

ENSAYO

LA AUSENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL COMERCIO INFORMAL

Caso: CENTROS COMERCIALES POPULARES DE MEDELLÍN

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN
PARA OPTAR POR EL GRADO
DE PROFESIONAL EN DERECHO

POR:

NELSON BARRIENTOS CORREA

PRESENTADO A:

CENTRO DE INVESTIGACIONES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN

2014

LA AUSENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL COMERCIO INFORMAL

Caso: CENTROS COMERCIALES POPULARES DE MEDELLÍN

“YA NO TRABAJARÁS MÁS AL SOL Y AL AGUA”

Frase lapidaria inscrita en las placas con las que fueron entregados, a los comerciantes informales, los centros comerciales populares del municipio de Medellín, por parte del ex alcalde Juan Gómez Martínez en el año 1999, quien al hacer efectiva la reubicación de los mismos solo generó unos nuevos dilemas para los comerciantes acogidos al plan de recuperación del centro de Medellín.

Desde el año 1999, fue instaurado en Medellín el Plan de Recuperación del Centro “PRC” como estrategia del gobierno municipal para enfrentar el uso inadecuado del espacio público por parte de los venteros ambulantes en el centro de la ciudad y alcanzar su fortalecimiento comercial y laboral, reubicándolos en los entonces denominados “bazares populares”, sin embargo, la ausencia de políticas públicas específicas ha forjado la escasez de planeación, la falta de asignación de presupuestos públicos, la improvisada e inadecuada ejecución de actividades y la inapropiada evaluación y control, generando una mayor inestabilidad laboral para los comerciantes informales beneficiarios de esta iniciativa del gobierno de Medellín.

Como beneficiario de este ejercicio municipal me fue adjudicado, desde el año 2001, un local comercial en el Bazar de Bolívar, por lo que he podido ser testigo fiel de las dificultades presentadas en la aplicación de esta estrategia municipal, gracias a la ausencia de políticas públicas en el comercio informal de los centros comerciales populares, y debido a esto, me ha nacido como futuro profesional del derecho la necesidad de estudiar diferentes aspectos de la problemática, analizándola y presentado propuestas de solución para la formulación e implementación de políticas públicas para los centros comerciales populares de Medellín.

En el primer capítulo del ensayo, se propone resaltar la evolución e incidencia del comercio informal en la instauración de los centros comerciales populares de Medellín y la búsqueda que han tenido los gobiernos locales de turno por aminorar la invasión del espacio público, generar nuevo empleo y dignificar el existente.

En el segundo capítulo, se intenta describir algunos aspectos a tener en cuenta en la formulación de planes o proyectos de recuperación del espacio público enfocados a la construcción de políticas públicas que brinden soluciones al comercio informal, especialmente para los centros comerciales populares de Medellín.

En un tercer capítulo, se describen los presupuestos necesarios para que se presenten respuestas gubernamentales a la problemática de la comercialización informal, señalando los aspectos de importancia que se deben tener presentes en la creación de la política pública para el comercio informal de los centros comerciales populares de Medellín.

Y en un cuarto y último capítulo, se realizan algunas propuestas que ayuden en la construcción de unas políticas públicas adecuadas y pertinentes que resuelvan de fondo las dificultades existentes para los comerciantes informales beneficiarios de los centros comerciales populares y los de los demás centros comerciales populares que puedan ser construidos a futuro dentro la ciudad de Medellín o de cualquier otra ciudad del país.

El método utilizado para realizar el ensayo será el histórico hermenéutico, a través de notas de revistas, trabajos de grado, documentos electrónicos y notas periodísticas variadas.

CAPITULO 1

Evolución e incidencia del comercio informal callejero en la instauración de los centros comerciales populares de Medellín

Estructura y dinámica del comercio callejero en Medellín.

Brito, Hoyos, Jaramillo, Vélez, Restrepo (1983), en su escrito “*Estructura y Dinámica del comercio callejero en Medellín*”, presentado en la revista “Lecturas de Economía” de la facultad de economía de la Universidad de Antioquia, resaltaron algunos aspectos de la estructura y dinámica del comercio callejero en Medellín tales como la identificación y concentración histórica del comercio callejero en Medellín, los grados de estabilidad, los factores de permanencia del mercado callejero y el papel socioeconómico que cumple.

El gobierno del municipio de Medellín empezó a preocuparse por la proliferación de las ventas callejeras en la década de los años 60, denotándose tal sentir en algunas normas desarrolladas en el año 1965 que buscaron la identificación de la permanencia de los comerciantes callejeros en varios sectores comunes del centro de la ciudad y la intervención de las autoridades en la concentración del comercio callejero para proteger algunos sectores de la ciudad y evitar la congregación de las ventas hacia otros sectores definidos, como sucedió ante la declaración de la “Zona Blanca” en el decreto municipal 172 de 1981 para protección de algunos sectores específicos del centro de Medellín y de otro lado la “Zona Verde” que autorizaba puestos de venta en el sector de Guayaquil denominado “El Pedrero”.

Los comerciantes callejeros que tenían mayor tiempo de permanencia en algunos sectores de la zona centro de la ciudad de Medellín, ejercían actividades como venta y reparación de calzado, ventas de comestibles elaborados y pre elaborados, venta de periódicos, loterías, servicios personales, servicios de reparación y compraventa de repuestos variados, y su permanencia en los diferentes sectores era realizada por periodos entre trece y veintidós años, siendo este término de tiempo superior a lo determinado anteriormente por otros estudios que había realizado el gobierno local de la ciudad de Medellín y que estaban en un promedio de tan solo 10 años de permanencia de los venteros callejeros en cada sector.

Más adelante, el decreto municipal número 31 de 1976, como normatividad realizada para el control del crecimiento excesivo del comercio callejero, se enfocó en evitar la concentración de los sitios o puestos de venta, estableciendo un límite de puestos permitidos entre 16 y 20 de ellos por cada manzana, sin embargo la distribución de los mismos no se presentó acorde a las normas locales sino que fue de forma desproporcionada, pues de 7.071 puestos identificados en esa época por la administración municipal de Medellín, el 78% de las manzanas del centro de la ciudad tenían un promedio de 5 puestos cada una, agrupando así el 19% del total de los puestos y de otro lado el 22% restante de manzanas agrupaba el 81% del total de los puestos ocupados, superando una concentración de cuatro veces la ocupación permitida por la municipalidad.

