

LAS ACCIONES SOBRE EL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA EN EL CENTRO DE SANTIAGO:

Una práctica normativa-institucional desacertada

Arturo Orellana

Profesor Asociado, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile

Christian Matus

Profesor Asistente Adjunto, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile

Paula Altamirano

Geógrafa, Master Global Urban Development and Planning, University of Manchester, profesional de la Dirección de Extensión y Servicios Externos, Pontificia Universidad Católica de Chile

Martín Montes

Licenciado en Ciencias Sociales, Sociólogo y Magíster en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN

El presente artículo, desarrolla un contrapunto entre el enfoque histórico normativo-institucional que ha primado por casi cinco décadas en el propósito de regular el comercio en la vía pública en las áreas centrales de Santiago, y una caracterización del perfil de los jefes de hogar y familias que practican esta actividad en el casco histórico de la misma comuna. Sobre la base de un levantamiento de información primaria a través de focus-group y encuestas aplicadas en un estudio previo, se logra determinar lo desacertado que resultan ser las actuaciones que realiza la autoridad en su propósito de alejar de las áreas centrales este forma de comercio, en consideración al carácter estructural que tiene esta problemática y que es ajeno a las posibilidad de abordaje por parte de los gobiernos locales.

Palabras clave: *comercio informal, políticas públicas, Santiago de Chile*

ABSTRACT

This article develops a counterpoint between the historical normative-institutional approach that has prevailed for almost five decades in the purpose of regulating trade on public roads in the central areas of Santiago, and a characterization of the profile of heads of household and families who practice this activity in the historic center of the same commune. On the basis of a survey of primary information through focus-group and surveys applied in a previous study, it is possible to determine how misguided the actions carried out by the authority are in order to move this form of trade away from the central areas, in consideration of the structural nature of this problem and that is foreign to the possibility of approach by local governments.

Keywords: *informal commerce, public policies, Santiago de Chile*

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA

Hacia finales de los años setenta la actividad comercial de la comuna de Providencia amenazaba la hegemonía del comercio en el centro de Santiago por lo que el alcalde Patricio Mekis (1976 - 1979) decide comenzar con las faenas de renovación del centro, un gran proyecto de renovación del Paseo Ahumada que lo convertiría en Paseo Peatonal. Este proyecto estuvo acompañado de la prohibición del comercio ambulante, indigentes, lustrabotas, rifas y altoparlantes (Díaz, 2013). Ante el desacato de algunos comerciantes de las nuevas normas, Mekis regulariza el uso del Paseo y del centro de Santiago a través de varias ordenanzas municipales.

En este contexto, uno de los primeros esfuerzos de ordenamiento del comercio ambulante en el centro de Santiago se desarrolla en el año 1977 con la eliminación de todas las estructuras donde se ejercía el comercio de la vía pública reemplazándolas por los carros móviles modelo K-26 y K-27 para ejercer el comercio en la vía pública. Se da como razones del cambio, entre otras, la importancia de la labor realizada por los comerciantes de la vía pública, la necesidad de poner término a la anarquía en material de diseño y forma de la infraestructura de los comerciantes, y establecer un reordenamiento total del comercio en la vía pública. Asimismo, el mismo año se dio permiso a 78 personas con discapacidad visual para trabajar en la vía pública para giros de paquetería y confites.

El 26 de noviembre del año 1979 se dicta la “Ordenanza para el Comercio Estacionado y Ambulante en la Vía Pública”, el cual define al comercio estacionado y ambulante como: “toda actividad comercial que se ejerza en la vía pública, calles, plazas, pasajes, galerías u otras edificaciones y

sitios similares, aunque estos sean de propiedad privada y hayan sido entregados al uso público” (Diario Oficial, 1979). Declara como comerciantes estacionados a aquellos que tienen permiso de ocupación de B.N.U.P. y la patente para ejercer el comercio. Prohíbe el ejercicio de la actividad en la calle Alameda (desde Plaza Italia a Estación Central), la ribera sur del Río Mapocho, y Manuel Rodríguez. Establece “permisos precarios”, es decir, autorizaciones provisorias que la Municipalidad podría anular, trasladar o modificar en cualquier momento. También prohibía su ubicación en edificios públicos y en la salida de estaciones de metro entre otros. El modelo de kioskos y carros móviles debía ceñirse a lo indicado por la municipalidad.

