las noticias como un espacio de disputa entre la apropiación de las percepciones y el posicionamiento de las acciones, por parte de la MSJ y organizaciones de vendedores ambulantes.

Cuadro 6. Opinión de actores oficiales y no oficiales y su frecuencia en los titulares de noticas registrados durante el 16 de marzo al 21 de junio de 2004.

Actores	Frecuencia	Opinión favorable
Actores oficiales		
Municipalidad de San José	6	MSJ
Gobierno central	1	MSJ
Actores no oficiales		
Organizaciones de vendedores ambulantes	5	Vendedores ambulantes
Organizaciones empresariales	1	MSJ
Otros	2	MSJ

Fuente: elaboración propia

En cuanto a los marcos de compresión establecidos por la MSJ²⁷, resalta el uso de principios contrarios entre el comercio en vía pública y regeneración urbana, es decir, las interpretaciones discursivas versan sobre las antítesis:

- Las ventas ambulantes generan una situación de anarquía por lo que no se puede repoblar (*La Nación*, 17 de marzo 2004).
- Las ventas ambulantes restan competitividad por lo *que muchos comerciantes están dejando San José*, por ende, es necesario regenerar y embellecer el centro de la ciudad (*Diario Extra*, 18 de marzo de 2004).

²⁷ Durante este espacio de tiempo solamente emiten entrevistas a la prensa escrita el alcalde municipal, Johnny Araya, y el encargado de la Dirección de Comunicación, Manuel Arias.

Asimismo, se puede observar que las intervenciones de la MSJ en medios de comunicación se apoyan en los nueve mensajes claves, por lo que la reiteración de los mensajes se presenta como una estrategia para legitimar el discurso ante otras colectividades.

En correspondencia, la Municipalidad impulsa la divulgación de una encuesta de opinión realizada en noviembre de 2003, en la cual el 62% (226 personas) consideraron que las ventas deben eliminarse y el 58,7% (256 personas) avalaron la aplicación de medidas como el desalojo (La Nación, 17 de marzo 2004). Lo anterior, sustenta la idea de que el interés público está por encima de los intereses particulares.

En cuanto a las intervenciones de actores no oficiales como las organizaciones de vendedores ambulantes los espacios en las noticias se orientan hacia el planteamiento de soluciones y el establecimiento canales de diálogo con el gobierno local, en contraposición las intervenciones de las organizaciones empresariales, ya sean en prensa escrita como en programas de radio, tiene por objeto secundar la política urbana y de eliminación de la venta ambulante.

5.2. Constelaciones de actores no oficiales

A continuación, se exponen los cambios en las comunidades de política de vendedores ambulantes y del sector empresarial, tomando como punto de partida la variación en el dominio de política, debido a que la política hacia el comercio ambulante se planifica e implementa desde una política urbana.

5.2.1. Organizaciones empresariales y la incorporación de nuevos actores

Este momento de la política pública de venta ambulante corrobora la presencia de una comunidad de política favorable al planteamiento de la MSJ, en cuanto a la redefinición de las acciones hacia la venta ambulante, en procura de la promoción de la política de renovación y repoblamiento urbano, que incluye la participación

de sectores empresariales vinculados con el comercio, la industria alimentaria y la construcción, así como también, instituciones públicas y centros académicos.

La función del sector empresarial se circunscribe a dos dominios de política, por lo que el eje discursivo y la forma de problematizar es en relación a los intereses particulares que representan, es decir, la orientación de la política pública los beneficia o afecta de manera distinta.

En el dominio de política de venta ambulante se reconocen como actores no oficiales la Cámara de Comercio de Costa Rica y la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria. El primero presente desde la década del noventa con una postura crítica hacia la Municipalidad por la falta de una política integral para solucionar el problema del comercio informal en vía pública, la actitud permisiva hacia su aumento y la falta de aplicación de la normativa para regular el uso del espacio público.

No obstante, con la puesta en marcha del acuerdo de la sesión 16 de marzo de 2004 del concejo, esta postura es escéptica, ya que reconoce que la problemática no es solamente laboral, sino que tiene características sociales que deben ser atendidas desde otro punto de vista, por ende, la presidenta de la CCCR, Cohymbra Sáenz, sostiene que:

...es un problema que en vez de solucionarlo pues lo estamos, como todo en nuestro país, poniéndole una curita temporal, y que cuando esa curita se caiga pues le vuelve a abrir la herida (Cohymbra Sáenz, 2004).

Por otra parte, el sector de la industria alimentaria, problematiza al igual que la CCCR, la venta ambulante en tanto competencia desleal, pero desde el discurso de la seguridad alimentaria, dado que los productos que comercian o elaboran los vendedores ambulantes no cuentan con las normas mínimas sanitarias de manipulación e inocuidad de alimentos (La Prensa Libre, 16 de junio 2004). En contraposición con la CCCR, la CACIA avala la decisión del concejo municipal

de no permitir la venta ambulante y exhorta a otras instituciones públicas relacionadas con la salud pública a apoyar la política adoptada por el ayuntamiento.

De aquí interesa resaltar, que ambas cámaras se ven directamente en disputa con el ejercicio de la venta ambulante, ya que perjudica intereses económicos, ya sea por obstrucción a locales, venta de productos similares o por contravención de normas de calidad.

El dominio de política urbana fundamentado por el Programa de Desarrollo Municipal 2003-2007, se integran tanto actores oficiales como no oficiales, por medio de la Comisión de Regeneración Urbana y Repoblamiento de San José, integrada por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PN DU), la Cámara Costarricense de Construcción (CCC), la Maestría en Diseño Urbano de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica, el Instituto de Arquitectura Tropical (IAT), el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC).

El objetivo de la Comisión consistió en estructurar los componentes en materia de regeneración y repoblamiento para la recuperación del centro urbano, de manera que permitieran combatir la inseguridad; el abandono y el deterioro urbano y arquitectónico; la fuga de inversiones; la poca vida urbana y reducción de alternativas sociales; las ventas callejeras; las patologías sociales, como delincuencia, prostitución y drogadicción; los ruidos diurnos y nocturnos; la especulación de los precios de terrenos; y el despoblamiento. Es decir, una intervención que devolviera la calidad de vida a la ciudad (PN DU, 2004).

En el seno de la Comisión conciben la venta ambulante como invasión al espacio público, por lo que es preciso garantizar el rescate de estos espacios para el disfrute de los ciudadanos, para esto a nivel de coordinación interinstitucional se

planteó el control del espacio público, impidiendo la presencia de actividades informales. Asimismo, se propusieron las mismas zonas de intervención que en el PDM, denominadas zonas prioritarias y proyectos específicos, a saber; Sector Paso de la Vaca y Sector del Pacífico.

En síntesis, los actores no oficiales vinculados por los dominios de política urbana y de venta ambulante en ocasiones actuaron como terceros creíbles, a excepción de la CCCR que mostró una posición crítica ante la posibilidad de éxito de la eliminación de la venta ambulante por parte de la Municipalidad.

5.2.2 Organizaciones de vendedores ambulantes

El análisis previo de la caracterización de las organizaciones de vendedores ambulantes no cambia sustancialmente durante este periodo, no obstante, se contrasta con alteraciones en el contexto político-institucional y en la conformación de redes de apoyo, lo que incide en el acceso a canales de diálogo y de negociación, limitando así los recursos de poder.

Al respecto, la temática del comercio en vía pública ya no es atendida de forma exclusiva por el concejo, sino que este delega la toma de decisiones en el ejecutivo. Esto provoca descontento en los representantes de trameros del Centro Comercial Paso de la Vaca, que critican las medidas unilaterales que ha tomado el alcalde en cuanto a no alquilar espacios de parqueos para los clientes, lo cual consideran que desestabiliza la consolidación del mercado y pone en riesgo los ingresos para cancelar las deudas que tienen los vendedores (Concejo, 2002).

