

PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES DE PEQUEÑOS COMERCIANTES MINORISTAS INFORMALES URBANOS EN LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y POLITICAS A NIVEL LOCAL¹

(Estudio de caso: Caracas)

Carlos Eduardo Febres*

Vilma Hernández**

Resumen

El rápido crecimiento que en los últimos años ha experimentado lo que comúnmente se conoce como sector informal de la economía, ha generado controversias sobre su definición, tanto como sobre las causas que lo generan y las variadas formas que adopta. En el caso de Venezuela la existencia del sector se da en el marco administrativo y legal del municipio; forma de gobierno local que en el país ha experimentado importantes cambios, traducidos en una abundante normativa legal, que es revisada en el trabajo. Para el sector informal, estos cambios se han expresado en una normativa que trata de regular

su existencia y funcionamiento, pero que ha sido superada por la realidad. En este contexto, el artículo analiza, a partir de información obtenida de cinco sindicatos o asociaciones de comerciantes minoristas del área metropolitana de Caracas, si existe y, en tal caso, cómo se da la participación de las organizaciones que agrupan a estos pequeños comerciantes informales urbanos, en las reformas institucionales y políticas que se llevan a cabo a nivel local.

Palabras claves: Sector informal, Organizaciones, Gobierno local, Participación.

Recibido: 12-12-94 • Aceptado: 05-04-95

1 Investigación desarrollada con aportes del CDCH. UCV y de la OIT, con la colaboración del Centro de Investigaciones "Grupo de Estudios Laborales" (GEL).

* Sociólogo. Centro de Investigaciones "Grupo de Estudios Laborales" (GEL)

** Lic. en Trabajo Social. Centro de Investigaciones "Grupo de Estudios Laborales" (GEL)

PARTICIPATION OF ORGANIZATIONS OF SMALL MINORITY INFORMAL BUSINESSES IN URBAN SETTINGS WITH RESPECT TO INSTITUTIONAL REFORMS AND STATUTES ON THE LOCAL LEVEL

Abstract

the rapid growth that has been seen in recent years of what is commonly called the informal sector of the economy, has generated several controversies as to its definition, as well as to its generative causes and the varied forms that it adopts. In the case of Venezuela, the existence of this structure is recognized in the legal and administrative framework of the municipality; a form of local government in Venezuela that has undergone important changes, which have been translated into abundant legal policies, that are reviewed under application. In the informal sector, these changes have been expressed in a body

of norms that have tried to regulate their function and existence, but that have been superseded by reality. In this context, this article analyses information received from 5 labor syndicates or associations of small businesses in the metropolitan area of Caracas, with respect to their actual existence, and how the participation of these organizations that group together informal urban small businesses is effected in the institutional reforms and policies that are carried out on a local level.

Key words: *Informal sector, Organizations, Local government, Participation*

I. Supuestos teóricos manejados sobre el sector informal en Venezuela.

Venezuela ha registrado en los últimos diez años un rápido crecimiento del sector informal, que para el II semestre de 1994 se ubica en 42.3% con respecto a la fuerza de trabajo y 46.4% a la ocupación, y un relativo estancamiento del empleo público y de los ocupados en el sector privado moderno. Dicho incremento no ha sido un fenómeno circunscrito a nuestro país; toda América Latina ha experimentado un constante ascenso. Una vasta literatura y una gran controversia dan cuenta de lo que algunos llaman sector informal, otros economía informal, trabajo informal o economía popular. El tema ha sido tratado en distintos ámbitos: académicos, científicos, políticos, empresariales y laborales; quienes opinan sobre las causas y expresiones de formas crecientemente visibles de trabajo, diferentes a las del asalariado estable, protegido por contratación colectiva o individual y legislación laboral.

Sin embargo, en todo lo que se ha escrito y dicho sobre el tema, no se ha establecido con precisión (por lo menos en Venezuela) su cuantía, ni se ha llegado a una taxonomía. Al referirse a él, igual se habla de un limpiabotas, un artesano, un delincuente común, una fábrica o un taller de reparación de calzados. Igualmente, el término se utiliza para designar en forma indiferenciada aquellas actividades que están al margen de la producción legal, de quienes lo consideran un tipo de desempleo, una economía de los pobres, o una economía subterránea.

En este sentido, las discusiones no han podido llegar a una conclusión sobre cuál es la categoría más adecuada para designar a estas actividades. No obstante, el término informalidad cobra importancia en la medida en que nos permite hacer señalamientos sobre indicadores de desempeño del mercado laboral, diferentes de la desocupación. A pesar de las disparidades de criterio con las que se define lo informal, hoy en día es común referirse a él según tres conceptualizaciones:

- sector informal como excedente de la fuerza de trabajo,
- la economía informal como equivalente de actividades económicas ilegales,
- la economía informal como producto de procesos de descentralización de la producción. (Cartaya, 88:1)

Siendo diferentes desde el punto de vista teórico, cualquiera sea la versión de ellas que se asuma, tienen como positivo el romper con las interpretaciones de la teoría económica convencional basada en los mercados homogéneos.

No obstante, estas conceptualizaciones no nos pueden llevar a hacer generalizaciones sobre las características del sector informal, ya que es la dinámica de la estructura económica de cada país la que determina la pauta en la composición y estructura de la fuerza de trabajo. Podemos, en todo caso, afirmar, que el sector informal es altamente heterogéneo en lo referente a las formas de producción existente en él.

En diversas instituciones¹ se han realizado estudios de esta naturaleza, y muchos investigadores² han dedicado sus esfuerzos a realizar trabajos teóricos

1 El Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, El

y empíricos en los que se manejan algunas de las concepciones mencionadas anteriormente.

En Venezuela son escasas las investigaciones empíricas realizadas sobre el sector informal, lo que no niega la relevancia de las que se han realizado. A pesar de ser los pequeños comerciantes la expresión más reconocida del SIU, son, de alguna manera, los menos estudiados. Son varias las dificultades que se presentan al intentar emprender investigaciones de estos trabajadores, entre otras, porque no se cuenta con suficiente información de apoyo ni cuantitativa ni cualitativa.

Entre las investigaciones empíricas realizadas sobre este tema hay que destacar las siguientes:

- ✓ Mailer Mattie: **El sector informal urbano. Una aproximación a su estudio en el Area Metropolitana de Mérida.** Mérida.
- ✓ Miguel Lacabana: **La organización de los trabajadores del sector informal. El caso de los vendedores ambulantes de Venezuela.** Caracas. 1987.
- ✓ Nelson Freitez. **La Organización de los Trabajadores Informales en Venezuela: Restricciones, Límites y Posibilidades.** Valencia. 1990.
- ✓ Orangel Rivas: **Sindicalismo y sector informal urbano.** Caracas. s/f. Mimeografiado.
- ✓ Luken Quintana, Reina Arratia, Hildebrando Barrios y otros. **Dinámica del sector informal urbano en el Municipio Libertador. Estudio de Caso.** Corporación Andina de Fomento (CAF) - Alcaldía del Municipio Libertador. Caracas. 1992.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), El Ministerio de la Familia; El Centro de Divulgación Económica (CEDICE), El Centro de Investigaciones Grupo de Estudios Laborales (GEL), El Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CISOR), La Corporación Andina de Fomento (CAF).

- 2 Así tenemos a Vanessa Cartaya, Nelson Freitez, Cecilia Cariola, Gustavo Márquez, Ana Teresa Gutiérrez, Luisa Bethancourt, César Barrantes, José Gregorio Darwich, Beatriz Fernández, Mauricio Iranzo, Domingo Méndez, Miguel Lacabana, Dorothea Melcher, Mailer Mattie, Carlos Eduardo Febres, Vilma Hernández, Ghislaine Murzi, Keyla Bethancourt, Orangel Rivas, entre otros.

- ✓ Carlos Eduardo Febres; Vilma Hernández y Ghislaine Murzi. **Aproximación al sector informal urbano del Área Metropolitana de Caracas.** Centro de Investigaciones "Grupo de Estudios Laborales" - Fundación Escuela de Gerencial Social. Ministerio de la Familia. Caracas. 1993.
- ✓ Estela Colina de Vilorio; Lorena Pineda Roca; Irama Piña Borges y Carlyla Ramos. **Estudio exploratorio de las condiciones socio-económicas-jurídicas de la mujer trabajadora en la economía informal. Caso. Mercado Unico Goajiro de la ciudad de Maracaibo.** Tesis de Grado. Escuela de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Maracaibo. 1994.

II. Papel del Municipio como forma de gobierno local.

El papel de los gobiernos locales debe ser revisado a la luz de la dinámica social y la estructura que se ha ido entretejiendo en las ciudades. Aun cuando no es una experiencia nueva en Venezuela, debe ser estudiado de acuerdo al momento histórico que le corresponde, lo que evidencia diferencias significativas en la concepción, evolución y criterios para "gobernar".

