

BIBLIOTECAS UNACH
FAC. DE CONTADURIA Y ADMONI.



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHIAPAS
Facultad de Contaduría y Administración Campus I
Coordinación de División y Posgrado



**Análisis de la política pública hacia el control del
comercio informal en el centro de la ciudad de
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2005-2007**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
ADMINISTRACION PÚBLICA
PRESENTA:**

EIMAR DOMINGUEZ MORENO

DIRECTOR DE TESIS

Mtro. Juan Carlos Román Fuentes

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas;
18 de abril 2008
Oficio N° DIP/0369/08

C. EIMAR DOMÍNGUEZ MORENO
CANDIDATO AL GRADO DE MAESTRO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En respuesta a su oficio de fecha 07 de abril de dos mil ocho, en el que nos solicita le sea designado al **C. MTRO. JUAN CARLOS ROMÁN FUENTES**, como director de tesis, le informamos que fue autorizado para el desarrollo de la misma.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SERVIR"

MTRO. JOSÉ RODOLFO CALVO FONSECA
DIRECTOR

"Juntos hacia la excelencia"

UNIVERSIDAD
DE CHIAPAS
AUTONOMA
CAMPUS I
FACULTAD DE CONTADURIA
Y ADMINISTRACION
DIRECCION
TUXTLA GUTIERREZ, CHIAPAS

Julio 2 de 2008

ASUNTO: Conclusión de asesoría de tesis

C. MTRO. JOSE RODOLFO CALVO FONSECA
DIRECTOR DE LA FCA, C1 DE LA UNACH
EDIFICIO

En respuesta a su atento Oficio No. DIP/0370/08, de fecha 18 de abril del año en curso; por este medio informo a usted que con esta fecha he concluido con el proceso de asesoría de la tesis "Análisis de la política pública hacia el control del comercio informal en el centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2005-2007" formulada por el candidato a grado de Maestro en Administración Pública, C. P. Eimar Domínguez Moreno, matrícula 05011010.

Lo anterior a efecto de que el sustentante pueda continuar con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, quedo de usted.

ATENTAMENTE

MTRO. JUAN CARLOS ROMAN FUENTES
DOCENTE DE TIEMPO COMPLETO

*Recibido original
04/Julio 2008*

Agradecimientos

En gran medida, este trabajo es producto del gran apoyo recibido por parte de mi familia. A mi esposa Amparito por toda su comprensión y tenaz aliento en los momentos más difíciles que pasamos para llegar alcanzar esta meta. A mis hijos, Eymard, Itzi Yarubi y Margarita por su apoyo en todo momento.

De manera muy especial, agradezco al Mtro. Juan Carlos Román Fuentes, quien como mi director me condujo de manera excelente a esclarecer mis ideas y formación, así como a reflejarlos en esta investigación, sobre el amplio conocimiento de la vida pública del Estado. Asimismo, un reconocimiento al espacio y tiempo que dedicaron mis sinodales al trabajo para su mejor comprensión.

Eimar Domínguez Moreno

Análisis de la política pública hacia el control del comercio informal en el centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2005-2007.

INDICE

	Pág.
Introducción	1
Capítulo I	
1. Problematización del objeto de estudio	6
1.1. Planteamiento del problema de investigación.	6
1.2. Determinación de los objetivos de la investigación.	8
1.3. Justificación de la investigación.	9
1.4. Delimitación espacial y temporal de la investigación.	11
Capítulo II	
2. Generalidades de gobierno sociedad civil y vida pública	12
2.1. Antecedentes	12
2.2. Gobierno y sociedad civil a través de las políticas públicas.	13
2.2.1. Políticas públicas y proceso de gobierno.	17
2.3. Utilidad y enfoques de políticas públicas.	19
2.3.1. Enfoque de análisis de política pública.	22
2.3.1.1. El racionalismo	23
2.3.1.2. El incrementalismo	26
2.4. El proceso de la política pública.	29
2.4.1. La política pública: necesidades y demandas.	30

2.4.2. Agenda gubernamental y conflicto social.	32
2.4.3. Características del proceso de la política pública.	34
2.5. Aspectos sobre la gestión gubernamental, reforma estatal y políticas públicas en México.	36
2.5.1. Características del régimen político y de la gestión gubernamental.	36
2.5.2. Sobre la reforma estatal, capacidades de gobierno y políticas públicas.	41

Capítulo III

3. Enfoques teóricos de la economía informal en México	46
3.1. Aspectos teóricos sobre la conceptualización y factores de la economía informal en México.	46
3.2. Antecedentes teóricos sobre la Informalidad	47
3.3. Principales corrientes teóricas sobre la noción del Sector Informal en la Economía.	54
3.3.1. El enfoque de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).	55
3.3.2. El enfoque neomarxista.	57
3.3.3. El enfoque sobre nuevas formas de organización del trabajo.	59
3.3.4. El enfoque neoliberal	61
3.4. La economía informal y su concepción actual en México.	63
3.5. Antecedentes y factores de desarrollo de la informalidad en México.	67

Capítulo IV

4. Marco referencial	76
4.1. El comercio informal en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.	76
4.2. Definición y modalidades del comercio informal.	77

4.3. El comercio informal en el centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2005-2007, y su ubicación como problema público.	83
4.4. Desarrollo del comercio informal en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.	86
4.5. Formas representativas actuales del Comercio Informal en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.	89
4.5.1. Concentraciones de vendedores ambulantes.	90
4.5.2. Mercados sobre ruedas.	93
4.5.3. Tianguis-bazar.	94
4.5.4. Puestos fijos y semifijos en la vía pública.	95
4.6. Coyuntura política y análisis del ambulante del centro de la ciudad.	98
4.6.1. La posición de los partidos políticos	99
4.6.2. La posición del sector comercial formal.	100
4.6.3. La posición de otros grupos y Asociaciones Civiles de Tuxtla Gutiérrez.	104

Capítulo V

5. Metodología de la investigación	106
5.1. Tipo de Investigación.	106
5.2. Alcance de la Investigación.	107
5.3. Delimitación del Problema.	108
5.4. Objetivos de la Investigación.	108
5.5. Desarrollo de la Investigación.	110
5.5.1. Recopilación de datos.	111
5.5.2. Procesamiento de datos.	111
5.5.3. Análisis e interpretación de resultados.	118

Capítulo VI

6. Análisis de la política pública hacia el control del comercio informal en el centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2005-2007.	122
6.1. Consideraciones generales sobre el Programa de Regulación del Comercio Informal (PRCI).	123
6.1.1. Objetivos y estrategias del PRCI.	124
6.2. Acciones sobre la implementación del PRCI.	127
6.2.1. Establecimiento de una bolsa inmobiliaria.	127
6.2.2. La constitución de un Comité Técnico.	128
6.2.3. Modalidades comerciales, proyectos y construcción.	129
6.3. Análisis sobre la implementación del PRCI hacia el control público y reordenamiento del ambulante en el Centro de la Ciudad.	130
6.3.1. Dinámica política y social sobre el proceso de reubicación de ambulantes.	130
6.3.2. Los partidos políticos y la reglamentación jurídica del ambulante en el Centro de la Ciudad.	133
6.4. Evaluación y consideraciones político-administrativas sobre el programa hacia el comercio ambulante hasta 2007.	135
Conclusiones	138
Bibliografía	144

INTRODUCCION

Pocos temas en la actualidad han llamado la atención y preocupación a las Ciencias Sociales como el fenómeno de la informalidad. Aunque sabemos que no se trata de un problema nuevo en nuestro continente, particularmente en México, cobra especial atención que en las últimas décadas el universo de investigación e interpretaciones teóricas sobre la problemática en aumento del mejor conocido como "sector informal" de la economía, tenga un interés notorio no solo entre los círculos académicos y de investigación, sino dentro de las propias estructuras estatales para su conocimiento y acción, así como para la formulación de políticas públicas alternativas.

A pesar de la existencia de diversos análisis sobre la informalidad y sus diferentes nociones, no sabemos de una definición única que ubique de manera general a el conjunto de actividades económicas que integra, así como su desarrollo entre los individuos y grupos en la sociedad; e incluso en su relación con el Estado. Pero, por el contrario, si conocemos la existencia y consecuencias políticas, económicas y sociales en aumento que ha producido éste sector al interior de las economías tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo. Algunos de los trabajos pioneros donde se le ha analizado se le califica con términos como "economía marginal", "negra", "subterránea" e informal en países como Kenia, la India, Indonesia, algunos países europeos y los Estados Unidos, fundamentalmente. En el ámbito latinoamericano y en países, como Perú, Venezuela, Brasil, Chile, Argentina y México el estudio y conocimiento de lo "informal" se ha impulsado con relación al desarrollo económico capitalista; a sus efectos dentro de las relaciones sociales, económicas y políticas, así como a las transformaciones socio-demográficas y culturales observadas en la región.

En México, específicamente en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, las labores informales representan una actividad histórica efectuada de manera común y aparentemente cotidiana entre diversos grupos e individuos de la población a través del comercio informal y/o ambulante, el cuál se ha

caracterizado por poseer diferentes períodos de auge y expansión a lo largo de la vida del país.

Sin embargo, en la actualidad y dentro del contexto de las consecuencias observadas de las políticas fondo monetaristas neoliberales en la región latinoamericana, donde su aumento y proliferación cobra una especial importancia en contraste con las políticas estatales en materia económica y social; con relación al papel del Estado frente a la sociedad y, concretamente, a sus mecanismos de control público y fiscal. Más aún, frente al conjunto de actores sociales que intervienen dentro su funcionamiento y operación en sus distintas modalidades presentadas en la práctica social.

Con estas premisas, el presente trabajo de investigación, denominado “Análisis de la política pública hacia el control del comercio informal en el centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 2005-2007”, pretende diagnosticar e identificar el tipo de política pública formulada por el gobierno municipal hacia los vendedores ambulantes ubicados en el perímetro conocido como centro de la ciudad, tomando como premisa fundamental los antecedentes del fenómeno social, la naturaleza y el contexto político existente en la relación Estado-Sociedad Civil, y las características que presenta el proceso y la gestión gubernamental en México frente a las demandas e intereses de los actores involucrados en el problema como de la comunidad en general.

Así, entre los puntos centrales para la presente investigación se encuentran: el identificar los antecedentes, factores y desarrollo de la economía informal en México y concretamente del comercio ambulante en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez; asimismo, conocer los actores políticos, sus demandas y participación en el conflicto del ambulante dentro del primer cuadro de la capital, a fin de poder determinar cual fue el proceso de inserción a la agenda de gobierno y su manejo público; por otro lado, conocer la política pública formulada por el H. Ayuntamiento Municipal para la atención y control del ambulante, así como para lograr la relativa estabilidad política y social de esa parte de la ciudad.

En este sentido, y como hipótesis de investigación ubicamos, por un lado: 1) que dentro del contexto de la crisis económica que persiste en el país y en particular en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, la política pública de gobierno formulada hacia las actividades y la expansión del comercio ambulante en el centro de la ciudad bajo el denominado Programa de Regulación del Comercio Informal (PRCI), representó un instrumento de control político con el propósito de mantener la relativa estabilidad socio-política y económica de esa zona de la ciudad; 2) que con la instrumentación de la política se pretendió evitar confrontaciones y conflictos entre los comerciantes ambulantes, el llamado comercio informal, las autoridades y la población en general; y en una menor medida, representó una alternativa definitiva de gobierno con el fin de coadyuvar a resolver el porcentaje de la población que es desplazada de su empleo por el curso de la política económica actual, y que como acción inmediata para obtener ingresos y en la mayoría de los casos subsistir, recurre a esta actividad.

Inicialmente, dentro del trabajo de investigación, se plantea cuales son los factores que han provocado la proliferación del comercio informal, así como los efectos que han hecho que esta actividad comercial se multiplique de manera impresionante en nuestra ciudad capital, en un segundo punto nos referimos a los antecedentes en el cual cobra particular importancia ubicar la relación existente entre el gobierno y la sociedad civil a través del desarrollo de la vida pública del Estado y de los mecanismos e instrumentos de acción y gestión pública de gobierno mediante las políticas públicas. Para ello se realiza un recorrido histórico con el propósito de conocer sus fundamentos y los modelos de análisis propuestos al estudio de los problemas públicos y de gobierno, así como la exposición e importancia de la agenda política en la conformación de un curso de acción pública. Asimismo se plantean las características que adopta el proceso de la política pública dentro de la dinámica estatal y de la gestión gubernamental a través del régimen político mexicano.

Tomando en cuenta que en el debate existente sobre la interpretación y análisis del sector informal ha cobrado una preocupación constante entre los investigadores políticos, economistas, sociólogos, y en especial, los

administradores públicos; el trabajo abarca en un tercer punto, las principales nociones teóricas formuladas en el ámbito latinoamericano y concretamente en México.

Cabe destacar, que aquí situamos, por un lado, las visiones formuladas por organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) entre otras, así como la Cámara Nacional de Comercio (CANACO); por el otro, se señalan los antecedentes y referencias sobre el fenómeno social a fin de contextualizar el desarrollo del tema central del trabajo. Así, mientras para algunos autores la existencia de la economía informal, es producto de las contradicciones existentes en la relación capital-trabajo, para otros, es producto de las políticas estatales impulsadas en materia legal; y más aún otros, la vinculan con todo un conjunto de actividades no cuantificadas dentro de los mecanismos fiscales de gobierno como el Producto Interno Bruto (PIB).

Con los anteriores elementos, en un cuarto punto, el trabajo describe el marco referencial de la economía informal en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez a través de un recorrido histórico sobre sus causas y consecuencias, así como a los propios factores políticos, económicos y sociales que la impulsaron. En este orden, es precisamente en la ciudad de México como en muchas otras ciudades del país donde se concentran en la actualidad una cantidad inmensa de comerciantes ambulantes bajo los denominados mercados sobre ruedas, tianguis-bazar, concentraciones de ambulantes y puestos fijos y semifijos ubicados en las principales zonas públicas capitalinas como parques, jardines, mercados, etcétera, expendiendo todo tipo de artículos de consumo humano y material. De ahí su delimitación como problema social y de consideración pública en la agenda de gobierno.

En el capítulo quinto se describe el abordaje metodológico de la investigación, para ello se detalla el tipo, alcance, objetivos y etapas seguidas en el desarrollo de la investigación así como la delimitación del problema investigado relacionado con el tipo de política pública formulada por gobierno municipal, y en

los mecanismos establecidos para controlar el comercio informal en el periodo 2005-2007.

Finalmente, en el capítulo sexto se realiza el análisis de la política pública hacia el control del Comercio Informal en el Centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2005 – 2007, describiendo los objetivos y metas de la política diseñada por el gobierno municipal hacia el ambulante del primer cuadro de la localidad bajo el denominado Programa de Regulación del Comercio Informal (PRCI). Asimismo, se realiza un análisis sobre la implementación del programa y del proceso mismo de la política pública vislumbrando la participación de los actores (gobierno, comercio establecido, ambulantes y partidos políticos) y su posición con relación a los alcances y limitaciones políticas, económicas y jurídicas de gobierno impulsados para el control relativo del fenómeno social en el centro de la capital.

CAPITULO I

PROBLEMATIZACION DEL OBJETO DE ESTUDIO

El comercio es un factor de civilización de verdadera importancia, desde épocas antiguas el hombre comercia para la satisfacción de sus necesidades.

1.1. Planteamiento del problema de investigación.

Los grandes descubrimientos hicieron del comercio una actividad que se extendió por todo el planeta. A través de infinidad de ejemplos podríamos demostrar la ponderable gravitación del comercio sobre el adelanto de nuestra civilización. Por todo ello, así como por el trabajo que proporciona a tantos hombres y mujeres, el comercio constituye un permanente factor de progreso, cultura, bienestar y civilización.

Sin embargo, actualmente el comercio en nuestro país constituye un fenómeno con efectos positivos y negativos, de acuerdo con la forma en que este sea llevado a cabo, que puede lícito e ilícito, o también conocido con los términos de economía subterránea e informal.

Debido a los problemas económicos, sociales y políticos; los mexicanos hemos provocado una situación de inseguridad e injusticia, por lo que urge un cambio. Para lograrlo en forma eficaz, resulta importante fomentar la educación, la salud, la libertad y justicia social tanto en el comercio como en cada una de las actividades económicas desarrolladas en nuestro país y que garanticen la supervivencia de sus miembros.

Por otra parte, se debe considerar que la explosión demográfica, la corrupción, el vandalismo y los múltiples problemas sociales que viven diariamente millones de mexicanos son factores que propician la urgente necesidad de obtener medios económicos para poder subsistir sin importar si la actividad a la que se

dedicarán es legal o ilegal, a esto se debe el incremento del comercio informal, pues se adapta a las posibilidades económicas de adquisición de la sociedad.

En gran parte nuestra sociedad es responsable de la propagación de este comercio ilícito puesto que cada día cambia de calidad por cantidad; dañando así a los comerciantes legalmente establecidos.

La ciudad de Tuxtla Gutiérrez, se ha visto afectada por los problemas sociales, políticos y económicos originados por la injusticia, la corrupción y la crisis económica, por todo esto, los comercios del centro de la capital formalmente establecidos, se ven afectados por la competencia desleal que representa el comercio informal.

Es por esto la preocupación de un gobierno municipal que a través de un programa de política pública denominado Programa de Regulación del Comercio Informal (PRCI), trató de impulsar a que todos los comerciantes irregulares se beneficiaran, y a la vez se establecieran de forma regular.

De ahí el título del presente trabajo "Análisis de la política pública hacia el Control del Comercio Informal en el centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2005-2007", considerando que este tipo de comercio es la fuente de diversos problemas.

Por ello en el desarrollo de esta investigación se explicarán los efectos que provoca el impresionante crecimiento del comercio informal en nuestra ciudad capital, así como los múltiples malestares que provoca en los comerciantes formalmente establecidos, ya que por diversas causas del comercio informal ven disminuir sus ventas día a día y sus gastos aumentar, asimismo el papel que ha asumido el Estado frente a la sociedad y sus mecanismos de control público para tratar de erradicarlo.

Con todo lo anterior la presente investigación pretende dar un bosquejo e identificar la política pública formulada por el gobierno municipal hacia los

vendedores ambulantes ubicados en el primer cuadro de la ciudad capital, considerando como parte fundamental los antecedentes de este fenómeno social, y la relación Estado-sociedad civil.

Como puntos principales de esta investigación mencionaremos: los antecedentes, factores y desarrollo de la economía informal en México y concretamente del comercio ambulante de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, asimismo, conocer los actores políticos, sus demandas y participación en el conflicto del ambulante dentro del primer cuadro de la capital, a fin de poder determinar cual fue el proceso de inserción a la agenda de gobierno y su manejo público, por otro lado, conocer la política pública formulada por el H. Ayuntamiento Municipal para la atención y control del ambulante, así como lograr la relativa estabilidad política y social de esa parte de la ciudad.

Considerando lo anterior, las preguntas de investigación que orientaron el desarrollo del presente trabajo, fueron:

1.- ¿Cuáles son las causas que han originado el crecimiento del ambulante en el centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez?

2.- ¿Que políticas públicas ha creado el gobierno del Estado y Municipal para tratar de controlar este fenómeno económico-social?

3.- ¿Cuál ha sido la participación de los partidos políticos, la sociedad y asociaciones civiles de Tuxtla Gutiérrez en el tema del ambulante?

1.2. Determinación de los objetivos de la investigación.

El presente trabajo titulado Análisis de la Política Pública hacia el control del comercio informal en el centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2005-2007, pretende diagnosticar e identificar el tipo de política pública formulada por el

gobierno municipal, hacia los vendedores ambulantes ubicados en el perímetro conocido como centro de la ciudad, tomando como premisa fundamental los antecedentes del fenómeno social, la naturaleza y el contexto político existente en la relación Estado-sociedad civil, y las características que presenta el proceso y la gestión gubernamental en México frente a las demandas e intereses de los actores involucrados en el problema como de la comunidad en general.

1.3. Justificación de la investigación

El interés primordial en la presente investigación radica en conocer que acciones ha implementado el gobierno municipal a través de sus políticas públicas para controlar el comercio informal, y que participación han tenido otras organizaciones no gubernamentales, ya que la sociedad de la capital del Estado constantemente se queja de que esta actividad informal atenta contra su seguridad y economía.

Esta actividad escapa de los datos estadísticos oficiales, ya que hoy en día existen más comercios informales que los formalmente establecidos y de acuerdo a estimaciones proporcionadas por la CANACO, Delegación Chiapas; respecto a las ventas se considera que cerca del 45% de las transacciones que se efectúan en la capital, corresponden al comercio ambulante.

Es inminente que intervienen factores como la falta de control y manejo administrativo y político por parte de las autoridades municipales hacia este tipo de comerciantes, ya que la desconfianza de la sociedad crece hacia los responsables de aplicar las leyes y reglamentos en la medida que estos se coluden con los líderes de los comerciantes informales.

Por otra parte es importante que los comerciantes formalmente establecidos y la sociedad en general se les informe en que se ejercen los recursos que se generan por concepto de pago de impuestos, es decir, que exista una

transparencia absoluta en la aplicación de los presupuestos para saber si estos son destinados en programas sociales o de infraestructura u otras obras.

La actitud de la sociedad hacia el comercio informal y hacia quienes la practican, puede oscilar entre un rechazo total, la tolerancia o la justificación plena, lo que incidirá en una menor o mayor proliferación de la misma, la decisión de cómo considerar esta actividad depende también de los motivos que tiene un comerciante para decidir realizar actos de comercio en forma ilícita o cumplir con las leyes que se señalan las autoridades y establecerse de manera formal.

El comercio informal en el centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, se hace necesario, analizarla como un fenómeno social, político y económico, pues es indudable que ha crecido significativamente a niveles que se ha convertido en una actividad incontrolable.

Por otra parte, es evidente que los comerciantes formalmente establecidos lo rechazan por que lo consideran como competencia desleal, ya que por esta actividad son muchos los negocios que ven lesionado su patrimonio, tanto que muchos de éstos han llegado a desaparecer por las considerables bajas en sus ventas o en la prestación de servicios, lo que ha originado una disminución en sus ingresos.

Consideramos que es importante y necesario que los gobiernos estatal y municipal consideren dentro de su agenda política, la formulación de programas que permitan disminuir la proliferación de este tipo de actividades informales que tanto afectan al país, además de que provocan grandes daños en el aspecto social, político y económico. De ahí la importancia de este tema de investigación que busca más que nada proporcionar información de las acciones que ha llevado acabo el gobierno para tratar de controlar esta actividad informal.

1.4. Delimitación espacial y temporal de la investigación.

Para el presente trabajo de investigación se entrevistó a comerciantes informales que se encuentran ubicados en el primer cuadro de la ciudad, así como también a funcionarios del H. Ayuntamiento Municipal y líderes de los diferentes partidos políticos, ONG's y de los mismos comerciantes informales. Asimismo, se encuestó a un total de 20 personas elegidas en forma aleatoria mayores de 25 años para conocer su opinión acerca del comercio informal.

Se consideraron para su estudio y análisis únicamente a comerciantes que se encuentran establecidos en el primer cuadro de la ciudad capital que comprende de la 5ª norte a la 9ª sur y de la 11ª oriente a la 11ª poniente, aunque a manera de contextualizar en su mayoría al comercio informal se hace referencia de los principales lugares aledaños a la ciudad en los que se da este tipo de comercio.

Los actores a estudiar en este proyecto han sido seleccionados por los puestos de carácter político y laboral que ostentaban dentro del gobierno municipal en el período 2005-2007, con la finalidad de conocer cual era la percepción que tenían sobre el comercio informal y además en lo que se estaba haciendo para tratar de disminuir esta actividad comercial; de los partidos políticos conocer cuales han sido sus propuestas y acuerdos a los que han llegado con las demás autoridades gubernamentales para controlar el ambulante y de las ONG's, saber que posición han guardaban como representantes de la sociedad sobre el tema de comercio informal.

CAPITULO II

GENERALIDADES DE GOBIERNO, SOCIEDAD CIVIL Y VIDA PÚBLICA

2.1. Antecedentes

Toda disciplina tiene un ámbito de acción y una especificidad que le caracteriza. Introducirse al universo teórico del estudio y análisis de las políticas públicas significa reconocer la existencia de un marco amplio en la atención, percepción y comprensión de la relación que guarda el Estado con la Sociedad Civil. Asimismo, involucra conocer los enfoques y procesos de la acción estatal a través de las tareas de gobierno y de administración pública frente a los grupos e individuos que integran el conglomerado social.