Asimismo, se suman las solicitudes efectuadas por FECOTRA y FENECOTRA ante el concejo para que este conforme dos comisiones -especial de ventas y otra responsable de las ZTT-, pero estas fueron rechazadas argumentando que *no era conveniente que el concejo incurriera en un aspecto que ha venido siendo manejado y resuelto por la administración municipal, la cual ha prestado*

atención a las recomendaciones de este órgano y que este solo intervendrá cuando las circunstancias lo ameriten. (Concejo, 2003).

Pero dado que el ejecutivo no conforma la comisión en un tiempo pertinente el Concejo interviene acordando la creación de una Comisión Especial Mixta, integrada por tres regidores elegidos por el ejecutivo y organizaciones de vendedores informales, que deberán entregar dictamen y recomendaciones al Concejo, en un plazo que vence el día 30 de abril de 2004 (Concejo, 2003). Sin embargo, pese a que la disposición es emanada desde el Concejo, el secretario general de FECOTRA, Carlos Guerrero, denuncia que el alcalde se ha negado a incluirlos en la comisión (La Prensa Libre, 30 de octubre 2003).

De aquí interesa resaltar, que el acto administrativo se ejecuta dependiendo de la conveniencia institucional, ya que el acuerdo de la sesión de 16 de marzo de 2004, impulsado por el ejecutivo, contraviene la esencia de promover soluciones en las que participen organizaciones de vendedores ambulantes.

En contraste con la década anterior, no hay interés manifiesto por parte del gobierno local a realizar acciones tendientes a mejorar las condiciones laborales de los vendedores ambulantes mediante una política de reordenamiento, si no que se pretende la eliminación de la actividad en el marco de una política urbana de renovación del centro de la capital.

Por otra parte, la figura de CECODERS como mediador y promotor de soluciones ante la Municipalidad desaparece de la escena política, dejando como único vínculo de apoyo a la Defensoría de los Habitantes. Este órgano insta al concejo a revisar las normas sobre el otorgamiento de licencias para ventas ambulantes y estacionarias, para que estas favorezcan a poblaciones en condiciones de exclusión social.

A pesar de los informes emitidos por la defensoría -6114-2001-DHR y 09881-DHR-, y al no tener esta carácter vinculante, el concejo mantiene la política de no

otorgar más licencias de ventas en el casco central y recalca que según los votos de la Sala Constitucional esta materia es exclusivamente de competencia municipal, dado que los gobiernos locales son los que determinan la necesidad o no de patentes en esta materia (Concejo, 2003).

En suma, la red de apoyo presente en la década del noventa, a través de CECODERS contribuyó a potenciar el acceso y la comunicación con la Municipalidad, dado que la Comisión fue considerada como un interlocutor válido, capaz de proponer soluciones con carácter vinculante. Al contrario, el papel de recomendación de la Defensoría de los Habitantes, no fue capaz generar acuerdos para conciliar los intereses de los actores, lo que resta densidad a las redes de apoyo y canales formales de los vendedores ambulantes.

Reacciones ante el desalojo

A la luz de la disolución de las zonas de tregua y el consecuente desalojo de la venta ambulante de las calles capitalinas, cabe preguntarse ¿si existen variaciones en el planteamiento del problema de las organizaciones?, ¿qué posición asumen ante las autoridades locales?, ¿cómo interactúan las diversas organizaciones y que estrategias y recursos de poder utilizan?, y por último ¿qué alcance tienen las soluciones planteadas?

Durante el primer momento de la política -reordenamiento del comercio en vía pública-, el planteamiento del problema es en función al acceso a una fuente de trabajo y el ejercicio libre del comercio. En contraposición con el segundo momento de la política –eliminación de la venta ambulante-, se resalta la apropiación conceptual de la economía informal como producto del sistema capitalista y los consecuentes procesos de exclusión intensificados por el modelo neoliberal, que acentúan el desempleo y la pobreza, por ende, se plantean dos reivindicaciones, una como economía autónoma, entendida como un subsector de la economía “formal”, debido a que esta es parte de la ciclo de producción y de

consumo, y la otra desde el lente de la protección socio-jurídica al trabajo (FECOTRA, 2002).

La base del acuerdo del acuerdo del 16 de marzo, se encuentra orientada a dos grupos de vendedores ambulantes, los primeros eran los 446 vendedores de las zonas de tregua agrupados en ocho asociaciones (ver Cuadro N° 7), a los cuales se les concedió un plazo de tres meses para desalojar las calles. El segundo grupo eran los vendedores ilegales que podían ser sujetos de operativos de control cuando la municipalidad estimara conveniente.

La respuesta de las organizaciones de comerciantes en vía pública -AICA, ACOVA, REOVA, ASOVEIN, COVEA, SICOCOIN y ASPROVEN-, se centró de forma exclusiva en los vendedores de las ZTT, por medio de la utilización de repertorios de acción colectiva convencionales en contra del acuerdo, como la interposición de recursos de revocatoria, alegando la adquisición de derechos respecto al uso del espacio en vía pública, ya que interpretan que la MSJ les transfirió potestades regulatorias con la firma del Convenio de Zonas de Tregua Temporales. Además de la presentación de incidente de nulidad por la forma en la que se comunicó el acuerdo a los vendedores.

Cuadro 7. Vendedores de zonas de tregua agrupados por Sindicato, 2002.

Asociación	Nacionales	Extranjeros	Total
ACOVA	95	34	129
AICA	36	16	52
ASOVEIN	10	9	19
ASPROVEN	72	5	77
COVEA	79	12	91
Independientes	31	0	31
ARECOVA	18	13	31
SICOCOIN	15	1	16
Total	356	90	446

Fuente: Oficina de Comercio Informal de la Policía Municipal de San José (2002).

Ambas alegaciones fueron rechazadas por la Comisión de Asuntos Jurídicos del concejo, bajo el fundamento de que los permisos de uso del espacio público proporcionados a través del Convenio tienen una naturaleza temporal y de carácter precario, que pueden ser revocados de manera unilateral por la Municipalidad. Lo anterior, amparándose en los fallos de la Sala Constitucional; voto 2306-91 y 0537-98, en los cuales se estable que la libertad de comercio tiene límites cuando se encuentre de por medio derechos o intereses de la colectividad.

... el Régimen patrio de los bienes de dominio público los coloca fuera del comercio de los hombres y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración unilateralmente cuando razones de necesidad o interés así lo señalen (Sala Constitucional, Voto 2306, 1991).

Ante este panorama, las organizaciones de vendedores ambulantes optaron por dos caminos, negociar con la Municipalidad un desalojo pacífico de las calles y acudir al Tribunal Contencioso Administrativo para apelar la decisión del concejo y así agotar la vía administrativa. Las asociaciones adscritas a FECOTRA acordaron salir de las calles de forma pacífica finalizados los tres meses para el desalojo a cambio de la autorización de ferias los viernes y sábados en algunos distritos como San Sebastián, Merced y La Uruca y los domingos en el centro de la capital (La Nación, 22 de junio 2004). Las organizaciones que se mantuvieron al margen de los acuerdos –COVEA-, alegaron que la propuesta no era viable, ya que se debía procurar un espacio de trabajo diario.

Por otra parte, el Tribunal Contencioso Administrativo acoge seis recursos - revocatoria y apelación- planteados por organizaciones de vendedores ambulantes, entre ellas ASOVEIN, por ende se da una suspensión del desalojo hasta que estos no sean resueltos de forma definitiva, ya que el Tribunal considera que el acto administrativo puede lesionar el modus vivendi de los apelantes (La Nación, 22 de junio 2004). En correspondencia, los miembros de organizaciones de vendedores ambulantes, como el Sindicato Independiente de Trabajadores Estatales Costarricenses (SITECO), FECOTRA y COVEA, vuelven a las calles y apelan a

entablar dialogo con la municipalidad, planteando una serie de alternativas para solucionar el comercio en vía pública (ver Cuadro N°8).