Los continuos operativos de control realizados por el gobierno local en contra de los venteros callejeros en ese periodo solo demostraron que aunque les fueran incautadas las mercancías y fueran desplazados o reubicados hacia otros sectores del centro de la ciudad, los venteros callejeros no desistían de esta labor y solo se ubicaban en otros lugares diferentes o conseguían nuevas mercancías para vender.

En la ciudad de Medellín, las ventas callejeras no aminoran o desaparecen totalmente por la constante persecución de los órganos de control municipales, ni por los bajos ingresos que genera, ni mucho menos por las dificultades para ejercerlas, y al contrario incrementan debido a la carencia de un mercado popular, al desempleo o los bajos salarios que confieren los empleos formales y por ello es que se explica la estabilidad de las personas en oficios como las ventas callejeras o ventas ambulantes, denotándose que los venteros no realizan la labor del comercio informal con el ánimo de generar acumulación de riquezas sino que, por regla general, ejercen dicha labor como medio de subsistencia familiar debido a la falta o escasez de una buena utilidad comercial y de un inadecuado manejo de lo obtenido.

De otro lado, las reiteradas manifestaciones del sector inmobiliario por la desvalorización de las propiedades afectadas por el comercio callejero, las continuas quejas de los comerciantes formales por la competencia generada por los comerciantes callejeros que no tienen iguales gastos de operación que ellos, la constante obstaculización de la exhibición de sus mercancías y la poca movilidad generada para el peatón debido a la presencia de las ventas callejeras que saturan todos los espacios peatonales, solo logran una respuesta represiva por parte del gobierno del municipio de Medellín en esa época gracias a la escasa normatividad reguladora y a su efectiva implementación.

Las insuficientes soluciones temporales y esporádicas alcanzadas por las diferentes acciones municipales logran impactos poco significativos en el tiempo de su implementación e incluso en tiempos posteriores a las mismas, teniendo en cuenta que solo generan desplazamientos de la problemática de manera temporal y luego quienes habían sido reubicados en otros sectores por medio de los operativos municipales, regresan a sus tradicionales sitios de trabajo.

Los instrumentos como censos, encuestas y entrevistas con empresas y sindicatos, utilizados por los estudiantes de la facultad de economía de la Universidad de Antioquia para realizar los respectivos estudios sobre concentración de ventas callejeras, la obstaculización de la movilidad y la complementariedad del comercio ejercido de manera informal, ayudan a advertir que muchos de los venteros callejeros que persisten en dicha labor de alguna manera han desistido de la búsqueda de un empleo formal luego de insistir y no conseguirlo porque consideran que aunque se obtenga baja remuneración por su trabajo informal y cierta inestabilidad, de todas formas son sus propios jefes y evitan todas las obligaciones propias de laborar para otra persona o para una empresa.

En el año 2003, Cartagena Rodríguez, estudió la informalidad en Medellín como un problema social o de incapacidad productiva, para lo cual expuso lo siguiente:

Los venteros ambulantes, no tienen una idea clara de cuales son exactamente sus ingresos, ya que no llevan una contabilidad de estos. Se establece pues, que en promedio las ventas diarias pueden ir desde los \$7.000 hasta ventas superiores a los \$60.999, esto según la actividad que estos realicen. También se manifiesta el hecho que entre más tiempo dediquen estas personas al trabajo, tendrán la oportunidad de obtener más ingresos.

Finalmente, luego de comprender que el comercio callejero es un fenómeno objetivo e ineludible que conforma una circunstancia importante de la sociedad, las autoridades de gobierno se fueron enfocado no solo en el control del mismo sino también en el estudio de sus orígenes, formas de presentación y estrategias de solución a través de la planeación local y la inversión de recursos públicos direccionados a mejorar las condiciones del comercio en general, procurando decisiones como el traslado de la Plaza de mercado ubicada en el sector “El Pedrero” junto con la mayor parte de las ventas callejeras de sus alrededores hacia la Plaza de Mercado Minorista “José María Villa” en 1984.

Con el traslado en mención, se logró la inversión de dineros públicos concentrados en una oferta de productos de la canasta familiar, además de productos y servicios variados que minimizaran la posibilidad de oferta de las ventas callejeras en los alrededores y la consecuente desvalorización de los sectores aledaños.

Además, en la década de los 90, es trasladado hacia el “centro de la ropa y afines” un primer grupo de venteros que se encontraban ubicados en el sector de la “Alhambra” como parte de la reubicación de un comercio complementario a la misma Plaza de Mercado, y que más adelante conformaría parte del plan de recuperación del centro de la ciudad.

El mercado popular y los bazares populares de Medellín

En la página 96 de la revista “Lecturas de Economía” en su edición de enero- abril de 1983, los estudiantes de la facultad de ciencias económicas de la Universidad de Antioquia en su trabajo de grado, expresaron que:

Puede decirse, pues, que la ausencia a nivel social de un capital comercial encargado de satisfacer las necesidades de mercado de los sectores populares ha posibilitado el desarrollo de estas formas de comercialización centralizada en las ventas callejeras, ausencia que podría explicarse en la no rentabilidad para el gran capital comercial si asumiera el costo de crear “CENTROS COMERCIALES” para las clases populares con precios bajos.

Con lo anterior manifiestan que, la carencia de un mercado minorista que provea productos de bajos precios a los que puedan acceder tanto quienes así lo eligen como los ciudadanos de escaso poder adquisitivo, definen dos tipos de demandas que satisface el comercio callejero:

Demanda activa: Basada ésta en la concentración comercial, y uno de estos ejemplos se representa en el sector de “El Pedrero” o el sector de “Guayaquil” como un espacio más amplio de acción con una alta concentración de las ventas callejeras de la ciudad en donde se presenta una oferta de bienes de producción tradicional para responder a la demanda de los sectores populares de más bajos ingresos económicos, como clientes habituales que buscan regularmente adquirir sus productos y servicios en la calle.