Las características de las ciudades y la participación de sus pobladores, los matices de la vida moderna y las condiciones de vida, así como las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales marcan la pauta en el tipo de gobierno que ha de ser implementado.

Otro elemento que no debe faltar es la connotación política que inicialmente y hasta ahora priva, así como, más recientemente, el elemento partidista; son estos, tal vez, los que marcan la diferencia y dinamicidad en el estudio del municipio.

Se habla de nuevos criterios para gobernar, contexto en el cual se inscribe el municipio bajo una concepción moderna de democracia territorial, determinada por la gestión que ha de desarrollar el gobierno local.

Pero, para aproximarnos al rol del municipio, es necesario revisar el papel del Estado, teniendo en cuenta la complejidad que encierra y que, puede ser definido desde distintas ópticas, algunas críticas a este tocan al municipio como forma de gobierno local y como expresión del funcionamiento y papel del Estado.

Así mismo, es importante la consideración de los planteamientos sobre los procesos de descentralización y su incidencia en la concepción de los gobiernos locales, a la luz de las orientaciones y objetivos conducentes al bienestar social de la población. Tampoco puede obviarse el entramado legal que acompaña tales procesos, toda vez que, independientemente de su cumplimiento, constituye la base y sustentación de su dinámica.

El proceso de descentralización y fortalecimiento del poder local.

Estas consideraciones es necesario hacerlas para entrar en la revisión de la significación que han adquirido los planteamientos sobre los procesos de descentralización en Venezuela y que coloca, nuevamente, sobre el tapete el papel de los municipios como instituciones de gobierno local.

Podemos afirmar que en Venezuela se ha producido un paulatino proceso de deslegitimación institucional donde el Estado ocupa el primer lugar, situación ésta determinada por la concepción misma de éste, donde priva el paternalismo, que genera un conjunto de expectativas en la población que, al no verlas cumplidas "reacciona" negativamente contra él, haciendo que, también se ponga en duda la legitimidad misma del régimen democrático.

Esta situación se hace tan evidente en las últimas décadas que impulsa la creación de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) en el año 1985, con el objeto de "revisar y proponer la reestructuración de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad venezolana", sentándose, de esta manera, las bases de la descentralización.

Es de esta Comisión de donde surge la propuesta de que la elección de los gobernadores de Estado la haga la población, modificando el procedimiento vigente hasta 1989, mediante el cual era el Presidente de la República quien hacía tal designación.

Es también en el seno de esta Comisión donde surge la creación de la figura del Alcalde, con el cual se separa el poder Legislativo del Ejecutivo en los Concejos Municipales.

Diversas fueron las reacciones y posiciones que al respecto se tomaron, participando de éstas variados sectores de la población, así como también, muchos fueron los enfrentamientos políticos y partidistas, que fluctuaban en los extremos que van desde la capacidad de gobernar a la "apertura" democrática.

... hay quienes sostienen que el país será ingobernable, que aumentara la ineficiencia y que se comete un error con esta apertura democrática. Otros son escépticos, desconfían de la clase política y le atribuyen la capacidad de burlar las reformas. Finalmente, muchos se preguntan qué poder detentarán realmente estas nuevas autoridades, y cuánto de la vida cotidiana de las personas será afectada por este cambio. (De La Cruz, 92:22)

Es este proceso el inicio de la asunción de responsabilidades de los gobernantes locales, gobernadores y alcaldes, para afrontar las demandas de los pobladores y ser sus interlocutores más cercanos, al tiempo que pueden ser percibidos como la posibilidad más cercana de encontrar solución a muchos problemas y dificultades que han arrastrado por años para juzgar al Estado y calificarlo de demagogo, irresponsable e ineficiente.

En la organización y entramado de la Administración Pública podemos encontrar la complejidad del proceso de descentralización y las bondades que significaría la descentralización y transferencia de atribuciones a los municipios como formas de gobierno que asumen la decisión y ejecución de las políticas locales. A pesar de que en lo que ha considerado la primera etapa de la descentralización el ámbito municipal ha recibido poca atención, no obstante, algunos municipios han asumido importantes iniciativas administrativas, económicas, gerenciales, organizativas, etc.

El papel del municipio en la regulación del pequeño comercio según la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Una concepción de bienestar social ubica que:

En la práctica de la planificación, el desarrollo y su objetivo: el bienestar social asume la dinámica de un proceso global y evolutivo. Proceso que se descompone en definición de políticas, sancionamiento de normas, elaboración y ejecución de planes y programas, tanto generales como específicos, de desarrollo atendiendo a las características y condicionantes que presente, en un momento dado, la situación social del país o nación de que se trate. (Méndez Cegarra, 92:155)

Otros lo vinculan a la satisfacción plena de necesidades de los habitantes de un país, existiendo manifestaciones individuales y colectivas y formas de abordarles también de la misma índole.

En todo caso, constitucionalmente se establecen derechos individuales, sociales, económicos y políticos que le confieren un papel específico al Estado, donde entran en juego las atribuciones del municipio como gobierno local.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) establece que los Municipios y demás entidades locales se registrarán por:

- La Constitución de la República.
- La Ley Orgánica de Régimen Municipal.
- Las leyes orgánicas y ordinarias que les sean aplicables conforme a la Constitución.
- Las leyes que dictan las Asambleas Legislativas en desarrollo y ejecución de la Constitución y de la LORM.
- Lo establecido en las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales.

La competencia del municipio le confiere atribuciones para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las comunidades de su ámbito territorial, encontrando que, en esta materia en los aspectos que guardan de una u otra forma relación con el pequeño comercio, le compete:

- Elaborar y aprobar los planes nacionales de desarrollo urbano local, **formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional.** Asimismo, velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito;
- Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público;
- Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías públicas;
- Abastos, mataderos y mercados, y en general: la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad;
- Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental;

- Aseo urbano domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos;
- Servicios de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de competencia municipal, y el orden en los lugares públicos;
- Cooperar con la salubridad pública, especialmente el control de las condiciones sanitarias de toda clase de alimentos y bebidas, y la policía sanitaria en las vías públicas y locales y establecimientos destinados al público, conforme a las normas y políticas de coordinación establecidas por el Poder Nacional;
- Cooperar en la organización y asistencia técnica a la producción, en el proceso de industrialización y comercialización de los productos propios de la localidad; y promover la organización de la producción en forma de cooperativas y de autogestión. Todo dentro de la orientación y normas fijadas por los organismos nacionales.

III. Aspectos legales y administrativos que rigen las actividades de los pequeños comerciantes informales.

En los últimos años, el enfrentamiento entre comerciantes informales urbanos y las autoridades se ha intensificado. Los comerciantes informales sienten que a menudo son desalojados por la fuerza de sus sitios de trabajo y que se procede, en muchas ocasiones, a decomisar la mercancía y/o llevarlos presos. Por su parte las autoridades perciben que estos comerciantes violan reiteradamente la normativa que regula su funcionamiento, ocupando espacios y vendiendo mercancía cuya prohibición es expresa.

Ante esta situación se concertan reuniones con los entes oficiales involucrados, se designan comisiones para estudiar soluciones al problema y el resultado es el mismo: con el tiempo los pequeños comerciantes vuelven a ubicarse en el mismo sitio de donde fueron desalojados y se suceden nuevos enfrentamientos. Estos hechos han motivado la promulgación de regulaciones, por parte de las autoridades locales, que nunca tienen carácter definitivo.

Las normas y procedimientos que rigen el control del acceso y las actividades de los pequeños comerciantes en el Area Metropolitana de Caracas

están expuestas en un conjunto de leyes, reglamentos, decretos, ordenanzas y resoluciones. Estos han sido elaborados por los Ministerios de Sanidad y del Ambiente, las Gobernaciones del Distrito Federal y Estado Miranda y los Concejos Municipales y Alcaldías de los Municipios Libertador, Sucre y Chacao.

Por otra parte, existe otra normativa que aun cuando su contenido no se orienta exclusiva y directamente al control del comercio ambulante, hace referencia a él. Esta está contemplada en: la Ley de Extranjeros, las Ordenanzas de Policía Urbana y Rural y de Patentes sobre Industrias y Comercio.

Antes de entrar al análisis de la normativa que rige a las actividades de los pequeños comerciantes, es necesario señalar que el Area Metropolitana Interna de Caracas, ocupa una superficie que corresponde a dos entidades federales: el Distrito Federal y el Estado Miranda. Del primero forman parte las dieciocho parroquias del Municipio Libertador y del segundo las Parroquias Petare y Leoncio Martínez del Municipio Sucre y el Municipio Chacao. Esta realidad origina la existencia de normas y reglamentos diferentes, ya que el Area Metropolitana de Caracas es sólo una abstracción de los planificadores urbanos, sin la existencia de una autoridad única que la dirija. La realidad es la coexistencia, en un mismo espacio y con pocos metros de diferencia, de normas y reglamentos que pueden ser dictadas indistintamente por los concejos municipales o los gobiernos de los estados que participan en esta mancomunidad urbana.