Cuadro 8. Alternativas de organizaciones de VA frente al desalojo y posición de la MSJ, 2004.

Alternativas de organizaciones de vendedores en vía pública (AICA, SICA, ASOVEIN, ASPROVEN, ARECOVA, ACOVA, SUVPE, COVEA y SICOCOIN)	Posición oficial MSJ
Construir un bulevar en calle 8 desde avenida 3, hasta avenida 6: instalando 40 vendedores por cuadra 20 de cada lado	La propuesta para la construcción de un bulevar en la Calle 8 es compatible con los planes de regeneración y repoblamiento del casco central de San José, en el que se contempla la creación de un mercado de artesanía en este sector, lo que hace inviable la reubicación allí de los comerciantes ilegales.
Creación del Mercado del Pacifico.	Estos terrenos son propiedad del estado donde la municipalidad no tiene injerencia.
Instalación de vendedores en el Parque del Pacifico.	Las ventas no pueden ser reubicadas
Construcción de un Bulevar en Avenida Primera de Calle 8 a calle 16: instalando 40 vendedores por cuadra 20 de cada lado.	Sobre la opción del bulevar de Calle 8, este es un proyecto que se ha previsto sea en un corto plazo un espacio para artesanos, para incentivar el turismo.
Dar condición de patentados a los vendedores de las zonas de tregua, haciendo un proceso de selección otorgando las patentes que han sido canceladas hasta la fecha. Mantener las Zonas de Tregua pero hacer un proceso de selección.	La revocatoria del acuerdo no es negociable. El convenio de tregua fue derogado y no tiene validez.
Apoyo financiera para crear Pymes.	La MSJ no se manifiesta al respecto.
<i>ACOVA</i>	
Construcción de un Mercado en el Parqueo América en la avenida 4 y 6.	El Parqueo América podría ser una opción siempre y cuando ellos puedan solicitar un crédito de compra o alquiler del espacio. Si eso fuera factible, la Municipalidad estaría anuente a ser un facilitador para entregar la respectiva patente y otorgar otro tipo de ayuda, pero no se pueden comprometer recursos de los contribuyentes.
Construcción de un Mercado, entre avenida 1 y 3, calle 8 y 10.	En el pasado se construyó el mercado del Paso de la Vaca, muchos de los actuales vendedores ilegales fueron alojados ahí, pero se salieron para tomar las aceras.

Fuente: Elaboración propia con base en Expediente 79594 de la MSJ.

Sobre la base de la posición general establecida por la MSJ de que las ventas no pueden ser reubicadas, y el rechazo de todas las alternativas planteadas por las organizaciones de vendedores ambulantes, a excepción de aquellas que fueran iniciativas propias, y por ende, que no necesitaran apoyo presupuestario sino logístico. El ente local plantea tres opciones; las ferias municipales en aquellos lugares donde no existen, becas de estudio para aprender un oficio y patentes a los vendedores mayores de 60 años (La Prensa Libre, 27 de mayo 2004).

Con la resolución de los recursos por parte del Tribunal Contencioso Administrativo en el mes de noviembre a favor de la MSJ, se distinguen dos posiciones por parte de las organizaciones de vendedores ambulantes, una anuente a aceptar el fallo del Tribunal y buscar el establecimiento de canales de diálogo con la corporación municipal, en palabras de del secretario general de FECOTRA, Carlos Guerrero;

El nuevo desalojo nos preocupa y ahora lo que le pedimos al Alcalde es que retome las negociaciones y otorgue un tiempo antes de llevar a cabo el desalojo para evitar enfrentamientos (La Prensa Libre, 21 de agosto de 2004).

La otra tendencia es confrontativa por parte de ACOVA y COVEA con el objeto de impedir el desahucio a través de la interposición de recursos de amparo ante la Sala Constitucional y recursos de aclaración ante el Juzgado Contencioso Administrativo para retardar y negociar el desalojo para el mes de enero.

Asimismo, el planteamiento de un juicio alegando daños y perjuicios, ya que el ayuntamiento no cumplió con el punto número 17 del Convenio de Zonas de Tregua Temporales, en el cual se estipula;

La ubicación de los vendedores en la Zona de Tregua Temporal, será por el tiempo que necesite el Municipio para definir el sitio de

ubicación permanente de los vendedores, el cual deberá ser un Mercado con todas las condiciones requeridas.

Por otra parte, se ratificó la posición de estas asociaciones de que no saldrían de las calles sin antes contar con una opción definitiva de trabajo, en consecuencia rechazaron la oferta de las ferias de fines de semana que hizo la MSJ. (La Prensa Libre, 13 de noviembre 2004), y el secretario general de ACOVA, Gerardo Chacón, apeló a las movilizaciones como medida de presión.

Buscando soluciones

Las negociaciones finales culminaron con el establecimiento de un periodo de gracia por el mes de diciembre, para así evitar disturbios en la mayor época de afluencia de ciudadanos al centro de la ciudad capital y en la cual los vendedores ambulantes tienen mayores ganancias. El desalojo se ejecutó el 3 de enero de 2005, mediante un operativo nocturno con 500 policías, que culminó con la destrucción de los puestos de los vendedores ambulantes. Si bien, no se presentaron confrontaciones, los vendedores manifestaron su desacuerdo con el desalojo deambulando por las calles y deteniéndose en las intersecciones josefinas, llevando consigo símbolos –chayotes y chiles dulces- propios de su identidad como vendedores de las calles.

De aquí interesa resaltar el panorama de las organizaciones frente a la postura de la municipalidad de no permitir más ventas en la vía pública y el aumento de operativos para decomisar mercadería en caso de que se dedicaran a vender en bateas (La Nación 4 de enero de 2005). Finalmente accedieron vender en las ferias, asimismo, se acordó que los vendedores que vendieran en las calles perderían el derecho de permanecer en las ferias, y otras opciones que se establecieran en el proceso de negociación iniciado el 5 de enero, y respaldado por la mediación del presbítero Guido Villalta y el defensor de los habitantes Manuel Echandi, los principales productos de los encuentros se sintetizan en la siguiente figura.

En cuanto a las ferias las discusiones se centraron en su carácter permanente para garantizar ingresos fijos, por lo que la MSJ amplió la cantidad de días por semana²⁸ y no solo tres como se había establecido en un principio, no obstante, las organizaciones rechazaron las propuestas en La Peregrina y Barrio México, alegando que eran sitios poco poblados (La Prensa Libre, 14 de enero de 2005).

Figure 8. Productos del proceso de negociación entre organizaciones de vendedores ambulantes y MSJ, 2005.



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, el ofrecimiento inicial de la MSJ de dar patentes a personas mayores de 60 años, que durante el 2004, solamente había sido aceptado por 2 vendedores ambulantes, se mantuvo y se concedieron 50 certificados de patentes estacionarias, ya que para las mismas organizaciones era inapropiado que trabajaran en las ferias, dado el esfuerzo físico de trasladar la mercadería a diferentes puntos. Además, concedió 30 patentes para personas con discapacidad y mujeres jefas de hogar (La Nación, 5 de enero 2005).

²⁸ Los mercados periféricos municipales se planificaron en primera instancia los lunes en Barrio México, los martes en la Peregrina, los viernes en San Sebastián, los sábados en Hatillo 8 y los domingos en el Mercado de Mayoreo (La Nación, 6 de enero 2005).