Demanda pasiva o espontánea: Que satisface la venta ocasional del transeúnte que circula por el centro de la ciudad sin la firme intención de adquirir productos o servicios en la calle, pues su tránsito por la zona céntrica no obedece a tal fin, y además este tipo de cliente no es tampoco un comprador que pertenezca a una clase social específica, pues este tipo de demanda responde a un consumo inmediato y a unas compras definidas no por la necesidad, sino por la oferta misma que presenta el comercio callejero.

Durante la década de los 90, la ausencia de capital privado que asumiera el costo de crear “CENTROS COMERCIALES” para las clases populares con precios bajos, generó incremento de las ventas callejeras y por tanto el gobierno municipal inicio en 1999 el plan de recuperación del centro desde donde promovió la reubicación masiva de vendedores ambulantes hacia los bazares populares, hoy conocidos como centros comerciales populares.

El texto sobre “Conflictividad urbana en la apropiación y producción del espacio público. El caso de los bazares populares de Medellín”, de Marcela Vergara en 2009, presenta como ejemplo el traslado de los vendedores de la antigua plaza de mercado de Guayaquil a la actual plaza de mercado minorista como una forma de impulsar el mercado popular y de aminorar el comercio callejero:

En Medellín ha habido experiencias como el traslado de 2.866 vendedores ambulantes de la antigua Plaza de Guayaquil a la plaza de mercado minorista José María Villa, en 1984 (Naranjo y Villa, 1997); la creación de distintos comités de participación ciudadana, en 1987, especialmente en los sectores de la avenida La Playa y la carrera Bolívar, con lo cual la administración buscó la participación de los ciudadanos en la denuncia de las acciones presentadas en contra del espacio público, lo que dio pie a la creación del Departamento de Administración del Espacio Público (Vergara, 2009).

De lo anterior se puede reconocer el efecto que tuvo la planeación local y la inversión de recursos públicos direccionados a mejorar las condiciones del comercio, tal y como sucedió con el traslado de los comerciantes de la Plaza de mercado ubicada en el sector “El Pedrero”.

El mencionado traslado se efectuó junto con la mayor parte de las ventas callejeras de sus alrededores hacia la Plaza de Mercado Minorista “José María Villa” en 1984¹, y esto generó una nueva posición de la administración municipal de acuerdo con Vergara (2009), en otro de sus apartes donde afirma que:

A partir de la intensificación de los enfrentamientos por la apropiación y producción del espacio público en el centro de la ciudad, y ante la ineficacia de los programas anteriores para contener dicho conflicto, durante la segunda administración del alcalde Juan Gómez Martínez, 1998-2000, al hacer énfasis en el tercer objetivo, “El espacio público y la ciudad” planteado en el Plan de Desarrollo “Por una ciudad más humana”, se propuso la implementación del Proyecto de Bazares Populares, que hace parte del Programa de Reubicación de Ventas Callejeras del Centro de Medellín (Vergara, 2009).

La implementación de la estrategia de “bazares populares” inicia con la pronunciación del gobierno de Medellín a través de los decretos municipales 725 y 726 de 1999, refiriéndose dentro de ellos, solo a la categorización de los venteros ambulantes y a los requisitos exigidos por la municipalidad para que los mismos pudieran ser parte de la regularización del municipio de Medellín desde esa época.

¹“El 15 de agosto de 1984, los venteros de la antigua plaza de mercado El Pedrero y sus alrededores fueron reacomodados en la Plaza Minorista José María Villa. El traslado se hizo en medio de un ambiente festivo”. Según elcolombiano.com, en su artículo “el día en que murió la plaza El Pedrero”. También llegaron allí minoristas de las Plazas de Castilla y de Belén como beneficiarios de esta reubicación comercial.

El plan de recuperación del centro desconoció la creación e implementación de unas políticas públicas que respondieran a esa nueva situación que empezarían a vivir los ex venteros ambulantes reubicados dentro de los llamados “bazares populares” para promover su tránsito de venteros callejeros a comerciantes formales.

Inicialmente existían el centro comercial Medellín y el centro del libro y la cultura cuando fueron construidos los bazares de Juanambú, San Antonio, Los Puentes, Bolívar Prado y Téjelo y habilitados los centros de las quincallas 1 y 2, El pescado y la cosecha, y el boulevard de artesanos, para poder consolidar un total de 14 bazares populares entre los años 1998 y 2000 para lo que fueron convocados aproximadamente tres mil vendedores ambulantes para adjudicarles locales con la promesa de que luego serían de propiedad de los mismos que se acogieran al plan de recuperación del centro, ya fuera por la vía de la concertación o por el desalojo de las calles mediante el uso de la fuerza.

Con lo anterior, fue expuesta la relación que habría entre la administración y los comerciantes beneficiarios de la reubicación la cual estuvo condicionada a la existencia de pre cooperativas en las que confluyeran las mayorías de los beneficiarios y a través de las cuales se realizara la representación de los comerciantes de cada centro popular de comercio.

Dentro de la Guía metodológica No. 5 realizada por el gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se creó en el 2005 una Guía de Mecanismos de Recuperación del Espacio Público con el propósito de apoyar a las diferentes administraciones departamentales y municipales en el tema específico de recuperación del espacio público, de la cual es importante resaltar lo siguiente:

Mecanismos de recuperación del espacio público

4.3.2. Alternativas de organización para vendedores ambulantes y estacionarios:

a) Reubicación de comerciantes informales en Colombia, existe una buena cantidad de casos exitosos de reubicación de comerciantes informales, los cuales deben servir para orientar nuevos proyectos que emprendan los gobiernos municipales y distritales. Sin embargo, no todas las veces la reubicación de vendedores ambulantes ha concluido satisfactoriamente, lo cual además de haber significado una mala inversión de los recursos, ha llevado a muchas de estas personas a establecer sus negocios nuevamente en las calles o andenes, bajo el pretexto de incumplimiento por parte de sus Entidades Territoriales. Beltrán. (2005).