En lo que respecta al Ministerio de Sanidad, éste participa en la reglamentación y control de la actividad comercial informal, a través de sus *Distritos Sanitarios, rigiéndose su actuación por el Reglamento General de Alimentos*, el cual establece las normas que controlan lo relacionado con la higiene de los alimentos: almacenamiento, traslado y venta. Dicho Reglamento, promulgado en el año 1959, se encuentra actualmente en proceso de revisión.

También existe la Resolución G-375 de 1990, que es el instrumento específico que regula todas las normas sanitarias del comercio ambulante.

El Departamento Regional de Higiene de los Alimentos es la instancia administrativa del Ministerio de Sanidad para el Area Metropolitana de Caracas. Este departamento no sólo cubre lo referido a comercio ambulante, sino todo establecimiento que tenga relación con alimentos, desde la producción hasta el consumo. A tal efecto, existen comisiones sanitarias que cuentan con

inspectores de salud encargados de realizar las inspecciones y hacer cumplir la normativa vigente.

El Ministerio de Sanidad otorga a los pequeños comerciantes un permiso o tarjeta de control para el ejercicio de su actividad, estos permisos son entregados en cada uno de los Distritos Sanitarios, por un período de seis meses. A su vencimiento, el interesado debe acudir nuevamente a la entidad correspondiente a renovarlo.

En los distritos sanitarios se dictan cursos de "Manipulación Higiénica de Alimentos", cuyo certificado es un documento fundamental para efectuar la solicitud de los permisos sanitarios o tarjeta de control.

Los requisitos establecidos para la solicitud del permiso sanitario son: planilla de solicitud, certificado de salud, timbre fiscal, fotografía tipo carnet, copia de carnet de circulación, certificado de aprobación de curso de manipulación higiénica de alimentos, plano de ubicación firmado y sellado por el Concejo Municipal.

Es importante destacar que el Ministerio de Sanidad sólo autoriza cinco rubros para el comercio ambulante, estos son: helados, dulces criollos, perros calientes, hamburguesas y chicha. No obstante, se le confiere la potestad a la Dirección General Sectorial de Salud, de restringir o ampliar esa lista, previo estudio y determinación de los riesgos sanitarios de los alimentos a ser incluidos.

Toda venta de productos alimenticios en las vías públicas, distinta a éstos, es ilegal y por lo tanto sujeta a sanciones. En igual situación están los camiones que expenden cualquier tipo de mercancía y en especial alimentos, ya que no cumplen con la normativa sanitaria mínima para su funcionamiento. Sobre esta situación está vigente una discusión entre los Concejos Municipales de los Municipios Sucre y Libertador y el Ministerio de Sanidad, ya que existe incompatibilidad en algunos aspectos de las normativas de estos organismos.

El Ministerio del Ambiente, a través de la Ley Orgánica del Ambiente, establece los principios rectores de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Aun cuando esta ley no establece ningún artículo sobre el comercio ambulante, se presupone su inherencia cuando señala, en el artículo 19, que "Las actividades susceptibles de degradar el ambiente, quedan sometidas al control del Ejecutivo Nacional, por órgano de las autoridades competentes". (República de Venezuela, 76)

Sin embargo, esta Ley contempla que las actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma reparable, siempre y cuando sean necesarias desde el punto de vista de reportar beneficios económicos y sociales, podrán ser autorizadas estableciendo garantías, procedimientos y normas para su corrección.

Por cuanto el expendio de alimentos es considerado como actividad susceptible de deteriorar el ambiente, este organismo se encarga de establecer las normas y limitaciones necesarias para la corrección de esta situación. Las autorizaciones y/o permisos expedidos por ministerios, gobernaciones o concejos municipales deben orientarse por el espíritu y la letra de la Ley Orgánica del Ambiente.

Así mismo, la Ley de Extranjeros y su Reglamento prohíben la entrada al país de pequeños comerciantes y a aquellos extranjeros que se considere poseen condiciones desventajosas. En este sentido, la actividad del pequeño comercio ambulante y sedentario pasa a ser ilícita para los extranjeros y su incumplimiento acarrearía fuertes sanciones.

En cuanto a la participación de los concejos municipales y las alcaldías en la reglamentación y control de la actividad de los comerciantes informales, ésta es ejercida a través de los siguientes entes:

Municipio Libertador:

- Dirección de Ingeniería Municipal.
- Dirección de Control Urbano.
- Policía Administrativa.
- Gobernación del D.F.
- Comisión Permanente de Abastos, Mercadeo y Pequeños Comerciantes.
- Dirección de Pequeños Comerciantes.

Municipio Sucre:

- Comisión de Abastos, Mercadeo y Transporte.
- Dirección de Administración Fiscal (Alcaldía Sucre).

Municipio Chacao:

- Oficina Local de Planeamiento Urbano.
- Dirección de Liquidación de Rentas Municipales.
- Policía Municipal de Chacao.

Estos se encargan de normar, regular y sancionar el funcionamiento de la referida actividad comercial, estableciendo en este sentido una serie de ordenanzas, reglamentos y decretos que determinan los lugares permitidos y prohibidos para el comercio al detal, las normas sanitarias, los alimentos y otros productos permitidos o prohibidos en el comercio ambulante. Así podemos mencionar que se ha establecido la siguiente normativa para regular el comercio informal en el Area Metropolitana de Caracas:

Municipio Libertador

- Ordenanza sobre el ejercicio del comercio ambulante y por pequeños comerciantes en las vías públicas. (Concejo Municipal del Municipio Libertador, 1987).
- Reglamento referente al evento especial en Navidad sobre rifas, ventas de pinos, juguetes y artículos de Navidad. (Concejo Municipal del Municipio Libertador, 1987).
- Reglamento de la ordenanza sobre el ejercicio del comercio ambulante y pequeños comerciantes en las vías públicas. (Concejo Municipal del Municipio Libertador - 1987).
- Ordenanza sobre paseos peatonales. (Concejo Municipal del Municipio Libertador - 1987).
- Decreto No. 96, prohíbe el comercio ambulante y expendio de alimentos en algunas áreas de la ciudad y el casco central especialmente. (Gobernación del Distrito Federal, 1989).
- Ordenanza de abastecimiento y mercadeo. (Concejo Municipal del Municipio Libertador).
- Decreto No. 0503 (Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 289.99 de fecha 04 de Enero de 1995).
- Decreto No. 70 (25 de Marzo de 1995).

Municipio Sucre

- Reglamento No. 3, para el comercio ambulante y eventual. (Concejo Municipal del Distrito Sucre, 1987).
- Decreto No. 9, mediante el cual se considera área restringida para ejercer la actividad de ventas ambulantes por pequeños comerciantes y vendedores eventuales, las entradas de pasajeros a las estaciones y zonas de seguridad del Metro de Caracas, así como las plazas públicas adyacentes a estas instalaciones o edificaciones en Jurisdicción del Municipio Autónomo Sucre del Estado Miranda. (Alcaldía del Municipio Sucre, 1990).
- Decreto No. 24-91, mediante el cual se prohíbe la instalación de trailers, quioscos y afines, utilizados para la venta de comida, arepas, empanadas, hamburguesas, perros calientes, pinchos, cachapas, jugos y refrescos, etc., en algunas áreas. (Alcaldía del Municipio Sucre, 1991).
- Decreto No. 1, mediante el cual queda terminantemente prohibida la actividad comercial ejercida en puestos de venta y venta ambulante, así como la venta de cualquier tipo de mercancía efectuada a pie o en forma manual en algunos sectores. (Alcaldía del Municipio Sucre, 1991).
- Resolución No. 54-94 (Gaceta Municipal No. Extraordinario 366-11/94 del 16 de noviembre de 1994).
- Resolución No. 13-95 (Gaceta Municipal No. Extraordinario 10-1/95 del 13 de Enero de 1995)

Municipio Chacao:

- Ordenanza No. 006-94 "Sobre el Ejercicio de Actividades Comerciales en Areas Públicas en Jurisdicción del Municipio Chacao del Estado Miranda" (Gaceta Municipal No. Extraordinario 422 del 04 de Agosto de 1994).

Una variable importante a tener en cuenta, es que el mes de Diciembre puede ser considerado como el de mayor confluencia y concentración de vendedores ambulantes. Durante este mes éstos expenden una variada gama de productos, con especial preponderancia de mercancía seca, se ubican en las

zonas de más afluencia de personas que son, precisamente, las que tienen prohibición para el desarrollo de estas actividades.