Las negociaciones dejaron entrever la capacidad de adaptación e innovación de grupos de vendedores al desarrollar emprendimientos para la puesta en marcha de mercaditos²⁹ en el centro de la capital, a través del alquiler y remodelación de parqueos y lotes baldíos. Es así, como nacen tres iniciativas "El Chinamo" ubicado 200 metros sur y 100 metros este del Parque La Merced (Al Día, 27 de enero del 2005), y los otros dos situados en Calle 8, entre Avenidas 2 y 4, y Avenidas 4 y 6, albergando a 95 vendedores (La Prensa Libre, 30 de marzo 2005).

Sin lugar a dudas, el acuerdo que más motivo al sector ambulante fue la posibilidad de contar con un mercado en el centro de la ciudad en las antiguas inmediaciones del Registro Civil, para esto se comprometieron a no protestar, mientras la Municipalidad efectuaba la remodelación y las gestiones administrativas en un plazo de seis meses, con el Ministerio de Seguridad Pública y la presidencia de la República, ya que el inmueble pertenecía al Estado.

Esta misma motivación por contar con un mercado en un plazo corto, generó conflictos cuando la Municipalidad alegó que no podía cumplir con el plazo definido y que las obras de remodelación iban a tardar aproximadamente un año y medio, dado que la infraestructura se encontraba en mal estado, además, la generación de nuevas expectativas sobre el futuro del mercado a lo interno de la MSJ, que pretendía ubicar a artesanos y floricultores, para que se convirtiera en un sitio turístico (La Prensa Libre, 3 de mayo 2005).

En consonancia, Geovanny Jiménez, representante de COVEA, comunica que esta asociación no participará más en las ferias periféricas, ya que el incentivo de contar con un mercado no parecía ser viable y más en año electoral con la incertidumbre en cuanto a los posibles cambios de personal y el respeto al acuerdo. A este grupo, se suma ACOVA que había renunciado en el mes de febrero a las ferias por el poco margen de ganancias (La Prensa Libre, 5 de febrero 2005).

²⁹Como contrapartida a esta propuesta la municipalidad ofreció dar el permiso de funcionamiento (La Nación 5 de enero de 2005).

De esta forma, las organizaciones disconformes emplean repertorios de acción colectiva de alteración del orden –concentraciones y marchas-, y apelan a la solidaridad de otros vendedores que desertaron de las ferias periféricas y a los que se ubicaron en los mercaditos, para ejercer presión sobre las autoridades municipales, y así, tratar de influir sobre la orientación política de la municipalidad, de manera que les permita llegar a un nuevo acuerdo, en el cual puedan vender su mercadería en las eliminadas zonas de tregua sin ninguna estructura, durante tres días a la semana, argumentando que trabajarían de manera ordenada en las aceras, dada la disminución de vendedores que ocupaban esta opción. (La Prensa Libre, 4 de mayo 2005).

A pesar de las manifestaciones y propuestas, el ejecutivo municipal no cede ningún espacio público en el centro de San José, no obstante, la inauguración del Mercado del Antiguo Registro Civil, el 26 de setiembre de 2005, solamente contó con puestos para 140 vendedores ambulantes de las zonas de tregua, dejando de lado por el momento las intenciones de ubicar a artesanos y floricultores.

5.3. Corolario

La lógica de formulación de la política pública en este periodo cambia considerablemente respecto al primer periodo 1990-2001. La incorporación del dominio de política urbana, enfocado en la renovación y repoblamiento del casco central de San José pasa a ser la prioridad para la Municipalidad el dominio de venta ambulante deja de ser un tema prioritario y pasa a ser un aspecto a considerar en este dominio que ahora lo incluye.

En este sentido la formulación de la política pública urbana se inscribe en un enfoque de abajo hacia arriba, ya que para su formulación se incluye la opinión de centros académicos, sector inmobiliario y entidades bancarias. Sin embargo, en lo que respecta específicamente al aspecto de la venta ambulante, se destaca como el enfoque es desde “arriba”, es decir, el ejecutivo municipal amparado en la normativa legal toma la decisión de no constituir la Comisión Especial Mixta, con

representantes de organizaciones de venta ambulante, asimismo, en conjunto con el concejo elimina las zonas de tregua y desaloja a los vendedores sin previa consulta.

La construcción del problema por parte de la Municipalidad cambia en este periodo, el enfoque social que se le da al problema en la década del noventa a este sector de comercio informal, desaparece en función de una lógica mercantil, que privilegia la imagen de la ciudad a través de la atracción de capitales nacionales e internacionales.

En consecuencia, la oportunidad política que poseían las organizaciones de vendedores ambulantes durante el periodo de tolerancia, se va resquebrajando, en varios sentidos; la apertura política del sistema varia al agotar la vía administrativa ante la Sala Constitucional y el Tribunal Contencioso Administrativo, por lo que la toma de decisiones queda a criterio de la MSJ; la disposición al uso de la fuerza por parte de las autoridades municipales en conjunto con la Fuerza Pública para reprimir protestas; las redes de apoyo presentes no son capaces de influir en la toma de decisiones de la autoridad, si no que funcionan como mediadores en los procesos de negociación; y en el plano de la ideología, a pesar del fraccionamiento partidario dentro del concejo integrado por cuatro partidos políticos, prevalece una misma posición entre las agrupaciones de no permitir la venta ambulante en la vía pública . Por tanto, la capacidad de incidencia en la agenda decisoria se ve socavada.

Finalmente, se recalca que la coalición de actores oficiales y no oficiales del dominio de política urbana, no incidieron directamente en el acuerdo de 16 de marzo de 2004, dado que la decisión de no permitir las ventas ambulantes ilegales se encuentra plasmada en el informe de rendición de cuentas del año 2003, no obstante, este acuerdo contraviene la disposición de respetara los vendedores que se encuentran en las “zonas de tregua”.

Asimismo, las zonas de intervención que se mencionan en el Informe de la Comisión de Repoblamiento y Regeneración Urbana de San José, son las mismas que se establecieron en el Programa de Desarrollo Municipal 2003-2007. Por ende, la municipalidad se sustentó en el papel de los actores del dominio de política urbana para fortalecer el discurso de la necesidad de eliminar la venta ambulante.

Conclusiones

El proceso de reajuste de una política pública posee diversos factores explicativos, que involucran tanto la estructura y los decisores propiamente gubernamentales como el papel de actores no oficiales. Estos últimos fluctúan en el tiempo, con lo cual tanto el contexto institucional de toma de decisiones como el entorno de la política son variables.

La comparación entre la política pública de venta ambulante correspondiente al periodo 2002-2006 y la correspondiente al periodo 1990-2001, da cuenta de transformaciones institucionales como la propia estructura organizativa de la Municipalidad. Con la reforma del Código Municipal de 1998, cambia el rol del ejecutivo, quien para el año 2003, impulsa un Plan de Desarrollo Municipal con una orientación hacia una política urbana de renovación y repoblamiento, que tuvo implicaciones en la concepción y forma de querer vivir la ciudad.

Por otra parte, el balance partidista en el concejo durante la década del noventa estuvo mediado por el PLN y el PUSC, en contraste con el fraccionamiento parlamentario de las elecciones del año 2002, con la participación de cuatro partidos –PLN, PUSC, PAC y ML-. No obstante, pese a la segmentación del legislativo, este órgano delega al ejecutivo la toma de decisiones con respecto a la venta ambulante.

Simultáneamente, entre uno y otro período se presentan cambios en las creencias y percepciones respecto a la venta ambulante, y, por ende, en la construcción del problema y en la lógica de formulación de medidas de política pública. Concretamente, esto evidencia un pasaje desde un momento en el que predomina la tolerancia a un momento en el que predomina la represión; de un momento en que se busca la reorganización de la venta ambulante a otro en que se busca su eliminación.

Lo anterior moldea las reglas de interacción entre el poder político –gobierno local- y la sociedad –actores no oficiales-, por la vía de transformar los mecanismos de interacción o los incentivos estratégicos que los actores no estatales tienen bajo unas u otras condiciones institucionales.