En la historia moderna el Estado se ha venido conformando como la organización política básica que ha permitido el desarrollo y armonización conjunta de la sociedad, y de las relaciones entre los individuos por medio de sus acciones de gobierno y fines públicos conjuntos.

No obstante, que en la actualidad la dinámica estatal y gubernamental se encuentran inmersas en un cúmulo de cambios, demandas y transformaciones políticas, económicas, tecnológicas, sociales y culturales – producto de los ritmos, objetivos y asuntos políticos como públicos que impone el propio devenir social, el estudio del proceso de gobierno ante los cambios y mistificaciones sociales a través de las políticas públicas y sus diferentes enfoques de análisis, juega un papel importante no sólo en el conocimiento de la acción gubernamental frente a los ciudadanos, sino en los factores, intereses, relaciones, valores, estrategias y decisiones entre otras, que guardan y persisten entre los actores sociales involucrados frente a un asunto o cuestión problematizada dentro del sistema político. De ahí la tarea de investigar, averiguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales deviene en asuntos públicos y de agenda de gobierno; así

como la forma en que se pueden explicar e interpretar en un contexto y espacio histórico determinados.

Con estas premisas, el presente capítulo tiene como propósito central conocer qué son las políticas públicas, sus antecedentes, enfoques y categorías de análisis; y cuál es su marco de actuación dentro de la relación entre gobierno y los ciudadanos dentro del denominado espacio público. En esta línea, se plantean las características generales que presentan el régimen político en México y sus procesos actuales de reforma estatal y, por lo tanto, la forma particular e importancia que adopta la política pública dentro de los procesos de gobierno contemporáneos. Finalmente, se ubica como tema central de la investigación la problemática que ha generado el comercio informal en el Centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas entre 2005-2007, y su importancia de estudio bajo la noción del proceso de gobierno y del proceso de la política pública.

2.2. Gobierno y sociedad civil a través de las políticas públicas.

Según Joseph Conrad, la civilización es al mismo tiempo un ideal social y un ideal de vida personal:

"Imagina la sociedad ideal como la relación entre los hombres de un barco bien ordenado: una estructura jerárquica, donde los de abajo deben obediencia a los de arriba, y la totalidad constituye un organismo perfecto."¹

A través del estudio de la acción de gobierno y de las políticas públicas es importante destacar, sino como un organismo perfecto, sí la importancia que ha tenido el Estado a lo largo de la historia en la conformación y realización armónica de la sociedad. Por medio de éste, se han venido constituyendo un

¹ Citado por Daniel Bell, Las contradicciones culturales del capitalismo. México. Alianza Editorial Mexicana/CONACULTA, 1977, p. 19.

sistema de capacidades y actuaciones cambiantes conforme a la naturaleza de la propia acción estatal y dinámica social existente.

Para varios analistas, el Estado y la sociedad encuentran dentro de ellos mismos su razón consubstancial y fundamental de existir, así como la forma de organización, delimitación de atribuciones, deberes y vinculaciones político-institucionales.²

Como organización política producto de la sociedad y de su articulación pública con los ciudadanos, bajo la vía del gobierno, la dinámica estatal se encuentra inmersa dentro de los ritmos, tiempo y condiciones que propicia e impone el propio devenir social y político. De ahí que históricamente el Estado ha tenido una base social, que como realidad cambiante, involucra directamente la modernización de las funciones y deberes estatales, esto es: la transformación del propio Estado y de las instituciones, fuerzas, costumbres y bases legales que lo integran.

No obstante, el propio gobierno en la actualidad es objeto de análisis y cuestionamiento ante la gran "ola" de demandas y democratización que ha impuesto el propio cambio social y político; y, sobre todo, ante el surgimiento y ascenso de una sociedad e individuos que la integran más participativos, involucrados e informados en diversos asuntos de los rubros públicos y privados; de lo que añejamente se creía de anterior y exclusiva incumbencia estatal como gubernamental.

En este sentido, la recuperación de los ámbitos públicos y atribuciones estatales, que por ineficacia o falta de atención, la sociedad y los propios ciudadanos han ido ganando terreno hoy en día, significa en esencia la apertura de la "vida pública."³

² Véase entre otros por ejemplo a Aguilar Villanueva, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas y la Hechura de las Políticas, ambos publicados por el Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa en 1992: Uvalle Berrones, Ricardo, "Estado, Gobierno y Políticas Públicas" en Las Transformaciones del Estado en la Sociedad Contemporánea, México, Mimeo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. 1996; y Oszlak, Oscar y Guillermo o Donnell, Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires, CEDES/CLACSO. 1976.

³ No obstante que para autores como Omar Guerrero "la modernización ha expandido el espacio público acrecentando el poder y difundiéndolo por toda la sociedad y por todo el territorio, y el desarrollo político ha creado capacidades estatales para absorber tipos

De acuerdo con Ricardo Uvalle, la recuperación de la vida pública además de que ha significado la organización y desarrollo de organizaciones no estatales ni gubernamentales, ha propiciado el aumento y coordinación de capacidades privadas, así como de energías ciudadanas que también pueden y deben contribuir al cambio y desarrollo de la vida política, económica y social.⁴

En general, la vida pública representa no solo un aspecto de las relaciones sociales o políticas, sino las multidimensiones que la propia sociedad y los individuos en sus relaciones de convivencia genera.

Por otro lado, es a través del gobierno y los grupos que interactúan dentro de éste y hacia él, donde se evidencia la presencia, por un lado, de un mayor pluralismo, participación y representación política donde nuevos actores emergen de la propia sociedad civil en disputa por la manera en que se ejerce el poder y por lograr una mayor injerencia en la atención y formulación de decisiones de interés común. Por el otro, se tiene la presencia constante del conflicto político con los grupos, en el cual se involucran posiciones económicas, políticas, ideológicas y culturales y, por tanto, asuntos públicos específicos problematizados dentro y hacia el exterior del régimen político.⁵

No obstante lo anterior, el vínculo entre el gobierno y la sociedad civil se entiende mediante los mecanismos de decisión, selección, y acción en el ámbito de la gestión gubernamental y su relación con los individuos en el terreno social. Por gobierno entendemos no solo el conjunto de personas que detentan el poder y la acción estatal, sino el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está

cambiantes de organizaciones y demandas políticas"; para J. A. Bill y R. L. Hardgrave, el reto de la modernización, con relación al desarrollo político y público del estado, ha supuesto un problema mayor en su interpretación ya que existen interminables debates sobre la fecha exacta o sucesos decisivos que dieron entrada a esta en el conglomerado social. De alguna manera, la modernización se ha empleado no solo para hacer referencia al desarrollo político y ampliación del espacio público, sino al propio proceso de cambio social y estatal. Consúltense El Estado en la era de la modernización. México, Editorial plaza y Valdez, 1992; y "modernización y desarrollo político" en Carnero Arbat. Teresa (Ed.) Modernización, desarrollo político y cambio social. Madrid, Alianza Editorial, 1992, pág. 125 - 127.

⁴ Op.cit, p. 5

⁵ Por Régimen Político entendemos, de acuerdo con Norberto Bobbio, "el conjunto de instituciones (estatales) que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones [---] estas constituyen en la estructura organizativa del poder político que selecciona la clase dirigente (en este caso el Estado) y asigna a los individuos comprometidos en la lucha su papel." Diccionario de Política. Tomo II. México siglo XXI Editores, 1981, p. 1409.

confirmado el ejercicio del poder y la orientación política, como pública, de una cierta sociedad.⁶

En efecto, es por la vía del gobierno y del conjunto de instituciones político – administrativas del Estado donde no solo se organiza la sociedad civil, sino se llevan a cabo un conjunto de interrelaciones y acciones puntuales hacia los individuos. En la organización de lo situado como “civil” encontramos el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales la acción estatal tiene la tarea de controlarlos, resolverlos, armonizarlos, mediarlos o suprimirlos.

Así, en la actualidad el universo de los problemas sociales actuales se vislumbra por medio de asuntos políticos sean de tipo local, nacional, regional o mundial, mismos que se refieren “al conjunto de necesidades, prerrogativas, expectativas y realizaciones que son canalizados por reglas comunes a fin de asegurar que la convivencia social se reafirme de acuerdo con la estabilidad y desarrollo compartido.”⁷

En otro orden, la noción e importancia de los asuntos públicos en la sociedad civil conllevan a concebir el papel de gobierno y de administración pública dentro del valor y significado de lo público. Asimismo en la mejor atención, decisión y acción gubernamental frente a los problemas sociales y ante la dinámica cambiante, abierta y diferenciada de los intereses sociales e individuales. Con lo anterior y siguiendo a Ricardo Uvalle, la realidad actual de los gobiernos se encuentra circunscrita a:

“1) una mayor publicitación del poder; 2) una mayor exigencia de la opinión pública frente o respecto de lo que realizan los gobiernos; 3) una ampliación y fortalecimiento del espacio público; 4) reclamos para ampliar tanto la representación como la participación ciudadana; 5) la escasez de

⁶ Ibid., p. 743.

⁷ Véase Uvalle, Ricardo. Estado, Gobierno y... Op. cit. p. 10

recursos públicos; y 6) la construcción y reconstrucción de los consensos.”⁸

2.2.1. Políticas públicas y proceso de gobierno.

Dentro de la dinámica estatal –y en un espacio más específico- las políticas públicas centran su objetivo en el estudio de la acción pública y del proceso de gobierno y, por lo tanto, en el papel de la administración pública con los individuos en el seno de la sociedad civil.

En gran parte, la esfera estatal y pública se ha instalado en todas partes y cada individuo, de una forma u otra, siente los efectos; ya sea en su vida personal o en sus interrelaciones con la colectividad.⁹

De manera explícita, las políticas públicas constituyen una opción de conocimiento e inteligencia dentro de lo que se denomina proceso de gobierno; esto es: los factores, intereses, actores y valores que compiten para orientar las decisiones en un sentido u otro. Asimismo, contribuyen a la exploración de estrategias, recursos, objetivos y metas que integran las decisiones públicas, hasta la conformación de un curso de acción pública; en cierta forma, determinado por las características de los asuntos públicos a atender y resolver por la vía política e institucional.¹⁰

Aunque existen varias definiciones sobre política pública, algunas señalan que es “un programa propósitivo de acción seguido por un actor o grupo de actores para resolver un problema o una cuestión de interés.”¹¹ En este caso el gobierno y del interés público de la sociedad que involucra. En otros, se plantea que las políticas públicas representan un andamiaje de conocimiento y acción “para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de la población.”¹²

⁸ Ibid. p. 15.

⁹ Ibid., también véase Deustsch, Karl, Política y Gobierno, México, FCE, 1974. p. 15

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. cit., p. 20.

¹¹ véase por ejemplo Anderson, James. Public Policy-Marking. Cit. por Rafful Vadillo, Elías.

¹² Aguilar Villanueva, Luis F., El Estudio de las Políticas Públicas...Op.cit., p. 7.

De esta manera, el marco y referente de actuación de las políticas públicas se encuentra bajo el espacio público, mismo que dentro de la concepción de vida pública circunscribe y delimita la naturaleza y dinámica del gobierno de lo público en sus aspectos de participación, gobernabilidad, consenso y representación democrática, fundamentalmente. Así mismo, dentro del amplio abanico actual de interacciones y fenómenos sociales a los que se enfrenta el Estado, éstas constituyen además de un medio reivindicativo de la vida pública, una opción de apertura, conducción y participación del gobierno frente a los individuos en concreto y hacia sus problemas.

Como se apuntó anteriormente, la naturaleza de lo “público” no solo se circunscribe a lo relacionado con lo político, lo administrativo o lo gubernamental, sino en general hacia todo aquello que tiene que ver con la conformación de la vida común del Estado, de los individuos, grupos, organizaciones civiles e instituciones que conforman el régimen político, y que en su conjunto permiten incorporar demandas y opiniones ciudadanas para la acción y misión pública dentro del proceso de gobierno.¹³

En otro orden, las políticas públicas permiten delinear y comprender no solo la relación entre sociedad y gobierno, sino los ámbitos y linderos del espacio político y privado: cuales asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuales asuntos son de naturaleza privada y, por tanto, deben resolverse dentro del seno de las interacciones particulares.

Parafraseando a Luís F. Aguilar, en todo sistema político la dinámica estatal y de gobierno enfrenta grandes problemas sociales, mismos que tiene que elegir en términos no solo de costos económicos, sino políticos y de referencia pública. De ahí que los problemas como la seguridad pública, educación, migración, salud, transporte, abasto, vivienda, comercio informal entre otros, tienen que ser tratados

¹³ Dentro de un marco mas extenso, para Ricardo Uvalle lo “público” no solo define el centro y objetivo fundamental de la concepción, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas como elementos de gestión pública y de gobierno, sino como el referente esencial del “gobierno de lo público” donde se “reconoce la diversidad, la pluralidad y la convivencia de los opuestos. Es receptivo a demandas, intereses, necesidades y problemas que tiene origen sectorial”. Véase “Reforma del Estado, Políticas Públicas y Gasto Social” en las Transformaciones del Estado en la Sociedad Contemporánea, México. Mimeo, 1966, p. 75-86.

de forma singular y no de manera abstracta, así como conforme a las características y dinámica con que se presentan en la sociedad.¹⁴

En términos generales las políticas públicas permiten que la vida social sea dirigida por medio de relaciones horizontales, de corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos. De igual manera, denotan como se puede mejorar la capacidad de dirección y coordinación gubernamental en beneficio de la vida pública mediante la atención de problemas relacionados con el desarrollo político, económico y civil.

2.3. Utilidad y enfoques de políticas públicas.

El estudio de los fenómenos políticos a través de las llamadas políticas públicas ha sido un proceso de construcción teórico-metodológico a lo largo de la historia y en la formación de las Ciencias Sociales, en especial de la Ciencia Política y de la Administración Pública.

Según Ives Meny y Jean Thoening, el estudio de las políticas públicas se constituyó en particular en los Estados Unidos, como un conjunto de ciencias multidisciplinarias enfocadas hacia la acción y contribución de los intelectuales y profesionales en las decisiones de las autoridades gubernamentales y su utilidad teórica y práctica en la sociedad¹⁵

La idea original fue impulsada por primera vez por Harold D. Lasswell y Daniel Lerner ¹⁶, cuyo aporte principal sería el proponer mayores alternativas y opciones de política de los “expertos” a las autoridades gubernamentales. En este sentido, el nacimiento de lo que se denominó Policy Sciences o Ciencias de las Políticas, se orientó hacia la acción y mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo, por medio de la investigación e integración multidisciplinaria.

¹⁴ Op.cit., p. 31

¹⁵ Meny, Ives y Jean Claude Thoening. Las Políticas Públicas. Barcelona, Editorial Ariel. 1992.

¹⁶ Véase la obra de Lasswell, Harold y Daniel Lerner. The Polici Sciences Recent Developments in Scope and Methods. U.S.A. Stanford University Press, 1951.

Para varios analistas existe coyuntura que, a manera de iniciativa, contribuyó al desarrollo y cultivo de la disciplina. Esta se refiere al conflicto político y militar observado de los Estados Unidos frente a la Unión Soviética al término de la Segunda Guerra Mundial, mismo que generó e introdujo en los aparatos institucionales de gobierno el estudio y aplicación de nuevas teorías con un sentido multicientífico enfocadas a las estrategias y decisiones políticas, en este caso militares.¹⁷

De acuerdo con este contexto, la idea de Lasswell se orientaría más que hacía una fragmentación entre las ciencias sociales a una integración plural y multidisciplinaria para poder abordar con responsabilidad problemas públicos de gran magnitud; en este caso, ante un asunto militar mundialmente conflictivo.

Existe un largo recuento histórico del desarrollo y aportes impulsados de esta nueva disciplina con antecedentes en Europa pero desarrollada fundamentalmente en los Estados Unidos, hacia los problemas locales y externos de la acción gubernamental y su resolución.¹⁸

Según Luis F. Aguilar, la posición histórica de Lasswell se vio claramente influida y sustentada por el pragmatismo y positivismo lógico donde: “el método científico es el método cuantitativo capaz de modelar numéricamente el comportamiento del mundo social.”¹⁹

Por otro lado, las llamadas Ciencias de las Políticas contemplarían dos marcos de referencia en apariencia distintos pero interrelacionados, por un lado, el conocimiento fuera o de la política (Knowledge of) y el conocimiento desde dentro o en la política (Knowledge in).

En el primero, se define como y por que el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda calificados de públicos y otros no; y como se tiende a

¹⁷ Al respecto Luis F. Aguilar señala que: “Eran los años intensos de la guerra fría, que provocaban la crisis persistente de la seguridad nacional, la urgencia de la defensa nacional, y que obligaban moral y políticamente al gobierno Norteamericano a reafirmar, difundir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia, el libre mercado, amenazados por la propuesta totalitaria del comunismo y su estado cuartel.” Véase *El Estudio de las Políticas Públicas...*, Op. cit. 39.

¹⁸ Al respecto puede verse el recuento histórico de León, Meter De.” *Tendencias de la Investigación en las Ciencias de las Políticas: factores determinantes*” en *Foro Internacional Num.1. México, COLMEX, Vol. XXXIII enero-marzo de 1993, p. 88-110.*

¹⁹ Op. cit. p. 39.

elegir determinados cursos de acción por la vía política e institucional dentro de un contexto determinado y específico con programas, instrumentos y métodos.

El segundo, se aboca a la tarea de incorporar los datos y las teorías de las ciencias en el proceso de deliberación, conocimiento, y ejecución de la política con el propósito de mejorarla decisión pública, este es el ámbito del denominado policy analysis.²⁰ Por lo tanto, pone énfasis a incrementar con base en los resultados de las ciencias y de su concurrencia multidisciplinaria, hacia una mayor racionalidad en la construcción, examen, selección, ejecución y resultados de los estudios de política.

Dentro de esta lógica podemos considerar que el contexto, la definición de problemas, la orientación política como pública, y la diversidad de métodos unidos con un enfoque multidisciplinario, permitió a Harold Lasswell establecer una primer visión de las muchas que se generarían posteriormente al estudio del curso de acción y/o proceso de la política, cuando planteó las fases de su desarrollo: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, evaluación, terminación y valoración.²¹

Reiterando, dentro de un contexto actual y no obstante la propuesta original de Lasswell, las políticas públicas tienen su referente directo en la categoría de lo público y concretamente en sus espacios de participación y consenso sociales. Luis F. Aguilar, apunta que en la distinción entre el ámbito público y privado, este último se refiere "a los diversos intercambios libres entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas"; mientras que lo público "concierna a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y [...] es de interés y utilidad para todos".²²

En este sentido, las políticas públicas contribuyen al redimensionamiento de los estados y a redefinir la relación de sus ámbitos y fines público-sociales. Asimismo, en política pública cada problema es tratado con características propias y específicas frente a los individuos.

²⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio de las...*, Op. cit.52.

²¹ Lasswell, Harold D., "La Concepción emergente de las Ciencias de las Políticas". Op. cit., p. 77-118

²² Op. cit., p. 28

Con este recuento histórico, consideramos al estudio de las políticas públicas como el conjunto de disciplinas mediante las cuales se ha analizado, diseñado y propuesto políticas estatales enfocadas hacia la atención de los problemas públicos que enfrenta el gobierno con organizaciones y grupos sociales en un contexto determinado, y cuyo objetivo es la ejecución de proyectos, así como su evaluación e impacto en la sociedad.

Dos han sido los enfoques de mayor referencia que en los últimos 40 años no solo han impulsado los procesos de investigación y propuesta a las decisiones y ejecución de las acciones gubernamentales, sino en general hacia la comprensión de los problemas sociales: el modelo racional y el incremental.

2.3.1. Enfoque de análisis de política pública.

El estudio de las políticas públicas, y en general de la acción del Estado hacia la atención de fenómenos y problemas sociales, mostró dos corrientes con una variedad de nociones al tipo de problemas y a la forma de estudio del proceso de la política. Por un lado, los llamados disciplinarios, racionalistas, centrados en lo normativo-técnico, y por ende, en el análisis, objetivos y cálculo cuantitativo y diseño de la política (policy). Por el otro, dentro de un campo más amplio y desagregado se definió como contextualizados, multidisciplinarios, político-administradores, incrementalistas y racionalistas limitados a los que se enfocaron al proceso de conocimiento y hechura de las políticas y de la política misma (politics).

En este sentido, consideramos que la aportación teórica y debate sobre la forma y contenido del proceso decisorio y de la acción de gobierno es amplia y extensa.²³ Sin embargo, para fines de este trabajo, creemos realizar dos de los

²³ Sobre un recuento histórico sobre el cultivo, aportes y debates sobre los modelos de análisis propuestos al estudio del proceso de gobierno y de la gestión pública pueden consultarse Martínez Reyes, Héctor "Orígenes y estado actual de la política pública como disciplina", en Documentos de Trabajo del CIDE Núm. 38. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1995, p. 1-34 y G., David Garzón "De la ciencia de política al análisis de políticas: veinticinco años de progreso"; y William Ascher "La evolución de las ciencias de políticas: Comprender el surgimiento y evitar la caída" ambos en Luis F., Aguilar (comp.) El Estudio de las Políticas Públicas...Op. cit., p. 149-195.

modelos representativos de los cuales se desprenden, en una gran parte, el cultivo de los métodos y enfoques de política pública.

2.3.1.1. El racionalismo

Como se vio anteriormente, al término de la Segunda Guerra Mundial el cultivo y aporte de las políticas públicas propició una serie de nociones y contribuciones importantes al estudio de los problemas públicos y de gobierno. En un principio el dominio latente fue de los enfoques formales por la vía de la investigación de operaciones y la economía, así como los análisis económico-racionalistas de costo-beneficio realizados en áreas militares del gobierno, y con el paso del tiempo en los quehaceres públicos.

En gran medida, las bases conceptuales de Lasswell sobre el conocimiento en y de la política, fueron retomadas por un amplio grupo de investigadores del campo científico y cuantitativo, como Edward S. Quade, quien propuso análisis normativos y sistémicos a la construcción de decisiones públicas mediante métodos y técnicas lógico-operacionales; y, por otro lado, Yehezkel Dror, el cual a pesar de proponer la integración de varias ciencias y disciplinas de decisión, enfocadas hacia una "superdisciplina" guiada por especialistas y técnicos (thinking tanks), también tendería hacia los aspectos normativos de decisión de política por la vía de la interdisciplina cuantitativa y su perfección para la solución de problemas públicos.²⁴

De acuerdo con Anthony Dows, economista, en la corriente racionalista el analista de políticas frente a problemas públicos y de gobierno:

"...es capaz de adoptar una decisión siempre que se enfrenta con cierta gama de opciones; ordena todas las opciones con que se enfrenta, de acuerdo con sus preferencias, de modo que cada una de ellas es preferida, indiferente o inferior a las demás; su

²⁴ Véase Dror, Yehezkel "Prolegómenos para las ciencias de políticas" en Luis F. Aguilar Ibid., p. 54-60.

orden de preferencias es transitivo; siempre elige entre las opciones la de orden superior dentro de su escala de preferencias; y adopta la misma decisión siempre que se enfrenta con las mismas opciones".²⁵

Con esta visión, el racionalismo plantea como método conocer e incorporar "explícitamente el esquema de decisión racional o solución racional de problemas, cuyos pasos consisten en: determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción idóneas y el cálculo de sus consecuencias para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción; comparar las opciones en términos de eficacia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima..."²⁶

Por otro lado, para John Forester (uno de los críticos actuales de políticas públicas) las condiciones y propuestas que asume el modelo racional son:

"un problema bien definido, en lugar de problemas ambiguos y mal planteados; una gama de alternativas a tomar en consideración, en lugar de información incompleta acerca de las alternativas; una información básica completa, en lugar de información incompleta acerca de los fundamentos y antecedentes del problema, información completa de las consecuencias de cada alternativa, en lugar de información incompleta acerca de las consecuencias de las supuestas alternativas; información completa acerca de los valores y preferencias de los ciudadanos, en lugar de información incompleta sobre el rango y contenido de los valores, preferencias e

²⁵ Dows, Anthony, Teoría Económica de la Democracia. España. Aguilar Ediciones, 1976. p. 6.

²⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit., p. 45.

intereses y; todo el tiempo, la capacidad y los recursos, en lugar de tiempo habilidades".²⁷

En esta visión, se considera que el modelo racional parte de una concepción economista donde preponderan los estudios de costo-beneficio y costo efectividad, donde la propuesta de subordinar la acción a la razón y, por tanto, dirigir el comportamientos hacia los determinados fines eligiendo los medios "mas racionales", a través del análisis de sistemas, la investigación de operaciones, la teoría de juegos, etc., se considera fundamental en la visión del problema y la cuantificación de valores para su análisis.