No obstante, las instancias administrativas gubernamentales encargadas de regular el funcionamiento del comercio minorista informal otorgan permisos especiales durante esta fecha, cuando se suman personas que sólo desarrollan la actividad en esta época del año. Estos permisos tienen la particularidad de permitir el desarrollo de actividades y la venta de algunos productos que el resto del año están prohibidos.

Estos permisos se otorgan por un lapso definido que comienza a mediados del mes de noviembre y vence al finalizar el mes de diciembre; responden a la consideración de los gobiernos locales de ofrecer la oportunidad de que muchos grupos familiares obtengan ingresos adicionales en aras del bienestar de la población.

Estando previsto el desarrollo de estas actividades motivado a las festividades navideñas, se establecen resoluciones que derogan las previstas a tal fin, describiéndose en éstas las sanciones correspondientes a quienes violen la medida.

Los primeros meses de cada año que comienza son el reinicio de las discusiones sobre los pequeños comerciantes y las autoridades locales que regulan la actividad. Se plantea el desalojo de las áreas prohibidas, las sanciones, el decomiso de la mercancía, el establecimiento de nuevos decretos, ordenanzas, resoluciones, etc.

Pasado el furor inicial, la situación vuelve a ser la de siempre, a mediados del año ya los pequeños comerciantes han retornado a lo que consideran sus sitios de trabajo, las autoridades policiales vuelto a sus andanzas detrás de éstos, produciéndose la violación flagrante de la normativa tanto por parte de los pequeños comerciantes como de las autoridades. En este hecho se le confiere especial responsabilidad a las autoridades policiales, fundamentalmente por los procedimientos que utilizan para hacer cumplir la ley.

En el Municipio Libertador, la Gobernación del Distrito Federal y la Alcaldía establecen el Decreto No. 0503 (Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 289.99 de fecha 04 de Enero de 1995), mediante el cual se pretende, respetando el ordenamiento urbano, proteger la zona histórica de la

ciudad, el libre tránsito de peatones y vehículos y el rescate y conservación de las áreas de la ciudad deterioradas por la intervención del comercio informal.

El establecimiento de este Decreto invalida los permisos que habían sido otorgados hasta la fecha, por lo que las actividades de comercio informal en estas zonas serán ilegales y por tanto sujetas a sanciones.

Así mismo, se crea el Decreto 70 (de fecha 25 de marzo de 1995) mediante el cual quedan sin efecto los permisos vigentes hasta la fecha, con miras a mejorar la distribución y uso del espacio urbano y regularizar el funcionamiento de la actividad comercial informal en éste, siendo la Dirección de Control Urbano la responsable de los procesos inherentes al comercio informal urbano.

Otro aspecto interesante que destaca, es el hecho de conferir a la Policía Administrativa la potestad de controlar las irregularidades que puedan presentarse, al tiempo que se giran instrucciones para respetar la vigencia de la Ordenanza y demás disposiciones que rigen el funcionamiento del pequeño comercio.

Las actividades del comercio informal y las áreas de la ciudad donde éstas se podrán desarrollar, serán definidas por la Alcaldía, tal como se establece en el mencionado Decreto. Se prevé que los pequeños comerciantes que están ubicados en las zonas prohibidas para el ejercicio del comercio informal soliciten su reubicación a través de una planilla de "Solicitud de ubicación para la venta de comida ambulante". Con este procedimiento cambia la figura de permiso para convertirse en Concesiones de uso para el ejercicio del pequeño comercio en las vías públicas del Municipio Libertador.

Para el Municipio Sucre la última resolución sobre la materia es la No. 13-95 (Gaceta Municipal No. Extraordinario 10-1/95), mediante la cual se prohíbe el expendio de los siguientes rubros: cassettes, mercancía seca, frutas, comidas, juguetes, bebidas, refrescos, productos lácteos y afines, que entró en vigencia el 1° de Enero de 1995. Con la entrada en vigencia de esta resolución se deroga la Resolución No. 54-94 del 16 de noviembre de 1994, mediante la cual se otorgaron permisos navideños respondiendo a la necesidad de muchas familias de incrementar sus ingresos, siendo propicia la temporada navideña para tal fin.

En el Municipio Chacao está vigente la Ordenanza No. 006-94 "Sobre el Ejercicio de Actividades Comerciales en Areas Públicas en Jurisdicción del

Municipio Chacao del Estado Miranda" (Gaceta Municipal de fecha 04 de agosto de 1994), mediante la cual se pretende regular el ejercicio de la actividad comercial en el Municipio.

IV. Más allá de los aspectos administrativos y legales: La realidad.

La revisión de la abundante producción de leyes, reglamentos, decretos, ordenanzas y resoluciones que rigen la actividad de los pequeños comerciantes informales urbanos, pareciera augurar un funcionamiento orgánico y eficiente. La realidad es, empero, totalmente distinta.

Las ordenanzas establecen en forma taxativa las áreas con restricciones para el ejercicio de la actividad comercial informal, así como las distancias entre un puesto de venta y otro. Pareciera ser innecesario señalar que, paulatinamente, las disposiciones en la materia son violadas de manera abierta y a la luz de todos los organismos que les compete. Constatarlo no es tarea difícil, basta caminar por las aceras de la ciudad y contar, si se desea, el número de quioscos ubicados en ellas. No se conserva la distancia establecida, entre un quiosco y otro, ni la referida a la instalación de éstos en las esquinas, y por supuesto, está demás mencionar su ubicación en los bulevares. Con estas situaciones no sólo se violan las ordenanzas sobre el ejercicio del comercio ambulante, sino que también se violan las disposiciones sobre paseos peatonales y zonas históricas de la ciudad.

Con ésto se quiere señalar que todas aquellas ventas de alimentos en las calles de la ciudad (como las frituras realizadas en una hornilla de gas en el lugar de expendio, las ventas de jugos de naranja, frutas, helados caseros y cualquier otro alimento) están expresamente prohibidas. Por lo tanto, las direcciones municipales correspondientes no les otorgan permiso para su funcionamiento.

Ahora bien, las instancias administrativas encargadas de regular el funcionamiento del comercio informal, cuentan con escaso personal para realizar todas las inspecciones de los solicitantes. Es evidente que el personal es inferior a los requerimientos, por lo que la tramitación del permiso puede tomar hasta un mes más de lo estipulado en la ordenanza correspondiente.

Como se precisó, la concesión o permiso es otorgado para la venta de un rubro específico; si el pequeño comerciante desea cambiar éste o incorporar otro a su puesto, debe realizar nuevamente los engorrosos trámites de la permisería. En la realidad, esto no se lleva a cabo. Lo que sucede de manera habitual es que se solicita el permiso para un determinado rubro y se van incorporando al puesto de venta otros artículos para los cuales no se ha solicitado el mismo, y por lo tanto su venta es ilegal. Esta situación, conocida por todos los organismos implicados, en muchos casos es difícil de controlar, observando, entonces, cómo pequeños quioscos son convertidos en "pequeños bazares" donde se puede conseguir desde una revista, pasando por las golosinas, hasta llegar a las artesanías o la venta de ropa.

Una situación similar se presenta con los "concesionarios" de los permisos. A pesar de estar establecido que las concesiones, permisos o licencias son personales e intransferibles y sólo para nacionales, sin poder cederlos a ningún título, en torno a esta disposición existen muchas irregularidades. Es conocido que los permisos otorgados no siempre corresponden a la persona que realmente ejerce la actividad. Las razones son diversas. En algunos casos la actividad forma parte de un negocio establecido cuyo objetivo principal es conseguir un permiso para que extranjeros la ejerzan. Así, pues, el permiso es tramitado por una persona de nacionalidad venezolana, que no es la que ejerce la actividad. En muchos casos, la negociación se realiza a cambio de una suma de dinero o simplemente por ayudar a un amigo. Es muy fácil evadir el poco control existente. Si en algún momento las autoridades solicitan a la persona a nombre de quien se extendió el permiso, ésta, tal vez, se encuentre enferma o de viaje comprando mercancía, y la persona allí presente sólo le estará haciendo la "segunda".

Otra posibilidad en la evasión de esta disposición, se manifiesta en aquellos casos donde el solicitante contrata a un empleado para que atienda el negocio.