En consecuencia, la lógica de formulación de la política desde “abajo” permite la interacción directa entre actores de la sociedad civil y el gobierno, lo que se reflejó en los dos momentos de la política de venta ambulante. En el primer momento la Propuesta de Solución al Comercio Informal incorporó a CECODERS como co-formulador y a vendedores ambulantes. Mediante un diagnóstico consultivo se dio lugar a la creación de las ZTT y el Mercado Paso de La Vaca, en ambos casos reflejándose los intereses de las organizaciones de venta ambulante.

En el segundo momento, la lógica de formulación de la política es desde “abajo”, es en función del dominio de política urbana, dado que involucra la participación de la Comisión de Repoblamiento y Regeneración Urbana de San José, integrada por centros de pensamiento, instituciones públicas y empresas privadas, que bajo el criterio técnico de estos se elabora el informe de regeneración y repoblamiento, que estructura una serie de componentes para la recuperación del centro urbano y se plantea el control del espacio público.

Interesa resaltar, que en ambos momentos las medidas de política pública dirigidas a la venta ambulante se insertan en dominios de política distintos, el primero de venta ambulante propiamente dicho y el segundo de política urbana de regeneración y repoblamiento. Por consiguiente, con la decisión emanada del concejo el 16 de marzo de 2004, y, el eje discursivo que sustenta este acuerdo en los meses posteriores, el dominio de política ambulante pasa a ser un elemento del dominio definido en términos más amplios, de la política urbana.

Esto incide en la conformación de la comunidad de política de venta ambulante y en su propia composición, debido a que se incorporan actores del dominio de

regeneración y repoblamiento a las creencias que representan las organizaciones empresariales del primer momento –CCCR y CMC-, no obstante, este factor no fue el determinante, para que se gestara el cambio de la política pública.

En este sentido, el estudio realizado tenía como principal objetivo dilucidar los elementos explicativos del cambio en la política de venta ambulante, al respecto se planteó la siguiente hipótesis de investigación:

“La articulación de dos dominios distintos de política -de regeneración urbana y de venta ambulante- conlleva la incorporación de nuevos actores vinculados a los intereses del sector empresarial en la comunidad de política de venta ambulante. Dicha incorporación aumenta el peso relativo de las organizaciones empresariales frente a la autoridad local, menoscabando la capacidad de acción de las organizaciones de vendedores ambulantes en la agenda decisoria de la MSJ, lo que se refleja en el viraje de una política de reordenamiento de la venta ambulante a una política represiva destinada a eliminarla”.

A la luz de la evidencia empírica presentada, se descarta parcialmente la hipótesis planteada, dado que el viraje en la política no se explica solamente a partir del cambio en el peso relativo de las organizaciones empresariales, por ende, se contrasta con cuatro factores explicativos, según el análisis retrospectivo de la política pública de venta ambulante:

1. *Cambio de intereses de la Municipalidad en relación a la venta ambulante*

La aptitud del concejo y el ejecutivo municipal hacia la venta ambulante, tiene implicaciones en la forma en la que se problematiza y se formula la política pública. Durante la década de 1990, las discusiones en el concejo versan en función de una moral estética, aduciendo que estas generaban gran cantidad de desechos que ensucian y afectan a la ciudad, repercutiendo en la salud pública, la higiene y el ornato. No obstante, el problema se esbozó en función de la falta de

acceso a fuentes de trabajo, por lo que la política pública se orientó hacia el ordenamiento y el control del sector.

En contraste, en el segundo momento, la Municipalidad asume otra postura, que concibe la venta ambulante en relación a la problematización del espacio público, ya que este es conceptualizado como un lugar de oportunidades para generar una ciudad funcional, desde los conceptos de habitabilidad y competitividad, por lo que el acuerdo de no permitir la venta ambulante en el casco central capitalino es producto de la pretensión de reordenar, reactivar, regenerar y repoblar la ciudad.

Por ende, las acciones que se desprenden del acuerdo, se orientan a reprimir y disuadir la venta ambulante ilegal y a mitigar el efecto del desalojo en las personas que ejercían esta actividad en las ZTT, para lo cual se propusieron tres alternativas; las ferias periféricas, patentes para mayores de 60 años y capacitaciones en el INA.

Ante las reacciones de las organizaciones de vendedores ambulantes por la puesta en marcha del acuerdo, la postura de la Municipalidad fue la de no otorgar ninguna concesión adicional sobre el espacio público del centro de la ciudad.

2. Asimilación del dominio de venta ambulante en el dominio de política urbana.

En el primer momento, la política pública de venta ambulante, se dirige a una población específica –es decir, personas que se dedican al comercio ambulante-, con dos propósitos; garantizar el acceso a un trabajo y permitir el libre tránsito de peatones, mediante la reorganización y control de la venta ambulante.

Esto implicó tanto beneficios como costos para el sector: construcciones de mercados y concesión de espacios para ejercer la actividad, y, acciones tendientes a regular el uso del espacio público como establecer rutas fijas a los vendedores, impedir la explotación de más de un espacio público por una misma persona, entre

otros, respectivamente. En correspondencia, la MSJ generó acciones sectoriales, hacia un grupo en particular – vendedores y vendedoras ambulantes-, con externalidades para otros sectores –peatones y cámaras empresariales-.

En este mismo periodo, la política urbana se gestionó a través de la Comisión de Desarrollo Urbano de Atención y Reconstrucción de Parques, la cual se enfocó en el establecimiento del paisaje escénico y del ornato de la ciudad. Si bien en esta Comisión se discutió acerca de la venta ambulante, esta no tuvo injerencia en el planteamiento de la política pública de venta ambulante, ya que consideró que el reglamento de la Municipalidad no normaba esta actividad (Concejo, 1990).

Al contrario, en el segundo momento, mediante el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2007 las acciones que se desarrollan en el marco de la política de venta ambulante quedan circunscritas al eje de ciudad funcional. La gestión del desarrollo urbano es un medio para potenciar el rol de San José como centro de comercio, servicios, turismo e industrial. Por tanto, desde el mismo PDM, se enuncia el reordenamiento del comercio informal para hacer un uso racional del espacio público en un contexto de planeamiento urbano.

La conformación del tema de venta ambulante como un elemento del dominio de política urbana, tiene entonces implicaciones prácticas, ya que el área sustantiva de la política que domina el debate y las decisiones a tomar no es más este tipo de comercio en vía pública, en consonancia el debate político toma en cuenta las preferencias y percepciones de otros actores.

Los actores públicos y privados que participan en la Comisión de Regeneración Urbana y Repoblamiento de San José, problematizan que este tipo de actividades informales son una invasión de los espacios públicos, y, por ende, desde las acciones institucionales a emprender por el gobierno local dentro del informe presentado por este grupo de trabajo, se esgrime que se debe controlar el uso de los espacios públicos, impidiendo la presencia de actividades informales (PNDU, 2004).

Interesa subrayar que este es un compromiso del gobierno local que se toma tres meses antes de la aprobación del acuerdo del 16 de marzo en el dominio de política urbana. Sin embargo, el proceso de retracción de la política de venta ambulante le precede, en tanto se había iniciado en 2001 al no permitirse la incorporación de nuevas asociaciones en las ZTT. Asimismo, en el primer informe de rendición de cuentas del PDM 2003-2007, se establece que no se permitiría el funcionamiento de ventas ilegales y que se respetaría los derechos adquiridos de las personas que laboran en las ZTT.

No obstante, se presentan contradicciones entre lo dicho en el informe de rendición de cuentas y las discusiones en el seno del concejo, ya que se apeló al significado temporal de las zonas de tregua, desde el año 2003.