Para Oscar Oszlak, teórico del estado de Latinoamérica, "en el modelo racional la planificación es la actividad que intenta ensamblar y orientar la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos, fundamentalmente de aplicación de criterios de racionalidad técnicos."²⁸

En efecto, el racionalismo ante problemas y situaciones específicas construye un sistema ideal de relaciones y criterios por medio de las "mejores" alternativas que ofrece la investigación científica, y donde los elementos que dirigen la acción gubernamental hacia determinados problemas deben responder a niveles de optimización.²⁹

A decir algunos analistas, "el reconocimiento de las limitaciones de la teoría económica, aun en los asuntos que parecen estrictamente económicos, fue el mayor motivo de desencanto."³⁰

²⁷ Forester, John. "La racionalidad limitada y la política de salir del paso". en Aguilar Villanueva, Luís F., Ibid., p. 315-366.

²⁸ Véase Oszlak, Oscar, Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Buenos Aires. CEDES Núm. 2., Vol.3. 1980. p. 10.

²⁹ Como se apuntó entre los exponentes del modelo racional que impulsaron una serie de aportaciones fundamentales al análisis de las políticas públicas se encuentran los trabajos de Yehezkel, Dror, Public Policy Reexamined, Chandler Publishing Seranton. 1968 y Enfrentando al Futuro, México, FCE. 1989.

³⁰ Véase Martínez Reyes, Héctor, "Orígenes y estado actual de la..." "Op. cit., p.7.

2.3.1.2. El incrementalismo

El enfoque incremental surge en respuesta a los elementos que plantea el racionalismo. Su exponente Charles Lindblom retomó las consideraciones y los puestos racionales, así como la crítica de Hebert Simon con su tesis de "racionalidad limitada", para plantear un escenario contextual y político en que se encuentran las autoridades públicas al momento de tomar una decisión.

Para Lindblom, los gobiernos pueden decidir racional y responsablemente frente a los problemas públicos sin comprometerse necesariamente con los requisitos exhaustivos del enfoque omnicompresivo o racional, ya que en la atención de asuntos públicos es imposible que las autoridades encaren con recursos, tiempo, información precisa y las mejores alternativas posibles los asuntos; mas bien el proceso de toma de decisiones sigue la regla pragmática de "salir del paso".³¹

En este sentido, es a través de un análisis incremental, limitado, comparativo y sucesivo de una política anterior ya ejecutada hacia un determinado problema público ya considerado en la agenda del gobierno, donde Lindblom propone no solo una solución exhaustiva e instantánea del asunto en cuestión, sino mas bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas, teniendo como referente inmediato de comparación las consecuencias las consecuencias de una política anterior ejecutada al interior espacio público.³²

Así mismo, puesto que la sociedad y el sistema político en su conjunto es una red de interrelaciones comunes, ya que los que unos hacen afectan a otros en mayor o menor medida, existen un proceso de interacción política que significa la relación y poder que guardan entre si los diferentes participantes en la política,

³¹ Véase Lindblom, Charles. "La ciencia de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis F., La Hechura de las...Op. cit., p. 201-225.

³² Ibid., p. 50.

esto es: el gobierno, los ciudadanos, grupo de interés, los partidos políticos, los legisladores, y en general, los involucrados en determinado asunto.³³

Así, dentro de esta dinámica existe un proceso interactivo donde los diferentes actores se vinculan para ejercer control, influencia, y poder sobre otros. A este conjunto de relaciones Lindblom las define como un *juego de poder*, ya que todos participan en la atención y formulación de un problema específico por diferentes intereses, valores y significados, y donde reviste particular importancia la noción del proceso de gobierno.³⁴

Los cambios en gran magnitud implican un alto costo político, económico y social, por lo que, a través de un análisis simple y de negociaciones políticas su costo es menor.

Según Lindblom existen cuatro tipos de cambio y condiciones, que enfrentan el analista, de acuerdo a las decisiones tomadas:

- Grandes cambios con mucha información: casi no se dan; se requieren capacidades sobre humanas; cuando se presentan las consecuencias son impredecibles.

- pequeños cambios con mucha información: se dan en niveles administrativos bajos: generalmente las decisiones de política pública son incrementales pero la información es escasa; lo complejo de muchas decisiones impide colocarlas aquí.

- pequeños cambios con poca información: son las más comunes; llevan a cambios incrementales; son infinitas y forman parte de una secuencia indefinida.

³³ Véase sobre este punto Dahi, Robert. Los dilemas del pluralismo democrático. México Alianza Editorial/CONACULTA, 1990.

³⁴ Los planteamientos del modelo propuesto por Lindblom fueron desarrollados con más énfasis en sus trabajos *The Intelligence of Democracy: decision making through adjustment and the policy-making process*, ambos aparecidos en 1965 y 1980 respectivamente.

- grandes cambios con poca información: se dan frecuentemente: las circunstancias llevan a los decisores a tomarlas..."³⁵

- también cabe destacar que los diferentes sistemas políticos (y de acuerdo a su propia naturaleza estatal, esto es a través del régimen político) el incrementalismo político se presenta en distintos grados "cobra la forma de decisiones políticas fragmentadas o descentralizadas, en la que los distintos participantes, relativamente autónomos, se afectan unos a otros..."³⁶

De acuerdo con Oscar Oszlak, el incrementalismo y el ajuste mutuo partidario tiene las siguientes características:

"... parte del intercambio (Exchange) como elemento característico de la acción política. Este intercambio tiene lugar en un mercado en el que la negociación (bargaining) constituye el principal mecanismo de transacción política. La negociación representa el mutuo ajuste de demandas entre los individuos o grupos en competencia. Cada tomador de decisiones es libre de perseguir sus propios objetivos[...] La coordinación entre los diferentes agentes se logra solo como resultado de transacciones políticas y no a partir de un diseño racional previo..."³⁷

Así, a través del llamado ajuste mutuo partidario la política es una parte esencial en la teoría lindblomiana que en muchas ocasiones sustituye al análisis exhaustivo, por que: las políticas resultan del ajuste mutuo, es decir, de lo que ocurre y no de lo que se estudia y decide para las partes; las políticas en gran

³⁵ Lindblom, Charles. A Strategy of Decisión, pp. 78. Cit., por Rafful. Op. cit., p. 36.

³⁶ Lindblom, Charles. "Todavía Tratando de Salir del Paso", en Aguilar. Op. cit., p. 246.

³⁷ Oszlak, Oscar. Políticas Públicas y Regímenes Políticos... Op. cit., p.13.

medida son influidas por un gran número de participantes y de intereses; y por que la coordinación para una buena formulación de la política es variada, ya que los participantes analizan una situación o problema por diversas razones.³⁸

De igual forma el incrementalismo político y el ajuste partidario tiene para Lindblom dos métodos de expresión: uno adaptivo donde un participante toma una decisión sin considerar las respuestas de otros; y otro manipulado, donde se inducen respuestas de otros participantes para analizar un problema y después tomar la mejor decisión. Por tal motivo, la contribución que hacen los grupos de interés a la toma de decisiones de política sucede en gran medida por medio del análisis partidario y es al mismo tiempo, la aportación más representativa y productiva de los analistas a la elaboración de la política.³⁹

Finalmente, y no obstante la diferencia y propuesta de los modelos arriba expuestos, en el proceso de la política pública hay una serie de elementos, categorías y actores claves dentro del análisis que intervienen y definen el proceso de gobierno, en cuanto a la formulación y atención de los asuntos públicos, concretamente en la agenda de gobierno, los cuales serán expuestos en los siguientes puntos.

2.4 El proceso de la política pública.

El análisis de las políticas públicas, entendido como el campo donde se han definido esquemas de decisión y cursos de acción racionales o incrementales, con sus propias metodologías y características, en cuanto a los objetivos, estrategias, metas, recursos, valores y contextos para la solución de problemas públicos y de gobierno, encuentra bajo la noción del proceso de la política pública (*policy process*) su marco político analítico de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción: así como del entendimiento y análisis cronológico de los problemas públicos.

³⁸ Véase Lindblom, Charles, "Todavía tratando de Salir...", *Ibid.*, p. 250.

³⁹ *Ibid.*

Generalmente, en los trabajos de política pública es común considerar un proceso secuencial que se desenvuelve por etapas, donde existen una serie de elementos y características que permiten entender su desarrollo analítico construido precisamente para fines de ordenamiento y explicación.

Inicialmente los elementos que de alguna manera nos involucran en el análisis son: la noción de la política vista como un proceso decisorio, y como un conjunto de acciones, así como las categorías necesarias, demandas, conflicto social y agenda gubernamental, por lo que se harán una exposición general de su desarrollo.

2.4.1. La política pública: necesidades y demandas.

Como se expuso, el gobierno a través de su aparato político-administrativo desarrolla una serie de acciones para entender necesidades de la sociedad y del propio sistema. En esta forma, las políticas públicas pueden ser analizadas desde una *óptica a priori* (un proceso decisorio), donde el gobierno toma una posición determinada frente a cuestiones problematizadas, y desde un enfoque a *posteriori* (como un conjunto de acciones aplicativas), donde a su nivel más concreto desarrolla acciones de política pública destinadas a sostener un sistema económico y político dado, a sí como sus propias contradicciones.⁴⁰

Sin embargo, aunque la política pública puede ser analizada desde cualquiera de los dos enfoques, en realidad tiene que cubrir los momentos de decisión y acción, así como la forma y los impulsos que obligan a hacer o no algo de parte del estado frente a un asunto público problematizado.

Para Ana Guillén, el impulso que hace actuar al estado es el de percepción de necesidades consideradas como “el conjunto de elementos que requiere el

⁴⁰ Guillén, Ana. Bases metodológicas para el análisis de las políticas públicas. El caso de la Educación de Adultos, Mimeo, 1980. p. 17.

individuo y la sociedad para su bienestar, o bien, el que precisa el sistema [en este caso el gobierno] para su funcionamiento".⁴¹

En este sentido, las necesidades tanto para la sociedad civil como para el sistema, tiene un horizonte temporal de desarrollo, ya que corresponden a líneas generales de acción, las cuales es necesariamente desagregar para su atención en los diferentes rubros políticos, económicos, sociales y culturales.

Por otra parte, en las relaciones cotidianas entre el gobierno y la sociedad civil las necesidades toman forma problemas, demandas, satisfactores, etc. donde el estado es concebido en los niveles económico y social como el encargado de detectar, satisfacer y resolver, los asuntos, de forma integral (que domina y legitima su existencia) en la sociedad.

A diferencia de las necesidades, las demandas son mas específicas, son una manifestación real y concreta del desarrollo alcanzado no solo por la sociedad civil, si no por el mismo estado. Sin embargo, "las demandas son generalmente vistas como una problematización social de una necesidad existente, pero no todas las necesidades llegan a traducirse en demandas..."⁴²

De esta manera, existen varias consideraciones para que un problema sea atendido por medio de una política pública, siguiendo a Ana Guillen se tiene que:

"1) El estado de alguna manera las detecta a través de sus procesos tecnocráticos 2) los directamente afectados toman conciencia de su insatisfacción, los mueve a la acción, convirtiendo a la necesidad en un problema político, 3) líderes y organizaciones actúan a nombre de los diferentes afectados. Provocando un problema social y. 4) algún

⁴¹ Ibid., p. 19.

⁴² Ibid., p. 20.

grupo intraburocrático o fracción del bloque dominante la asume como demanda para ganar espacios de poder".⁴³

2.4.2. Agenda gubernamental y conflicto social.

Uno de los elementos más importantes en el estudio de las políticas públicas es referente a la agenda de gobierno. Esto es la forma en que los asuntos problematizados son para individuos, grupos y organizaciones de interés vital y público y, por lo tanto, merecen su atención, definición e incorporación a la agenda gubernamental.

Para Roger W. Cobb y Charles D. Elder, por formación de la agenda gobierno "se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública".⁴⁴ En este orden, la agenda significa el momento en que el gobierno decidirá actuar o no sobre el determinado asunto y en el que deberá deliberar para su intervención político institucional.

Así, el concepto de agenda involucra un conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos entre muchos otros aspectos que las autoridades públicas de gobierno han seleccionado y ordenado como objetos que merecen una intervención seria a través de una previa definición y formulación para su acción.⁴⁵

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Charles D. Elder y Roger W. Cobb. "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en Aguilar Villanueva, Luis F., Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993, 77-104.

⁴⁵ Para Luis Aguilar "[...] el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y la selección de su definición y selección de una opción de acción [...] el gobierno decide actuar solo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención [...] A su vez estas ideas o valoraciones que se tienen de la composición y causas del problema son determinantes para decidir prestarles atención [...] para decidir si el asunto en atención debe ser agenda de gobierno y para decidir si después puede ser tratado con alguna de las opciones de acción [...] definir un problema de alguna manera es delimitar la probabilidad y alcance de su solución." En Problemas Públicos y Agenda de..., Op. cit. p. 29-30.

De esta forma, la agenda de gobierno puede ser considerada como el elemento que jerarquiza el conjunto de propósitos que el gobierno pretende materializar, y en un sentido más amplio, como el vínculo concreto entre el estado y la sociedad.

Cobb y Elder analizan dos tipos de agenda política sustancialmente diferentes: la agenda sistemática o controversia política y la agenda institucional o formal.

La primera esta compuesta por asuntos abstractos y generales que hacen poco mas que identificar el área del problema y los temas generales son percibidos como meteoritos y legítimos de atención pública de parte de las autoridades; la segunda, es mas específica, concreta y limitada en el número de asuntos que contienen e identifican aquellas facetas de un problema que serán seriamente consideradas por un organismo encargado de tomar las decisiones, así como las alternativas de acción política.⁴⁶ En este sentido, para que un asunto obtenga acceso al tipo de agenda sistemática se consideran tres aspectos fundamentales:

- Atención amplia o al menos conciencia;
- Interés compartido de los interesados y del publico cuanto a una acción;
- Una percepción compartida de que el asunto podría llegar a los ámbitos de gobierno para su atención.⁴⁷

Otro elemento que caracteriza la estructuración de ambas agendas, es el grado de consenso o al contrario, de conflicto que suscita el problema considerado. Por conflicto social generalmente se asocia la idea de que solo lo que mueve a la gente a hacer algo se convierte en problema político y se

⁴⁶ Cobb, Roger W., y Charles D. Elder. Participación en Política Americana. La dinámica de la estructuración de la agenda. México, Noema Editores, 1986. p. 111-125.

⁴⁷ Ibidem.

soluciona dándole lugar primero en la agenda sistemática y posteriormente en la agenda institucional.⁴⁸

De esta forma consideramos que en la dinámica de formación de la agenda comprender la naturaleza del conflicto y su eventual desarrollo histórico es fundamental ya que involucra en el análisis la participación directa de grupos involucrados en el problema y su incidencia política en las decisiones de política pública.⁴⁹

2.4.3. Características del proceso de la política pública.

Como se señaló anteriormente, entre los estudios de política pública ha sido dominante y recurrente considerar a la política como un proceso que ocurre por etapas. La primera versión y propuesta con este énfasis fue Harold Lasswell quién consideró un modelo del proceso de decisión integrado de siete fases: promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Sin embargo, a lo largo del desarrollo y propuesta al estudio de los problemas públicos se han producido diferentes marcos de análisis de la política pública, entre los que generalmente coinciden que es un proceso continuo, cuya existencia de una determinada situación problemática obligada a efectuar un concurso de acción pública.

Asimismo, dentro del análisis del proceso por etapas, es necesario mencionar la implicación de un esfuerzo intelectual mayor, ante la necesidad de contar con la información precisa y necesaria sobre el problema social y su devenir en asunto público. De tal forma, podemos decir que es necesario un mayor conocimiento sobre la interacción entre los valores, actores sociales, políticos y el contexto en que se desarrollo una cierta dinámica problematizada; en otras palabras, conocer de manera más amplia la relación entre la teoría y la práctica dentro de la vida pública.

⁴⁸ Véase Meny y Thoenig. Las Políticas Públicas..., Op. cit., 114-127.

⁴⁹ Ibid., p. 33.53

Sin prescindir de los varios enfoques existentes propuestos sobre este punto, retomaremos y complementaremos la metodología de Jones C.⁵⁰ Donde la política pública puede descomponerse analíticamente como una secuencia de actividades desde su surgimiento hasta su eventual resolución, las fases comprenden:

- **La identificación o gestación del problema.**

Desde un punto de vista mas amplio, la fase de identificación sitúa la comprensión del problema sus antecedentes, objetivos, valores e importancia publica que obligan a la autoridad a intervenir o no hacer nada.

- **La formulación o selección de decisiones.**

Para algunos autores como Donald Van Meter y Carl Van Horn, por implementación de políticas nos referimos a “las acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos.”⁵¹ En este sentido, el proceso de acción comienza una vez que existen objetos y metas, así como la conjugación de aspectos políticos, administrativos y jurídicos. Cabe mencionar que en la actualidad, los análisis sobre el proceso de la política pública se han enfocado más hacia el punto de la ejecución y de resultados, que hacia el de diseño o formulación de opciones.⁵²

Así mismo dentro de la evaluación el factor valor y efectos concretos de la acción de gobierno, juegan un papel importante al analizar los impactos y consecuencias que traen consigo las medidas adoptadas por el gobierno hacia el problema, la direccionalidad e intencionalidad pública dentro de los ámbitos y contextos políticos, económicos y sociales cambiantes.

⁵⁰ Jones C. An Introduction to the Study of Public Policy. Belmont Duxbury, 1970, citado por Meny y Thoenig. Op. cit., 105.

⁵¹ Véase Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” en Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.) La Implementación de las Políticas. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 97-141.

⁵² Véase por ejemplo los planteamientos recientes de Ricardo Uvalle, en el sentido de que el proceso de implementación resulta la prueba de fuego de las políticas públicas ya que esta se lleva a cabo en contextos restrictivos, turbulentos y contingenciales. Asimismo, esta “es un proceso que consiste en dar cuerpo a la asignación y distribución de recursos y capacidades organizacionales [...] implica conseguir resultados de acuerdo con las expectativas y metas definidas [...] es un proceso de aprendizaje, autocorregible, adaptativo y heurístico.” Las transformaciones actuales del Estado en...Op. cit., p. 93-94.

Con base en lo anterior, podemos concluir en este punto señalado que dentro del análisis del proceso de la política es necesario no solo considerar a las fases o etapas como acciones públicas específicas e interdependientes, si no como momentos de estudios fundamentales para comprender la dinámica del asunto público y su desarrollo del sistema político en términos de su aparición, secuencia y eventual resolución.

2.5. Aspectos sobre la gestión gubernamental, reforma estatal y políticas públicas en México.

En los puntos anteriores se explicó la importancia que tiene el estado en la sociedad civil a partir de la acción y proceso de gobierno, y en referencia al denominado espacio público. De igual forma, se ubicó el eventual desarrollo histórico y marco metodológico propuesto de las políticas públicas. Mismo que desde ópticas variadas delinear la forma y contenido en que los problemas y conflictos son atendidos y vislumbrados por el estado en el terreno de la gestión pública.

Sin embargo, y no obstante que el estudio y análisis de las políticas públicas se han constituido hoy en día como un campo extenso, donde además de las metodologías de análisis propuestas es necesario señalar el desarrollo y las condiciones específicas que viven los estados, resulta importante conocer las relaciones políticas que guardan los actores sociales existentes frente al andamiaje político-institucional de acción y control de gobierno.

2.5.1. Características del régimen político y de la gestión gubernamental.

Las transformaciones que en los últimos años se han dado en México en materia de régimen político y de gobierno, muestran un cálculo diverso de

interpretaciones, opiniones y juicios específicos en razón del desarrollo político, interés público, demandas, participación social, valores e interés sociales específicos como diferenciados dentro de la sociedad.⁵³

Sin embargo, partiendo con la idea de Ana Guillén,⁵⁴ coincidimos que conforme al grado de participación política y al interés de los actores involucrados frente a un determinado asunto público, se puede ubicar las características que adopta en Estado bajo un régimen político y, por tanto, su forma de gestión gubernamental en la sociedad. En otras palabras, dependiendo del tipo de régimen podemos situar la manera en que el aparato estatal puede detectar y atender necesidades y/o demandas de los grupos, así como la naturaleza y formulación de las políticas públicas.

En México, formular e implementar políticas ha sido la esencia de la actividad estatal. En la formulación de una política se planea la definición del sentido de la acción; vale decir que entre formular e implementar una política nos remite a la distancia que existe entre lo abstracto y lo concreto. Estos dos elementos de la vitalidad estatal fungen como una pieza de dominación y articulación en la sociedad y, a la vez, instancia donde se dirimen los conflictos y asuntos públicos problematizados.

En este sentido, la historia política reciente de México contrasta ampliamente con las transformaciones de regímenes políticos y de gestión pública de gobierno que sufrieron otros países no solo América latina, si no de todo el mundo.⁵⁵

En nuestro país la naturaleza distintiva del régimen político ha tenido una importante fuente de estabilidad política y continuidad institucional por medio de la fundación del partido único "oficial" dominante, así como del mantenimiento y

⁵³ Véase por ejemplo Molinar Horcasitas, Juan. "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano" en Revista Mexicana de Sociología Núm. 2. México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Año LV, abril-junio de 1993; Loesa, Soledad. "La incertidumbre política mexicana" en Nexos Núm. 16. México, Año 16, junio de 1993.

⁵⁴ Guillén, Ana, Bases metodológicas para el análisis..., Op. cit. 17-18.

⁵⁵ Middlebrook, Kervin J., "La liberación política en un régimen autoritario: El caso de México," en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Phillippe C., Whitehead, Laurence (Comp.), Transiciones desde un gobierno autoritario. México, Ed. Paidós, (4 tomos), T. 2, 1988. p. 187-223.

reproducción del poder político centralizado; ligado además, al control estatal sobre los divertidos movimientos sociales en contra del régimen y del propio gobierno.

Para algunos autores como Lorenzo Meyer⁵⁶, la inclusión corporativa de las amplias masas campesinas, obreras y populares desde la época Cardenista fundamentalmente, en las filas del partido oficial (PNR-PRM-PRI), ha sido una importante fuente de legitimidad política lograda gracias a los controles estatales sobre dichas organizaciones; y limitando significativamente la movilización de estos grupos y, sobre todo, la gestión de sus demandas sociales y civiles en los diferentes sexenios.⁵⁷

En materia electoral, las elecciones solo han desempeñado un papel significativo hacia los intereses de mantenimiento y reproducción del poder del estado, en tanto fungen como medio de movilización política en apoyo al gobierno, al partido y a los candidatos oficiales.

Un elemento importante es que el régimen político en México, ha hecho un uso selectivo de la represión política, ideológica y física, contra los cuestionamientos de diversos grupos políticos opositores y ante las crecientes demandas generadas dentro del orden socio-económico vigente, por lo que estas se han combinado con mecanismo de control político, ajuste mutuo de intereses, negociación, transacción y fundamentalmente con implementación de políticas públicas destinadas a tratar de conciliar los reclamos de los diversos grupos, a fin de mantener su estabilidad.⁵⁸

⁵⁶ Al respecto puede verse Meyer, Lorenzo. "El partido de Estado" en *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México, Editorial Océano, 1995, p. 111-124.

⁵⁷ Como apunta Lorenzo Meyer. "La naturaleza del sistema político mexicano actual, lo sabemos, es la propia del autoritarismo. En su origen, este poder autoritario tuvo un proyecto nacional producto de una gran revolución social que le dio cierto sentido a su acción. Tal proyecto puede resumirse así: incorporación de las masas indígenas rurales a la nación mediante la reforma agraria y la educación, nacionalismo, modernización económica y social..." *Ibid.*, p. 75-76.

⁵⁸ En México particularmente el régimen ha tenido diferentes expresiones de control político, en razón de sus intereses políticos y económicos. Entre algunas de sus expresiones José Luis Reyna, señala: "podemos distinguir cuatro tipos de grupos sociales en lo que se refiere a la estructura política del sistema político a) grupos incorporados que aceptan las "reglas del juego", b) grupos incorporados pero disidentes, c) grupos no incorporados políticamente activos y d) grupos "pasivos" no incorporados". Véase *Control Político, Estabilidad y desarrollo en México*, México, Cuadernos del CES Núm. 3. COLMEX, 1976. P. 30.