Una última situación hace referencia al número de permisos otorgados por persona. Sólo puede ser concedido un permiso por actividad y por persona, sin embargo, es conocida la existencia de personas que han hecho de algunas de estas actividades un negocio lucrativo. Es el caso, principalmente, de los carritos de perros calientes y hamburguesas, o recientemente, de las ventas de dulces criollos. En relación a este hecho, existen verdaderos monopolios controlando las actividades según la zona de ubicación. El mecanismo de evasión es más fácil y "legal", si se quiere, y consiste en solicitar los permisos a nombre de familiares

o amigos que se prestan a ello por solidaridad o por el pago de una cantidad de dinero determinada. Así, la persona interesada puede obtener el número de permisos que desee en las distintas zonas de la ciudad, estos permisos estarán a nombre de hermanos, madres, tíos, sobrinos, etc.; lo único que se necesita es que sean mayores de edad y venezolanos.

Es posible afirmar que ocurren irregularidades tanto de parte de los pequeños comerciantes, como de las autoridades encargadas de regularlos. Una afirmación como ésta, pone en evidencia la manifiesta incompetencia de quienes institucional y legalmente están autorizados para controlar el pequeño comercio.

Prueba de ello es que la Unidad de Pequeños Comerciantes del Municipio Libertador fue intervenida en febrero del año 1993, debido a la detección de una serie de irregularidades calificadas por las autoridades competentes como corrupción. Las causas que determinaron esta acción se sustentaron en el otorgamiento de permisos en lugares no autorizados, lo que evidenció la venta de permisos por parte de algunos integrantes del personal de esta dependencia.

... había muchas denuncias, por ejemplo, los pequeños comerciantes se quejaban de que cada vez que iban a sacar un permiso se lo vendían. Incluso, hasta había una tarifa, una carta: perrocalenteros en tal parte vale tanto, chichero en tal parte vale tanto. Un puesto en tal parte vale tanto, o sea, una tarifa, una tabla, la sacaban... ¿qué es lo que tú quieres?³

Ajuicio de los representantes de la Comisión, uno de los hechos que llevan al colapso del funcionamiento de los pequeños comerciantes es la lucha por el espacio, ya que las zonas donde todos desean permanecer es el casco central, en los alrededores de la Plaza Bolívar, por ejemplo, siendo estos espacios los que no se autorizan para tal actividad, estando, al mismo tiempo, otorgados los permisos para funcionar en las zonas permitidas, procediéndose solamente al otorgamiento de permiso en las parroquias foráneas, donde nadie quiere ir, alegando menor circulación de personas, dificultades en la comercialización y por tanto que se atenta contra el derecho al trabajo.

3 Entrevista a Héctor Collins. Funcionario de la Comisión de Abastos, Mercadeo y Pequeños Comerciantes de la Alcaldía del Municipio Libertador, p.2.

Es válido destacar que la temporada navideña, en la cual se otorgan permisos especiales con lapsos predeterminados para inicio y finalización de la actividad comercial, así como el rubro y las zonas permitidas a tal efecto, es, evidentemente, el período menos conveniente para hacer estimaciones y afirmaciones sobre los pequeños comerciantes, dada que una cantidad significativa de personas, permisadas o no, se suman temporalmente, encontrándose que la más variada gama de productos se ofrecen en las calles de la ciudad.

Tanto la ubicación como la variedad de productos que ofrecen los pequeños comerciantes generan conflicto con los comerciantes establecidos, quienes también entran en la disputa urbana por el uso del espacio, la clientela y los productos ofertados, específicamente mercancía seca, cuya comercialización no está permitida para los pequeños comerciantes.

Los expendedores de mercancía seca son quienes deben estar en los mercados creados para tal fin, generándose en torno a esto opiniones encontradas. Algunos consideran que violan las disposiciones sobre ornato de la ciudad, otros que son una solución para el pequeño comercio, y a los directamente involucrados, los pequeños comerciantes, tampoco les parece una solución, alegando que disminuye significativamente la clientela, además de las condiciones inhumanas que caracterizan a estos espacios.

Las relaciones que se establecen entre los pequeños comerciantes y los cuerpos policiales están determinadas por la injerencia de la Gobernación en el control de los pequeños comerciantes. La participación de los cuerpos policiales, específicamente la Policía Metropolitana, ocurre en el momento en que se va a realizar un operativo de fiscalización del lugar de venta, la posesión de permiso para funcionar, el tipo de mercancía, etc.; que, en caso de encontrar alguna irregularidad se procede al decomiso de la mercancía, función esta que cumple la P.M., pero en operativos solicitados por la Gobernación.

Ni la Unidad, ni la Comisión están autorizadas para el decomiso. La Unidad es la responsable de fiscalizar, por lo que su presencia es obligatoria a la hora de llevar a cabo un proceso de esta índole, al mismo tiempo, es la responsable de levantar el informe; así, al momento de un operativo deben estar tanto los funcionarios de la Unidad, un concejal de la Comisión de Abastos, Mercadeo y Pequeños Comerciantes y un efectivo policial. La presencia del efectivo policial es, en este caso, para solventar cualquier tipo de problema que

pueda presentarse. Es recientemente cuando se le confiere a la Policía Administrativa la potestad de intervenir en la regulación del comercio informal, no así a la Policía Metropolitana.

Las irregularidades de parte de los cuerpos policiales también se presentan como una variante del ejercicio del pequeño comercio, ya que, valiéndose de su investidura, se aprovechan de éstos, amenazándolos o haciéndoles cobros indiscriminados para dejarles trabajar.

Otra variante de las irregularidades de estos cuerpos se manifiesta en su propia participación en el pequeño comercio:

... hay policías que tienen carros de jugos (...) ellos agarran y a la competencia la quitan (...) ellos la quitan, o sea, tú vas a montar un carrito de jugo y no puedes, ellos sí pueden poner su carro a vender porque es de ellos y ellos son policías. Entonces tú vas y no puedes porque eres la competencia (...) anda, vete, o te quito el carro y te meto preso. Aquí han venido ... hay un comandante que tiene 10 carros de jugo que son de él, a razón y los tiene alquilados, a personas que tienen que pagar Bs. 2.500,00 diarios, todos los días él manda a un oficial a recoger su plata y hay de tí si le ponen otro carrito al lado, pero vas, es terrible, aquí la corrupción a ese nivel es horrorosa.⁴

En lo que respecta a la relación que se establece entre la Comisión y los sindicatos de pequeños comerciantes, ésta es percibida como positiva, toda vez que los criterios que guían el funcionamiento de la Comisión, a juicio de los informantes, han abierto un espacio para la participación de los sindicatos en las discusiones libradas para beneficiar a los pequeños comerciantes, solicitándoles sus opiniones y tomándolas en cuenta en las ocasiones en que se ha considerado pertinente: "Nosotros somos la autoridad, pero les hemos dado la confianza para que ellos se expresen, a que sean sinceros..."⁵

La participación de los sindicatos se da en los momentos en que se necesita algún tipo de apoyo o reivindicación: "...dependen del sindicato para que el sindicato les defienda todas sus cuestiones... lo que necesitan que ellos les defienda, por ejemplo, ellos nos están pidiendo un cambio de horario (...) entonces

4 Idem.

5 Entrevista a Eljury Ceballos, p. 4.

eso sí lo canaliza el sindicato"⁶; destacando que hasta hace relativo poco tiempo, en el caso de algunos de los sindicatos, éstos eran los que seguían los procedimientos administrativos para la consecución de los permisos y se le entregaban a ellos. Un logro alcanzado por los pequeños comerciantes, con el apoyo de algunos sindicatos, fue que se disminuyera la responsabilidad de los sindicatos en este sentido, siendo cada pequeño comerciante quien se responsabilizara de su permiso.

Las críticas hacia los sindicatos de pequeños comerciantes no se hacen esperar, dirigidas, básicamente, a algunos sindicatos que se han dedicado al cobro indiscriminado a los pequeños comerciantes por diversos conceptos, que van desde los trámites para obtener el permiso, hasta tarifas para dejarlos trabajar, así como la violación de algunas normas legales como portar un permiso sin desempeñar la actividad.

Es evidente, a partir de todo lo expuesto anteriormente, que el conocimiento exacto del número de pequeños comerciantes minoristas informales urbanos del Area Metropolitana Interna de Caracas, nadie lo posee. La población del Area Metropolitana Interna de Caracas es, de acuerdo al Censo de 1990, de 2.286.920 personas y los Indicadores de la Fuerza de Trabajo (II semestre de 1994) (Ocei, 94), arrojan que los "vendedores y personas de ocupaciones afines", componentes de la categoría de ocupación "trabajadores por cuenta propia", suman un total de 88.852.