3. Rol de los nuevos actores en la comunidad de política de venta ambulante.

La comunidad de política del dominio de política urbano - integrada por los miembros de la Comisión de Regeneración Urbana y Repoblamiento de San José-, en el tema de venta ambulante se presenta como una coalición favorable al planteamiento de la Municipalidad de redefinir las acciones hacia el comercio informal en procura de la renovación y el repoblamiento urbano.

Sin embargo, los actores que integran la Comisión no emiten un criterio público, en los medios de comunicación, acerca de la venta ambulante en San José. Lo que hace la municipalidad es fundamentar su actuar en cuanto a no permitir el ejercicio de la venta ambulante con la puesta en marcha de proyectos para regenerar y repoblar la ciudad.

4. Fin de la oportunidad política para las organizaciones de vendedores ambulantes.

La temporalidad condiciona las oportunidades de los actores sociales en la escena política, ya que implica transformaciones en el subsistema político al cual

pertenece la política en cuestión, por ende, la capacidad de influir en la toma de decisiones de un gobierno es condicionada a la apertura o cierre factores institucionales e internos del grupo.

En el primer periodo de la política de venta ambulante, convergen una serie de factores que explican el éxito de las organizaciones de venta ambulante en la agenda decisoria de la Municipalidad, asociados a las dimensiones de la oportunidad política de Mc Adam (1996). El primer elemento es la predisposición del gobierno local a impulsar una política reordenamiento, al visualiza la venta ambulante como un problema de inserción laboral, por tanto, objeto de política.

Segundo, la estructura de conflictos no es intensa entre los actores no oficiales, ya que las cámaras de comercio, se encuentran a favor de impulsar una política integral que solucione el problemática. Por último, tanto la Municipalidad³⁰ como CECODERS fungen como aliados a favor de los grupos de vendedores ambulantes, lo que se refleja en una política de tolerancia, que se materializa con la creación mercados y de concesión de espacios públicos para el ejercicio del comercio informal.

Al contrario, en el segundo momento de la política de venta ambulante, los intereses de la Municipalidad, el sector empresarial y otros actores del dominio de política urbana, visualizan el comercio informal como un factor negativo para la regeneración y repoblamiento de San José, dado los problemas que se le asignan. Asimismo, la Defensoría de los Habitantes y la Iglesia Católica se presentan como mediadores en los procesos de negociación del desalojo, incapaces de influir es la decisión municipal de no permitir ventas en la vía pública.

El aspecto interno que condiciona el actuar de las organizaciones de vendedores ambulantes en los procesos de negociación con la Municipalidad es la cantidad de organizaciones y posturas diversas que tienen ante la MSJ, que limita la

³⁰Aunque la Municipalidad durante el primer momento de la política de venta ambulante, circunscrita a la década de 1990, efectuará acciones de restricción sobre el uso del espacio público estas no se efectuaban con la intención de eliminar la venta ambulante.

capacidad de acción, ya que cada organización se limita a búsqueda de beneficios para sus agremiados.

En tanto, el cambio en la política pública de venta ambulante se explica a partir de la incorporación del dominio de venta ambulante en el dominio de política urbana, que implica la incorporación de nuevos actores en la comunidad de política de venta ambulante, favorables a los intereses de la Municipalidad por eliminar la venta ambulante.

Cumplimiento de los objetivos

Partiendo de lo expuesto se cumple el objetivo general del trabajo al determinar cuáles fueron los distintos factores que intervinieron en el cambio que se generó en la política pública de venta ambulante. Para identificarlos se desarrollaron los distintos objetivos específicos a lo largo de la investigación, al respecto:

- El objetivo de documentar el viraje de la política pública se cumple en su totalidad, al describir durante los distintos momentos de estudio las distintas acciones y programas que impulsaba la MSJ con la finalidad de controlar o eliminar la venta ambulante.
- Se desarrolla satisfactoriamente la caracterización de las organizaciones de vendedores ambulantes y empresariales, así como sus posiciones y estrategias para permear la agenda institucional durante los momentos de estudio establecidos.
- Por último, durante el momento uno y dos se analiza la relación entre los programas impulsados por la Municipalidad y las posiciones del sector ambulante y empresarial, determinándose como durante el primer periodo de estudio estos benefician las posiciones del sector ambulante, sin embargo, se visualiza como con la incorporación de un nuevo dominio de política urbana, que pasa a ser la prioridad municipal, esto cambia para el momento dos. Así mismo se identifica como los cambios planteados en la política pública son reflejo del cambio de las prioridades de la

Municipalidad en cuanto a materia urbana y no a un cambio en las posiciones o estrategias de las organizaciones del sector empresarial y ambulante.

Se concluye que los objetivos específicos de la investigación son desarrollados uno a uno satisfactoriamente, dilucidando así los elementos necesarios para comprender el motivo por el cual se gestó el cambio en la política de venta ambulante en los distritos del Carmen, Merced, Hospital y Catedral durante el periodo 2002-2006.

Recomendaciones

La falta de estudios de viabilidad y factibilidad de proyectos implementados por la MSJ tales como la de zonas de tregua temporales, así como el Mercado Paso de la Vaca, generó que estos fracasaran y no se lograran reducir las ventas ambulantes en el Cantón. Por lo tanto, se recomienda realizar un estudio de evaluación de impacto de las acciones que la MSJ actualmente implementa, con la finalidad de elaborar un plan de acción que responda efectivamente a la realidad que vive el cantón.

Ante el continuo aumento de los vendedores ambulantes, a pesar de la política represiva impulsada por la Municipalidad, se recomienda hacer de la venta ambulante un objeto de política en sí misma, ya que actualmente las acciones que se implementan para su control se encuentran enmarcadas en el dominio de política urbana. El problema es complejo y las acciones que deben generarse para controlar y ordenar las mismas deben ser integrales y no únicamente enfocadas en el paisaje de la ciudad.

Es importante crear acciones de manera paralela para controlar el comercio en vía pública legalmente establecido y los vendedores ambulantes que se encuentran ilegalmente en las calles, esta recomendación se deriva de la incongruencia durante el primer periodo de estudio de elaborar una política destinada al

comercio en vía pública, sin hacer distinción de su condición (puesto fijo, semi-fijo o ambulante), así tampoco de su condición ante la ley.

Si bien es cierto, en los 90's la Municipalidad intentó que el gobierno nacional se involucrara en la implementación de acciones para contrarrestar la venta ambulante, es menester crear mecanismos efectivos de comunicación para generar una política conjunta que tome en cuenta los factores estructurales que producen la venta ambulante, de manera de desincentivarlas a largo plazo pero, al mismo, desplegar acciones que logren controlar y disminuir las mismas a corto plazo.

Alcances y Limitaciones

Alcances

Todo proceso de investigación social presenta la especificación de elementos y variables de análisis a tomar en consideración durante su desarrollo, debido a la improbabilidad de estudiar todos los factores que pueden explicar un objeto de estudio establecido. Partiendo de lo anterior, la presente investigación busca trascender en los siguientes aspectos:

El proyecto busca generar un aporte a la comunidad académica sobre el proceso político que involucra la formulación e implementación de la política pública de venta ambulante durante el periodo 1900-2006.

La investigación presenta como la Municipalidad, las organizaciones del sector empresarial y ambulante construyen y perciben el problema de la venta ambulante durante el periodo 1900-2006, así mismo identifica las acciones implementadas por la MSJ en este periodo con la finalidad de solucionar la venta ambulante.

Además contribuye a visualizar el papel de las organizaciones de vendedores ambulantes y del sector empresarial en el proceso de formulación de la política referente a la venta ambulante, así como los recursos con los que estos cuentan y

cómo hacen uso de los mismos para posicionar sus demandas en la agenda institucional de la autoridad municipal.

Así mismo esta investigación deja ver como la incorporación de un nuevo dominio -dominio urbano-, genera un cambio en la construcción el problema y en la percepción de la venta ambulante por parte de la Municipalidad y se relaciona este nuevo dominio con el viraje de la política que se gesta en el 2004.