A mediados de la década del 80, el Intendente de Santiago Osvaldo Hernández se dedica a erradicar a los comerciantes de la vía pública del centro de la ciudad. En 1986, con llegada de Carlos Bombal como alcalde de Santiago (periodo: 1981-1987), se inicia un nuevo esfuerzo por desalojar a los comerciantes ambulantes. La acción provoca resistencia en los comerciantes que inician diversas formas de protestas y rechazan la acción policial. La medida se basa en tres criterios, responder a los negocios establecidos que declaran ver dañados sus ingresos ante la competencia, buscar la legalización y establecimiento de los comerciantes callejeros y por otro lado, obedece a un juicio estético y de ordenamiento ya que se considera que los comerciantes afean en centro y obstruyen el paso (Hechos Urbanos, 1986).

Ya en democracia, Jaime Ravinet ejerce como alcalde de Santiago desde 1990 al 2000. Recibe de la administración anterior el PLADECO Comunal que señalaba, en la encuesta comunal, como ra-

zón para no vivir en Santiago el smog, el tránsito y el comercio ambulante. El documento pone énfasis en abordar el problema del comercio callejero y se convierte en uno de los ejes de su administración. En este contexto, la política fue “reforzar al comerciante establecido, debilitando y reubicando a los comerciantes callejeros, contra los cuales hubo una fuerte embestida” (Valdivia, 2013).

En 1994 fue creada la ordenanza municipal N°59 “Ordenanza Municipal para el Comercio Estacionado y Ambulante en Bienes Nacionales de Uso Público” que está vigente en la actualidad, aunque con algunas modificaciones. La Ordenanza define como Comercio ambulante “Toda actividad comercial o prestación de servicios que se ejerza en un B.N.U.P desplazándose mediante la utilización de elementos móviles o portátiles” y como comercio estacionado “el que se efectúa en lugares y espacios de B.N.U.P determinados por la autoridad municipal en el correspondiente permiso”. A diferencia de la Ordenanza anterior, da facilidades de pago a los comerciantes, saca la prohibición de ejercer la labor en ciertas calles, aunque sigue con las restricciones de ubicación frente a edificios públicos y salidas de metro.

En 1996 Jaime Ravinet anuncia la erradicación definitiva del comercio ambulante de la avenida Libertador Bernardo O’Higgins y desempeña importantes esfuerzos para la erradicación y reubicación del comercio ambulante en ferias y persas establecidos.

En los posteriores gobiernos comunales de Joaquín Lavín (2000-2004), Raúl Alcalá (2004-2008) y Pablo Zalaquett (2008-2012), el tema del comercio en la vía pública pierde notoriedad y prima una política de no entregar nuevos permisos, pero sí de desarrollar las denominadas “tolerancias”, autorizaciones informales dadas por alcaldía y concejales de turno, que implicaba que a las personas se les toleraba que vendieran en la calle, es decir, un permiso para trabajar sin permiso. En este periodo no existieron modificaciones esenciales a la Ordenanza 59, salvo el Decreto Secc. 2da N°1532 de septiembre del 2007 que faculta a la municipalidad a

cursar multas a vendedores como compradores del comercio informal.

Con la llegada de Carolina Tohá a la alcaldía el año 2012 el tema del comercio ambulante vuelve a estar en primeras planas y se desarrollan modificaciones a la Ordenanza 59. El 4 de noviembre de 2013, Tohá establece la Comisión Municipal de Comercio, como entidad asesora de la alcaldía y establece un nuevo proceso de postulación a permisos. En diciembre del mismo año y, con la nueva forma de evaluación, entrega 236 permisos precarios donde regulariza a comerciantes que trabajaban bajo el formato de tolerancias. En enero del 2014 realiza una nueva modificación a la ordenanza donde compromete al comerciante a “no comprar y vender mercaderías o productos cuya procedencia sea desconocida o que hagan presumir fundamentalmente, que puedan provenir de la comisión de un ilícito...” (Decreto Secc. 2da 54, 2014). Finalmente, el año 2015 a través del Decreto Secc. 2da 2393 del 30 de julio, reemplaza el texto completo de la ordenanza 59.

Junto con la actualización del Decreto la Municipalidad inicia un Plan llamado de contingencia contra el comercio informal en el casco histórico en agosto del año 2015, llamado “Santiago Cívico”. El Plan, planteado desde una visión de seguridad en que el comercio ambulante genera un clima de inseguridad y genera ilícitos en su entorno, incluía el aumento de la dotación policial, el ordenamiento de los vendedores autorizados e incremento en la fiscalización municipal. Incluía la entrega de carros especiales con códigos QR que informaban sobre los datos del comerciante autorizado. Se le suma al aumento de la fiscalización la entrega de partes a las personas que compren a comerciantes informales. A un mes de aplicado el plan la Municipalidad estimaba que la presencia de vendedores no autorizados había descendido en un 56%. El plan sólo cursó 5 partes efectivos a transeúntes. El año 2016 se reactiva el Plan, a través del Plan Con-vive Santiago, que daba respaldo a los inspectores de la comuna y la fiscalización.