Los pequeños comerciantes, minoristas informales del Area Metropolitana Interna de Caracas, están distribuidos a lo largo de las vías públicas de nuestra ciudad. En tal sentido, es importante acotar la existencia de algunas zonas de concentración, donde destacan las dieciséis (16) correspondientes a los espacios abiertos del "sector moderno", y las de los alrededores de los ocho (8) grandes mercados del Area Metropolitana Interna de Caracas. También existen zonas de concentración correspondientes al "sector marginal", donde los pequeños comerciantes se ubican en torno a los terminales de las rutas troncales, sumando un total de cuarenta (40). Por último, no podemos dejar de mencionar los cuarenta y cinco (45) "mercaditos" ubicados tanto en uno como otro sector. (Febres, Hernández y Murzi, 93:40-41)

El nivel de agregación de las cifras suministradas por los "Indicadores de la Fuerza de Trabajo" y la técnica utilizada para la recolección de su información hace imposible obtener una información confiable sobre el número de pequeños comerciantes informales del Area Metropolitana Interna de Caracas. Las únicas cifras disponibles para agosto de 1992, son las suministradas por los Concejos Municipales de Sucre y Libertador y constituyen sólo una pequeña expresión del sector más "legalizado" de los pequeños comerciantes. Su registro obedece al hecho de que están dotados de algún tipo de permiso.

V. Estudio de casos

Las peculiaridades, con respecto al resto de América Latina, que ostentó Venezuela como consecuencia del modelo rentista petrolero, condicionaron en forma determinante el desarrollo de la sociedad civil. En razón de una temprana disposición republicana, heredada del derecho hispánico, el Estado es dueño del subsuelo, lo que permitió al naciente Estado Nacional convertirse en poseedor de un inmenso poder, producto de su fortaleza económica. La renta petrolera se convirtió en el motor fundamental del modelo de desarrollo venezolano, condicionando un aparato legal que confirmó la prominencia del papel del Estado. A partir de 1958, sin alterar básicamente la hegemonía del Estado, se abrieron las puertas para la participación ciudadana a través de los partidos políticos. Estos, rápidamente coparon su escenario propio y extendieron abusivamente su ingerencia, invadiendo todas las áreas de la vida social.

La sociedad civil limitóse básicamente a dos expresiones organizativas: los partidos políticos y los sindicatos de trabajadores que, por la vía de los hechos, devinieron en una unidad. En efecto, los partidos convirtieron al movimiento sindical en una extensión de su actividad, limitando su autonomía y mediatizando sus intereses específicos.

Los concejos municipales que habían jugado un significativo papel en el proceso de conformación de la identidad republicana, fueron paulatinamente perdiendo importancia, a pesar de las constituciones federales surgidas como producto de la guerra civil ocurrida entre 1959 y 1863. El siglo XX sólo conoció una fugaz resurrección de la importancia política y de la autonomía de las Cámaras Edilicias en los gobiernos del General Medina Angarita (1941-1945) y socialdemócratas (Acción Democrática, 1945-1948). Tras la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, los concejos retoman su poder y autonomía;

se crea la figura del alcalde y su designación se hace a través de elecciones universales, directas y secretas. Así mismo, se crean los circuitos electorales y el 80% son electos en forma uninominal, lo que convierte al alcalde y a los concejales en responsables de su gestión ante la comunidad que los designa. Si bien la ingerencia partidista no ha cesado, se modificaron radicalmente los criterios de selección de los candidatos partidistas, alcaldes y concejales, ampliando considerablemente las bases de consulta para su escogencia y la calidad de su representación. Este hecho es relevante para nuestro objeto de estudio, porque es a partir de esta fecha que se puede plantear una "calidad" diferente en las negociaciones efectuadas por los concejos municipales con las asociaciones de pequeños comerciantes informales.

En lo que respecta a las asociaciones de los pequeños comerciantes, éstas habían estado condicionadas por las dificultades específicas de los componentes del sector informal para promover procesos organizativos. Además, la mediatización excesiva de la mayoría de estas organizaciones, por parte de los partidos políticos les restaba toda autonomía e iniciativa de acción.

La negociación entre los pequeños comerciantes y los concejos municipales era efectuada en una reducida dimensión clientelar, que impedía la participación masiva de los afiliados a las asociaciones y permitía la mediación partidaria y la corrupción. Esta situación aún domina el escenario de la negociación en todo el país, pero la crisis nacional de legitimidad del sistema político le ha afectado notoriamente, abriendo la posibilidad de la irrupción de nuevos actores y de nuevos modelos de negociación.

En la actualidad, existen en el área de estudio cuarenta y ocho (48) organizaciones en las cuales participan pequeños comerciantes minoristas informales. El listado de organizaciones fue construido en base a información suministrada por el Ministerio del Trabajo, centrales sindicales, concejos municipales y los mismos comerciantes. Algunas de ellas tienen actividades regulares e incluso cuentan con local para sus reuniones, pero la gran mayoría desarrolla acciones circunscritas a situaciones de conflicto. El nivel de su cobertura varía; unos están limitados por profesión, actividad o lugar; otros agrupan diversas profesiones, actividades y cubren el Distrito Federal y el Estado Miranda. Lo más destacado del desarrollo de estas organizaciones es el escaso número de sus afiliados y que la mayoría de estos trabajadores no participan en ningún otro tipo de organización gremial o sindical. La carencia de participación no tiene como origen la exclusión de algún trabajador como

consecuencia de no contar con la permisería requerida para funcionar, ya que no es requisito exigido para su participación en las organizaciones existentes.

Del listado fueron visitadas diez (10) asociaciones y/o sindicatos, que correspondían a aquellas que cumplieran con los criterios formulados. La selección final de los casos de estudio obedeció a los siguientes criterios: desarrollar actividades permanentes inherentes a los objetivos de la organización, poseer una junta directiva conformada, logro de reivindicaciones y disposición de los miembros a aportar la información. Se conversó con diferentes miembros de estas asociaciones, procediéndose a explicarles los objetivos del proyecto de investigación, siendo, finalmente, las asociaciones seleccionadas las siguientes:

- 1) Sindicato de Pequeños Comerciantes del Estado Miranda (SIPECO).
- 2) Asociación Civil de Artesanía Contemporánea del Distrito Federal (ACAC).
- 3) Asociación de Buhoneros (ASOTRABU).
- 4) Sindicato Unico de Vendedores de Chicha y sus Similares del Distrito Federal y Estado Miranda (SINUVENCHI).
- 5) Sindicato Unico de Vendedores Ambulantes de Perros Calientes y demás Alimentos Preparados (SINUVENPECALIPRE).

Veamos lo que arrojó la experiencia de las cinco organizaciones seleccionadas para nuestro estudio de caso.

1.- Perfil de la organización.

Objetivos.

Las cinco organizaciones entrevistadas se plantean como objetivo luchar por el reconocimiento de la actividad que realizan, mejorar la situación socioeconómica de sus miembros y tener un soporte legal en caso de conflicto con las autoridades. La ACAC, que guarda con las otras dos considerables diferencias en términos de que se asumen como productores artísticos y la comercialización para ellos es una consecuencia para su sobrevivencia, plantean objetivos *sui generis* para el común de los pequeños comerciantes.

Paradójicamente, aceptan que se les conceda permiso para la venta, pero que no se les considere vendedores ambulantes.

Cobertura.

Las cinco asociaciones desarrollan su actividad en el Area Metropolitana de Caracas, bien sea en el Distrito Federal, en el Estado Miranda, o en ambos.

Organización.

La estructura organizativa de las cinco asociaciones es muy semejante. La junta directiva de SIPECO está conformada por nueve miembros, siendo presidida por el secretario general; la de ACAC y ASOTRABU poseen ocho miembros, siendo su máxima autoridad el presidente.

2.- Historia de la organización.

Origen, expansión y crisis.

Las cinco organizaciones seleccionadas surgieron en etapas recientes de la historia económica y social venezolana. El Sindicato de Pequeños Comerciantes se funda en el año 1970, que corresponde a la etapa de auge de la economía; la Asociación de Buhoneros es fundada en 1983, en una etapa claramente caracterizada por la aparición de la crisis y cuando todos los indicadores económicos evidenciaban el debilitamiento del modelo rentista petrolero venezolano. La Asociación de Artesanía Contemporánea es creada en marzo de 1986, que corresponde a la segunda etapa de la crisis económica del país, comenzada desde 1979 y cuando la situación de empobrecimiento de la población y los índices de desempleo alcanzan uno de los porcentajes mayores de la historia contemporánea venezolana.

Las organizaciones de los pequeños comerciantes no escapan a las características de la mayoría de las organizaciones de trabajadores que en Venezuela han participado en el movimiento sindical. El control de las directivas por parte de una minoría es frecuente, no sólo limitando la participación del resto de los afiliados, sino prolongando en el tiempo su gestión, impidiendo el acceso de nuevos dirigentes y posibilitando la corrupción en las gestiones, fundamentalmente en la utilización indebida de los recursos que el Estado les otorga o en relaciones clientelares con los trabajadores por ellos representados.