Limitaciones

Existen varios elementos que no se tomaron en cuenta durante el proceso de investigación y se deben considerarse limitaciones del presente proyecto. Se trata principalmente de dos elementos en los cuales el estudio no se profundiza. Primero, la informalidad laboral, si bien se define, no es en sí misma parte del objeto de estudio de la investigación, por lo tanto, no se generan caracterizaciones ni explicaciones de esta ni de quienes forman parte del sector informal de la economía costarricense.

Segundo, los vendedores ambulantes así como los empresarios son considerados y estudiados a partir del momento en que forman parte de una organización que los representa, se manifiesta y moviliza en función de sus intereses. Con esto, se pretende enfatizar que el vendedor ambulante o el empresario como individuo no es analizado, por lo tanto, no se generan conclusiones respecto a sus intereses particulares.

Consideraciones finales

En suma, en este estudio se muestran elementos y conceptos básicos a ser analizados y tomados en consideración durante el proceso de formulación de una política pública, elementos propios de la formación de la ciencia política y que permiten conocer las dinámicas inscritas durante la creación e implementación de una política e indispensables para una mejor comprensión de la toma de

decisiones de las autoridades a quienes compete emitir acciones para enfrentar los problemas públicos.

Con el desarrollo de esta investigación se espera haber visualizado lo dinámico de los procesos político mediante la ejemplificación de como los actores, las normas, la conceptualización de los problemas y otros factores varían conforme al tiempo y a su vez generan cambios importantes en cómo se estructuran y perciben las soluciones ante los mismos.

Al exponerse el proceso de formulación e implementación de la política pública de venta ambulante en el cantón Central de San José se espera haber aportado elementos de carácter explicativo que permitan comprender los fracasos y aciertos que se presentaron durante el periodo estudiado, así mismo, busca dar luz de los posibles ajustes que se pueden realizar para elaborar una política pública en el futuro que responda de manera efectiva y eficiente a la problemática de la venta ambulante.

Finalmente, la relevancia de este estudio se dirige a quienes formulan políticas públicas, a quienes les interese formar parte de ese proceso, pero también a quienes estén interesados en entender cómo funcionan los procesos para la elaboración de estas. Así mismo, se pretende colaborar con el vacío existente de cara al estudio de las políticas públicas desde la universidad.

Bibliografía

Artículos de periódico

Aguilar, Nicolás. *Yo, vendedor ambulante: Tras las apariencias, un mundo de laberintos y retos*. La Nación, 30 de noviembre 1990. Pág. 5 A.

Araya, Johnny. Opinión. *Ordenamiento urbano y control del comercio informal*. Diario Extra 16 de octubre 2003. Pág. 11.

Araya, Johnny. *Carta del alcalde josefino a la Federación Costarricense de Trabajadores Autónomos y a la opinión pública*. La Prensa Libre, 27 de mayo 2004. Pág.12.

Araya, Johnny. *Carta del alcalde josefino a la Federación Costarricense de Trabajadores Autónomos y a la opinión pública*. La Prensa Libre, 28 de mayo 2004. Pág.12.

Arias, Manuel. *Mirada a la Actualidad. San José: recuperar el espacio de todos*. OJO, 29 de marzo al 18 de abril del 2004. Pág. 23.

Arrieta, Esteban. *Por reordenamiento capitalino. Trameros se enfrentan a Municipalidad de San José*. La Prensa Libre, 30 de octubre 2003. Pág. 5.

Batista, Magally. *Caro e ineficaz traslado de vendedores: Comercio choca con municipio*. Al Día, 18 de enero 2000. Pág. 3.

Carvajal, Erick. *Alcalde hará respetar la Ley: vendedores en guerra por chinamos*. Diario Extra, 18 de marzo de 2004. Pág.6.

Cerdas, Hazel. *¡Buena Idea, Buen Negocio! Ambulante abrieron "El Chinamo"*. Al Día, 27 de enero de 2005. Pág.5.

Gutiérrez, Tatiana. *Empresarios de la industria alimentaria refutan ventas ambulantes: apoyan acciones de la Municipalidad de San José*. La Prensa Libre, 16 de junio 2004. Pág.4.

Oviedo, Esteban. *Alcaldía programó desalojo para la madrugada de hoy: Vendedores creen que recursos legales frenarían decisión*. La Nación, 4 de enero de 2005.

Villegas, Jairo. *Tribunal avaló desalojo de vendedores en San José: municipio busca aceras libres en diciembre*. La Nación 13 de noviembre 2004. Pág. 5A.

Villegas, Jairo. *Voto unánime de regidores josefinos: Ordenan retirar ventas ambulantes*. La Nación, 17 de marzo 2004. Pág. 8 A.

Villegas, Jairo. *Tribunal frena desalojo de ventas callejeras: jueces estudian apelación de vendedores*. La Nación 22 de junio 2004. Pág.4.

Zúñiga, Lucrecia. *Tribunal Contencioso: Municipalidad podrá desalojar a ambulantes*. La Prensa Libre, 21 de agosto de 2004. Pág. 7

Villegas, Jairo. *Vendedores piden reubicarse en parqueos*. La Nación, 5 de enero 2005. Pág. 5 A.

Villegas, Jairo. *Desisten de medidas de presión: Chinameros aceptan vender en ferias fuera de la capital*. La Nación, 6 de enero 2005. Pág. 5 A.

Zamora, Rocío. *Comercio y peatones molestos con vendedores: Rota tranquilidad en Avenida 6*. Al Día, 12 de enero 2000. Pág. 6.

Zúñiga, Lucrecia. *Vendedores ambulantes rechazan dos ubicaciones: Hoy inician tres de las cinco ferias*. La Prensa Libre, 14 de enero de 2005. Pág. 17.

Zúñiga, Lucrecia. Vendedores tendrán en poco tiempo nuevo mercado. La Prensa Libre, 5 de febrero 2005. Pág. 4.

Zúñiga, Lucrecia. Poco a poco los ambulantes se levantan. La Prensa Libre, 30 de marzo 2005. Pág. 5.

Zúñiga, Lucrecia. Califican de “mentirosa” a la Municipalidad: Vendedores ambulantes volverán a las calles. La Prensa Libre, 3 de mayo 2005. Pág. 4.

Zúñiga, Lucrecia. Ambulantes cumplieron: se lanzaron a las calles. La Prensa Libre, 4 de mayo 2005. Pág. 6.

Zúñiga, Lucrecia. Definitivo: “Ambulantes tendrán que desalojar”, fueron rechazados todos los recursos. La Prensa Libre, 13 de noviembre 2004. Pág. 10.

Artículos de revista

Abarca, Allan. (2002). *Las políticas públicas como perspectiva de análisis*. Revista Ciencias Sociales, 97:95-103 (III). San José, Costa Rica.

Carrión, F. (2004). *Espacio Público, punto de partida para la alteridad*. En Velásquez, F. (comp.). Ciudad e inclusión. Por el derecho a la Ciudad, Bogotá, Gente nueva editorial.

Galeano y Beltrán. (2008) Ciudad, informalidad y políticas públicas: una reflexión desde la sociología de lo cotidiano. Cuadernos de vivienda y urbanismo. Vol.1, No. 2; 280-297. Universidad Nacional de Colombia. Colombia.

González, Adriana. (2006) *Acción colectiva en contextos de violencia prolongada*. Estudios Políticos. No. 29, 9-60, julio – diciembre. Medellín, Colombia.

Hays-Mitchell, M. (1994). Street vending in Peruvian cities: the spatial-temporal behavior of Ambulantes. In: The Professional Geographer, Vol. 46, N° 4, 425-438.

Jiménez, William. (2008). *El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 41, junio. Caracas, Venezuela.