Para fraseando a Kervin Middlebrook., el régimen mexicano ha mantenido una eficacia relativa del control político sobre los actores masivos, como lo son sindicatos y las organizaciones campesinas y populares. Así mismo, mantiene una combinación de controles administrativos estatales sobre la participación política de masas manteniendo dentro del diseño y formulación de políticas estatales, la combinación de valores y estrategias para responder a ciertos problemas públicos y a las circunstancias cambiantes socio-políticas donde prima la “negociación”, transacción, la rotación de la elite, la cooptación de líderes opositores y el empleo selectivo de la represión contra opositores políticos y grupos cuestionantes del régimen, sin olvidar la práctica del fraude generalizado en el orden electoral.⁵⁹

En lo que respecta específicamente al “estilo” de gestión pública mexicana, las características distintivas del régimen sitúan, por un lado, el predominio de una agenda federal o nacional, sobre los asuntos y las prioridades locales, regionales o municipales.

Así mismo y de acuerdo con Luis F. Aguilar, los mecanismos de decisión política han gozado de una amplia autonomía y discrecionalidad: donde las autoridades públicas tienen un tradicional amplio margen de maniobra en sus actividades de representación de intereses y de conciliación de conflictos reflejándose todo ello en la formación de su agenda político-administrativa, y en la elección e implementación de sus políticas; y donde el cúmulo actual de energías ciudadanas de participación, interés y concertación ha sido escaso con relación al significado que reviste para la sociedad el ámbito de lo público.⁶⁰

Es necesario considerar que durante la etapa contemporánea de México, los procesos de gestión pública impulsados por el estado han sido una fuente directa de legitimidad del gobierno a través de la provisión de bienes y servicios para responder a diversas demandas de los grupos sociales más desfavorecidos con el objeto de mantener el poder y credibilidad gubernamental; en contraste con

⁵⁹ Middlebrook, Kervin J., Op. cit. p. 190-191.

⁶⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. “Gestión gubernamental y reforma del Estado” en Merino Huerta, Mauricio (Coord.) Cambio político y gobernabilidad. México, CNCPyAP/CONACYT, 1992, p. 132.

una amplia como necesaria, urgencia ciudadana de participación, democracia y elección plural. En este sentido en los últimos años:

“la política mexicana se ha caracterizado por individuos y grupos demandantes de bienes y servicios públicos, mas que por ciudadanos oferentes, que brindan su apoyo al gobierno por medio del voto libre, la opinión publica, la contribución fiscal y la observancia a la ley: a la manera del Estado liberal”.⁶¹

Con estas premisas, la gestión directa de la política y de las políticas han obedecido en gran medida a una forma de control y mayor prioridad gubernamental poniendo énfasis en grupos y sectores de apoyo y dejando de lado las formas de administración pública basadas en la relación comunidad-gobierno; con estas ultimas creemos que en los últimos sexenios la administración pública devino mas en el entendimiento de lo gubernamental que de lo público.

Así, pensamos que la gestión gubernamental se ha observado alejada de los cometidos políticos y fundamentos sociales de la administración pública ante la existencia de un sistema de arreglos y compromisos políticos personales; cabe recordar que en gran medida la naturaleza social de esta “depende del tipo de asociación con que se constituye y de las relaciones de sociabilidad que se dan entre los individuos. Esto explica tanto las formas de gobierno como de los regímenes políticos.”⁶²

Javier Hurtado señala que los estudios que se han hecho sobre los regimenes políticos autoritarios que incluyen el tratamiento de México, coinciden en la asemejacion a un gobierno burocrático autoritario en el sentido de que no es una democracia; como los totalitarios posee elementos que lo identifican con un

⁶¹ Ibid.

⁶² Véase Uvalle Berrones, Ricardo. “Liberalismo y administración pública”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Núm. 61. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1995. P. 33.

exceso de autoridad “que no reconoce la libertad y falsifica la autoridad”, y donde existen un relativo proceso de democratización.⁶³

De igual manera, trabajos como los de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak⁶⁴, coinciden en que el régimen mexicano presenta una combinación de rasgos autoritarios en un régimen democrático liberal; y aun en un extremo, otros (como Ana Guillén, Lorenzo Meyer y el mismo Javier Hurtado), lo interpretan como patrimonialista debido a la forma en que la figura presidencial modela la dinámica de la política gubernamental en nuestro país.

Aunque consideramos que las interpretaciones son variadas entre diversos analistas (véase Molinar Horcasitas, Juan:1993) ya que en la actualidad nuestro régimen político tiene una propia conformación histórica que lo distingue del resto de los países latinoamericanos, entre otros factores se carece: “ de una presencia militar en la jerarquía administrativa, la cual sustituida por una de origen partidario en el PRI; el manejo de la represión como principal instrumento de imposición de políticas; y el acceso organización de la sociedad civil”; para los primeros autores, O'Donnell y Oszlak, existen semejanzas con el llamado “régimen burocrático autoritario.”

2.5.2. Sobre la reforma estatal, capacidades de gobierno y políticas públicas.

Como se planteó en los primeros puntos de este trabajo, la dinámica estatal se encuentra influida por los procesos de cambio y desenvolvimiento que la misma sociedad y el estado en su conjunto como organización política. Jurídica, territorial e institucional generan dentro de su propio devenir histórico. En el caso de México dichas premisas no han sido la excepción, ya que existe todo un proceso histórico

⁶³ Hurtado, Javier, “Características y dificultades de la transición democrática de México con relación a la naturaleza de su régimen político” en Barros Horcasitas, José Luís, Et. Al., Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México. México, Miguel Angel Porrúa/FLACSO, 1991, P. 123-124.

⁶⁴ Oszlak, Oscar. Políticas Públicas y Regímenes Políticos..., Op. cit., 28-33.

que durante siglos han ido conformando las actuales bases del funcionamiento político, económico, Social y cultural del país.

Sin embargo, y no obstante a la naturaleza y características que se plantearon en el punto anterior sobre el sistema político en su conjunto, en la actualidad de cambio que se han impulsado en materia de estructura y organizaciones estatales, de acuerdo con Luís F. Aguilar, básicamente se han centrado hacia tres niveles, de donde podemos señalar algunas condiciones y retos que enfrentan las mismas capacidades del gobierno. Por un lado, encontramos a) el nivel mismo del proceso de gobierno o gestión pública, b) el del régimen político en su conjunto y c) el de la constitución política del Estado.

En el primer aspecto, entendemos que los intentos de reforma estatal, cimentados desde los años setentas y hasta la actualidad, han correspondido hacia las formas e instrumentos de gobernar o del ámbito del propio gobierno frente a la sociedad. Análisis sobre el tamaño del estado, su reducción del ámbito de acción frente al interés público social, así como los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas, explican en gran parte los actuales contextos cambiantes y complejos a los que enfrentan el nivel de gestión necesario no solo de manera abstracta nacional, si no ante realidades locales, conflictos, demandas y necesidades de carácter individual y colectivo en la sociedad.⁶⁵

En el segundo punto, y tomando en cuenta que en realidad presenta el régimen político, se han impulsado reformas a la forma de relación política existente entre la sociedad y el estado a través del conjunto de instituciones políticas y de gobierno con relación a su participación, elección y desempeño del poder de manera integral.

En otros términos, nos referimos a las formas de elección de los titulares de los poderes públicos estatales y su interrelación y el ejercicio con los niveles de gobierno. Asimismo, a los mecanismos de participación político-electoral y su

⁶⁵ Véase Aguilar Villanueva, Luís F., "Gestión gubernamental y reforma." Op. cit., p. 144.

acceso a ellos por parte de una sociedad mas abierta e informada en las opciones políticas, la integración plural de demandas y el establecimiento legal bajo un cuerpo de legislación electoral contable, así como institucional producto de los valores, interés y costumbres que tanto el estado como la misma sociedad requieren para su funcionamiento público y político.

Estas últimas consideraciones nos señalan el tercer nivel, relacionado con la consumación de leyes fundamentales plasmadas en la constitución política del estado, y su vinculación en la práctica mediante el ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos; así como al ámbito y desempeño de los poderes regulatorios estatales frente a una sociedad mas involucrada, cuestionante y participativa en los rubros prioritarios del país.

De manera global, y no obstante los análisis existentes sobre las formas, estilos e incertidumbre que enfrentan los actuales procesos de reforma estatal y de democratización⁶⁶, consideramos, por un lado existe la tendencia y orientación hacia una nueva articulación institucional entre el Estado y la sociedad. De igual forma, hacia nuevas actitudes y capacidades de acción de gobierno en sus procedimientos y mecanismo de tomas de decisiones y gestión pública; de ahí que los impulsos que sean dado en éstos. Hoy día toman una importancia creciente en el terreno material y concreto frente al reclamo de los diversos grupos y organizaciones sociales, a sus intereses y demandas comunitarias dentro del Estado.

Con este énfasis, los actuales procesos de reforma estatal dentro del contexto mexicano implican modificar el comportamiento de sus instituciones en función de los retos que enfrenta la vida social, política y económica. Asimismo, involucra revisar los medios de gobierno diseñado, formulados e implementados en el espacio del desarrollo público, democrático y del bienestar común; ya que éstos en una gran parte, permiten orientar las tareas colectivas. Los consensos

⁶⁶ Véase por ejemplo la argumentación que realiza Soledad Loaeza en el sentido de que los actuales procesos de democratización atraviesan por una serie de contrastes e incluso contradicciones en los intentos de cambio y procesos de democratización, en "La incertidumbre política mexicana" en Nexos Núm. 186. México, Año 16, Vol. 16, junio de 1993.

hacia el tratamiento de los asuntos públicos y el grado de participación política, así como la eficacia para absorber negociar y resolver conflictos sociales y políticos.⁶⁷

De acuerdo con Ricardo Uvalle, los procesos de reforma estatal actuales y de las capacidades de gobierno, así como la gestión pública (políticas públicas) poseen un horizonte amplio y "duro" de taladrar: por un lado,

"1) .. El Estado [y por tanto el régimen político] tiene que reformarse para eliminar disfunciones, ineficiencias e insuficiencias de su acción gubernamental; 2) revisar su misión con base en el proceso de mundialización, globalización e interdependencia; 3) abrir a la sociedad [...] y tomar en cuenta la participación de los ciudadanos; 4) abordar con inventiva los problemas sociales que, con la pobreza extrema y la exclusión social, son corrosivos y atentan contra [el orden y la estabilidad compartida] la vida de la sociedad; 5) replantear su relación con los nuevos movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales; 6) revisar sus capacidades oracionales y funcionales en términos de costos, eficacia y beneficios; 7) diseñar políticas de cooperación regional; 8) preservar mejor la vida económica la vida ecológica del planeta; 9) asimilar las aportaciones científicas y tecnológicas a favor del buen gobierno [y de la sociedad]; y 10) garantizar la adaptación flexible de los sistemas políticos a los nuevos

⁶⁷ Véase Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones actuales del Estado..., Op. cit. p. 72.

requerimientos de orden y la institucionalidad democrática".⁶⁸

Por el otro, y en función de la acción y capacidades gubernamentales, el papel que juega las tareas de profesionalización del servicio público, el cambio organizacional individual o grupal, el diseño y ejecución de planes y políticas acorde a las necesidades y demandas, así como los recursos disponibles hacia un asunto determinado, todo ello con miras a fortalecer los procesos a fortalecer los procesos de gobierno, resulta de suma importancia y vitalidad en la conformación de los procesos de reforma estatal en nuestro país.

Finalmente, y como ya se ha expuesto anteriormente la trascendencia que adoptan las políticas públicas dentro de la dinámica estatal y gubernamental plantean la posibilidad de reivindicar las vida pública y política del estado y la conducción de la sociedad misma bajo tendencias cada vez mas abierta, participativas, diferenciadas e incluyentes; de ahí que sea necesario, en el caso mexicano, considerar en los procesos de reforma estatal propuestas donde se involucren y retomen los intereses, valores, ideologías, necesidades, inquietudes, propuestas, demandas, costumbres, problemas, derechos y obligaciones comunes, de manera integral y a fin de propiciar un cambio político, institucional y cultural dentro de lo que representa la vida en común y el gobierno de lo público.

⁶⁸ Ibid., p. 74-75.

CAPITULO III

ENFOQUES TEORICOS DE LA ECONOMIA INFORMAL EN MEXICO

3.1 Aspectos teóricos sobre la conceptualización y factores de la economía informal en México.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial hizo su aparición un nuevo tópico de investigación e interés económico y político a nivel mundial, al que se le empezó a denominar "mercado negro", "fuera de registro", "economía subterránea", "economía marginal" y "economía informal" entre otras, a la existencia cada vez mayor de un sistema productivo que incorporaba a un gran número de grupos y personas en la elaboración, circulación y consumo de bienes y servicios, en su mayoría sin conocimiento directo del gobierno.⁶⁹

Tanto en países avanzados como en vías de desarrollo, durante la posguerra, se empezaron a gestar iniciativas académicas y de gobierno para el estudio y definición del conjunto de actividades informales desarrolladas al interior de cada una de las economías de las naciones y dentro de sus condiciones y factores propios de desarrollo. En este sentido, en los últimos cuatro decenios las labores informales en México han cobrado una importante presencia en el conjunto de la economía mexicana, por tal motivo, se ha convertido en uno de los campos actuales de estudio que ha merecido la atención de los ámbitos públicos y privado en el proceso, elaboración e implementación de políticas públicas económicas y sociales para su control y solución.

De tal forma, el propósito de este capítulo es abordar algunas de las principales conceptualizaciones teóricas que se han formulado en los núcleos académicos y oficiales de gobierno, principalmente en Latinoamérica, entorno a la

⁶⁹ Smith, Estelle, "La Economía Informal" en Economía Metropolitana Núm. 2, México, Fundación D.F., Cambio XXI, Vol. 1, abril de 1993, p.1-14.

noción del sector y/o economía informal. Posteriormente, se plantean algunas concepciones y factores políticos-económicos, así como características que en México coadyuvaron al desarrollo de la informalidad.

3.2. Antecedentes teóricos sobre la Informalidad

La mayor parte de los estudios realizados en las últimas cuatro décadas sobre la noción de la informalidad en la economía, buscan centrar la explicación del fenómeno con base en una serie de enfoques teóricos y consideraciones empíricas que, de manera general, coinciden en la dificultad existente de homogeneizar las bases, los criterios y las características del objeto de estudio, así como la dinámica en que se presenta y desarrolla en cada país.⁷⁰

En América Latina encontramos una serie de planteamientos que ubican y definen diferentes conceptos como economía informal, economía marginal, ejército de reserva excedente, polos marginales entre otros, con base en las condiciones económicas y demográficas observadas en la región al término de la Segunda Guerra Mundial. Así, generalmente las nociones sobre el origen de la informalidad consideran su gestación durante la etapa de la posguerra donde la población en América Latina, como en otras regiones del tercer mundo, aumento a tasas y niveles impresionantes de crecimiento.

Según cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la tasa de crecimiento regional mas alta tuvo su lugar en un período de tan solo cinco años, de 1960-1965, en el que se alcanzó un promedio anual de 2.9% y 3% en países como Brasil, Costa Rica, México y Venezuela.⁷¹ Lo anterior trajo como resultado un mayor dinamismo en el crecimiento de la fuerza de trabajo, al tiempo

⁷⁰ Un trabajo importante que coincide con esta premisa y que analiza a la región de América Latina se encuentra en Achatan, J., Pass, D., y Álvaro Orsatti (Comps.), *El sector Informal en América Latina. Una selección de perspectivas analíticas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Fundación Friedrich Naumann, 1991.

⁷¹ Véase Portes, Alejandro y Richard Schauffler, "De la mano de obra excedente a la empresa dinámica: perspectivas de competencia del sector informal latinoamericano" en *Estudios Sociológicos* Núm. 33. México, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Vol. XI, septiembre-diciembre de 1993, p. 817-849.

que las políticas estatales en materia de desarrollo económico mostraron una fuerte inclinación y prioridad urbana.

Como en México, la mayoría de las naciones de Sudamérica y el modelo de industrialización económica adoptado por la vía de las políticas de sustitución de importaciones promovido durante la posguerra, tuvo como consecuencia un alto crecimiento económico y urbano, donde el desarrollo de la industria doméstica mediante la protección de aranceles elevados, los acuerdos e inversiones estatales en determinados sectores productivos, permitieron fomentar una industria altamente creciente y dinámica.

En gran parte, el proceso de inversión económica e industrial se concentró en una o dos ciudades de cada país y en zonas y áreas con una amplia infraestructura central y comercial. Este proceso daría lugar a una corriente masiva migratoria de habitantes de las zonas rurales a las urbanas, que en el caso de nuestro país, se produciría un crecimiento poblacional impresionante, ya que de 19.6 millones de habitantes registrados en 1940, se pasaría drásticamente a 48.8 millones en 1970, y acerca de 80 millones en 1990.⁷²

Según Alejandro Portes y Richard Shauffler, el modelo cepalino de sustitución de importaciones latinoamericanos resultó ser marcadamente centrípeto en sus consecuencias demográficas y, por lo tanto, en la magnitud creciente de la fuerza laboral. En 1959 América Latina era un continente básicamente de habitantes rurales, donde más de la mitad de la población activa vivía en el campo y la mayor parte de la fuerza de trabajo disponible la constituían los campesinos y granjeros.⁷³

Con esta dinámica, el crecimiento poblacional en la región y el incremento de la fuerza de trabajo mostró hacia finales de la década de los años ochenta niveles de urbanización semejantes a los países desarrollados, en contraste con lo

⁷² Bustamante Lemus, Carlos, Crecimiento metropolitano y políticas urbanas, 1970-1992 en Bassols Batalla, Ángel y Gloria González Salazar (Compd.) Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa. México, Instituto de Investigaciones Económicas –UNAM, 1993, p. 128-153.

⁷³ Op.cit., p. 818.

observado en determinados países en materia de política de ingresos, desarrollo económico y social. En palabras de Portes y Shauffler, en naciones como Brasil, Colombia, Perú y México, las tendencias migratorias y las tasas demográficas fueron mucho más dramáticas entre 1950 y hacia 1990, alcanzándose promedios de entre 70.5 y 76.0 por ciento de la población urbana total.

Sin embargo, y no obstante un crecimiento económico record después de la Segunda Guerra Mundial con el modelo de sustitución de importaciones y las nacientes zonas industriales, éstas fueron sobrepasadas por la oferta de fuerza laboral disponible de inmigrantes. En este orden, con la dinámica económica y demográfica registrada desde los años cuarenta por ejemplo en México, así como la creciente intervención del Estado para expandir y mejorar la infraestructura, se observó no solo una amplia movilidad de fuerza laboral de las zonas rurales a las urbanas, sino también el surgimiento de actividades económicas entre los grupos de los centros urbanos al margen del control gubernamental.⁷⁴

En contraparte con los anteriores planteamientos Estellie Smith señala, que entre las concepciones y antecedentes sobre la informalidad, es común encontrar definiciones vigentes que aseguran su origen y desarrollo como producto de épocas recientes, como los planteamientos de la posguerra. Sin embargo, para ésta la mayor parte de las actividades ordinarias y cotidianas informales tiene su referente en las propias vidas de quienes realizaban actividades privadas basadas en el hogar y la familia; en hechos de esa naturaleza bien conocidos por los sociólogos y antropólogos, sobre todo aquellos que han centrado su objeto de estudio en las sociedades campesinas y las complejas ciudades urbanas.⁷⁵

Con base en lo anterior, y no obstante los referentes históricos y antropológicos de la informalidad que señala Smith, uno de los antecedentes teóricos reconocidos sobre el fenómeno en la región latinoamericana es la presentada por la DESAL (Desarrollo Social para América Latina) durante los años

⁷⁴ Al respecto puede verse García, Brígida, "La importancia del trabajo no asalariado en la economía urbana" en Estudios Demográficos y Urbanos Núm. 12. México, El Colegio de México, 1988.

⁷⁵ Stellie Smith, Op. Cit.

sesenta, donde a partir del análisis sobre las condiciones empíricas, económicas y demográficas observadas en la zona, plantea una sociedad escindida en dos grandes sectores: el sector tradicional y el moderno.

En esta noción, el fenómeno de lo informal se presenta y desarrolla del paso de una fase a otra, al observar la cantidad de individuos caracterizados como "marginales", que no logran incorporarse al llamado sector moderno de la economía y que se identifican por sus rasgos sociales y culturales. En otras palabras, por marginal se conceptualiza a la exclusión de las masas poblacionales migratorias de la economía urbana moderna, y en este sentido, la informalidad sería un fenómeno característico del paso de la etapa de condiciones previas para el impulso inicial a la del impulso inicial.⁷⁶

Según Fernando Cortés, el papel que asignó la corriente Desaliana a los factores psicológicos y étnicos para definir grupos raciales y culturales y, por tanto, marginales fue retomada de la escuela Ecológica⁷⁷, así como de las teorías dualistas del desarrollo de Arthur Lewis y los manifiestos comunistas de Rostow.⁷⁸ De ahí la concepción e identificación de zonas y asentamientos irregulares en las periferias de las ciudades originadas por la migración a las urbes por la población rural.

Por su parte, Vanesa Cartaza señala que durante la década de los años cincuentas las concepciones modernizante y desarrollistas que imperaban en el ambiente de las economías latinoamericanas, ya veían a las sociedades netamente divididas en dos sectores, uno tradicional y otro moderno. En la dinámica de integración del primero hacia el segundo, difícilmente se podía lograr la incorporación de los flujos migratorios rurales al sector urbano al carecer de

⁷⁶ Véase Cortes, Fernando, "La Informalidad del sector Informal Extralegal" en Achatan J., Pass, D., y Álvaro Orsatti, Op. Cit., p.17.

⁷⁷ Sobre este punto es importante mencionar que se dieron varias concepciones sobre el propio término de marginalidad, algunos lo centraron desde factores antropológicos, históricos y culturales, como la Escuela Ecológica.

Para otros se relacionaría con aspectos netamente sociales. Otros platearían desde la visión clásica de la economía marxista, y finalmente, desde la noción del sector informal en la economía con los organismos internacionales como el Programa Regional de Empleo para Latinoamérica (PRELAC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT); sobre estas caracterizaciones consúltese Candia, José Miguel, "Pobreza y Subempleo ¿Grupos Marginales o Sector Informal?" en Revista Problemas del Desarrollo Núm. 20, s/1, julio-septiembre de 1989, p. 151-164.

⁷⁸ Cortés, Fernando, Op.cit. p. 18.

entre otras cosas, de una instrucción de los procesos de trabajo, así como de los valores comunitarios reconocidos por la sociedad moderna.⁷⁹

Por otro lado, y no obstante que para algunos autores como Stellie Smith el desarrollo del concepto Sector Informal o Economía Informal tiene raíces históricas muy antiguas, hacia la década de los años sesenta (en el contexto de la posguerra) se promovió la búsqueda de mecanismos de integración, estudio y solución de los llamados grupos marginales a través de las políticas formuladas e implementadas por los Estados y, en particular, por la DESAL en la región de Latinoamérica.

Así mismo, se interpretaría también durante esta década a la constante proliferación del fenómeno como un problema de marginalidad económica y urbana, producto de las consecuencias de las políticas públicas y de los procesos de industrialización de los modelos desarrollistas de los Estados, en donde México no fue la excepción en Latinoamérica.

En este orden, se empezaría a teorizar (entre los años 50tas y 60tas) sobre los procesos de integración de los grupos rezagados por el desarrollo y de los mecanismos de movilidad social y de planificación económica, a fin de impulsar un mayor beneficio y funcionamiento racional de la sociedad.

De esta manera, a partir de considerar al sector informal como el conjunto de actividades marginales no absorbidas por el sector moderno de la economía, los estudios se enfocarían desde la perspectiva marxista a la explicación de los procesos de desarrollo de las economías capitalistas dependientes y a las actividades que son y fueron centrales para la acumulación capitalista, principalmente aquellas actividades marginales que emplean a un sector de la población concebido como excedente relativo ó ejército industrial de reserva.⁸⁰

⁷⁹ Cartaya, Vanesa., "El confuso mundo del Sector Informal", en Nueva Sociedad Núm. 90, Caracas, Venezuela, julio-agosto de 1987, p. 76.

⁸⁰ Sobre este punto puede consultarse a Solís González, José Luis, "Reproducción social capitalista, fuerza de trabajo e informalidad en la periferia", en Schatan, J., Pass, D., Op.cit., pp. 41-57; y Mathias, Gilberto y Salama, Pierre, El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo, México, ERA, 1983.