A pesar de existir diferentes experiencias sobre reubicación de venteros informales en distinto sitios del país, no todas estas han sido exitosas debido a que no se ha dado importancia a que el grupo de venteros informales que se reubique debe ser un grupo determinado de comerciantes de un sector específico que cuente con dinámicas de mutuo reconocimiento y toma de decisiones internas conjuntas y consensuadas para que las propuestas y soluciones sean asumidas por el colectivo y así mismo implementadas con su aprobación y sometimiento voluntario.

Hace falta compromiso, de acuerdo con lo expresado por Cartagena Rodríguez (2009):

Un caso específico de esta situación se dio en el municipio de Medellín en la iniciativa Programa venteros y bazares de la alcaldía de Medellín” (1998-2000), el cual consistía en una reubicación voluntaria de los venteros ambulantes a centros comerciales.

Este programa no pudo implementarse de manera efectiva, debido a grandes errores que se cometieron durante su desarrollo. Sin embargo, es un buen ejemplo para aprender de este, e intentar formular otras medidas que prevengan este tipo de problemas y los corrijan, pero también es de vital importancia comprender que proyectos como estos requieren el compromiso de toda la ciudadanía y trabajo conjunto con la Administración municipal, el sector privado y la sociedad civil.

CAPITULO 2

Aspectos a tener en cuenta en proyectos de recuperación del espacio público y en la reubicación de comerciantes informales

Estructuras físicas y ubicación socio espacial

El plan de recuperación del centro inicia de forma contradictoria en su implementación pues de un lado es emprendida una transformación socio-espacial de un sinnúmero de adecuaciones urbanas y de otro lado no se tiene en cuenta a los comerciantes informales en dichas reformas urbanísticas teniendo en cuenta el desplazamiento generado a los comerciantes, lo que los perjudica por no ser parte de la planeación municipal con un correspondiente reconocimiento como actores.

Según Diana Beltrán en la de Guía de Mecanismos de Recuperación del Espacio Público, expreso que:

De acuerdo a la Alcaldía mayor de Bogotá en 1999: La importancia de los elementos contruidos radica en que contribuyen a moldear la ciudad y a determinar la forma en que se desarrolla y se relacionan sus habitantes. “Los seres humanos se comportan de acuerdo con el entorno en el que viven. Por lo tanto, un ambiente que los respete, genera en ellos un compromiso con su entorno y con las demás personas. De igual manera, un ambiente que agrede permanentemente al hombre genera, a cambio, la misma reacción. La arquitectura tiene un poder definitivo en la actitud de los ciudadanos. Beltrán (2005).

Con base en lo anterior, podemos concluir que las inadecuadas estructuras físicas y ubicación territorial de los centros populares de comercio ha sido determinante en los conflictos internos y externos de los beneficiarios del plan de recuperación del centro.

Esta apreciación anterior se determina válida porque los comerciantes informales reubicados confluyen a diario en constantes problemas de convivencia como respuesta al ambiente que los maltrata y los agrede ante la total indiferencia de las entidades públicas que representan la administración municipal en este proceso de reubicación y de desarrollo social y comercial, además de la proliferación de problemáticas sociales en los entornos que no solo genera una percepción de inseguridad sino también continuo descontento de gran parte de los comerciantes que ocupan los centros populares de comercio.

De otro lado es trascendental destacar que el crecimiento desmedido de la cantidad de venteros informales en diferentes ciudades del país, como es el caso de Medellín, ha desmejorado acciones como las emprendidas a través del plan de recuperación debido a que la oferta total de locales con que cuentan los centros comerciales populares es claramente superada por la cantidad de venteros informales que debieran ser reubicados por la administración municipal.

Fortalecimiento y acompañamiento gubernamental

La delegación que el municipio de Medellín hiciera a la secretaria de gobierno y al departamento de administración del espacio público para asumir la responsabilidad de acompañar y fortalecer a los comerciantes ha sido trascendental en el fracaso de alcanzar un desarrollo integral debido al desconocimiento de las prácticas sociales, culturales, económicas y políticas de los beneficiarios del plan de recuperación del centro de Medellín, que impide un trabajo conjunto entre dos actores de tal importancia en la solución de esta problemática como son los comerciantes informales y los entes encargados por la municipalidad.

La Secretaría de Gobierno, en cabeza del departamento de administración del espacio público promovió la implementación del proyecto Bazares Populares como una forma de recuperar el espacio público del centro de Medellín, en su inicio, y por tanto el plan de recuperación del espacio público no surgió como una política pública que proporcionaran los recursos presupuestales requeridos para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la administración municipal frente a los comerciantes informales acogidos al plan, tales como capacitación, acompañamiento, fortalecimiento y financiación de proyectos, ya que estos están limitados por cada período administrativo, así también como por la voluntad política que cada una de los gobiernos de turno le impriman en su período, lo cual genera el escaso o inexistente desarrollo económico de los bazares populares o centros populares de comercio como resultado de la falta del acompañamiento mencionado en temas tan específicos e importantes como la comercialización, los apalancamientos económicos, la formación, la capacitación, y la publicidad, entre otros, que han impedido que los comerciantes sean exitosos a través de una implementación efectiva del Plan de Recuperación del Centro de Medellín que tenga real correspondencia con las necesidades de los mismos.

Además, el fortalecimiento y acompañamiento para los comerciantes reubicados en los centros comerciales populares de Medellín requiere de un ente responsable, tal como lo expresa Beltrán (2005) en la Guía de Mecanismos de Recuperación del Espacio Público:

Es importante contar con el apoyo de una organización que lidere la estructuración del proyecto, de tal manera que con su estructuración se pueda acceder a instrumentos de financiación del sistema bancario y que además cuente con un modelo administrativo, que asegure la continuidad que representa la puesta en marcha de un proyecto de reubicación de vendedores. Para dinamizar las operaciones de crédito y para apoyar la negociación de condiciones favorables, es fundamental contar con el respaldo de las administraciones distritales o municipales, propiciando el acercamiento con entidades financieras. Esto es un asunto determinante, si se considera el poco interés de estas instituciones por participar en programas de contenido social, bajo los argumentos de una alta carga operativa y grandes riesgos en la cartera. Beltrán. (2005).