PERFIL HUMANO DEL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA

Para comprender el perfil humano de quienes ejercen el comercio en la vía pública, así como también encontrar respuestas de las conductas que subyacen a la resistencia por abandonar el centro de Santiago para su ejercicio, se revisarán los resultados del estudio realizado por los autores de esta publicación al Ministerio de Economía el año 2015¹. En dicho estudio, se desarrollaron 20 grupos focales con comerciantes y se levantaron 300 encuestas en terreno a comerciantes de la vía pública, formales e informales, con el objeto de realizar una caracterización socio-demográfica y económica de los comerciantes. La encuesta fue aplicada a 55 comerciantes de Franklin, 55 del sector de Meiggs y 190 en el centro histórico de la comuna de Santiago.

FOCUS GROUP

Los comerciantes autorizados para trabajar en la vía pública por parte de la Municipalidad destacaron como su principal problema la presión que sienten por parte de la Municipalidad hacia su trabajo, expresada principalmente en constantes fiscalizaciones. Gran parte del tiempo ocupado por los comerciantes en los focus group fue para analizar críticamente el nuevo plan de comercio en la vía pública desarrollado por la administración de Carolina Tohá que los obligó a trabajar en nuevos carros, que consideraban no poseían un buen diseño. En relación a las condiciones de trabajo señalaban como desventaja la imposibilidad de dejar los puestos de trabajo, lo que les generaba problemas a la hora de desarrollar actividades como almorzar o ir al baño. También señalaron como desventaja importante la precariedad económica para la vejez que les significa trabajar en la vía pública por no estar en sistemas formales de previsión. Por último, señalaron que las normas que los regulan cambian constantemente ya sea por cambios en la ordenanza o por nuevos planes de ordenamiento o regulación.

Los comerciantes no autorizados por su parte, señalan que la mayor desventaja es no tener

estabilidad económica, es decir no contar con una ganancia fija, sobre todo considerando que trabajan en la informalidad. Por este mismo punto, si el principal conflicto de los comerciantes autorizados es con la municipalidad y las normas que establece, el principal conflicto de los comerciantes no autorizados es con carabineros, quienes les quitan sus mercancías al ser sorprendidos vendiendo en la vía pública. También señalan como desventaja las condiciones de trabajo, al estar a merced de las condiciones del tiempo y el hecho de que trabajar en la calle sea mal mirado por las personas. Los comerciantes que trabajan en el transporte público agregan como desventajas las condiciones de trabajo ligadas a la falta de servicios higiénicos y el desgaste que significa el trasladarse constantemente.

Los comerciantes de otros servicios, ligados a las presentaciones artísticas como chinchineros y productos folclóricos, reconocen como una desventaja que por el tipo de producto que ofrecen quedan constantemente fuera de las políticas ligadas al comercio en la vía pública.

La principal ventaja de trabajar como comerciantes de la vía pública, según los mismos comerciantes autorizados y no autorizados, es la libertad, ya sea por la libertad de horario para trabajar o por la inexistencia de un jefe lo que les significa independencia, autonomía y libertad para tomar las decisiones relativas al trabajo. Los comerciantes autorizados también señalan la inexistencia de boletas que les significa no tener un contador y de no entrar en el sistema formal. Por último, la posibilidad de trabajo que significa para personas que tienen dificultades para encontrar un trabajo, por ejemplo, personas mayores, con poca educación, minusválidos o personas con enfermedades limitantes.

Todos los tipos de comerciantes reconocen como su principal aporte al espacio público la vitalidad e identidad que le entregan a dicho espacio, reconociéndose como parte de la cultura popular. Además, señalan que entregan un producto más económico lo que les permite a las personas ahorrar.

Como parte de las propuestas que ellos seña-

laron como aporte para la conformación del Plan de Ordenamiento plantean que les gustaría que este fuera participativo, armonizara las actividades en la vía pública (a través de designación de horarios y espacios), que disminuya el nivel de incertidumbre del comerciante formal (asociado a la renovación de patentes) y que aumente la entrega de permisos. Los comerciantes informales agregan que la organización de ferias temáticas es una buena instancia para que ellos muestren su trabajo. Por su parte los comerciantes del transporte público señalan que es importante uniformar y apuntar a la profesionalización del comerciante. Asimismo, piden respeto y reconocimiento, especialmente los que ofrecen otros servicios como “Artistas Populares Urbanos”.