Una segunda corriente de antecedente importante, es la formulada por la CEPAL(Comisión Económica para América Latina), donde a partir de los conceptos sociedad capitalista moderna y sociedad no capitalista calificada de subsistencia, ubicaría a los grupos pobres(o marginados) en razón de su incorporación en la lógica capitalista de producción y del mercado de trabajo, con base en la sustitución de importaciones manufacturadas, así como el aumento paulatino de la producción interna de productos, para lo cual, se requeriría la mano de obra empleada en el sector no capitalista de la economía.⁸¹

En esta lógica, es necesario destacar los planteamientos dependentistas sobre la marginalidad económica con base en la teoría marxista (como la que analizan Gilberto Mathias y Pierre Salama El Estado Sobredesarrollado, Op. Cit.), donde se señala el papel a nivel global que juegan las naciones latinoamericanas como proveedoras de materias primas hacia el exterior, lo cual genera al interior de sus economías y de su población los llamados “polos marginales”, en contraste con los “polos capitalistas” durante sus procesos de producción e industrialización. De ahí que se defina y demuestre que el sector informal se encuentre directamente subordinado a las actividades capitalistas formales, y dentro de esa dinámica, presente un relativo desarrollo autónomo.⁸²

En gran parte las concepciones antecedentes de la categoría sector informal, tanto de la DESAL como de la CEPAL, ubicarían dentro de la concepción de sujetos informales en los procesos de trabajo, a las propias actividades económicas dependentistas de los países, bajo los grupos y personas involucradas en el sector, ligado además a un ambiente de crisis económica y social en la población observada hacia la década de los años setenta. En este orden, Alejandro Portes y Richard Schauffler bien resumen algunas otras nociones identificadas durante ese período:

⁸¹ Mondragón Pérez, Angélica, El Comercio en las banquetas de tepito. Asociación de comerciantes establecidos del barrio. México, Tesis de Lic. En Sociología, FCPyS-UNAM, 1994.

⁸² Mathias y Salama, Op. Cit., 58-74.

"Para las décadas de 1950 y 1960 estaban ya en uso una serie de conceptos que identificaban dicho fenómeno {...} Un término popular fue el de "marginalidad", concepto empleado por distintas tendencias para calificar la exclusión de las masas migratorias de la economía urbana moderna {...} Desde la perspectiva marxista {...} se caracterizó a la masa marginal urbana como un "ejercito de reserva excedente" que rebasaba los requerimientos de reserva laboral de las economías del tercer mundo {...} Desde un punto de vista mas convencional, el economista Paul Bairoch se refirió al fenómeno, calificándolo de "sector terciario sobreentendido y anormalmente dilatado" {...} resultado directo de un crecimiento urbano excesivo relativo al nivel de desarrollo económico de los países del Tercer Mundo, proceso al que se le llamo de "hiperurbanización".⁸³

Así, podemos señalar que en América Latina el fenómeno de la informalidad es conceptualizado con antecedentes desde diferentes ángulos y conforme a la situación social y económica de la población urbana. De igual forma, como al impulso de los procesos de industrialización y urbanización acelerada de los países latinoamericanos desde los años cuarentas hasta los setentas, época vigente de las políticas de sustitución de importaciones.

Por otro lado, pensamos que en los diferentes planes macroeconómicos implementados en el continente, la disminución y/o control del sector informal si bien ha estado presente en las agendas de gobierno de los diferentes países, parece ser que éstos han postergado sus acciones concretas ante el revés que

⁸³ Op. Cit., p. 821-823.

han producido en la población sobre todo a partir de los años ochentas, las medidas de política económica; y de manera generalizada ante la profundización de la crisis económica en la región. Con estos primeros acercamientos en la comprensión sobre la noción de la informalidad, cabe destacar la existencia de otros enfoques académicos e institucionales a nivel latinoamericano y dentro del marco del desarrollo capitalista de los países, los cuales serán expuestos a continuación.

3.3. Principales corrientes teóricas sobre la noción del Sector Informal en la Economía.

Los principales enfoques que buscan explicar el funcionamiento y articulación de los mercados de trabajo bajo la dicotomía formal e informal, en la actualidad constituyen trabajos que centran la explicación sobre los efectos de los modelos desarrollistas de los Estados y de sus procesos de industrialización en la sociedad.

Como se vio, en gran medida los aportes conceptuales entre 1940 y 1970 sobre el sector informal destacan su origen como producto de los factores demográficos y económicos de los países latinos, mismos que de acuerdo a sus condiciones propias de desarrollo las nociones han identificado desde poblaciones marginales, tradicionales o rezagadas al conjunto de individuos que no forman parte del sector moderno de la economía. Sin embargo, a inicios de la década de los setenta y ochenta comenzaron a gestarse explicaciones alternativas provenientes de estudiosos latinoamericanos en círculos académicos y organismos internacionales, principalmente. Aquí solo presentaremos algunos enfoques que creemos son algunos de los mas representativos en la explicación específica del sector, para después ubicar las nociones que se han planteado en el caso de México.

3.3.1. El enfoque de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

De acuerdo con Vanesa Cartaya, a inicios de la década de los setenta, en 1972, se popularizó y uso la categoría "Sector Informal" fomentado por la organización Internacional del Trabajo (OIT), a partir de un informe presentado sobre Kenia. En América Latina se ha difundido a través del PRELAC (Programa Regional de Empleo para América Latina) y su máximo exponente Víctor Tokman.⁸⁴

En su noción, se establece la clasificación de los grupos marginados con base en las características técnicas de las unidades productivas de trabajo y la "autogeneración" de los mismos, como respuesta al excedente de fuerza laboral.

Así, destaca que ante la no absorción de la fuerza de trabajo disponible o ante la imposibilidad de su inserción en el sector moderno de la población marginada producto en gran medida de los procesos de industrialización y de la migración campo-ciudad, éste sector se constituye y se orienta hacia la búsqueda de alguna fuente de ingresos a través de la "autogeneración" de empleos.

En este sentido para la corriente de la OIT, las características que se observan en este proceso y desarrollo del sector son:

"-Bajos índices de la relación capital/trabajo, uso de tecnologías relativamente simples, intensivas en mano de obra y generalmente de baja productividad, con una débil división técnica del proceso productivo.

⁸⁴ Véase Tokman, Víctor. "El Sector Informal; quince años después", en Trimestre Económico, México.FCE, julio-septiembre de 1987, p. 513-536; "El imperativo de actuar. El sector informal hoy", en Nueva sociedad Núm. 90, Caracas, julio-agosto de 1987. p. 93-105.

-Una escala relativamente pequeña de operaciones, tanto en lo que respecta a los volúmenes de ventas como a los volúmenes de trabajadores.

-El propietario de los medios de producción trabaja directamente en la unidad productiva y recurre frecuentemente al trabajo de otros miembros del grupo familiar, aunque eventualmente recurra al empleo de trabajadores asalariados.

-Aprovechamiento de relaciones familiares y de amistad suele sustituir al precario acceso a los mecanismos de apoyo del estado, a la vez que frecuentemente también escapan a su control.

-Sus formas de vinculación, tanto a los mercados de factores como productos los obliga a comprar a precios relativamente altos y a vender a precios relativamente pequeños. Lo que deriva de una frecuente inserción en mercados competitivos en la base de una pirámide de oferta dominada por oligopolios concentrados.

-Como consecuencia de lo anterior, estas unidades se ven en la imposibilidad de acumular excedentes reinvertibles y, por lo tanto, en la mayoría de las veces reproducen precariamente su

existencia remunerando de la misma manera a sus trabajadores.”⁸⁵

Con estas caracterizaciones socio-económicas, el enfoque de la OIT-PRELAC considera necesario para entender y operacionalizar el concepto distinguir dos dimensiones: por un lado, la utilización de tecnologías simples y de mano de obra con bajos niveles de calificación y, por el otro, la localización en mercados competitivos y oligopólicos que determinan la facilidad de acceso al mercado.

Finalmente, propone revisar y adecuar las normas y procedimientos de participación del Estado a través de una capacitación de este sector en desventaja con el formal, teniendo en cuenta de manera empírica la existencia de estas formas de producción. Así mismo, se plantea hacer más eficaz su presencia a fin de evaluar e implementar políticas sociales enfocadas hacia el empleo y a mejorar los ingresos de los grupos marginados y pobres de la población.

3.3.2. El enfoque neomarxista.

Un segundo enfoque de carácter teórico impulsado por especialistas latinoamericanos calificados de neomarxistas como Alejandro Portes, Manuel Castells y Rober Boyer entre otros, atribuyen a la categoría de Sector Informal muchos de los rasgos dependentistas que se tienen de la concepción de “polos marginales” y “polos capitalistas”.

En gran parte, interpretan al sector como una continuidad y reproducción, así como una expresión funcional y necesidad inherente al sistema capitalista actual, por mantener niveles aceptables de acumulación económica y tasas de ganancia. Como se apuntó, el sector informal se encuentra aquí subordinado a las

⁸⁵ Cartaya, Op. Cit., p. 81.

necesidades de acumulación de capital (nacional e internacional) y, por lo tanto, carece de un pleno desarrollo autónomo.⁸⁶

Para Vanesa Cartaya, el enfoque neomarxista plantea “la funcionalidad del sector informal únicamente como medio para reducir los costos de producción asociados a la gestión de la mano de obra y para evitar riesgos inherentes a determinados mercados de factores o productos.”⁸⁷

De una forma u otra, consideramos que para éste enfoque el desarrollo del sector informal se encuentra plenamente vinculado a la dinámica actual de los procesos de producción de forma subordinada. Además de que representa una continuidad en el proceso económico, más que una división de sectores diferenciados en los procesos productivos, éste forma parte de las estrategias de las empresas capitalistas para abaratar costos entre los que se encuentra la situación jurídico-legal de los trabajadores.⁸⁸

En resumen, el enfoque neomarxista coincide el desarrollo de la informalidad en la economía como un rasgo inherente al funcionamiento del sistema capitalista actual, ligado a los cambios ocurridos de crisis en los procesos de producción y acumulación de capital hacia las décadas de los años setenta y ochenta en el sistema capitalista mundial. Así mismo, puntualiza que la economía informal no representa una condición solamente individual, sino un proceso económico generador de ingreso grupal, y que además, no se encuentra regulado por las instituciones de las sociedades capitalistas actuales.

⁸⁶ Véase sobre este punto la parte de Fuerza de Trabajo y Sector Informal en Solís González, José Luís, “Reproducción de la fuerza de trabajo...” en Schatan, D., Op. Cit., p. 49.

⁸⁷ Op. Cit., p. 82-83

⁸⁸ En gran parte, en algunos trabajos de Portes y Castells se define como Sector Informal a: “la suma total de las actividades de obtención de ingresos de los (trabajadores), excluyendo aquellas que involucran el empleo contractual y legalmente regulado. De ahí que, éste “sea heterogéneo y abarque actividades como la subsistencia directa, la producción y el comercio de pequeña escala, y la subcontratación de empresas semiclandestinas y trabajadores caseros.” Véase Mondragón Pérez, Angélica, Op. cit., p.7

3.3.3. El enfoque sobre nuevas formas de organización del trabajo.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los países desarrollados existe la tendencia a explicar los fenómenos y actividades informales, a partir de los factores institucionales y estatales en los procesos de producción capitalista, las formas de utilización de la mano de obra de las empresas y los patrones de consumo de la población. De manera general, el enfoque siguiendo a Vanesa Cartaya, se apoya en la existencia de nuevas formas de organización de los procesos de producción y de los mercados de trabajo en los países desarrollados, donde la introducción de nuevas tecnologías para la producción del capital han permitido una producción en masa por medio de líneas y mecanismos de ensamblaje diversificados en diferentes industrias de las naciones subdesarrolladas.

En otras palabras, la crisis económica iniciada desde los años setenta y hasta la actualidad originó que las empresas tomaran medidas para adecuarse a la caída de la demanda y evitar reducciones en su tasa de ganancia. Por lo que se recurrió a la transferencia de plantas y técnicas ahorrativas en trabajo, robotización, productividad de los trabajadores e informalización instalada en países periféricos. En esta visión la informalidad se relaciona con las estrategias seguidas por el capital en los centros desarrollados para alcanzar un mayor grado de adaptación a las fluctuaciones de la demanda y minimizar costos dentro del proceso productivo entre el capital y trabajo.

Por otro lado, Néstor de Buen señala que en la denominada "sociedad posindustrial" el término sector y/o economía informal presenta diferentes características a partir de un desempleo tecnológico generado. Sin embargo, éste no representa un factor determinante del desempleo en general, ya que es un fenómeno transitorio al interior y exterior del proceso productivo que solo de esa

forma generaría trabajo y actividades informales entre la población, en función de la elasticidad de la industrial en la economía.⁸⁹

Así, en la actualidad persisten a nivel de los países desarrollados como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá entre otros, un conjunto de formulaciones teóricas que explican la proliferación de actividades y relaciones de trabajo calificadas como "Economía Negra" y "Subterránea", como respuesta de las empresas y sus procesos de trabajo a la crisis mundial capitalista, cuyas consecuencias "transitorias" se debe entre factores a la caída de la productividad e inestabilidad de la demanda. De ahí la búsqueda de nuevas formas de organización del trabajo y de la gestión de la mano de obra disponible y flexible, esto es: ajuste de equipos a una demanda variable, adaptabilidad de los trabajadores a tareas variables y por tiempo definido, posibilidad de variar ámbitos de empleo y la duración del trabajo en función de la coyuntura, sensibilidad de los salarios a la situación coyuntural de las empresas y del mercado de trabajo.⁹⁰

Asimismo, un elemento central sobre este enfoque radica en el cambio de concepción sobre la producción y las relaciones de trabajo, donde existe la posibilidad de "subcontratación" de mano de obra disponible a través de redes de pequeñas empresas al margen de las disposiciones oficiales de gobierno, por los cambios y modificaciones a nivel mundial que presenta la dinámica capitalista.

Lo anterior conduciría a una probable institucionalización de una "nueva relación salarial" diferente del trabajo asalariado estable considerado en la industria y producción moderna. En palabras más simples, a la incorporación a empresas y actividades (informales) por medio de la subcontratación de trabajadores inmigrantes, hombres, mujeres y, general, hacia todos aquellos en que las necesidades privadas obligan a aceptar condiciones de trabajo menos favorables para el trabajo humano. Finalmente, cabe señalar que esta noción resulta suficientemente relativa y contrastante para algunos países latinoamericanos (la cual, sin embargo posee características mas de sobrevivencia

⁸⁹ Buen Lozano, Néstor De. "Trabajo Formal y Trabajo Informal" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado Num. 23. México, Facultad de Derecho-UNAM, mayo-agosto de 1990, p. 403-419-

⁹⁰ Cartaya, Vannesa. Op.cit., p. 83

que de un trabajo formal eventual) ante los diferentes mecanismos y funcionamientos contextuales del mercado, el peso de la intervención estatal, así como las relaciones laborales corporativas y de control político existentes en el continente.

3.3.4. El enfoque neoliberal

Una cuarta noción con una amplia tendencia política dentro del análisis, involucra la presencia del Estado dentro del contexto de las políticas neoliberales en los años ochentas en las actividades económicas informales desarrolladas por el economista peruano Hernando de Soto.⁹¹ En su propuesta, de revisión obligada, se analiza y se comprueba de manera empírica en el Perú, la "excesiva" presencia del estado y del conjunto de reglamentaciones gubernamentales en el libre desenvolvimiento dentro de la lógica del mercado y, por lo tanto, en la facilidad de entrada al sector formal.

Asimismo, destaca a este proceso, como un resultado del mercantilismo, así como a la fase de desarrollo capitalista en que se encuentran las economías latinoamericanas. De esta manera, en su concepción se considera al sector informal como:

"...una categoría analítica creada con base en la observación empírica del fenómeno. No son informales los individuos, sino sus hechos y actividades. La informalidad no es tampoco un sector preciso ni estático de la sociedad, sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden sus beneficios. Solo en

⁹¹ De Soto, Hernando. El otro Sendero. La revolución Informal. México. Editorial Diana. 1991.

contados casos la informalidad implica no cumplir con todas las leyes; en la mayoría desobedecen disposiciones legales precisas..." ⁹²

En este orden, las bases que plantearía el economista peruano Hernando de soto se centraron en la referencia empírica de casos (vivienda, transporte y comercio informal) e investigaciones econométricas, de lo cual, se dedujo que los inmigrantes rurales a las zonas urbanas del Perú se convirtieron en informales no solo por la falta de mecanismos de sobrevivencia, sino por las barreras, limitaciones e impedimentos del Estado mercantilista e interventor en la sociedad.

De acuerdo con Portes y Schauflier, la indiferencia popular hacia las restricciones estatales legales condujo a una desreglamentación de facto de la economía, donde la informalidad representa, más que un mecanismo de sobrevivencia en respuesta a una insuficiente creación de empleos, la irrupción de fuerzas del mercado "reales" en una economía aprisionada por una reglamentación mercantilista.⁹³

En otras palabras, las trabas al libre juego de la oferta y la demanda obligó a las empresas, grupos e individuos a evadir los controles y disposiciones oficiales, mediante el establecimiento de actividades económicas no registradas o declaradas ante el gobierno. Dentro de este proceso, autores como Matos del Mar, coinciden al sector informal como el resultado de la ausencia del Estado en el desenvolvimiento de las actividades económicas, así como en el desarrollo popular donde se dan estrategias propias de trabajo y sobrevivencia.

En concreto, las referencias neoliberales atribuyen la presencia del Estado en el desarrollo de las actividades informales a la forma y los mecanismos de participación gubernamental en la identificación, control y reglamentación en las diferentes actividades económicas.

⁹² Ibidem, p. 12-13.

⁹³ Op.cit. p. 825

Cabe señalar, que en gran parte estos planteamientos de De Soto resultaron de una gran influencia dentro de los círculos académicos y políticos de los países, en el marco del cambio del modelo intervencionista de Estado a los inicios y profundización actual del modelo neoliberal.

A manera de resumen, sobre las nociones teóricas anteriores y considerando que no existe una única y exclusiva definición sobre el Sector Informal, entre las perspectivas principales para el estudio del sector se encuentran, según Dagmar Raczynsky⁹⁴, indagar el fenómeno por medio de: a) el aparato productivo; b) a través de los mercados laborales; y c) por medio de indicadores empíricos de ingreso y bienestar social.

En el primero, los elementos principales son el potencial productivo y el crecimiento de las actividades económicas, aquí el sector informal representa al conjunto de unidades o empresas con determinadas características que se relacionan con algunos insumos del sistema económico y, por lo tanto, tienen que ver y se vinculan con el Estado.

En la segunda visión, el problema principal reside en la falta de empleo y la relativa absorción de mano de obra de trabajo. En este caso el sector informal es el subconjunto de la población económicamente activa o de sus ocupaciones.

En el tercer punto, se señala al sector como aquella parte de la población que se encuentra por debajo de los niveles de bienestar social, y por lo tanto, recurre a la práctica de las actividades informales para sobrevivir.

3.4. La economía informal y su concepción actual en México.

En lo que respecta al caso específico de México, durante la última década las nociones, investigaciones y los trabajos empíricos sobre el fenómeno han sido

⁹⁴ Raczynsky, Dagmar, "sector informal urbano: algunos problemas conceptuales" citado por Bustamante, Carlos "Aspectos relevantes del Sector Informal" en Bassols Batalla, Ángel y González Salazar, gloria (Comps.) Zona Metropolitana de la Cd. de México, Op. Cit. P., 248.

realizados desde un enfoque cuantitativo por la iniciativa privada a través de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP).⁹⁵

Para el primero, se entiende y se califica con el término de Economía Subterránea “al conjunto de actividades a través de las cuales se realizan diversas transacciones de bienes o servicios que, pese a que se conoce su existencia por parte de las autoridades, no se registran en las estadísticas e indicadores nacionales como el PIB.”⁹⁶

Por otro lado, el CEESP señala que aunque el término representa un concepto que aparece cada día con mayor frecuencia en la literatura económica, se entiende “como el Producto Interno Bruto (PIB) no registrado o subregistrado en las estadísticas oficiales, asociado con un nivel dado de carga fiscal.”⁹⁷

De esta manera, para ambas posiciones el concepto es empleado en diversos estudios donde la principal característica que se atribuye a la práctica de las actividades informales es su no inclusión en las estadísticas o cuentas nacionales de la economía del país, es decir, dentro del producto interno bruto.

Por otro lado, cabe mencionar que estas dos instituciones privadas conforme a sus intereses económicos y orientación política dentro del análisis califican una variedad de actividades informales de manera homogénea y general, excepto la CANACO, quien en sus estudios particularmente sobre el Comercio Informal en México le da un mayor peso, en razón de su naturaleza como organismo representante del comercio formal en nuestro país.

Así, mientras el CEESP destaca que en la economía subterránea se encuentran entre otras actividades:

⁹⁵ De acuerdo con Portes y Schauffler, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) en México, estimó la dimensión de la economía subterránea del país entre 1970 y 1985, con base en elementos macroeconómicos. El PIB registrado nos da de esta manera la proporción relativa de la economía nacional que tales actividades representan.” Op. cit. p. 828-829.

⁹⁶ Cámara Nacional de Comercio, “El comercio ambulante en la Ciudad de México”, en Revista Decisión Núm. 109, México, CANACO, 1988. p. 25-37.

⁹⁷ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, La Economía Subterránea en México. México. Ed. Diana. 1990, p. 13-15.

“-trabajos o empleos que son remunerados en efectivos y que evaden el pago de impuestos y/o las contribuciones a la seguridad social;

-contrabando de mercancías;

-trabajos de inmigrantes ilegales;

-tráfico de drogas, tabaco y alcohol;

-Operaciones de trueque de bienes y servicios;

-prostitución;

-préstamos realizados fuera del mercado financiero normal;

-transacciones de bienes y servicios no reportados a la autoridad fiscal (compra de automóviles usados, casas, etc.);

-sub o sobre facturación de exportaciones e importaciones;

-corrupción”.⁹⁸

Para la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) en cambio, las actividades que incluye la Economía Informal se desarrollan dentro de todos los sectores que funcionan en el sistema económico nacional esto es los sectores agropecuario, industrial y de servicios, en los que se identifican: “contrabando de mercancías, juegos ilegales, créditos fuera del mercado financiero, transacciones de mercancías no declaradas, tráfico de drogas, operaciones de trueque de bienes o servicios y el comercio ambulante, principalmente.”⁹⁹

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ CANACO “La economía Subterránea...”, (subrayado nuestro) Op. cit., p.26.

Con base en lo anterior, y sin tratar de profundizar en el debate teórico existente y caracterizaciones socioeconómicas entre los trabajos anteriormente señalados, se considera, por un lado, que existe una heterogeneidad de elementos que involucran al fenómeno de la informalidad como: una noción que se desarrolla y observa de manera empírica; donde las principales unidades de análisis son: los sujetos económicos, las actividades económicas marginales, las unidades de producción, las microempresas económicas, etc., y que existe, por diferentes causas, la práctica desarrollada por grupos e individuos al margen de la ley.

Por otro lado, se entiende que este sector no se inscribe en una esfera específica de la economía, sino en actividades y, sobre todo, en las necesidades y demandas sociales generadas por la población en las últimas décadas, de ahí las tendencias teóricas de interpretación.

De igual forma, en lo que respecta al uso del concepto se muestra un universo bastante amplio de definiciones respecto de las actividades informales, mismas que son agrupadas de una manera muy generalizada y en función del propio progreso económico de los países.

Si bien, es cierto que en la práctica la informalidad se realiza en algunos casos en su modalidad de comercio, vivienda, y transporte informal entre otras, en la identificación de la prestación de bienes e intercambio de servicios al margen de las disposiciones legales del gobierno, es necesario delimitar dentro de las agendas y políticas gubernamentales aquellas que se realizan con un claro objetivo de subsistencia y protección familiar y, por el contrario, presionar y descalificar totalmente aquellas que van en contra del orden y bienestar social, así como de los intereses económicos federales, estatales y locales de las naciones.

En el caso de México, "es tiempo de reconocer las múltiples causas a que responden estas actividades, no solo suscritas a políticas estatales y al desarrollo de la lógica capitalista. Gran parte de ellas responden a la necesidad de

subsistencia familiar y a las formas del propio desarrollo de la convivencia social, urbana y familiar.”¹⁰⁰

Así, en la definición del fenómeno es difícil ubicar solo una causa, ya que en parte su proliferación obedece al desarrollo económico del país y a las políticas sociales impulsadas desde el Estado en los últimos sexenios e incluso a la naturaleza de la acción estatal mediante el régimen político. Por lo tanto, las causas y factores son múltiples en las formas de trabajo y dentro de las relaciones que el ámbito político-económico adoptan el Estado y la sociedad civil.