Acceso a recursos de apalancamiento económico comercial

Una de los principales obstáculos de los comerciantes informales ha radicado en la dificultad de acceso a la banca formal con sus diferentes ofertas, teniendo excusas reiterativas como la alta tramitología de los bancos y las garantías exigidas por estos, además de algunas creencias que los comerciantes informales han transmitido generación tras generación, tales como que los bancos cobran intereses más altos y que es poco probable que les aprueben los créditos, creando una cultura de la subsistencia que no solo evita la acumulación de recursos que permitan el mejoramiento comercial sino que no los muestra como clientes atractivos para los bancos gracias a la poca experiencia crediticia, aunque cuenten con capacidad de pago.

La imposibilidad de optimización de las condiciones de trabajo y mejoramiento de la calidad de vida por medio del acceso a recursos de apalancamiento económico se degenera en escasez o ausencia de recursos económicos para poder apalancar el comercio que desarrollan los comerciantes informales de los centros comerciales populares, quedándose en una mera insipiente que solo genera conservación de la situación desventajosa que provee el comercio informal a cada uno de los mismos.

La oferta más próxima y de menor dificultad de acceso a recursos económicos de apalancamiento la vienen proporcionando los prestamistas informales gracias a que los comerciantes acceden a este medio de financiación con la firme convicción de que la mayor ventaja que estos presentan está en la omisión de los exagerados requisitos que el banco les exige para prestarles y que los obliga a otros costos adicionales como más documentos requeridos e inversión de tiempo extra para realizar ciertos trámites exigidos, dejando de hacer otras actividades que pudieran ser más rentables para ellos, entre otros.

Y de otro lado, los créditos con el prestamista son desembolsados inmediatamente, mientras que los establecimientos de crédito son más demorados en hacerlo. Además, en el caso de no cumplir con las obligaciones, en el mercado formal los deudores son reportados a centrales de riesgo o los denuncian, en el evento de los créditos informales, por lo general el castigo ante el incumplimiento del deudor es no volverle a prestar, en el mejor de los casos, aunque puede ser por el contrario víctima de atropellos y represalias del acreedor incumplido quien recurre a vías de hecho para recuperar lo prestado por la inexistencia de una garantía diferente a la representada en la simple palabra de cumplimiento del mismo deudor.

La Asociatividad en beneficio de los actores del comercio informal en Medellín

La asociatividad como un derecho ciudadano, a más de estar contemplada, promovida y protegida por nuestra constitución política en su artículo 38, ha de ser la base del Plan de Recuperación del Centro de Medellín comprendiendo la imperante necesidad de comprometer a los beneficiarios en el cumplimiento de todas las tareas requeridas para alcanzar un desarrollo integral en trabajo mancomunado con los entes municipales quienes, deben proveer los apoyos técnicos y profesionales esenciales y demás elementos complementarios para la realización de estudios, asesorías y consultorías que impulsen la construcción de un proyecto integral que favorezca la creación de una política pública acorde a la problemática.

Es tal importancia promover la asociatividad entre los comerciantes informales, que de lograr la conformación de entidades sin ánimo de lucro que los congregue y los represente, y poder así mismo fortalecer su labor, es mucho más fácil promover que se promueva el desarrollo de manera conjunta entre la municipalidad y los propios comerciantes informales.

Cooperación internacional: Transferencia de la práctica de mercados de Barcelona

Los Mercados de Barcelona² España se interesaron en realizar estudios sobre las diferentes dificultades presentadas en los centros comerciales populares y también en proveer propuestas para apoyar al municipio de Medellín en la solución de algunas de las problemáticas, haciendo acompañamiento técnico y destinando recursos económicos para mejoramientos y adecuaciones locativas, que en su contenido físico fueron aplicadas en reformar el mercado a cielo abierto en el sector de Téjelo y en lo relativo a las asesorías técnicas fueron realizadas a través de varios recorridos y análisis de las diferentes dificultades que arrojaron un informe con las singularidades encontradas en la implementación de los centros comerciales populares de Medellín tales como la subutilización de los espacios comerciales, la ausencia de implementación de políticas integrales de mercadeo, de publicidad y de cultura ciudadana, la falta de garantías para la comercialización de los productos y servicios ofertados, la ruptura dramática de la cadena comercial propiciada por los problemas sociales de los entornos de los centros comerciales populares y la informalidad de la gran parte de los comerciantes los cuales dejan percibir a simple vista el inconformismo con el que trabajan dentro de esta estrategia de reubicación municipal.

² *El Instituto Municipal de Mercados de Barcelona es un organismo autónomo para la gestión directa y la administración de los mercados municipales, bajo la sigla IMMB y está bajo la tutela del Ayuntamiento de Barcelona en cuanto a aprobación de las ordenanzas, nombramiento de cargos, creación y supresión de mercados y aprobación de las grandes obras. El IMMB cuenta con 2 herramientas fundamentales para la modernización de los mercados: la nueva Ordenanza Municipal y los nuevos modelos de gestión. Una modernización que pasa por la mejora del Servicio de Mercados, el mantenimiento de la cuota comercial, la gestión de la diversidad y la unificación de la regulación del comercio. La actuación del IMMB se focaliza en 3 campos: mejorar infraestructuras y servicios, actualizar la oferta comercial e incorporar políticas de promoción comercial.*

Estas asesorías de los españoles han respaldado la urgencia de promover la asociatividad de los comerciantes con fortalecimiento por parte del gobierno local, de solucionar la ausencia de una política pública que posibilite un plan de acción conjunto entre los comerciantes y el gobierno local, que no se ha tenido presente la necesidad de que los sectores de reubicación del comercio sean viables comercialmente, que se genere una especialización de productos y servicios y que los centros de comercio popular hayan sido contemplados en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial municipal “POT”.