Lindblom, Charles. (1991). Como actuar la político en el análisis de las políticas públicas. En: *Gestión y políticas públicas*. P.p. 239-255.

Pallares, Francesc (1988). *Las políticas públicas: el sistema político en acción*. Revista de Estudios Políticos Nueva Época, Núm. 62. Octubre-Diciembre.

Perilla, Leonor y Forero, Marisol. (2004). Estado del arte sobre Espacio Pública, vendedores y vendedoras informales. Universidad Nacional de Colombia.

Peters, Guy. (1995). *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*. Gestión y Política Pública, volumen IV, N° 2, segundo semestre.

Portes, Alejandro. (1995). En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y mediación de la economía no regulada. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Revuelta, Benjamín. (2007). *La implementación de políticas públicas*. DIKAION. Año 21- Núm. 16- 135-156. Chía, Colombia.

Roth, André Noel (2008, julio-diciembre). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticas, Universidad de Antioquia, 67-91.

Ruiz, Carlos (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Plaza Y Valdéz, editores. México.

Velada da Silva, Susana (2001). *Trabajo informal en América Latina: el comercio callejero*. Revista Bibliográfica de Geografía y ciencias sociales, No. 317. Barcelona. España

Zurbriggen, Cristina. (2006). *El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas*. Revista de Ciencia Política, Volumen 26, No. 1, 67-83. Universidad de la República, Uruguay.

Documentos Municipalidad de San José

Concejo Municipal (1990). Del libro de actas No. 296 al No. 301 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (1991). Del libro de actas No. 302 al No. 307 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (1992). Del libro de actas No. 308 al No. 312 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (1993). Del libro de actas No. 313 al No. 317 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (1994). Del libro de actas No. 318 al No. 323 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (1995). Del libro de actas No. 324 al No. 329 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (1996). Del libro de actas No. 330 al No. 335 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (1997). Del libro de actas No. 336 al No. 341 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (1998). Del libro de actas No. 342 al No. 346 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (1999). Del libro de actas No. 347 al No. 350 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (2000). Del libro de actas No. 351 al No. 357 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (2001). Del libro de actas No. 358 al No. 363 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (2002). Del libro de actas No. 364 al No. 368 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (2003). Del libro de actas No. 369 al No. 375 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (2004). Del libro de actas No. 376 al No. 383 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (2005). Del libro de actas No. 384 al No. 391 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Concejo Municipal (2006). Del libro de actas No. 392 al No. 405 Archivo Municipal. Municipalidad de San José. Costa Rica.

Municipalidad de San José. (1994 a). *Expediente 1050*. Talleres de la Sección de Publicaciones de la MSJ. Archivo Municipal.

Municipalidad de San José. (1994 b). *Expediente 13954-37*. Talleres de la Sección de Publicaciones de la MSJ. Archivo Municipal.

Municipalidad de San José. (1995 a). *Propuesta de Solución al Comercio Informal en San José*. Talleres de la Sección de Publicaciones de la MSJ. Archivo Municipal.

Municipalidad de San José. (1995 b). *Convenio de Zonas de Tregua Temporales*.

Municipalidad de San José. (2002). *Expediente 79594*. Archivo Municipal.

Oficina de Comercio Informal de la Policía Municipal de San José (2002). *Informe Especial Zonas de Tregua*. Municipalidad de San José.

Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. (2004). *Informe de la Comisión de Repoblamiento y Regeneración Urbana de San José*. Impreso por Sección de Publicaciones – CNFL, San José, Costa Rica.

Entrevistas

Campos, Roberto. (22 de agosto de 2011). *El comercio informal en el Cantón Central San José*. (K. Luna, & J. Rímola, Entrevistadoras).

Sáenz, Cohymbra. (18 de marzo de 2004). *Entrevistas a Cohymbra Sáenz, de la Cámara de Comercio*. Enfoques. Radio Reloj.

Solano, Marcelo. (20 de Abril de 2011). *La problemática de las ventas ambulantes en San José*. (K. Luna, & J. Rímola, Entrevistadores)

Vargas, Huberth (14 de noviembre de 2012). *Usos del suelo en San José*. (K. Luna, & J. Rímola, Entrevistadoras).

Leyes y reglamentos

Ley Reforma Adquisición Inmueble Terminal Coca Cola (1973) N° 5285. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Ley de ventas ambulantes y estacionarias. (31 de julio 1981). N° 6587. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Reglamento de Ventas Ambulantes y Estacionarias (1981). Municipalidad de San José. San José, Costa Rica.

Ley de impuestos de patentes de actividades lucrativas de la Municipalidad de San José (junio de 1975). N° 5694. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Reglamento para el Comercio en la Vía Pública del Municipio de Tulum. Estado de Quintana Roo. México.

Libros

Abarca, Allan y otros, (2012). *Técnicas cualitativas de investigación*. San José, Costa Rica. Editorial UCR.

Bacca, Laura. (2000). *Léxico de la política*. FCE, CONACyT, FLACSO. México.

Birkland, Thomas A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 1nd ed. (Armonk, NY: M.E. Sharpe).

Berelson, Bernard. (1952). *Content analysis in communication research*. Free Press. Universidad de Michigan.

Easton, David (1953). *The Political System: an Inquiry into the State of Political Science*, New York, Alfred A. Knopf.

FECOTRA. (2002). *Políticas para el Sector Autónomo*. FECOTRA. San José, Costa Rica.

Habermas, Jürgen (2002). *Acción comunicativa y razón sin transcendencia*. Editorial Paidós, Barcelona, España.

Jenkins, Eduardo (1977). *Centro Cívico Nacional y Anillo de Renovación Urbana de San José*. Editor no identificado.

Laumann y Knoke. (1987). *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison. University of Wisconsin Press.

Luckmann, Thomas. (1996). *Teoría de la acción social*. Editorial Paidós, Barcelona, España.

Mc. Adam, Dough. (1995). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Editorial ISTMO, Madrid, España.

Meynaud, Jean. (1978). *Los grupos de presión*. Editorial EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.

Mills, Charles (1959). *The Sociological Imagination*. Oxford University Press. Nueva York.

Parsons, Wayne. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. México.

Rincón, Análida (2006). *Espacios urbanos no consentidos: legalidades e ilegalidades en la producción de la ciudad Colombia y Brasil*. Medellín, Colombia: Escuela de Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia- Área Metropolitana del Valle de Aburra-Alcaldía de Medellín.

Sabatier, Paul. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

Tokman, Víctor. (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Fondo de Cultura Económica. México.

Tesis

Araya, Grettel y otros. (2011). *Experiencias, vivencias e identidad de quienes se dedican a la venta ambulante de frutas y verduras, ubicados en las calles 6 y 8 del casco urbano central de San José, 2010-2011*. Licenciatura en antropología social. Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

Duran, Luis (2011). *Cartografías del poder: la venta ambulante en el Paseo Unión Europea*. Licenciatura en antropología con énfasis en antropología social. Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

García, Jorge. (2001). *Los vendedores ambulantes en la Ciudad de México. Planteamiento para un modelo econométrico*. Universidad Autónoma de México. México.

López, Samuel y otros (2008). *Plan integral de manejo de vendedores informales en Pereira: el estudio socioeconómico zona Cuba y Centro de Pereira*. Universidad Católica Popular del Risaralda. Colombia.

Silva, Alejandra. (2006). *Espacio urbano y comercio en vía pública: reglas, redes y uso del espacio público en la Ciudad de México*. Maestría en Ciencias Sociales. FLACSO. México.

Ramírez, Alba y Murillo, Marco. (2003). *Análisis comparativo de los efectos jurídicos y las repercusiones socioeconómicas del sector informal en Costa Rica: Análisis de la Ley de ventas ambulantes y estacionarias vigente. Propuestas para una eventual reforma*. Licenciatura en derecho. Universidad de Costa Rica. Costa Rica.