ENCUESTAS

La encuesta aplicada permitió recolectar importante información sobre las características de los comerciantes. El primer hallazgo tiene que ver con que la mayoría de los comerciantes que trabajan en Santiago viven en la misma comuna (103 personas – 34%). Asimismo, la mayoría de los comerciantes posee secundaria completa (35,7%). Por otra parte, un 75% de los comerciantes tienen personas que dependen económicamente de ellos y en relación a la jefatura de hogar, 74% de los encuestados señalan ser el jefe de su hogar, es decir que aportan la mayor cantidad de ingresos para los gastos de la casa.

La encuesta confirma lo que, es sabido, que la Municipalidad de Santiago tiene una regulación que favorece la obtención de patentes por discapacitados. Esto se ve reflejado en que un 17% de los encuestados presentaba algún tipo de discapacidad.

Existe una amplia variedad de artículos vendidos en la vía pública, pero el principal son los productos comestibles (21,2%), que incluyen tanto productos envasados como manufacturados por los comerciantes. Para los comerciantes, la venta de productos en la vía pública parece ser una actividad única y prioritaria ya que sólo el 12% señala tener otras actividades remuneradas.

Sobre la compra de los productos, la mayoría de los comerciantes los adquieren en los puntos mayorista (37%), seguido por importadores (19%) y La Vega (12%). Una gran mayoría de los comerciantes compra sus productos al contado (90%), sin incurrir en ninguna deuda.

Por otra parte, los comerciantes de la comuna de Santiago han desarrollado su trabajo por largo tiempo. La mayoría de los comerciantes encuestados poseen más de 15 años de experiencia en el comercio en la vía pública, casi la mitad de los comerciantes poseen más de 10 años de tiempo desempañando la actividad comercial. Sólo un 28% está hace menos de 3 años ejerciendo la venta.

Sobre los horarios de trabajo, la mayoría trabaja en la semana y los días sábado y un menor porcentaje los domingos, los días que concentran mayor número de personas trabajando son los días martes, miércoles, jueves y viernes. De las personas que trabajan, existe una mayor concentración en los horarios de 10.00 a 22.00 horas y un peak de trabajo en el horario de las 14.00 a las 16.00 donde más del 90% de los comerciantes están en sus puestos de trabajo.

Para medir el nivel de formalidad de los comerciantes en la vía pública se les pidió señalar si habían realizado ciertos trámites de formalización, exceptuando la patente municipal (53,7% la posee), la mayoría de los comerciantes no ha iniciado actividades en el SII (74% no lo ha realizado), no ha recibido préstamos bancarios o de familiares, no ha asistido a capacitaciones laborales, no paga las cotizaciones y no tiene seguro.

A la hora de preguntar por la ganancia mensual de los comerciantes, la mayoría señaló una ganancia superior a los \$600.000, seguido por el rango de 250.000 a 300.000 peso. Un 66,7% de los comerciantes señala que no ahorra parte de su sueldo, mientras que un 33% sí lo hace.

Sobre el empleo fuera de la vía pública los comerciantes señalan que un 54% ha tenido empleos fuera del comercio callejero, y cuando se les pregunta, si estaría dispuesto a trabajar fuera de la vía pública, un 68% contesta que no estaría dispuesto.

A la hora de autoevaluarse, los comerciantes señalan, en una gran mayoría, que el comercio le da vida e identidad al espacio público, idea que se repite muchas veces en los focus group con comerciantes. Sobre el aumento en la seguridad, la opinión es más bien dividida, sólo un 64% cree que le entrega seguridad al espacio público y un 94% considera que no aumenta.

Por último, se preguntó sobre las medidas que debería tener un plan de fomento y/o protección del comerciante en la vía pública. La opción más señalada fue el permiso para ejercer su actividad comercial en la vía pública, seguida por lugares definidos donde trabajar, préstamos para proyectos y capacitaciones laborales.

DEFINICIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA ORDENAR O REGULAR EL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA

Las medidas que han marcado la acción del municipio de Santiago en términos históricos, en orden a intentar regular o regularizar el comercio en la vía pública, no solo no han sido consistentes en el tiempo, sino que han desconocido de manera importante la naturaleza estructural que este oficio sostiene y que hace imposible que quienes lo practican renuncien a pesar de la mayor represión y persecución de que sean objetos.