Según lo planteado por el Ayuntamiento de Barcelona, en la asistencia técnica de mercados en Medellín mediante el estudio de las problemáticas de los centros comerciales populares de la ciudad, ha arrojado diferentes resultados como que:

En el pasado no se han implementado políticas integrales de mercadeo, publicidad y cultura ciudadana para estimular el consumo masivo en estos locales, a cambio de las compras eventuales en la calle. Se percibe que los bazares a cargo de la municipalidad creados dentro del proyecto global de recuperación del espacio público del centro, son poco conocidos por los ciudadanos, que hasta ahora no se han apropiado del verdadero sentido de procurar unos lugares dispuestos para el pleno disfrute de todos los habitantes; este poco conocimiento contiene a más distorsiones sobre la calidad de las tipologías que se ofrecen.

Justo es reconocer que esta precaria apropiación en buena medida es respuesta a las realidades mismas de estos espacios. Además, faltan garantías para la comercialización de los productos en algunos de estos centros comerciales, de hecho se presenta una ruptura dramática de la cadena comercial propiciada por entornos no amigables ni atractivos en estos espacios como vendedores ambulantes, indigentes, prostitución, drogas, inseguridad, otros delitos, problemas ambientales. etc. Todos estos problemas hacen que estos espacios pierdan atractivo para la ciudad, poca competitividad, estigmatización social y con pocas opciones para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, por lo que desafía a superar las limitaciones actuales para adaptar cada mercado en su entorno con sostenibilidad.

Como una de las consecuencias del anterior, se suma la informalidad de la gran parte de los comerciantes, que no disfrutan de afiliación a salud, pensiones, lo que ocasiona un deterioro en su nivel y calidad de vida.

CAPITULO 3

Aspectos de importancia para el desarrollo de políticas públicas para el comercio informal

La política pública

La política pública es la acción gubernamental provocada por la demanda de la comunidad que moviliza recursos humanos, financieros e institucionales para resolver problemas públicos de la comunidad. Las políticas pueden incluir leyes, programas y proyectos que se desarrollen por medio de la orientación a la eficiencia y la búsqueda de mejores resultados con los recursos y medios disponibles para solucionar las diferentes problemáticas publicas.

La formulación de los problemas de las políticas publicas

Las necesidades de los habitantes de un territorio y sus diferentes problemáticas cotidianas son el insumo para las diferentes iniciativas presentadas a los respectivos gobiernos y de igual forma son la semilla de la política pública³ que se pueda elevar por los ciudadanos ante las autoridades gubernamentales, a través de la participación democrática.

³ Las políticas públicas surgen como respuestas que el Estado decide dar a las demandas de la sociedad en determinados problemas puestos en su conocimiento o que conozca mediante sus actividades administrativas, las cuales expresa en forma de normas, prestaciones, bienes públicos o servicios.

De esta manera, la política pública está ligada directamente a la actividad del Estado por ser este su ejecutor y por ser además parte de la administración del Estado dichas actividades, ya sea de una administración centralizada o descentralizada. La política pública además de una obligada puesta en agenda gubernamental del problema a intervenir y una adecuada formulación del mismo y su solución, debe contar con la toma de decisiones de los órganos competentes previo al proceso de análisis y valoración de las necesidades y la correspondencia con la solución que presenta la política pública como tal.

Lo referido anteriormente, confirma la necesidad de promover la construcción e implementación de la política pública bajo la participación activa y directa de los comerciantes informales como actores que demandan solución a todas las dificultades que presenta el plan de recuperación del centro de Medellín para alcanzar por medio de la misma un desarrollo tanto social como económico, es decir, que sea integral y auto sostenible.

De otro lado, existe una continua construcción de iniciativas que no son directamente elevadas por los ciudadanos sino por las autoridades públicas para tratar de condicionar las necesidades de la población, buscando que por medio de socializaciones generales de las mismas se consiga que los ciudadanos las validen y acepten su implementación bajo la creencia irrestricta de que esta solución propuesta en una política pública es lo mejor para ellos y no es necesario buscar ninguna otra solución.

La agenda gubernamental

El término “agenda” se utiliza para identificar problemas y necesidades evidentes, que exigen un debate público o la intervención activa de la autoridad y se construye para propiciar la participación organizada de los actores ciudadanos respecto de los actores.

Los acontecimientos sociales originarios de una problemática social que puedan ser observados, identificados y valorados en el espacio y en el tiempo como posibles generadores de la misma, hacen que se requiera del nacimiento de la política pública, e impulsan la actuación de las autoridades públicas frente a las diferentes problemáticas sociales, culturales, políticas o económicas que se presentan.

Las referidas demandas se presentan ya sea por la demanda directa de la ciudadanía o porque el gobierno respectivo organiza una agenda con el inventario de problemas que requieren el debate público, que lo obliga a intervenir tal y como se espera que suceda con la problemática del comercio informal de los centros comerciales populares de Medellín, gracias a la constante y exigida disposición gubernamental para implementar estrategias que estén encaminadas a brindar soluciones efectivas de fondo, especialmente en el comercio informal como una forma de subsistencia económica que debe proveer un desarrollo comercial digno y no solo para la supervivencia.

Existe una agenda institucional que reúne los problemas interdependientes o que son parte de la subjetividad administrativa como el presupuesto que es anual, automático y estandarizado, además de otra agenda coyuntural o sistémica que está conformada por problemas que no tienen que ver unos con otros obligatoriamente y que no son habituales de la autoridad pública y por lo tanto se puede entender que la agenda que establece la administración no es tan solo un orden del día⁴, pudiendo concluir que hay que reconocer que la agenda pública contiene un inventario que propone una mayor relevancia como mecanismo selectivo por medio del cual se deja pasar o no un problema para ser objeto de tratamiento e intervención del gobierno, dependiendo igualmente de la importancia social, política, cultural o económica del mismo.

Es oportuno definir lo público como los asuntos reconocidos por la comunidad como temas de interés general que afectan positiva o negativamente tanto a los actores gubernamentales como a los actores ciudadanos.

⁴ La agenda pública no es tan solo un orden del día sino que es la intervención gubernamental en un problema específico, sea por conveniencia política, social o económica del mismo gobierno o porque se vuelva prioritaria dicha intervención.