Una consecuencia de lo anteriormente expuesto es que los sectores de la economía informal tienden a reproducir los mismos patrones de manejo de las estructuras organizativas que existen en el sector moderno, lo que igualmente conduce a su deslegitimación. Las estructuras y formas tradicionales del poder son en esencia centralizadas y excluyentes, impidiendo la creación de una conciencia de participación y convirtiendo a los afiliados en entes pasivos.

Vinculación con otras organizaciones de trabajadores.

Los artesanos conforman un grupo tan particular, en relación con los pequeños comerciantes, que además de evidenciar lo adecuado de la teorización que considera a los comerciantes y al comercio ambulante como un grupo y una actividad heterogénea (Contreras y Wichert, 88:2), su ausencia de identificación con estos últimos es tal, que la Asociación de Artesanos pensó en afiliarse a un organismo empresarial y no a una central sindical, mientras el resto de las organizaciones estudiadas son miembros o tienen relación con el movimiento sindical.

3.- Relaciones conflictivas.

La historia reciente del comercio informal ambulante o semi-sedentario es la del conflicto permanente entre actores sociales que se disputan el derecho a ocupar un similar espacio urbano y vender a los mismos clientes.

En Caracas, las crónicas coloniales del siglo XVII y XVIII nos hablan de la existencia de un importante comercio minorista que ocupaba las arcadas principales del centro de la ciudad. El Cabildo, por su parte, da cuenta en sus actos de conflictos entre comerciantes establecidos y pequeños comerciantes ambulantes y semi-sedentarios. La diferencia más notoria con la Caracas de 1995 es el volumen de pequeños comerciantes, que producto de la ya larga crisis y de los efectos de las políticas de ajuste actualmente en curso, pugnan por ocupar un espacio para vender sus productos a los transeúntes en los principales espacios abiertos del Área Metropolitana.

La disputa fundamental es por el espacio para colocar sus productos y/o ubicar sus servicios, lo que los lleva a enfrentamientos con los comerciantes establecidos, que se sienten afectados en sus ventas y desfavorecidos en la medida en que tienen que cancelar impuestos. Las diferencias con los peatones

radican en que éstos sienten ocupados por los pequeños comerciantes los espacios destinados a su tránsito. Las autoridades municipales, policiales y de sanidad, por su parte, se resienten por la degradación del ambiente que en muchos casos ocasionan, por el solapamiento de actividades comerciales y prácticas delictivas, por el deterioro del ornato y la salud como consecuencia de la basura y del expendio de alimentos que no cuentan con las condiciones higiénicas legalmente establecidas.

Esta situación conduce a una permanente negociación institucional entre los concejos municipales y alcaldías, las asociaciones de pequeños comerciantes y las cámaras de comerciantes establecidos, ante las presiones de la comunidad ejercidas a través de los medios de comunicación o transmitidas en las cámaras edilicias por algunos concejales. La represión es siempre la salida más simple y más rápida para resolver el problema. El desalojo de las áreas ocupadas, particularmente por el comercio ambulante, "resuelve" la situación inmediata, pero deja sin tocar el problema fundamental como es el de la imposibilidad estructural del sistema de absorber la totalidad de la mano de obra que busca empleo.

Los concejos municipales y las alcaldías se convirtieron, como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Municipal, en los interlocutores de los pequeños comerciantes minoristas informales. Esta tarea desborda sus capacidades. Ni los concejos ni las alcaldías poseen la capacidad técnica suficiente, ni la experiencia para desarrollar líneas de investigación que permitan diagnosticar acertadamente la situación del pequeño comercio y **preparen alternativas o propuestas con fundamentación realista y visos de** eficacia. Sin ignorar el fenómeno fundamental que es la existencia del sector informal como producto de una realidad que los desborda y de la cual no son inmediatamente responsables, los concejos reciben la representación de todos los intereses de los actores sociales en pugna. Siendo su base de legitimación la elección directa, la negociación se torna más difícil cuando no hay homogeneidad ni permanencia en sus líneas de acción.

El problema se agudiza en algunas épocas, fundamentalmente en Navidad, cuando el incremento de la actividad comercial lleva a un desbordamiento del número de vendedores ambulantes y semi-sedentarios, que además aumentan considerablemente el número de productos y/o servicios que se ofrecen a los transeúntes. Es menester señalar que como pareciera ser común a todos los países de América Latina, la presencia de cuerpos policiales o paramilitares en

la represión de los pequeños comerciantes, entraña casi siempre actos de corrupción y violación de los derechos humanos.

Perspectivas.

Al ser entrevistados los directivos de las asociaciones sobre su percepción del futuro y las tareas previstas para adelantar en él, hubo una casi unánime evasión a la respuesta evaluativa de las posibilidades de su organización en relación con los concejos municipales. Hicieron más bien referencia a la continuidad de tareas, básicamente internas, o de consolidación de logros ya obtenidos. Es relevante, en relación con los escasos recursos con que cuentan las organizaciones, la importante actividad prevista a desarrollar por SIPECO. No es frecuente que una organización de pequeños comerciantes minoristas adelante políticas de inversión de tal magnitud. Lo que supone, entre otros aspectos, una gran confianza en la estabilidad y solidez de los logros conseguidos.

En las entrevistas efectuadas con afiliados (no directivos) de las diversas organizaciones, hay poco optimismo en términos de los alcances de las metas en lo que a la seguridad social se refiere, pues en algunos casos, han transcurrido años sin que se evidencie algún logro al respecto.

VI. Conclusiones

Como conclusión central puede desprenderse que la participación de pequeños comerciantes minoristas en las reformas institucionales y de políticas a nivel local, es todavía demasiado reciente como para obtener una apreciación más o menos sólida. Las características de la estructura y funcionamiento del poder municipal en Venezuela anterior a la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, guardan apreciables diferencias con lo que es la situación actual. En el marco de la modernización del Estado venezolano adelantada en los últimos años, tal vez el más importante de sus logros fue la elección de los gobernadores de Estado y de los alcaldes, además del carácter uninominal de la selección de los concejales. Este hecho, como lo señalamos en la introducción de este trabajo, marca una diferencia radical, no sólo en la legitimidad de que están investidos los nuevos gobernadores, alcaldes y concejos municipales electos en las últimas elecciones, sino que en forma progresiva, pero sostenida y evidente, se está modificando la práctica de la negociación política. Con la aparición de

nuevos actores sociales, viene aparejada la emergencia de un nuevo patrón cultural de la relación sociedad civil - Estado, en cualquiera de sus instancias.

Es imposible desconocer que la crisis política venezolana posee un ingrediente de desmoronamiento radical y violento de las estructuras partidarias como la forma fundamental de expresión de la sociedad civil. El cuestionamiento de las organizaciones político-partidistas ha llegado a ser el elemento más resaltante del debate político de los últimos años. Frente al desbordamiento de los límites de la acción partidaria, el ciudadano común comienza a reclamar una nueva forma de gestión de las estructuras políticas y ello implica en nuestro caso una percepción muy diferente del papel de los concejos municipales, alcaldías y de las gobernaciones estatales.

A su vez, el agotamiento de las organizaciones sindicales y gremiales, evidenciado entre otros por las caídas violentas de sus tasas de afiliación y la no incorporación masiva a sus estructuras de los potenciales optantes, añade un componente a la participación del sector informal en su lucha ven sus estrategias de sobrevivencia. La tradicional y exclusiva participación en las organizaciones gremiales y sindicales y un cierto estilo de sus luchas, comienza a dejar de ser garante de éxito, frente a la insurgencia de otros actores sociales que demandan sus derechos, en muchos casos, en forma antagónica o por lo menos conflictiva con los intereses de los pequeños comerciantes minoristas.

La incapacidad técnica de las gobernaciones, concejos municipales y alcaldías para manejar respuestas frente a las exigencias del sector informal y

en particular a la de los pequeños comerciantes, es evidente. No sólo porque la problemática no es originada en su ámbito (siendo ésta el fruto de un complejo proceso estructural, las soluciones, si es que las hay, corresponden a macropolíticas de carácter nacional), sino, porque su vieja tarea era la de un gestor de recursos y no la de un planificador y gerente de soluciones.

Hasta ahora las experiencias analizadas evidencian un relativo éxito, si éste se mide en términos de haber logrado garantizar, de alguna manera, el espacio para realizar sus productos o sus servicios. Aun cuando sobre los logros siempre se cierne la provisionalidad de las decisiones, que no sólo están sujetas a la interpretación de las administraciones, sino a las modificaciones en la composición política y social de los concejos municipales y de las alcaldías. Si sumamos al logro anterior el haber obtenido el reconocimiento formal de su existencia como interlocutor del poder local y una tolerancia, que en algunos

casos puede convertirse en cierta velada solidaridad con algunos comerciantes establecidos, podíamos pensar que el balance general es optimista. Pero es importante no generalizar abusivamente a partir de los resultados de unos estudios de caso.