3.5. Antecedentes y factores de desarrollo de la informalidad en México.

El origen de las actividades informales en México nos remonta a épocas muy antiguas desde el surgimiento de las primeras organizaciones sociales que existieron en nuestro territorio con una rica diversidad cultural, económica y política en la que prevalecieron una amplia gama de sistemas distributivos comerciales y fiscales, hasta la época actual de rigurosos controles y reglamentaciones estatales. Para mencionar solo algunas, basta recordar el impresionante florecimiento de la cultura maya en el sur y la gran organización azteca referente histórico de la actual capital del país en el centro, ambas durante la etapa prehispánica.

En esta línea, puede constatarse entre las memorias, crónicas y relatos de la época el conjunto de actividades económicas, que desde ese período escapaban al control fiscal y/o alguna forma de reglamentación estatal, y que podrían considerarse como informales.¹⁰¹

¹⁰⁰ Mondragón Pérez, Angélica. El comercio en las...Op. cit., 16.

¹⁰¹ Al respecto puede verse la crónica de Bernal Díaz del Castillo, en La Historia Verdadera de la conquista de la Nueva España, México, Ed. Porrúa, 1986, p. 171.

Sin embargo, es a partir del México colonial y después de consumada la independencia, donde la práctica de las labores informales como el contrabando, la venta de mercancías, y el comercio ambulante entre otras, proliferaron altamente; en parte por la situación de los gobiernos en conflicto, así como el desarrollo inestable de la economía y al sobreproteccionismo comercial.

De esta manera, es hasta la etapa del México contemporáneo y al término de la Segunda Guerra Mundial donde se da, entre otros órdenes, un impulso acelerado al desarrollo económico y por ende a las transformaciones económicas y sociales del país. En este contexto, comienzan a gestarse las bases actuales del crecimiento a nivel mundial de las actividades comerciales tanto formales como de manera relevante del llamado Sector Informal de la economía.

En México, podemos identificar diferentes períodos que coadyuvaron al desarrollo de la informalidad, y que hoy, son referentes básicos en la explicación de su existencia en la actual sociedad mexicana.

Durante la etapa que va de 1940 a 1970, el Estado asumió la rectoría económica del país; su política intervencionista fue creciente en todos los ámbitos, impulsando el desarrollo del sector social y de la economía mixta.

Para Javier Aguilar, el Estado asumió el papel de promotor de la política social, distribuyó beneficios entre obreros, campesinos, clases medias e incluso militares; de igual forma los pequeños, medianos y grandes empresarios nacionales y extranjeros obtuvieron considerables beneficios de las políticas estatales en sus respectivos ámbitos económicos.

En gran parte, el papel del estado mantuvo un amplio consenso entre las clases sociales al asumir su papel corporativo mediante el partido oficial, manteniendo así más de tres décadas de hegemonía y estabilidad política y social.¹⁰²

¹⁰² Aguilar García, Javier, "El Estado mexicano, la modernización y los obreros", en Alonso, Jorge, Aziz, Alberto y Tamayo, Jaime (Coords), El Nuevo Estado Mexicano, Estado, actores y movimientos sociales. México, Nueva Imagen, Tomo III, 1992, P. 37.

No obstante lo anterior, el Estado empieza a tener problemas de consenso con los diferentes actores sociales dentro del sistema político, ante las prácticas políticas tradicionales del partido oficial para responder a las demandas sociales y políticas de la población, más aun, ante los intereses económicos del capital trasnacional en ascenso.

Asimismo, algunos autores señalan que el Estado se enfrentó al llamado "surgimiento" de la sociedad civil, durante los años sesentas y setentas, conformada por los diferentes movimientos sociales generados por estudiantes, partidos políticos, sindicatos autónomos y oficiales, así como los movimientos urbano-populares, quienes mostraron un total descontento y rechazo al contenido populista y selectivo de los programas gubernamentales, así como a las tendencias tecnocráticas y planificadoras estatales.¹⁰³

Por otra parte, durante los años sesentas y setentas se inició un proceso paulatino de descapitalización del sector rural y, por lo tanto, un mayor porcentaje de la población se desplazó hacia los grandes centros urbanos ya en constante crecimiento desde la década de los cuarentas, producto de la recesión económica capitalista. En este sentido, la economía empezó a dar signos de inviabilidad y mostró fuertes inclinaciones al estacionamiento.

Durante el decenio del setenta la principal característica de la economía mexicana fue el estancamiento con inflación. Esta situación "se reflejó principalmente en un menor crecimiento económico, rápidos incrementos de los precios de los productos de consumo no duradero, déficit crecientes en la balanza de pagos y en el presupuesto del sector público, así como un desmesurado endeudamiento externo e interno."¹⁰⁴

No obstante que el gobierno empezó a emprender reformas para el mantenimiento del curso capitalista¹⁰⁵ en diferentes áreas como: la industrial,

¹⁰³ Bustamante, Carlos "Aspectos relevantes del sector Informal...", Op. cit. p. 250.

¹⁰⁴ Ibid., p. 251.

¹⁰⁵ Para Sergio de la Peña, la intervención estatal fue con frecuencia necesaria para crear las bases de desarrollo productivo. Sin embargo, también produjo espacios de poder los cuales se encargaron de crear las bases y condiciones capitalistas. Por otro lado, se creó en México

administrativa, bancaria, comercial, tecnológica y fiscal; en este proceso aumentaron las tasas de desempleo tanto en las actividades agropecuarias, como en las industriales, viéndose reflejado todo ello en la baja de los salarios y en el aumento de los impuestos y otras formas de control fiscal, lo que produjo en gran medida el surgimiento del desarrollo del sector informal en el país.

En este sentido, no solo en los sectores bajos se empezaron a gestar tasa crecientes de ocupación informal, sino incluso entre los medianos empresarios y trabajadores asalariados en busca de mayores ingresos fuera de cualquier control y con un único objetivo: sobrevivir.

De igual forma, es importante mencionar que el Estado con el objeto de recuperar el consenso perdido desde finales de los sesentas, impulsó en el orden político una "apertura democrática" concluyendo con la reforma política de 1977.

Hacia la década de los ochenta fue evidente que el curso de la política económica no respondía ni a los intereses del conjunto social ni a los intereses de diversas clases en particular. Con la caída de los precios internacionales del petróleo el llamado "milagro mexicano" mostró amplios signos de agotamiento, y por lo tanto, el Estado buscó nuevos caminos para salir de la crisis e impulsar el crecimiento. En efecto como señala Javier Aguilar:

"A principios de los años ochenta el Estado y los voceros patronales reconocieron que el país había penetrado en una severa crisis económica. Se hizo presente la necesidad de conformar un nuevo ciclo de acumulación y reestructurar el modelo de crecimiento; el gobierno se propuso como objetivos principales: vencer la crisis, recuperar la

una relación de dependencias entre las clases y el Estado, donde este último otorgó estímulos no salariales a los segundos con el fin de garantizar la acumulación salvaje capitalista. Véase, "La política económica en crisis", en González Casanova, Pablo y cadena Roa, Jorge (Coords.) Primer Informe sobre la democracia: México 1988, México, Instituto de Investigaciones interdisciplinarias-UNAM/Siglo XXI Editores, 1988. p. 76-77.

capacidad del crecimiento, iniciar cambios cualitativos en las estructuras económicas, políticas y sociales.”¹⁰⁶

De esta manera, durante los años ochenta y noventa, se impulsó una nueva racionalidad del Estado mexicano a través de una política de austeridad económica dirigida a disminuir la deuda pública mediante las reducciones sistemáticas al gasto público social, fuertes restricciones al crédito, aumentos a las tarifas de los bienes y servicios de consumo básico, contención salarial, renegociaciones de la deuda externa contraída con organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial entre otros, apertura comercial y por supuesto llamada privatización y la reconversión industrial.¹⁰⁷

Todo ello, en efecto, dentro del marco de reorganización estatal mediante el neoliberalismo como concepción política, ideológica y económica contraria a los males e irracionalidades del excesivo intervencionismo de estado.¹⁰⁸

En suma, durante las últimas décadas los actuales gobernantes asumirían un programa económico de corte neoliberal. “Pretenden que el aparato del Estado sea mas eficiente, con una mínima intervención en la vida económica y en las conocidas relaciones del capital con el trabajo. Se pretende reducir el sector social de la economía y dar rienda suelta a las empresas privadas, sean de corte nacional, extranjero o asociadas. Se pretende reprivatizar la economía, al ritmo que marcan las corrientes internacionales del capitalismo.”¹⁰⁹

¹⁰⁶ Op. Cit., p. 37.

¹⁰⁷ Véase Cordera, Rolando y José Ayala. “Estado y privatización: una aproximación a la experiencia mexicana”: Alba, Francisco. “El mercado de trabajo: cambios en el modelo de absorción de la fuerza laboral”; en Bazdresch, Carlos, Et. al., México. Ange, crisis y ajuste, México, Trimestre Económico Núm. 73, 1993. p.241-276; p. 180-199, respectivamente.

¹⁰⁸ Sobre las tesis neoliberales consúltese Villarreal, René, Mitos y realidades de la Empresa Pública.¿Racionalismo o privatización? México, Diana, 1988 y; Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno, México, FCE, 1993 García Bedoy, Humberto, Neoliberalismo en México. México Centro de Reflexión y Acción Social, 1992.

¹⁰⁹ Aguilar García, Javier, “El Estado mexicano...”, Op. cit., p. 38.

Como se conoce el costo social de estas medidas, no solo en México sino en toda la región latinoamericana donde se ha adoptado este modelo¹¹⁰, han sido muy graves para la población en términos de sus niveles de vida. Según estudios, en 1980 el desempleo en México llegaba a 1.7 millones de personas. En 1983 ascendió a 2.6 millones. Hacia 1988 el desempleo arribó hacia 7 millones. Mientras el subempleo registró en 1983, 6 millones de personas; todavía hacia 1988, se incrementó a 12 millones.

Por otro lado, el ingreso real de los trabajadores se observó con una tendencia reducida de 1980 a 1990 en más del 50% de los ingresos reales. Así, en el producto interno bruto el trabajo significaba en 1980 el 40% de este indicador nacional, para 1988 disminuyó hasta menos del 25%.¹¹¹ Un dato importante en términos cuantitativos, resulta ser el peso social de las clases trabajadoras, quienes en 1950 representaban al 46.3% de la población económicamente activa, casi duplicándose en 1970 a un 70%.¹¹²

En este orden, mientras este sector de la población representaba el 49.5% en 1950, hacia finales de los ochentas llegó a ser el 76% de la población mexicana. De igual forma, y en un extremo opuesto, el sector campesino que en 1930 representaba a un 70.4% del PEA (ya que vivían en el campo), hacia 1980 el porcentaje disminuyó a un 40%.¹¹³

En este sentido, mientras paradójicamente las clases sociales bajas de las zonas urbanas como rurales se han convertido en el factor fundamental de empuje al sistema económico capitalista, éstas han sido las más afectadas por las políticas económicas.

¹¹⁰ Véase Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México. FCE, 1989. Especialmente el capítulo I. "Crisis y reformulación del aparato público" p. 13-30.

¹¹¹ Aguilar García, Javier, *Op. cit.*, p.44. También consúltese Lusting, Nora, "El efecto social del ajuste" en Bazdresch, Carlos, *Et. al. México, Auge, crisis y ajuste...*, *Op. cit.*, p. 201-238.

¹¹² Cfr. Con el cuadro de Alejandro Portes y Richard Schauflyer en el Anexo I.

¹¹³ *Ibid.*, p. 45; también Véase el Anexo I.

Se estima que en los últimos años, no solo este sector sino también la llamada clase media, han pasado a ser víctimas de la pobreza y de la carencia en los mínimos de consumo básico.

Por otra parte, tal y como apunta Humberto García, durante los años ochenta y noventa, los programas de privatización y ajustes para mejorar la productividad y la competitividad produjeron numerosos despidos masivos en los sectores para estatales y en núcleos privados.

Asimismo, la apertura hacia el exterior ha afectado en varios sentidos a la planta productiva nacional exigiendo la adopción e implantación de sistemas y tecnologías nuevas, que si bien son necesarias en la época de competitividad, también han contribuido al aumento de despidos y en muchas ocasiones al cierre de empresas.

Por otro lado, el TLC y la rápida liberalización comercial empeoraron la situación del desempleo, haciendo vulnerables a los pequeños capitales y a la escasa mano de obra calificada.

En suma, los niveles de desempleo han aumentado de manera acelerada en cada sexenio, siendo un factor importante para la colocación e interés de las personas las actividades informales. De esta manera, la dinámica de empobrecimiento que afecta los niveles bajos y medios, ha tenido una vía o "estrategia de sobrevivencia" para los desempleados trabajadores mal pagados mediante el ingreso al sector informal de trabajo en sus diferentes modalidades. En la actualidad:

"Es indudable que la crisis y el neoliberalismo han cooperado enormemente a orientar los procesos económicos en México y [...] en América Latina hacia dos polos sectoriales: una economía de lo grande, que no necesita de lo pequeño, y se integra hacia el

exterior; y una economía de lo pequeño, informal, que tiende a ser autosuficiente, y se integra hacia lo interno.” ¹¹⁴

Como se señaló anteriormente, de alguna forma un hecho que define y da fuerza a la práctica de la economía informal es su origen familiar como clave y sustento, como institución de seguridad social que ha dado estabilidad y protección a los trabajadores, que no proviene de instituciones estatales ni privadas, sino se encuentra enraizada en la propia sociedad civil (Estellie Smith: 1993).

Así, la economía informal, y en específico el comercio informal, es una de las grandes respuestas en pequeño por los estratos bajos y medios, que se ha dado a la crisis económica y el proyecto neoliberal en marcha.

“Cuando el proyecto neoliberal ha mostrado con claridad falta de claridad en los índices de empleo, cuando existe una excesiva y costosa regulación administrativa en las operaciones mercantiles, cuando los salarios son raquíuticos e insuficientes para el mantenimientote una familia.” ¹¹⁵

Cabe destacar, que a partir de 1982 el crecimiento de este sector y en especial del comercio informal fue explosivo ante la incapacidad del proyecto neoliberal para satisfacer las necesidades y demandas sociales, para mejorar el ingreso de los trabajadores y los despidos masivos en las empresas estatales y privadas.

De esta manera, la economía informal ha funcionado como una válvula de escape que en la mayor parte de los países latinoamericanos; ha impedido de

¹¹⁴ García Bedoy, Humberto Neoliberalismo en México., Op. cit., p. 87.

¹¹⁵ Ibid.

alguna forma, fuertes estallidos sociales y mayores actos de violencia, y además nos representa una idea de la magnitud e importancia pública que ha alcanzado este sector, que en los últimos años ha sido una opción de los grupos e individuos que recurren al comercio informal como estrategia de sobrevivencia e ingresos salarial. Con estos planteamientos, y de acuerdo con los intereses de nuestra investigación, es necesario aún preguntarnos cuáles son las características específicas, que en el caso de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, adoptan las actividades informales en su modalidad de Comercio Informal.

CAPITULO IV

MARCO REFERENCIAL

4.1. El comercio informal en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

Como se vio en el apartado anterior, el sector informal en la economía ha venido cobrando una importancia mayúscula dentro del desarrollo económico de los países latinoamericanos, y en especial en México, así como dentro de los círculos privados, académicos y oficiales en la búsqueda de su interpretación y proliferación actual. A pesar de la existencia de diferentes nociones y corrientes teóricas para concebir el fenómeno en nuestro país en los últimos años, (1990-1996), se ha conceptualizado y formulado de manera empírica que las actividades económicas, comerciales y de servicios que realizan grupos e individuos al margen de las disposiciones legales de gobierno en distintos ámbitos de la economía, forman parte de la informalidad e ilegalidad.

Una de sus manifestaciones actuales se observa en la fisonomía de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez caracterizada por la gran masa de desocupados y subocupados instalados en las múltiples calles y avenidas, parques, estaciones de autobuses, microbuses de pasajeros entre muchos otros espacios públicos y sociales de la capital, donde se llevan a cabo una infinidad de bienes y servicios comerciales informales en su modalidad de ambulante. En gran medida, y como producto de la observación empírica, no se requiere ser especialista sobre los problemas de la capital para darse cuenta de la existencia en aumento, de una serie de ocupaciones informales y de los conflictos políticos y problemas públicos generados en los últimos años en términos de seguridad, higiene, contaminación, turismo, etc., no solo por los grupos y personas dedicadas a estas labores, sino como se señaló anteriormente, como consecuencia de la dinámica y crisis económica actual en que se encuentra nuestro país.

De tal forma, el presente capítulo trata de ubicar y definir en el ámbito de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, el desarrollo y características del comercio informal, en

sus formas actuales de funcionamiento y algunos de los principales problemas públicos presentados en el orden económico y político.

4.2. Definición y modalidades del comercio informal.

Históricamente a la actividad comercial, entendida como la tarea de abasto, distribución y venta de mercancías, se le ha considerado un instrumento de enlace pasivo de la producción. No obstante, este representa un elemento básico, no solo para satisfacer las necesidades de abasto y consumo de la población, sino dentro del funcionamiento del proceso económico del país.

En algunos trabajos se señala, que en los países en vías de desarrollo el comercio representa una parte superflua en cuanto a sus funciones y mecanismos con que se desarrolla dentro de la economía.¹¹⁶

En las últimas décadas la distribución y comercialización de productos ha adquirido una enorme importancia en el país, considerando el ritmo de crecimiento poblacional y la generación de sus demandas. Ello ha exigido al gobierno una mayor infraestructura de las áreas de abasto, así como mejores sistemas distributivos en la formulación de sus políticas de desarrollo comercial.

En el marco de la crisis económica actual, las zonas comerciales y canales de abasto de productos, si bien han crecido de una manera relevante en las principales ciudades del país, tanto en establecimientos al mayoreo como al menudeo, la situación actual ha propiciado una serie de desequilibrios dentro de su lógica de funcionamiento comercial.

En la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, la existencia de unidades comerciales que no cumplen con sus obligaciones fiscales y realizan sus operaciones al margen de las disposiciones legales en la materia, se les ha atribuido ser parte de la

¹¹⁶ Véase Rodríguez Tlahuitzo, Jorge. La Administración Pública y la Economía Subterránea en su acepción de Comercio Informal. México, Tesis de Lic. En Administración Pública, FCPYS-UNAM 1991, P. 164.

informalidad. Pero además, que estas poseen un referente histórico de su existencia, así como una serie de factores económicos actuales que las determinan y las fomentan tales como: el proceso de migración campo-ciudad; el aumento constante de los índices del desempleo, debido a la contracción del mercado de trabajo; la enorme complejidad administrativa que dificulta las tareas autónomas; las desproporcionadas tasas impositivas; la existencia de los bajos salarios y su poder adquisitivo, la tradición familiar; las expectativas de mayores ingresos; el crecimiento regional desbalanceado, etc. ¹¹⁷

En efecto, una de las modalidades que se clasifican dentro del concepto de economía informal, es el que se refiere a la categoría del Comercio Informal. ¹¹⁸

Este puede entenderse como:

"...la actividad que transgrede los reglamentos administrativos que ordenan y planifican el accionar del comercio a nivel de vía pública, además de que no cuenta con las instalaciones óptimas para el desarrollo de esta función; todo lo cual hace que la adquisición de mercancías se realice dentro de un ambiente donde prevalece un cierto margen de desorden e inseguridad jurídica, en cuanto a las transacciones de compra-venta que no se encuentran apoyadas por la documentación legal correspondiente." ¹¹⁹

¹¹⁷ Campos Ezquerro, Roy A. El sector informal urbano, opción de sobrevivencia. en Excelsior. Suplemento Ideas, México, abril 16 de 1993, p. 3-7.

¹¹⁸ Existen varias nociones sobre la informalidad, véase Cap. 2., así como de las características sociológicas que posee la categoría en su modalidad de Comercio Informal, Ambulante, de la vía Pública o Callejero. Para fines de esta investigación se entiende a éstas como un mismo fenómeno y se usa a partir de aquí indistintamente. Véase Mondragón Pérez, Angélica El Comercio Informal en las banquetas de Tepito...Op. cit., p. 17-21.

¹¹⁹ Ibid., p. 171.

Según la Cámara Nacional de Comercio (CANACO)¹²⁰, el comercio informal presenta dos tendencias definidas. El comercio ambulante de subsistencia y el comercio ambulante de alta rentabilidad.

El primero, tiene fundamentalmente su origen en problemas de índole social, económico y cultural; se encuentra constituido por aquellas personas que realizan actividades no calificadas (como la venta de dulces, flores, artesanías, etc.) y que principalmente lo hacen para obtener recursos para subsistir.

Esta modalidad tiene en nuestro país diferentes explicaciones que lo ubican como un resultado de la falta de efectividad de las políticas de desarrollo en materia económica, de educación, empleo y migración principalmente. Cabe destacar, que esta actividad no tiene un efecto directo sobre los agregados nacionales contables, puesto que su mínima inversión de capital, así como su variada división de trabajo, escasa calificación, y evasión de impuestos en grandes proporciones, no genera excedentes económicos de gran magnitud como los puestos fijos y semi-fijos en la vía pública. Pero, por el contrario, si posee afectos públicos concretos sobre los rubros de la salud, imagen, y seguridad social entre otras.

El segundo, calificado como de alta rentabilidad, se caracteriza por un conjunto organizado y mayor de individuos, así como un mayor número tanto en la inversión como en el volumen de las mercancías expedidas. De tal forma, sus niveles económicos de evasión fiscal son altos, y se considera que generan proporciones considerables de capital; muestra de éste son las concentraciones de ambulantes, mercados sobre ruedas, tianguis-bazar.

Dentro de este sector de la población, se requieren montos monetarios considerables para la instalación y operación comercial; característica que los distingue del primer grupo, quien solo posee sus propias capacidades humanas en el desarrollo de su actividad.

¹²⁰ CANACO. La Economía Informal. El Comercio Ambulante en la Ciudad de México, México, Cámara Nacional de Comercio, 1988, p. 27.

Así mismo, es de notar que el comercio en alta proporción posee entre sus filas a sectores de la población con un determinado grado de educación e incluso experiencia laboral y ambición empresarial.

En una encuesta realizada en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez en Marzo de 2008, como parte de este trabajo de investigación, se encontró que la escolaridad de los comerciantes ambulantes se ubicaba en: 90% en los niveles inferiores, de este es un 10% analfabeta; 21.2% tiene primaria incompleta; 26.2% primaria completa; un 13.5% tiene secundaria incompleta y un 19.1% posee secundaria completa. Estos porcentajes se incrementan en las mujeres a un 80% y un 78% en los hombres. Existe un 20% de comerciantes que tienen mayores niveles escolares; el 12% estudiaron carrera técnica o media superior; el 5% realizaron estudios de licenciatura y el 2% tiene licenciatura. Estos datos sin duda, representan una visión de la posible identificación en que se desarrollan las modalidades comerciales.

Para Hernando de Soto, el comercio informal es una de las manifestaciones de la migración y urbanización de las ciudades en donde la gente comenzó, en estas últimas, a realizar masivamente al margen y hasta en contra de ley el comercio informal bajo sus distintas facetas y características: el comercio ambulatorio y los mercados informales; quienes representan tipificaciones y etapas de un mismo fenómeno.

"El comercio ambulatorio es aquel que por lo general se desenvuelve en las calles al margen de las disposiciones legales. Las personas que se ubican en este campo se encuentran, por un lado, "deambulando" por la ciudad ofreciendo productos o servicios sin lugar fijo donde establecerse, y por otro, el comerciante que expende mercadería o presta sus servicios desde un puesto fijo en la vía

pública. Así, en el primero encontramos al llamado comercio ambulatorio itinerante y al segundo al comercio ambulatorio dentro de la vía pública". ¹²¹

El comercio informal no solo se ha desarrollado de manera acelerada en ciudades como Tuxtla Gutiérrez, países de los continentes asiático, europeo y latinoamericano incluyendo a los Estados Unidos, han demostrado que este sector a crecido alarmantemente no solo en el comercio informal, sino en terrenos como el tráfico de drogas, el contrabando de mercancías, y las transacciones de productos, entre muchas más. Lo que demuestra que estas labores poseen una propia lógica de su funcionamiento: una que es claramente definida hacia las labores de subsistencia e ingreso por quienes la practican, y otra, hacia las operaciones ilegales clandestinas de generación de recursos, por medio de mercancías y productos (tales como la distribución y venta de drogas, artículos médicos bajo control, y en general aquellos que no tienen un control de calidad para su venta al público) que atañen la vida de las personas y de la sociedad en general.