Seguidamente, estos actores, a través de la agenda pública, construyen un pacto a partir de identificar colectivos sociales que tengan la perspectiva del problema y que coadyuven a la construcción e implementación de las soluciones técnicas y socialmente razonables para la comunidad que las demanda y las respalda, fomentando y facilitando la participación y el control de la ciudadana en el desarrollo, como un elemento clave para conectar la acción de gobierno con las necesidades de las personas y facilitar la eficacia de las políticas públicas.

Las políticas públicas tiene mayor validez en la medida que se realizan diagnósticos y debates participativos entre la comunidad y el gobierno, que permitan consensos para la acción, que fortalezcan los procesos deliberativos y que permitan la conformación de comités de coordinación que lideren acciones y apoyen la realización de los planes de incidencia, los cuales se encargan de determinar la problemática puntual sobre la que incidirá la política pública luego de haber podido definir la problemática, síntomas, causas, consecuencias, actores involucrados, ámbitos de gobierno competentes, recursos y forma de resolución .

No menos importante es definir las estrategias a emplear para establecer espacios de discusión y preparación de propuestas, tales como foros, mesas sectoriales, espacios de debate, apoyos técnicos, selección de medios de financiación, establecimiento de fases de proceso, concreción de campañas comunicativas, creación de sistema de indicadores, generación de mecanismos de seguimiento y evaluación, así como la enunciación de los agentes económicos y sociales que por su actividad y conocimiento puedan formar parte de las alianzas que se requieran para la política pública que se pretenda.

Como criterios de validez de la política pública podría determinarse algunas como estar dentro de la ley y la normatividad, usar adecuadamente los recursos, contar con el diseño y la capacidad institucional para implementar la política, proponer soluciones viables, que se puedan llevar a cabo y sean aceptables desde el punto de vista político y ponderar la viabilidad de la política y las posibles consecuencias negativas.

Proceso de formulación, implementación, evaluación y control de la política pública

Las herramientas e instrumentos desarrollados por el gobierno para formular, implementar hacer efectiva la democracia participativa y favorecer la revisión de las políticas públicas y los programas desplegados en el cumplimiento de su gestión, no parecen suficientes y seguros para articular las diferentes problemáticas que demandan solución de la comunidad y en cambio contribuyen al reforzamiento de la exclusividad en el manejo de los problemas y sus soluciones por parte de los expertos que forman parte de la administración y que cuentan con un poder político concebido especialmente desde una perspectiva autoritaria y vertical.

Los evaluadores expertos regularmente han usado metodologías de evaluación que se basan en el análisis inicial del estado anterior de la problemática y luego del análisis del estado posterior de la misma, se enfocan en realizar una conclusión respecto de la efectividad de las políticas públicas implementadas basándose especialmente en indicadores de gestión y sus respectivos alcances, tomando como base una comparación de la situación de un grupo de beneficiarios con un grupo de control en distintos momentos de la solución de la problemática.

La política de las políticas públicas

De acuerdo con Stein, Tommasi, (2006) en su escrito denominado “*La política de las políticas públicas*”, el enfoque tecnocrático que implementa el gobierno para diseñar la política pública generalmente no tiene en cuenta los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas, lo que hace necesario referir las características que deben contener dichas acciones:

1. *Estabilidad*: La política pública debe permanecer en el tiempo, no ser temporal o de simple choque para que pueda ser una solución de fondo efectiva y perdurable.

2. *Adaptabilidad*. No se debe confundir la firmeza de la política pública con una petrificación o rigidez que impida los correspondientes y necesarios ajustes debido a sus defectos o cambio de condiciones, evitando eso sí, que sean susceptibles de manipulaciones políticas.

3. *Coherencia y coordinación*. La política pública debe responder a la problemática intervenida y a las expectativas de los actores que participan, además de ser coherentes y coordinadas con otras políticas afines del gobierno que busquen afectar de manera positiva la diversidad de intereses de las partes.

4. *La calidad de implementación y ejecución*. Es vital que la implementación de la política pública cuente con una adecuada y estricta ejecución que garantice su permanencia y efectividad.

5. *Orientación hacia el interés colectivo.* En la medida que las políticas públicas sean benéficas para el interés público en general y promuevan el bienestar general, habrá mayor aceptación, participación y reconocimiento de la comunidad beneficiaria.

6. *Eficiencia.* La escasez de los recursos obliga a que las políticas públicas sean efectivas y no se desperdicien recursos en su diseño o ejecución y que además estas respondan a la consecución de las soluciones que requieren las problemáticas.

CAPITULO 4

PROPUESTAS

Propuestas para la política pública de los centros comerciales populares de Medellín

1. El municipio de Medellín debe asignar partidas presupuestales anuales para implementar planes de mercadeo y comercialización, de eventos y publicidad, de formación y capacitación, de apalancamientos económicos, y de mantenimientos, reparaciones y adecuaciones locativas dentro de la política pública para todos los centros comerciales populares, buscando con ello el aumento del desarrollo comercial, el autocontrol, el auto sostenimiento de los centros comerciales populares y el mejoramiento de la calidad de vida de cada uno de los comerciantes beneficiarios y sus familias.

2. La administración municipal debe comprender, dentro de la política pública, que se formule para los comerciantes de los centros comerciales populares, unas estrategias que permitan el fácil acceso a los recursos de apalancamiento económico no solo de la red de microcrédito de la ciudad sino también de alianzas con el sector privado que permitan apadrinamientos económicos, comerciales, promocionales y publicitarios, entrega de mercancías en consignación, venta de mercancías con descuentos especiales y gestión municipal para el aprovechamiento de mercancías decomisadas por la Dian, entre otros.

3. De otro lado, la política pública debe promover la activación del Fondo de Atención a las Ventas Informales “FAVI”⁵, el mejoramiento de los entornos y la convivencia interna, la implementación de clínicas de ventas, la exhibición y venta efectiva, la creación y fortalecimiento de comités de prevención de desastres, la promoción del acompañamiento y asesoría técnica y profesional de las universidades públicas y privadas y el SENA, en todo lo relacionado con lo empresarial, administrativo, y comercial, la definición de un ente municipal responsable del acompañamiento y fortalecimiento de los comerciantes a través de sus representaciones gremiales asociativas, la cual garantice la interinstitucionalidad y la participación inquebrantable del gobierno y los comerciantes beneficiarios de la política pública que se construya en la búsqueda de un verdadero desarrollo integral de los comerciantes beneficiarios.