En lo que respecta al Area Metropolitana Interna de Caracas, de las cuarenta y ocho organizaciones existentes, sólo un porcentaje muy pequeño, no superior al 25%, hacen vida activa. Y de esas diez, sólo seis pueden arrojar como resultado alguna concesión lograda en sus luchas a las gobernaciones de Estado, concejos municipales y alcaldías. Es decir, la gran mayoría de las organizaciones sólo existe nominalmente y resucitan en los momentos de las grandes crisis. Las organizaciones estudiadas no escapan a esta situación y su actividad no siempre es permanente. Además, los niveles de participación son reducidos y fundamentalmente limitados a una élite que prolonga su gestión durante mucho tiempo.

De las dos grandes interrogantes que se desprenden de la investigación, la primera se refiere al futuro de la relación entre los comerciantes establecidos y los pequeños comerciantes minoristas, ante el incontenible crecimiento de éstos últimos como consecuencia del deterioro de la capacidad de empleo del sector formal. Es notorio que la crisis económica del país es de tal envergadura y los índices que miden el bienestar social evidencian una caída brusca de la calidad de vida, que sus efectos en el gasto familiar son cada día más claros y eso va a agudizar progresivamente la competencia entre ambos tipos de comerciante.

La otra interrogante es la relación entre las asociaciones de vecinos y los pequeños comerciantes minoristas. El sector moderno de la ciudad es para el comerciante informal, tanto por el número de sus integrantes como por el volumen de sus ventas, el área fundamental para sus transacciones comerciales. El grueso de las ventas del pequeño comercio informal urbano está en las transacciones que efectúe con los integrantes del sector no informal y eso implica su ubicación físicamente cercana a su potencial comprador. Por lo que su ubicación en los espacios abiertos (calles, avenidas, plazas) es imprescindible para su actividad. Para los residentes de la zona, los vecinos, su presencia es problemática. Una buena parte los identifica con el copamiento de aceras y las dificultades que ello ocasiona al tránsito peatonal, con actividades delictivas y con la contaminación, fundamentalmente por la basura, de los espacios urbanos en los cuales desarrollan su actividad. Ya hay evidencias de diferencias y conflictos de asociaciones de vecinos con los pequeños comerciantes, por el

reclamo ante las autoridades municipales y policiales para solicitar su desalojo o reubicación.

Es difícil avizorar con claridad el futuro, en tanto que el proceso de transformación de la sociedad venezolana ha sido tan intenso en su modo de vida, como consecuencia de la crisis de los últimos diez años. Esta situación, que para muchos ha empeorado como resultado de las políticas de ajuste, vuelve casi imposible prever las modificaciones en las estructuras políticas y en los patrones de participación de los nuevos actores sociales que surgen como consecuencia de la reestructuración de la sociedad venezolana.

Bibliografía.

- BARRANTES, César. 1989. **La política social de apoyo a la economía popular. (Una propuesta en marcha)**. ILDIS. Caracas, 91 pp.
- BARANTES César. 1990. Del sector informal urbano a la economía popular. ILDIS. II Congreso Venezolano de Relaciones de Trabajo. Valencia. 48 p.
- CARIOLA, Cecilia y otros. 1989. **Crisis, sobrevivencia y sector informal**. Ed. nueva Sociedad-ILDIS-CENDES. Caracas.
- CARTAYA, Vanessa. 1988. **El sector informal. Definición y políticas**. Versión preliminar. ILDIS. Caracas, Mayo.
- CARTAYA Vanessa. 1988. **El sector informal urbano. La controversia, alrededor de la definición y utilidad del término**. Ponencia presentada en el Taller Latinoamericano "Apoyo a experiencias de gestión económica urbana en el contexto del movimiento popular". Caracas. Venezuela. 30 pp.
- CARTAYA, Vanessa y Yolanda D'Elia. 1991. **Pobreza en Venezuela**. CESAP-CISOR. Caracas, 272 p.
- COLINA DE VILORIA, Estela; Lorena PINEDA y Otros. 1994. **Estudio exploratorio de las condiciones socio-económicas-jurídicas de la mujer trabajadora en la economía informal. Caso: Mercado Unico de la Ciudad de Maracaibo**. Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Escuela de Trabajo Social. Tesis de Grado. Maracaibo.
- CONTRERAS, Victoria y Uwe Wiehert. 1988. **Sobrevivir en la calle. El comercio ambulante en Santiago**. PREALC. Santiago de Chile.
- DE LA CRUZ, Rafael. 1992. "La estrategia de la descentralización en Venezuela". **Descentralización, gobernabilidad y democracia**. Serie Venezuela, la reforma del futuro. COPRE-PNUD-Nueva Sociedad. Caracas.

- FEBRES, Carlos Eduardo; Vilma HERNANDEZ y Ghislaine MURZI. 1991. **Empleados y obreros informales fuera del barrio. (Estudio de caso)**. Centro de Investigaciones Grupo de Estudios Laborales. Ministerio de la Familia.
- FEBRES, Carlos Eduardo; Vilma HERNANDEZ y Ghislaine MURZI. 1993. **Aproximación al sector informal urbano en el Area Metropolitana de Caracas**. Centro de Investigaciones Grupo de Estudios Laborales. Fundación Escuela de Gerencia Social. Ministerio de la Familia.
- FREITEZ A., Nelson. 1990. **La Organización de los Trabajadores Informales en Venezuela: Restricciones, Límites y Posibilidades**. Ponencia presentada en el II Congreso Venezolano de Relaciones de Trabajo. Valencia 30-31 de Marzo.
- FREITEZ A., Nelson. 1990. **El sector informal en Venezuela. Evolución reciente, magnitudes e implicaciones**. Ponencia presentada en el II Congreso Venezolano de Relaciones de Trabajo. ILDIS. Valencia. 30-31 de Marzo. 22 p.
- GUTIERREZ, Ana Teresa. **Sobrevivencia y sectores populares en Venezuela**. Colección Luis Lander. CENDES. Caracas. 95 p.
- HERNANDEZ Z., Vilma J. 1991. **Microempresas o Unidades Económicas Populares una Expresión del Sector Informal en Venezuela**. Ponencia presentada ante el XVIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), del 28 al 31 de Mayo . La Habana-Cuba.
- INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA. 1986. **Las primeras mediciones de la economía informal en Venezuela**. CEDICE. Caracas.
- KELLY, Janet. **El municipio como sistema político**. IESA. Caracas.
- LACABANA, Miguel Angel. 1989. **La organización de los trabajadores del sector informal: El caso de los vendedores ambulantes de Venezuela**. (Versión preliminar). Latin American Studies Association. XV International Congress. San Juan, Puerto Rico. Septiembre 21-23.
- MAITIE, Mailer. 1991. **El Sector Informal Urbano. Una aproximación a su estudio en el Area Metropolitana de Mérida**. Universidad de los Andes. Mérida. Venezuela. 98 pp.
- MARQUEZ, Gustavo y Carmen Portela. 1991. **Economía informal**. IESA. Caracas. 148 p.
- MENDEZ CEGARRA, Absalón. 1992. **Estado y política social**. Ediciones FACES-UCV. Caracas.
- MENDEZ, Domingo. 1988. "Una aproximación al sector informal en Venezuela". **Revista SIC**. Año LI. No. 504. Abril.

- OFICINA CENTRAL DE ESTADISTICAS E INFORMATICA (OCEI). 1994 **Indicadores de la fuerza de trabajo**. Caracas.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. PREALC. 1985. **Barreras institucionales de entrada al sector informal en Lima metropolitana**.
- PREALC. 1985. **Barreras Institucionales de Entrada al Sector Informal en Lima Metropolitana**. Enero.
- PREALC. 1987. **El sector informal hoy: el imperativo de actuar**. OIT.
- QUINTANA, Luken y Otros. 1991. **Dinámica del Sector Informal Urbano en el Municipio Libertador. Estudio de Caso. Tomos I y II**. Corporación Andina de Fomento (CAF). Alcaldía de Caracas. Caracas. Venezuela. 350 pp.
- REPUBLICA DE VENEZUELA. 1976. **Ley Orgánica del Ambiente**. Gaceta Oficial No. 21.004 del 16 de junio.
- RODRIGUEZ GARCIA, Armando. 1978. **Proceso urbano y municipio**. Colección Monografías Jurídicas. No. 12. Caracas.
- RIVAS, Orangel. **Sindicalismo y sector informal urbano**. S/f. Mimeografiado.
- TOKMAN, Víctor. 1988. **Reflexiones sobre el sistema informal: a propósito de dos estudios de caso en la ciudad de Lima**. OIT-PREALC. Lima.