Según estudios, de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVYTUR) en 1993¹²², de tan solo en 45 ciudades, en 44 se contaron físicamente 143,012 comerciantes informales, que sumados a los 220 identificados en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas hasta esa fecha, hace un total de 143,232 ambulantes, en una muestra aplicada en 45 ciudades del país. Para el mes de mayo de 2007, en Tuxtla Gutiérrez, según datos del Ayuntamiento Municipal, existe un total de 735 comercios informales identificados.

Por otra parte, la presencia de las actividades informales en México ocupan un lugar muy especial en el mundo, donde se corrobora que este sector:

¹²¹ Hernando de Soto. El Otro Sendero..., Op. cit. (subrayado nuestro) p. 66-111.

¹²² CONCANACO SERVYTUR, Estudio Nacional sobre Comercio Informal, México, CONCANACO. 1993. 17-19.

"está constituido por un conjunto de negocios que se dedican a la producción de bienes 15.3%; al comercio 45.1%; a la prestación de servicios 33%; de estas actividades se caracterizan por ser en pequeña escala, lo que significa que el 68.8% de los comercios informales no emplean trabajadores, y el 18.3% emplean solamente a uno; por la escasa o nula organización, en este sentido, el 72.3% de los comercios de este tipo no cuenta con ningún registro de sus actividades".¹²³

De esta manera, diversos estudios han definido como economía subterránea, informal y marginal entre otras, a las actividades económicas desarrolladas por un sector de la población al margen de las disposiciones y reglamentaciones oficiales del Estado. Su presencia, ha generado una preocupación constante, no solo en la economía, sino en el terreno social y político, tanto de los países desarrollados como en vías de desarrollo.

En la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, el comercio informal ha proliferado históricamente de manera relevante, toda vez que su práctica conlleva a una forma simple, de mínima inversión y escasa capacitación. Pero, en otra línea, se ha convertido en una fuente de empleo directo y de sobrevivencia para la gran parte de la población de escasos recursos.

Por otro lado, la profundización de la actividad en la ciudad obedece a la crisis del desarrollo económico capitalista y a la situación actual de las políticas económicas y sociales impulsadas desde el Estado en las últimas dos décadas; mismas que han tenido efectos contrarios y reversibles hacia la población en diferentes terrenos como la educación, trabajo, salud, cultura, etc.

¹²³ Campos Ezquerro, Roy a., "El sector informal...., Op. cit., p.4.

4.3. El comercio informal en el centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2005-2007, y su ubicación como problema público.

Uno de los fenómenos sociales que actualmente ha llamado la atención de diversos especialistas y estudiosos de los problemas públicos y urbanos de manera preocupante no solo en México, si no incluso en el mundo durante la última década, es el surgimiento y desarrollo de la llamada Economía Informal.

Existen diferentes interpretaciones y definiciones¹²⁴ sobre este concepto, que de manera general coinciden en el conjunto de actividades a través de la cual se realizan diversas transacciones de bienes y/o servicios que no se registran en los indicadores y estadísticas contables del país.

En general, las actividades que se concentran en este marco de lo Informal, se desenvuelven prácticamente en todos los sectores (agropecuario, industrial y de servicios) que integran la economía Nacional, como el tráfico de drogas, contrabando de mercancías, créditos al margen del mercado financiero, operaciones de trueque, arrendamiento de vivienda no registrada, prestación de bienes o servicios de igual forma no reportada y el llamado comercio informal, principalmente.

En la ciudad de Tuxtla Gutiérrez lo que ha generado una enorme preocupación es el comercio informal y/o ambulante en el cual se observa, por un lado, el llamado comercio ambulatorio o también calificado de subsistencia y que generalmente se desenvuelve en la calle, y, por el otro, el comercio ambulante denominado de alta rentabilidad, que actúa con características de permanencia en lugares fijos y definidos desde manzanas hasta colonias populares.

No obstante que en Tuxtla Gutiérrez, este tipo de economía se a desarrollado históricamente, es en los últimos años, y a partir de la difícil situación

¹²⁴ *Infra Ovide. Cap. II*

económica, que su incremento se ha manifestado de forma acelerada, y donde su presencia en las distintas calle y avenidas de la ciudad a aumentado los conflictos políticos y sociales urbanos, lo que resalta una mayor consideración en la ciudad por su significado político y económico para el país, de ahí su trascendencia y categorización actual como un asunto publico de incumbencia gubernamental.

Asimismo, en la ultima década los problemas sociales y conflictos políticos en materia de salud, vivienda, educación, transporte, seguridad publica, comercio, etc. , han dado muestra de una aparente perdida de control publico por parte del grupo dominante en el régimen para mantener el manejo sobre las contradicciones de las políticas económicas neoliberales en marcha y, específicamente, de la incapacidad de los mecanismos de atención y gestión gubernamental en la ciudad sobre diferentes problemas sociales que evidencian la ineficacia del mismo por formular, implementar y evaluar opciones de política pública coherentes con las necesidades y demandas de la población.

Ligados además, a problemas como la explosión demográfica del país, así como a los movimientos migratorios del campo a la ciudad entre otros, que durante años han venido propiciando todo tipo de labores informales; por lo que hoy es considerado como un problema publico de primer orden dentro de la agenda de Gobierno del Ayuntamiento Municipal de Tuxtla Gutiérrez.

La zona identificada como centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez o primer cuadro que comprende, de la 5ª.Norte a la 9ª. Sur y de la 11 Oriente a la 11 Poniente, agrupa una parte considerable de vendedores ambulantes que por años han concentrado y realizan esfuerzos de permanencia irregular integrados en asociaciones, ligas y coordinadoras de comerciantes en la vía pública en esta Ciudad. Si bien, es cierto que este problema sea conceptualizado como un fenómeno económico y social en las agendas de gobierno de las autoridades de la Capital del Estado, en los últimos sexenios su existencia y reproducción actual cuestiona las políticas publicas urbanas de estabilidad y orden publico, que han puesto en marcha las autoridades hacia diversos problemas sociales, así como la

viabilidad de las leyes y reglamentos para el control y desarrollo urbano como comercial.

Cabe mencionar, que entre los distintos segmentos de gobierno y de la sociedad civil se percibe el problema con forme a la lógica particular de sus intereses. Por ejemplo, para los comerciantes establecidos, incorporados al llamado sector formal u organizado de la economía, es condenable la práctica de esta actividad por la calidad de los bienes y/o servicios que se expenden al margen de la legalidad. Por otro lado, los ambientalistas destacan el deterioro de las áreas públicas para la creación y esparcimiento ciudadanos, así como la insalubridad en que se desenvuelven esas zonas comerciales ambulantes en sitios públicos e históricos.

Hacia el 2005, se llevo a cabo la formulación y ejecución de una política pública de gobierno, hacia los grupos de comerciantes ambulantes localizados en el primer cuadro de la Ciudad, bajo la coordinación de la dirección de mercado y el departamento de control en la vía pública del Ayuntamiento Municipal, conocida como "Programa de Regulación del Comercio Informal"; por lo cual, dentro del contexto de los factores económicos y políticos de la ciudad creemos importante conocer y analizar quienes son y cuales fueron las demandas políticas y económicas del llamado comercio establecido y de la opinión pública en general, para su consideración en la formación de la agenda de Gobierno del Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, frente a los lideres y grupos de comerciantes ambulantes en la zona.

En este orden, y ante las crecientes demandas planteadas por los diferentes movimientos sociales urbanos en los últimos años, que en gran medida se caracterizan por exigir la solución radical e inmediata de sus problemas específicos dentro de la ciudad es importante ubicar como surgió y en que consiste la política pública formulada por el gobierno Municipal para la atención del ambulante.

De igual manera, se hace necesario determinar cuales fueron los medios y obstáculos para la implementación de la política en el primer cuadro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez específicamente entre 2005 – 2007, a fin de contextualizar los alcances y limitaciones del tipo de política y gestión pública impulsada en este período hacia el fenómeno económico-social en referencia.

4.4. Desarrollo del comercio informal en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

El Comercio en la vía pública en Tuxtla Gutiérrez ha tenido diferentes periodos de expansión, mismos que podemos situar desde la colonización española en América, con los famosos Tianquiztlis o Tianquixtli (hoy tianguis), desarrollados por las primeras organizaciones sociales que existieron en nuestro país como la Azteca, Maya, Mixteca entre otras.

Con la conquista de los españoles, las culturas que se encontraban en el Estado de Chiapas realizaban el comercio con productos auténticamente agrícolas y artesanales; posteriormente adaptaron como unidad de pago el cacao, mantas, plumas y pieles preciosas, productos que eran enviados como donación a España como parte de tributos que pagaba la Nueva España.

A través del tiempo aparecieron comerciantes o mercaderes que acaparaban toda clase de productos tanto de nuestro Estado como el de otros, estos productos eran consumidos por una minoría, es decir, por la clase acomodada, teniendo como unidad de pago la moneda de plata o metálica, lo que permitió que ésta tuviera mas presencia con la actividad comercial.

La agricultura tenía como principal cultivo al maíz, la calabaza, el frijol, el algodón, etc., teniendo como fuente de regadío el río sabinal, además de practicar la caza y la pesca.

Una de las principales formas de obtener productos que éstos no cultivaban en sus regiones, era a través del intercambio o trueque de productos, que en cierta forma satisfacían las necesidades de cada una de las regiones o culturas entre las que se hacía el trueque. Los indios tenían ciertos pueblos a donde concurrían en determinada fecha para cambiar sus mercancías, y que los aztecas llamaban "Tianguis", los cuales se distribuían ocasionalmente en la región.

También acudían a las regiones en donde podían adquirir diferentes tipos de productos; por ejemplo: se trasladaban al Soconusco para la compra de cacao, plumas de garza y quetzal, a Comitán iban por maíz y panela, en Tuxtla comercializaban productos como el añil, la seda, aceite de oliva, miel de abeja, etc., muchas de estas mercancías eran llevadas al Estado de Tabasco y Campeche de donde traían sombreros de palma, carey, vino, higos, pasas, hierro y aceitunas.

Para realizar el comercio hacia lugares mas remotos, tenían que unirse en forma de caravana e ir caminando por veredas para cortar caminos y evitar que el trayecto fuera muy pesado, ya que éstos, cargaban sobre sus espaldas las mercancías, utilizando instrumentos rústicos como el garlo, cacaste y mecapales que servían para sostener el peso de las mercancías o productos; normalmente los viajes eran extensos y tenían que parar y buscar lugares seguros para descansar un poco y continuar con el recorrido al día siguiente.¹²⁵

El crecimiento de la ciudad, obligó a intensificar el desarrollo del comercio, ya que el sistema de comercializar y producir las mercancías no alcanzaba a cubrir toda la demanda de las necesidades y carencias del municipio de Tuxtla, es entonces cuando comienza a importar productos de tierras cercanas como Chiapa de Corzo, San Cristóbal de las Casas, San Fernando, Ocozocoautla de Espinosa, etc., cuyos comerciantes traían a vender al mercado denominado "Cien Pies", cuyo nombre era debido a la cantidad de columnas que sostenían el peso de su construcción. Es aquí donde por primera vez se practica el comercio, teniendo como forma de pago la moneda metálica.

¹²⁵ Heraldo de Chiapas, entrevista con el Prof. Manuel de Jesús Martínez Vázquez. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 20 de Noviembre de 1981.

En el mes de Abril, los vendedores procedentes de Chiapa de Corzo colocaban sus puestos en el parque Joaquín Miguel Gutiérrez, ofreciendo camisas y vestidos tradicionales, así como también diferentes tipos de artesanías, frutas y verduras cultivadas en ese municipio.

A través de los años, el comercio en el Estado de Chiapas y principalmente en Tuxtla Gutiérrez ha crecido desproporcionadamente y aun más en el comercio informal, convirtiéndose éste en una actividad muy importante en el contexto de comercialización, lo que ha traído como consecuencia problemas económicos, políticos y sociales.

Tuxtla Gutiérrez, se ha convertido en el centro de operación comercial de la mayoría de los municipios de nuestro Estado, ya que cuenta con zonas de influencias comerciales, lo que permite a los comerciantes realizar sus actividades en áreas específicas (locales comerciales), así como también en áreas prohibidas para ejercer cualquier tipo de comercio.

A consecuencia del crecimiento demográfico de la capital del Estado, ha venido surgiendo nuevos comercios que se encuentran ubicados en casi toda la ciudad, identificándose la mayoría de éstos en el centro y que por supuesto se trata de "comercios informales", en su mayoría ambulantes.

En todo este tiempo, la acumulación de vendedores ambulantes ya establecidos e improvisados en el centro de la ciudad ha provocado una invasión constante de actividades dedicadas a lo informal en la vía pública.

A través de un fideicomiso y con el apoyo del Gobierno del Estado se construyó la actual central de abasto al oriente de la ciudad, para desahogar, controlar y desconcentrar las actividades de todos los mercados y el centro de La ciudad que aglomeraban a una gran cantidad de comerciantes que se postraban en los alrededores de éstos, así como los posibles problemas de abasto de productos en la capital. No obstante, existen mercados que siguen funcionando en

las calles aledañas a la plaza central (parque central) con ventas al menudeo y una proliferación creciente de vendedores ambulantes.

Por otro lado, en lo que respecta a la normatividad jurídica, destaca la expedición de las siguientes disposiciones jurídicas:

1.- El día 31 de Mayo de 1999, se aprueba el Reglamento para el Ejercicio del Comercio Ambulante Fijo, Semifijo y Prestadores Ambulantes de Servicios en la Vía Pública para el municipio de Tuxtla Gutiérrez, publicado en el periódico Oficial Numero 040 de fecha 21 de Julio de 1999.¹²⁶

2.- El día 07 de Marzo de 2005, se aprueba el nuevo Reglamento para el Ejercicio del Comercio en Vía Pública: Fijo, Semi Fijo y Ambulante del Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

3.- El día 28 de Febrero de 2006, se aprueban reformas, derogaciones y adiciones al Reglamento para el Ejercicio del Comercio en Vía Publica: Fijo, Semi Fijo y Ambulante del Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

4.5. Formas representativas actuales del comercio informal en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

En la actualidad podemos identificar diferentes tipos de Comercio Informal conforme a las características, naturaleza de los productos y tipo de mercancías que se expenden en las diversas avenidas y vías públicas de la ciudad.

De acuerdo con estudios de la CANACO, las principales formas que engloba el Comercio Informal y/o Ambulante se encuentran representadas por: 1) las concentraciones de ambulantes; 2) los mercados sobre ruedas; 3) los tianguis-bazar y; 4) los puestos fijos en la vía pública.

¹²⁶ Es necesario mencionar que esta disposición jurídica obedece al período señalado anteriormente; los actuales reglamentos serán tratados en un punto posterior y dentro del análisis actual del problema del Comercio Ambulante en el centro de la ciudad.

Si bien es cierto, que los inicios de estas modalidades comerciales informales podemos identificarlas con la evolución económica y social del país, cabe señalar, que algunas de ellas como los Mercados sobre ruedas y Tiendas bazar, el gobierno en turno concedió estas prácticas ante la falta de infraestructura adecuada en materia de abasto y distribución, así como por la agudización de diversos factores socio-económico generados por la crisis económica. Así lo demuestran las crónicas de los gobiernos de Ruiz Cortínez, con la construcción de puestos metálicos fijos y semifijos para la Lotería Nacional, y la construcción de mercados fijos, en la administración de Adolfo López Mateos. De igual manera; el fomento a los Mercados sobre ruedas a nivel nacional por los gobiernos de Díaz Ordaz y Echeverría Álvarez, en los años sesenta y setenta.

No obstante, aunque de alguna forma las intervenciones estatales en materia de comercialización se realizaron con la idea de terminar con el intermediarismo y ofrecer de manera directa y a un bajo costo la distribución de productos, algunos autores señalan que estas medidas fueron parciales ante el problema mayor que exigían, en ese momento, las zonas de abasto de las ciudades, lo cual dio pie a nuevas formas de actividad comercial por la vía informal, así como a diferentes problemas socio-políticos, con las organizaciones de comerciantes ambulantes.

4.5.1. Concentraciones de vendedores ambulantes.

Este tipo de modalidad del comercio informal, se le caracteriza por el gran número de vendedores ambulantes identificados en el centro de la ciudad, mismos donde establecen sus puestos, provisionales o fácilmente desmontables en zonas con gran afluencia de consumidores, como son los alrededores de los mercados Gustavo Díaz Ordaz (mercado nuevo), Rafael Pascasio Gamboa (mercado viejo), 5 de Mayo, 20 de Noviembre, Parque Central, Calle Central, Avenida Central, etc.

Según estudios, entre las características esenciales de este rubro se tiene que: 1) operan todos los días de la semana sin efectuar algún pago de impuestos y contribuciones directas; 2) el volumen de sus ventas es reducido por las inadecuadas instalaciones para sus tareas comerciales; 3) la "consistencia estructural que presentan los hace presa fácil de diferentes intereses, son objeto de constantes extorsiones monetarias por parte de las autoridades, inspectores de la vía pública y pseudolíderes políticos"; y 4) su actividad comercial se desarrolla en zonas de alto tránsito vehicular y peatonal, produciendo contaminación y deterioro paulatino de la salud.

Cabe señalar, que en los últimos años este grupo creció de manera impresionante. De un padrón de 1,552 comercios registrados por la Dirección de Mercados del H. Ayuntamiento Municipal en el 2003, la misma Dirección de Mercados detectó en Marzo de 2007, la existencia física de 2,300, sin considerar a aquellos que se encuentran en las diferentes colonias aledañas a la ciudad.

Un dato relevante, es la presencia de este grupo en las principales terminales de autobuses y periferias de los diferentes mercados, donde se localiza alrededor de 200 ambulantes.

Por otra parte, las concentraciones de ambulantes operan con los llamados puestos fijos metálicos en un espacio que va aproximadamente de 1.50 a 2 metros. Entre la cantidad de mercancías que se expenden de manera directa y sin garantía alguna se encuentran artículos de procedencia extranjera y nacional.¹²⁷

De esta manera, las características mencionadas se combinan con un universo mayor de irregularidades al considerar la existencia de redes de liderazgo y control político en las diferentes modalidades del comercio informal orientado a asegurar que los agremiados en alguna organización, frente, unión, etc. brinden su apoyo incondicional durante los procesos electorales y su subordinación económica ordinaria a las autoridades políticas, administrativas, judiciales y en especial a los partidos políticos PAN, PRI, PRD, directa o indirectamente; los

¹²⁷ Véase CANACO, "¿Quién provee a los ambulantes?", en Economía Informal, México. Cámara Nacional de Comercio, 1989, p. 9-58.

cuales se encargan de legitimar el ejercicio comercial de los ambulantes en razón de sus intereses políticos y económicos.

En este contexto cabe destacar la presencia de los principales líderes como Domitila Hernández que controla los tianguis de la colonia Patria Nueva, de Sansón Mondragón que se encarga de liderar a la colonia Unidad chiapaneca, así también Bertha Molina quien controla a los comerciantes de la colonia las Granjas y de la venta de ropa en el centro de la ciudad, Isidro Lobera es el que controla la mayor parte de los vendedores ambulantes en toda sus modalidades en el centro de Tuxtla Gutiérrez y Guadalupe Alcaraz que representa en su totalidad a los vendedores de hamburguesas y hot dog.

En este sentido, aunque las autoridades capitalinas han visto como un recurso de subsistencia la práctica de la informalidad, ante la falta de fuentes de empleo y efectos de la crisis económica sobre la población, se ha elaborado diferentes registros de asociaciones y grupos comerciales con el propósito de controlar las zonas de expansión y la ubicación geográfica mediante distintos procedimientos administrativos de pago de uso de suelo y actos mercantiles.

Sin embargo, ante el control político y por tanto administrativo de las autoridades como de los líderes involucrados, se ha demostrado la gran fuerza de intereses que confluyen en este rubro por ganar un espacio en la vía pública, la cual, por cierto, no es "concesionable o de traspaso"; en el centro de la ciudad capital se calcula que un metro cuadrado se cotiza entre 3 y 4 mil pesos, todo esto corroborado por el Director de Mercados y Panteones Iván Altamirano Palacios.

Asimismo en lo que respecta a la evasión fiscal de este sector, se calcula que éste se ha triplicado al pasar de alrededor de 500,000 mil pesos en el 2003, hasta mas de millón y medio de pesos en el 2007.

De esta forma, la proliferación acelerada de las concentraciones de ambulantes se incrementa día a día, siendo las zonas públicas del centro de la ciudad las que registran un mayor atractivo para la comercialización informal.

4.5.2. Mercados sobre ruedas.

Como se apuntó, esta modalidad del comercio informal se gestó por diversas acciones de gobierno, principalmente ante el intermediarismo entre productores y consumidores de la ciudad. Bajo la coordinación de la Dirección de Mercados y a través del Departamento de Control del Comercio en la Vía Pública de la presidencia municipal de Tuxtla Gutiérrez, en la ciudad, se impulsó la práctica comercial bajo los llamados mercados sobre ruedas en diferentes días de la semana, rutas y lugares geográficos de la capital conforme al reglamento de mercados y vía pública de 1999.

Esta modalidad informal tiene como peculiaridad especial de comerciar artículos de primera necesidad como alimentos perecederos, ropa, abarrotes, calzado, etc. Sin embargo, en los últimos años se ha incrementado otro tipo de productos y mercancías electrónicas y domésticos de procedencia extranjera ilegal.

De igual manera, la principal característica de este grupo es que solo pagan una cuota y cooperaciones monetarias por derecho de piso, servicio de limpia y gastos de organización entre otras que se requieran, a los principales líderes y autoridades municipales. Se calcula que el precio de un puesto dentro del mercado fluctúa de 15 mil a más de 20 mil pesos, pero de acuerdo al Reglamento de Comercio del Municipio de Tuxtla Gutiérrez, no se pueden vender, rentar, ni traspasar.

Entre los problemas principales que presenta este sector, se encuentran: la proliferación de mercancías ilegales, problemas de tráfico vehicular y peatonal,

limpieza y recolección de basura, higiene, conflictos con establecimientos regulares y desacato a la normatividad implantada para su operación.

La proliferación actual de los mercados sobre ruedas y tianguis, gira entorno a que según versión de las autoridades municipales se encuentra prohibido la creación de nuevas áreas de abasto con características que implica el comercio en la vía pública. Sin embargo esta modalidad mercantil se reproduce libremente ante el amparo ilícito de dichas autoridades.

4.5.3. Tianguis-bazar.

La característica principal de esta modalidad comercial, es la de situarse dentro de un área geográfica específica localizados en terrenos y lotes baldíos privados y públicos, albergando a un número considerable de personas comercializando productos y mercancías desde bajos, hasta altos rubros económicos, entre las que se encuentran: ropa importada, antigüedades, productos electrónicos nacionales e importados, calzado, etc.

Cabe destacar, que por lo general sus tareas comerciales las desarrollan los fines de semana y a la mitad de ésta en la vía pública. Asimismo, estos núcleos comerciales tienen entre algunos beneficios operar bajo condiciones de vigilancia, prestación de servicios públicos, pavimentación, sanitarios, entre otras, lo que los diferencia de los comercios informales establecidos en la vía pública.

Actualmente la proliferación y práctica de estas zonas comerciales se ha visto en constante aumento no solo por la forma de organización entre los grupos dedicados a esta actividad, sino por la gran presencia que han tenido dentro del mercado de la informalidad y hacia la sociedad consumidora en general; y básicamente por la cantidad de productos que ofrecen a precios relativamente menores que los ofrecidos por los establecimientos oficiales y privados.

En la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, los centros mas importantes se encuentran localizados en: Andador San Roque, colonia Patria Nueva, colonia Granjas, en la periferia del Mercado de los Ancianos, Parque Niño de Atocha, Parque de Terán, colonia Unidad Chiapaneca, Centro de la Ciudad entre otros. Por otro lado, es relevante precisar que dentro de su administración comercial estos grupos cuentan con compañías privadas quienes lucran con el predio o lote en cuestión. Es decir, un mínimo de individuos se encarga de acondicionar el lote o espacio comercial, así como las instalaciones, a fin de proporcionar un puesto a una cantidad determinada en razón del giro comercial y ubicación, ya sea por el pago directo e incluso mediante un llamado “financiamiento comercial”.

En este sentido, existe una relación estrecha a través del pago de impuestos y rentas semanales entre las autoridades públicas y los grupos privados que ponen a disposición el lote. Para el caso de la capital del Estado, es la misma Dirección de Mercados a través del departamento de control del Comercio en la Vía Pública del Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez.