Se trata de una actividad económica que lejos de ser una práctica temporal o inestable, permite que muchos (as) jefes de hogar pueden ejercer un trabajo sobre la venta de productos que en su gran mayoría son adquiridos en el comercio formal, sobretudo alimentos, artículos de vestir, artículos tecnológicos, entre otros. Al mismo tiempo, logran alcanzar un ingreso promedio que duplica el ingreso mínimo nacional y con horarios flexibles, cuestión que refrenda con el solo hecho de que en promedio llevan casi 15 años ejerciendo este oficio, lo que habla de que se trata de un oficio que resuelve cuestiones estructurales de la economía de mercado, tal como lo afirma la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013; PREALC-OIT, 1987) desde hace décadas.

Adicionalmente, si se considera el nivel de precariedad con que se ejerce este trabajo en la vía

pública, donde carecen de fácil acceso a servicios higiénicos, no tienen ninguna protección frente a eventuales accidentes, no se reconoce su aporte dentro del sistema de cuentas nacionales por el hecho de no pagar impuestos o no estar autorizados, resulta curioso que en forma discrecional el sistema estadístico nacional a través de la encuesta de empleo, si los considera empleados pero en la categoría por cuenta propia, sin hacerse cargo de su singularidad que los diferencia de un micro empresario, donde este último si es valorado como aporte a la economía por la institucionalidad del Estado.

Ahora, los comerciantes en la vía pública encuestados tienen conciencia de su aporte a la cultura popular y la identidad de ciertos espacios públicos, pero también concientes de algunas externalidades que provocan, para lo cual no muestran resistencia a ser incorporados al sistema económico formal, en específico, a través de permisos municipales, locaciones específicas o concentración.

Frente a lo anterior, la política municipal desde el tiempo de la dictadura cívico-militar y continuando en democracia a partir de los años '90, ejercer una práctica sistemática con un mayor o menor nivel de persecución y represión sobre el comercio de la vía pública, cuestión que ha significado temporalmente alejar del paisaje urbano estas prácticas, pero no en la ciudad sino en ciertos barrios céntricos. Lo anterior, porque las familias que viven de este oficio no están dispuesta a renunciar por la escasa atracción que por horarios, ingresos y naturaleza del trabajo podrían otorgarles un trabajo en el mercado formal a la gran mayoría de ellos.

REFLEXIONES FINALES

El comercio en la vía pública como parte de la economía informal (Portes & Haller, 2004). se legitima cuando las actividades económicas ejercidas de forma ambulatoria sobre bienes nacionales de uso público, sea en la prestación de servicios o venta de productos, así como actividades artísticas, siempre y cuando tributen como contribuyentes, se generen a partir de

una trazabilidad legal y se ejecuten de manera autónoma, es decir, sin empleador ni bajo subcontratación.

Se advierte que en virtud del objetivo anterior, la tarea de avanzar en resolver a partir de políticas públicas mejor enfocadas que la actuales, no sólo requiere la voluntad de las instituciones del Estado de carácter sectorial sobre todo en el afán de homologar criterios y destrabar procesos administrativos y legales, sino que también se precisa que la sociedad en su conjunto cambie sus juicios respecto al real aporte que hacen a la economía del país, subvalorado y poco reconocido en términos de su aporte al empleo por cuenta propia y a la cultura popular. Por otro lado, se considera que esta actividad bien regulada no solo desde el punto de vista de sus deberes sino ampliando sus derechos, puede ser un aporte significativo a la economía formal y al capital simbólico de nuestras ciudades cada vez más cosmopolitas y turísticas.¶

NOTAS

[1] Estudio “Propuesta de regulación y control del comercio en la vía pública”. Dirección de Extensión y Servicios Externos. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Díaz, V (2013, 24 de marzo). El primer paseo peatonal con estilo. El Mercurio. (Disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/03/24/10330/El-primer-paseo-peatonal-con-estilo.aspx>)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (05 de junio de 1992) Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. [Decreto Supremo N°47]. DO: 34.270
- Ministerio de Justicia. (30 de mayo 2000). Código Civil. [Decreto con Fuerza de Ley 1]. DO: Decreto Secc. 2da N° 54, 14 de enero 2014. Decreto Secc. 2da N° 1.496, 03 de diciembre 1979.
- OIT. (2013). La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad / Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Política de Empleo. – Ginebra.
- Ordenanza 59. Diario Oficial de Chile. 26 de octubre de 1994.
- PREALC-OIT. (1987). El Sector informal. 15 años después, pp 22-23
- Portes, A. & Haller, W. (2004). La economía informal. En CEPAL. Series Políticas Sociales. Santiago: OIT.
- SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación, (1986). El Comercio Ambulante: Tema de Ciudad. Hechos Urbanos, (51), 1-2
- Valdivia Ortiz, V. (2013). El Santiago de Ravinet. Despolitización y consolidación del proyecto dictatorial en el Chile de los noventa. Historia, 1(46), 177-219.