⁵ El FAVI es una estrategia del municipio de Medellín para apalancar económicamente a los comerciantes informales de Medellín y está referido en el Acuerdo 032 de 2005 del municipio de Medellín. Artículo décimo primero, literal “e”: El aprovechamiento económico del espacio público será reglamentado por el señor alcalde en un término no superior a seis meses a partir de la sanción del presente acuerdo municipal, y el FAVI será una cuenta especial de la secretaría de gobierno para beneficiar a venteros informales.

4. Se requiere que la construcción de la política pública para solucionar la problemática del comercio informal de los centros comerciales populares de Medellín tenga presente la participación de los comerciantes beneficiarios en su construcción, unidos de manera mancomunada a la asesoría y acompañamiento de los servidores públicos que personifican al gobierno local, teniendo presente la vital importancia que simbolizan como actores ciudadanos, amparados por el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia.

5. La política pública debe garantizar el fortalecimiento Organizacional de los gremios de comerciantes como una estrategia de inclusión y participación que motive el trabajo conjunto entre el gobierno de Medellín y los comerciantes de los centros comerciales populares en la construcción e implementación de la política pública.

6. La Municipalidad debe implementar en la política pública estrategias de planeación, asistencia técnica, acompañamiento, fortalecimiento general, continuidad de procesos, asignación de recursos y organización administrativa como estrategia de solución a la problemática del comercio informal del proyecto centros comerciales populares de Medellín.

7. Es indispensable que los programas, estrategias y políticas implementadas por el gobierno municipal, para solucionar la problemática de las ventas ambulantes, cuenten con un enfoque integral tanto en la organización, reubicación, formalización y nuevas edificaciones, así también como en la concertación con los mismos comerciantes beneficiarios y las acciones que garanticen permanencia en el tiempo de la política pública que se instaure, además de implementar estrategias evaluación y control para ellas.

8. Dentro de la política pública se deben garantizar las gestiones necesarias para que los comerciantes de los centros comerciales accedan con menor dificultad a los programas sociales gubernamentales ordinarios o especiales que permitan el cubrimiento del bienestar social de los comerciantes informales y sus familias como el acceso a vivienda, la capacitación específica y la formación técnica, al igual que la protección con lo tendiente a la seguridad social como la salud, la pensión y los riesgos laborales.

9. Es necesario construir participativamente manuales de convivencia o reglamentos de propiedad horizontal para cada centro comercial, con la socialización y sensibilización de todos y cada uno de los comerciantes beneficiarios, además de un plan de seguridad interna y externa a los centros comerciales populares y un plan de prevención de desastres.

10. Dentro de la construcción de la política pública es necesario definir el modelo administrativo de los centros comerciales el cual esté contenido y respaldado por un acuerdo o decreto municipal e igualmente dentro de los correspondientes planes de desarrollo de cada periodo, con los diferentes actores públicos y privados en cumplimiento estricto de la política pública para el comercio informal de los centros comerciales populares de Medellín

11. Es necesario elaborar e implementar un plan de mejoramiento que no solo actúe sobre la seguridad del sector sino también que contenga acciones preventivas y correctivas de las problemáticas sociales de los entornos de los centros comerciales populares, buscando con ello evitar la aglomeración de los venteros ambulantes en los alrededores de los mismos, el aminoramiento de la contaminación auditiva y visual, la disminución de la polución vehicular, el mejoramiento de la higiene en los entornos, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

Brito, Rubén. , Hoyos, Javier. , Jaramillo, Alfonso. , Vélez, Francisco. , Restrepo, Jairo. Abril 1983. *Estructura y Dinámica del comercio callejero en Medellín*. Revista Lecturas de Economía. Vol. 109 Número 10. pp 89-109.

Cartagena Rodríguez. , Karen Juliet. , La informalidad ¿un problema social o de incapacidad productiva?: Estudio de Caso en el área de influencia del Metro de Medellín. Revista Fragua, 2003, pp.45.

Vergara. , Marcela. , (2009). , *Conflictividad urbana en la Apropiación y producción del espacio público. El caso de los bazares populares de Medellín*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Beltrán. , Diana. , (2005). , Serie Espacio Público Guía No. 5. , Guía de Mecanismos de Recuperación del Espacio Público.

Chávez Molina, Eduardo. Junio 2010. *La construcción social de la confianza en el mercado callejero*. Revista Ensayos de economía. Nro. 35. vol. 19. pp. 133-161.

De La Torre Galvis, Javier. Octubre de 2007. *Prestamos al 300%*. Revista Semana. Nro. 1328 pp. 15,16

Plazas de mercado. Septiembre del 2000. Jurisprudencia y Doctrina. Vol. XXIX. Vol. Número 345. pp 1712-1714.

Gutiérrez Lennis, José Fernando. *La informalidad en Medellín: Una aproximación al fenómeno. Medellín*, 2004, página 94. Trabajo de grado. Facultad de economía. Universidad Nacional de Colombia.

Borja, Miguel, 30 octubre-2 nov. 2012, *Espacio y administración pública en Colombia: el nuevo desafío de la inclusión, el reconocimiento y la participación.* , XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia. pp 1, 4, 5.

Meny, Yves, Thoenig, Jean Claude. Febrero 1992. *Las políticas públicas*. Editorial Ariel S.A, Barcelona España. pp 109, 110, 111, 114-116, 118, 121-124, 127.

Roth Deubel, André Noël. Octubre. 2009. *La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social"*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 45. Caracas. pp 5, 6, 13.

Stein, Ernesto. Tommasi, Mariano. *La política de las políticas públicas*. 2006. Vol. XIII. núm. 2. pp 395.

Londoño Uribe, Santiago. 26 de febrero de 2008. Acta 01. Comisión accidental 05 de 2008. Bazares y centros comerciales de Medellín. pp 21.

Gómez Naranjo, Luis Guillermo. , Gómez Agudelo, Yesid. , Borráez Álvarez, Andrés Felipe. , Vol. 8. , N°.15. , 2005. , págs. 31- 46.