Sin embargo, y coincidiendo con algunos autores estas formas de control tributario y hacendario se han visto desvirtuados de su idea original al considerar las irregularidades, la falta de cumplimiento a las leyes, reglamentos y acuerdos¹²⁸ por parte de los vendedores ambulantes, empresas privadas y autoridades públicas; siendo en este sentido catalogada esta práctica mercantil como informal.

4.5.4. Puestos fijos y semifijos en la vía pública.

Los puestos fijos y semifijos en la vía pública que expenden una diversidad de productos y artículos de consumo perecedero en las principales avenidas y calles de la ciudad, se han convertido en los últimos años en un serio problema no solo para el gobierno, los mismos comerciantes o el sector formal establecido, sino

¹²⁸ Entre algunas de las disposiciones que se evaden se encuentran: el Ordenamiento del Uso del Suelo. Permiso de zonificación, la Ley General de Equilibrio Ecológico y de protección al Medio Ambiente, Licencia de Construcción, Reglamentos de Salud e Higiene.

de alguna forma, para la sociedad capitalina en su conjunto, por su acelerado crecimiento.

En general los puestos fijos son aquellos que tiene un lugar único y exclusivo; forman parte del llamado comercio ambulante de alta rentabilidad. No obstante que poseen puestos metálicos soldados o empotrados al piso, no cuentan con agua corriente o conectada, ni lavabos o cuartos sanitarios, tampoco con sistemas de refrigeración constantes. En una considerable proporción tienen mas de dos personas en funcionamiento, concentran sistemas de trabajo con tanques de gas para estufas y recipientes de agua y alimentos donde concentran "frescos" sus productos alimenticios al interior y fuera del lugar, además de un "contrato formal" del sistema eléctrico de luz previamente acordado, gestionado y señalado por el líder y la organización de ambulantes a la que pertenece, y apoya económica y políticamente.

Por otro lado, los puestos semifijos o también conocidos como aislados, forman parte de un comercio de subsistencia, éstos son atendidos por lo común por una sola persona y no presentan un espacio definido en cuanto a infraestructura metálica se refiere. Cabe señalar, que en la actualidad este sector forma parte de un amplio grupo de personas dedicadas a expender mercancías no perecederas, teniendo una amplia movilidad para cambiarse de lugar y zona en función de la demanda y tránsito de la población. Además, no necesariamente están en vinculación con líderes y organizaciones; generalmente aportan cuotas con inspectores del ayuntamiento en razón del lugar, hora y día de trabajo.

En una visión global, esta última modalidad de comercio informal históricamente ha tenido un auge sin precedentes en la historia de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, y hoy en día, ante la difícil situación económica por la que atraviesa el país, este rubro agrupa a la gran parte de la población desplazada y marginada de los centros de trabajo urbanos y a la población rural que año con año se anexa a la urbe, ya que representa una alternativa directa de trabajo que no requiere mayor inversión y capacitación para llevar a cabo su operación comercial.

Actualmente, son diversas las opiniones que destacan a éste grupo como uno de los de mayor crecimiento y mayores problemas sociales generados dentro de la salud, contaminación e imagen turística y ambiental.

La Dirección de Mercados a finales del 2003 registro la existencia de más de 280 puestos metálicos fijos y semifijos en el centro de la ciudad; en 2007 se reporto la cifra de 520, por lo que se considera que su proliferación no tiene límite. Por otro lado, el desarrollo de esta práctica comercial se realiza al margen de los mínimos elementos de salubridad, higiene y seguridad, ya que se expenden por lo general toda clase de alimentos y antojitos preparados en los corredores y calles de la ciudad.

En la capital del Estado, estos grupos se encuentran identificados en la zona considerada como Centro de la ciudad donde generalmente se encuentran afiliados a alguna organización, asociación o frente de comerciantes, liderados por un representante ante las autoridades, quienes en coordinación con los partidos políticos sirven de amparo y gestoría ante las autoridades públicas, por lo que los hace inmunes ante los desalojos y agravios que sufren constantemente por las partes policíacas en las vías públicas.

En este sentido, aunque la práctica de estos grupos ubicados en los puestos metálicos se encuentra regulada por las diversas disposiciones administrativas de los mercados a través de la concesión de permisos para su funcionamiento y licencias de control sanitario y las demás leyes hacia las actividades informales, en la realidad estos factores son relegados a segundo plano, por la cantidad de acuerdos y negociaciones de los líderes mediante la agrupación política oficial con las autoridades capitalinas facilitando su operación.

En este orden, en los últimos años el gobierno del Estado y Municipal han emprendido diversas medidas con el propósito de restringir en ciertas zonas urbanas la presencia galopante de este sector, principalmente en aquellas áreas de transporte, hospitales, escuelas, mercados, etc., y en este sentido, respetar los acuerdos y lineamientos establecidos.

De igual forma y como veremos posteriormente solo en el caso del Centro de la Ciudad, diferentes organismos públicos, oficiales y civiles han criticado de manera constante y conforme a sus intereses políticos y económicos tanto las acciones y medidas gubernamentales, como la persistente presencia de este sector en todas sus modalidades en la parte central de la ciudad.

Finalmente, se considera que el accionar del Comercio Informal en sus diferentes facetas no solo ha sido un problema generado y reproducido por los diversos factores económicos ya señalados, sino que existen referentes políticos dentro de las acciones estatales del régimen para mantener el curso y la estabilidad política y económica de la ciudad, a fin no solo de controlarlo sino de utilizar las diversas medidas para otros fines políticos como las elecciones o legitimación de algún programa público gubernamental.

La zona considerada como Centro de la Ciudad, representa un nuevo trabajo por explicar de una manera objetiva y fundamentada en la realidad empírica, que el problema del ambulante es un problema persistente, con diferentes posiciones políticas y visiones hacia las medidas públicas gubernamentales formuladas y puestas en marcha dentro del primer cuadro.

Asimismo, como un problema económico-político formal que inevitablemente se encuentra en la agenda de gobierno de manera habitual, por lo que es necesario explorar las características, los actores, intereses y demandas de este fenómeno dentro de la coyuntura actual de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

4.6. Coyuntura política y análisis del ambulante del centro de la ciudad.

En la dinámica observada desde 2005 y hasta el 2007 en el conflicto del comercio informal en el Centro de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, la existencia de diferentes posiciones políticas, económicas, sociales y culturales en el análisis del

problema, adquiere una particular importancia en el estudio del proceso de integración del ambulante a la agenda de gobierno, y por tanto en la formulación de la política pública.

De tal forma, es necesario puntualizar las visiones hechas al respecto por los partidos políticos en sus propuestas coyunturales, incluidas en las plataformas electorales para Tuxtla Gutiérrez en el 2005; y que, de alguna manera; estas representan las visiones de la sociedad en su conjunto. Así como la posición de los representantes del comercio establecido y sus posturas político-económicas hacia la informalidad en general de la ciudad; y finalmente, señalar algunas de las principales declaraciones de asociaciones y grupos civiles que coadyuvaron en la atención hacia el problema.

4.6.1. La posición de los partidos políticos

Desde el 2005 las posiciones de los diferentes partidos políticos hacia el conflicto del ambulante en el Centro de la Ciudad, han estado marcadas por diversas contradicciones e intereses en el seno de su gestión y como interlocutores con el gobierno en la solución de demandas o necesidades específicas de la población.

En los últimos años, el comercio informal o de vía pública es “un fenómeno social, político y económico que tiene que ver con muchos otros aspectos del orden civil, que ponen de relieve lo complejo de la ordenación y regulación de la materia. Así lo manifestaron los representantes y dirigentes de los diferentes partidos al acordar en febrero del 2005 establecer el “Programa de Regulación del Comercio Informal” en coordinación con las autoridades municipales.

Considerando lo anterior, las principales propuestas de los partidos en relación al empleo y al ambulante fueron las siguientes:

1) Para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), es necesario posibilitar el desarrollo urbano equilibrado a través del fomento al empleo con una política de desregulación, actividades productivas en pequeña escala, mediana y micro, y el autoempleo. En este sentido, se destaca “incorporar al comercio ambulante a la economía formal”; lograr la recuperación del salario real y la elevación de la calidad del empleo con programas específicos y de capacitación; y finalmente, la aplicación rigurosa de la legislación laboral.

2) Dentro de las premisas del Partido Acción Nacional (PAN), se encuentra la propuesta de implantar un programa económico que ofrezca expectativas reales de mejoramiento de la calidad de vida. Cabe destacar, que específicamente en el rubro de empleo no hay propuesta.

3) Finalmente, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), propone aumentar la oferta de empleo; mejorar ingresos de trabajadores; apoyar a la pequeña y mediana industria y modificar la política fiscal, es fundamental para hacer más equitativas las obligaciones a partir de los ingresos y la riqueza.

El punto central para abordar el problema del empleo y del ambulante es lograr la propuesta de un “nuevo modelo de desarrollo económico”, cuyo punto central sea la generación de puestos de trabajo con distribución de la riqueza. En este sentido, en las plataformas electorales para el 2005 los partidos políticos carecen de un proyecto alternativo en todos sus discursos y, por lo tanto, de medidas concretas para hacer frente al problema del empleo y a muchos fenómenos socio-económicos y políticos como el comercio ambulante, ya que entre otros elementos se requiere inversión, cambio tecnológico y nuevas relaciones de trabajo con el adecuado marco jurídico.

4.6.2. La posición del sector comercial formal.

Para el llamado comercio establecido o sector formal de la economía, el ambulante representa no solo una competencia desleal que perjudica sus

intereses económicos, sino un peligro para el desenvolvimiento de la ciudad por sus consecuencias en distintos rubros sociales. Históricamente, los principales organismos y cámaras que integran el comercio establecido en Tuxtla Gutiérrez, han demandado al gobierno acciones puntuales para evitar el crecimiento anárquico del ambulante.

La Cámara Nacional de Comercio (CANACO) y la Cámara Nacional de la Industria Y la Transformación (CANACINTRA) avalados por la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), han venido impulsando y difundiendo sus principales posturas hacia el vendedor ambulante, ante la serie de conflictos presentados en toda la República Mexicana con sus afiliados. De ésta última, existen diferentes estudios cuantitativos que pretenden entre otras cosas, influir y presionar en la toma de decisiones del gobierno hacia el asunto en la ciudad.¹²⁹

La agudización del ambulante desde inicios de los años noventa en la ciudad alcanzó altos niveles de discusión social entre medios y analistas, por lo que la CANACO llevó a cabo una serie de reuniones donde se debatió con diversos actores y especialistas el problema y su posición al respecto.

Para los comerciantes establecidos la actividad de los vendedores en la vía pública ha ocasionado problemas en materia fiscal, de vialidad, salud pública, desarrollo urbano, imagen turística, y daños al consumidor, ante el tipo de mercancías y alimentos que se expenden en diferentes puntos de la ciudad.

De tal forma, entre sus planteamientos centrales se encuentran: 1) transformar este tipo de comercio en una actividad formal por medio de espacios y mercados en promoción de sus intereses; 2) Impulsar una simplificación administrativa y garantizar un orden jurídico en la materia; 3) Eliminar la actitud "consentidora" de las autoridades hacia los comerciantes; 4) Establecer estímulos fiscales y legales para encauzarlo hacia la formalidad; 5) A nivel general, crear las condiciones macroeconómicas para que los agentes económicos realicen inversión y por tanto se generen fuentes de empleo; y como punto destacado, 6)

¹²⁹ Al respecto puede verse La Economía Informal. CANACO, 1997. México, D.F.

lograr una descentralización y desconcentración productiva y administrativa de la ciudad hacia otros municipios del Estado.

Específicamente en materia jurídica, la CANACINTRA y la CANACO han estado pugnando ante las instancias legislativas para que se establezca una reglamentación propia hacia el Centro de la Ciudad y, hacia la autoridad, con el fin de respetar las leyes existentes. Este punto merece especial atención, ya que las últimas disposiciones emitidas en el orden, corresponden hacia casi 10 años atrás, lo cual es motivo de inconformidad ante la falta de toma de posición del Ayuntamiento Municipal para solventar el orden jurídico y el desarrollo civil.

Por tal motivo, para el sector empresarial es necesario revisar a fondo la legislación de otras materias y su relación con el ambulante a fin de que exista congruencia entre las mismas. Destacan entre algunos: el Reglamento de Tránsito Ley General de Vías de Comunicación, el Reglamento de Comercio en Vía Pública y la Ley de Hacienda.

Un punto de importancia para el sector formal, es el que se refiere a la compra y distribución de artículos, los cuales carecen de garantías y del cumplimiento de normas comerciales. De ahí que la venta de todo tipo de productos sea a un bajo costo, sin factura y garantía alguna hacia el consumidor de los vendedores, y sin el respaldo de ninguna institución en la materia. En este sentido, para la CANACO es imprescindible intensificar las campañas de concientización entre los consumidores, instalar módulos de inspección y vigilancia en los sitios donde opera el ambulante, registrar la procedencia de los artículos que se expenden al público con la debida normatividad y solicitar la reubicación inmediata de los ambulantes para su pronta localización.

Una de las posiciones más fuertes del sector empresarial hacia el ambulante en todo el país, es el impacto en la recaudación fiscal que generan las actividades informales. Para estos organismos, las autoridades deben revisar a fondo la legislación en la materia desde el Art.31 fracción IV de la Constitución de la República, hasta las leyes secundarias como el Código Fiscal de la Federación

en su Título Cuarto, "sobre los delitos fiscales", ya que el impacto generado hacia las finanzas públicas del país ha alcanzado una evasión de magnitudes inalcanzables en los rubros industrial, comercial y de servicios, donde tan solo en el 2000 se calculó en mas de 80 mil millones de pesos.

En el comercio en la vía pública algunos de los delitos que se manifiestan directamente se ubican en: la defraudación fiscal, el pago de contribuciones de agua, luz, etc., omisión en el cumplimiento de sus obligaciones y declaraciones contables y las relacionadas con el registro federal de contribuyentes.

En resumen, para la CANACO, el fenómeno de la informalidad ha crecido con el tiempo porque hay un elemento clave "el atractivo de no pagar impuestos", por lo cual, éste es un aliciente entre los ciudadanos para incorporarse al comercio en la vía pública.

En este orden las principales propuestas al problema exigen: 1) Un programa integral que permita a las autoridades tributarias establecer reglas claras y sencillas para incorporar de manera gradual al padrón fiscal a todos los vendedores ambulantes que obtienen altos ingresos; 2) Reiterar a las autoridades la aplicación por igual de las disposiciones fiscales en apego al principio constitucional de proporcionalidad y equidad en los impuestos, ya que las últimas reformas en la regularización tributaria solo son un paso para lograr la incorporación de diversos sectores hacia la formalidad.

Otro de los problemas que se plantea en la posición del comercio establecido, es el de la ecología y la inseguridad pública que priva en las diferentes calles de la ciudad. Desde los años noventas los organismos empresariales y las autoridades municipales han estado realizando estudios a fin de formular un programa integral de desarrollo ambiental.

Desde estas fechas destaca la propuesta de "reubicar a los vendedores de la vía pública en espacios comerciales con la adecuada infraestructura, reducir la inseguridad y evitar el daño ambiental.

En los últimos años, la fuerte presión del comercio establecido ejercida hacia el gobierno en estas materias ha acentuado la presencia de los líderes de ambulantes en el centro de la ciudad ante los desalojos de mercancías y enfrentamientos violentos con los cuerpos policíacos del H. Ayuntamiento Municipal.

Sin embargo, para los representantes de las cámaras y sus afiliados, estas medidas realizadas por el Ayuntamiento sólo han actuado en función de sus intereses económicos y políticos al asignar calles y avenidas, en lugar de establecer programas de fondo que permitan incorporar y ubicar definitivamente a estos individuos dentro de la formalidad.

4.6.3. La posición de otros grupos y Asociaciones Civiles de Tuxtla Gutiérrez.

Dentro del análisis actual del Centro de la Ciudad y el desarrollo del conflicto del comercio ambulante a partir del 2005, son varios los puntos de vista realizados por los medios de difusión, partidos políticos, asociaciones civiles y comerciales entre otras, hacia el problema de manera general.

La proliferación excesiva del comercio ambulante, ha traído como resultado la obstaculización total o parcial de las principales vías de acceso a mercados, tiendas y lugares de esparcimiento en general. Asimismo, la práctica desorganizada y sin control de las autoridades es para las asociaciones, una de las causas principales del deterioro de áreas públicas, la excesiva contaminación física y ambiental del lugar.

Entre las propuestas en este rubro se encuentran: a) La construcción de inmuebles comerciales destinados a alojar al comercio en la vía pública; b) Cancelar todo tipo de permisos para el uso de las calles y aceras públicas con fines comerciales; y c) Que las autoridades del H. Ayuntamiento Municipal,

fomente un programa de reactivación del centro de la ciudad con el propósito de recuperar los espacios públicos.

Por otro lado, el comercio ambulante que expende alimentos ha traído como resultado enfermedades gastrointestinales como la tifoidea, colitis, reflujo y otras enfermedades diarreicas, ante la carencia de la infraestructura adecuada para desarrollar su actividad.

En este sentido, aunque no hay un número exacto de personas que adquieren por este medio diversas enfermedades puede asegurarse la existencia de un alto porcentaje ante la falta de reglas higiénicas y de seguridad en los puestos fijos y semifijos como: equipo de refrigeración, servicios sanitarios e insuficiencia de agua potable para la preparación de bebidas y alimentos de toda clase. Por tal motivo, es necesario conocer el número de personas que se dedican a la venta de alimentos a fin de solicitar a las autoridades el cumplimiento de las normas mínimas de salubridad e higiene.

Por otro lado, demandar al Departamento de Control del Comercio en la Vía Pública del municipio la expedición incontrolada de licencias y permisos en la vía pública con este fin. Así como, establecer programas de concientización entre los habitantes con el objetivo de conocer el riesgo del consumo de alimentos al aire libre y en expendios inapropiados.

De forma general, estas tres posiciones nos señalan la importancia que el problema del comercio ambulante en su generalidad, ha alcanzado entre algunos de los distintos sectores de la sociedad civil y por tanto del gobierno.

CAPITULO V

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

5.1 Tipo de Investigación.

La actividad comercial origina hechos y fenómenos que, si los analizamos científicamente, podemos comprenderlos y encauzarlos a fin de superar problemas y lograr armonía en la sociedad.

Para estudiar este fenómeno social, político y económico, se necesita una serie de actividades que se planean con apego a las normas y principios del método científico que, cuando se aplica al estudio de este tipo de actividad, se convierte en un método de investigación social o investigación del comportamiento humano.

En el proceso de este trabajo de investigación se aplicaron tres tipos de estudios que son: exploratorio, descriptivo y explicativo; según Dankhe el estudio exploratorio se efectúa, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes, el descriptivo busca especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis y el explicativo esta dirigido a responder las causas de los eventos físicos o sociales.

El estudio exploratorio se realizó al examinar y analizar el contenido que integraría esta investigación, por ello se elaboró un cronograma de actividades para definir los capítulos que formarían parte del presente trabajo, nos sirvió para conocer cuales son las causas y consecuencias del comercio informal en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; y lo que esta haciendo el gobierno municipal para controlar esta actividad comercial.

El descriptivo se realizó al momento de examinar y conocer en forma directa y el lugar en que ocurren los actos de comercio que son objeto de este trabajo. Además permitió la posibilidad de realizar propuestas de solución para combatir el comercio informal y evitar sus consecuencias.

El explicativo se llevó a cabo a través de encuestas planeadas para llevar a cabo investigaciones en diversos sectores de la población, donde se seleccionaron a los sujetos que tendrían que investigarse. El cuestionario y la entrevista fueron los procedimientos adecuados para llevar a cabo las encuestas respectivas. Las conclusiones se elaboraron como resultado del análisis de los datos obtenidos, que además dieron pauta para formular las recomendaciones como sugerencias para tratar de controlar el comercio informal en la ciudad capital y tratar de evitar todos los problemas que éste genera.

5.2. Alcance de la Investigación.

Para efecto de realizar el presente proyecto, nos enfocamos exclusivamente en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, ya que como capital del Estado, es en donde se da en mayor número la actividad comercial, reuniendo a un gran número de comerciantes que provienen de diferentes municipios vecinos a esta ciudad sumándose a los ya existentes. Concentrándose la mayoría de éstos en el centro de la ciudad capital y considerados por las autoridades municipales como comerciantes informales, ya que no se encuentran debidamente reglamentados.

Pero no únicamente en el centro de la ciudad prolifera este tipo de comercio, sino también en las colonias aledañas, como son los famosos tianguis, pero para efecto de la presente investigación la idea central se limita únicamente al centro, en el cuál se desarrolla en una forma desproporcionada el comercio ambulante y en donde mas problemas económicos, políticos, sociales y culturales provoca.

Es por eso que de manera especial nos enfocamos a revisar la existencia del programa denominado Regulación del Comercio Informal que el gobierno municipal consideró en la agenda de gobierno y que formuló como política pública, con el objetivo de alcanzar la integración y regulación del ambulante en la capital del estado.

5.3. Delimitación del Problema.

La presente investigación tiene su enfoque en el gobierno y la administración local, y en los mecanismos de control público y la política pública formulada por el gobierno municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; en el período 2005-2007 denominado Programa de Regulación del Comercio Informal (PRCI).

5.4. Objetivos de la Investigación.

En este trabajo de investigación se abordaron dos tipos de objetivos, generales y específicos.

Objetivo General.

La presente investigación, pretende hacer un análisis evaluatorio sobre los resultados obtenidos a través de la política pública, bajo el denominado programa Regulación del Comercio Informal, implementado por el gobierno municipal en el período 2005-2007, en el cual se tenía como objetivo primordial, regular a los comerciantes informales del centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

El mencionado programa, tenía como compromiso formal emprender una serie de acciones con las que beneficiaría a un grupo de comerciantes informales,

entre las que podemos mencionar: 1) seguridad en el desarrollo de sus actividades, 2) fortalecer las condiciones de trabajo, 3) transparentar sus operaciones comerciales, etc.; todo esto a través de una serie de actividades orientadas a la materialización de la formulación de proyectos, como el establecimiento de una bolsa inmobiliaria con la constitución de un comité técnico que tendría como fin de determinar decisiones y mecanismos de manera oportuna y eficiente.

Con todas estas bases el programa, en la práctica se observó llena de escalonados retrasos en su cumplimiento y operación. Haciendo un recuento de los compromisos anunciados en el inicio de éste, permiten observar y analizar las diferencias entre lo propuesto y lo demandado por las principales autoridades gubernamentales, partidos políticos, líderes de vendedores ambulantes y las diferentes cámaras de comercio locales.

Como se señaló, el PRCI contemplaba una serie de trabajos a realizar para favorecer a los comerciantes informales que para decepción de éstos no se lograron finiquitar en buena parte las obras anunciadas.

Finalmente consideramos que en el Programa de Regulación del Comercio Informal prevalecieron más los intereses políticos y económicos, ya que únicamente se benefició a un pequeño grupo de comerciantes garantizaban la recuperación de la inversión del proyecto, haciendo a un lado a aquellos que originalmente se consideraban como el objetivo primordial del programa.

Objetivo Específico

En este trabajo de investigación se plantearon como objetivos a desarrollar los siguientes: 1) Analizar los alcances y los resultados obtenidos de la política pública formulada por el gobierno municipal, hacia los vendedores ambulantes del centro de la ciudad; 2) Conocer las causas que han dado origen a este tipo de

actividad comercial y los problemas que ocasionan en el aspecto social, político y económico; 3) Identificar la participación de los partidos políticos y las ONG' s, para coadyuvar en la solución de este fenómeno social.

Con estos argumentos se busca proporcionar información a la sociedad respecto al comercio informal en todos sus ámbitos, ya que es un tema poco estudiado y que no se le ha dado la importancia que merece. Este proyecto de investigación también tiene como objetivo, servir como una herramienta de consulta hacia las autoridades gubernamentales y que éstas muestren un interés mas profundo en la problemática que el comercio informal representa para todos en general.

5.5. Desarrollo de la Investigación.

En el desarrollo del presente trabajo de investigación, tratamos de obtener la mayor información posible que se relacionará con el comercio informal, obteniendo datos por parte del gobierno estatal y municipal, de los partidos políticos y de las organizaciones no gubernamentales percatándonos que en el momento de analizar la problemática del ambulante, existieron diferentes posiciones políticas, económicas, sociales y culturales. Sin embargo como el tema de comercio informal merece especial atención, los representantes de los órganos de gobierno, partidos políticos, unión de comerciantes informales y las cámaras de comercio, coadyuvaron para llevar a cabo la reorganización del ambulante en el centro de la ciudad.

Lo anterior nos permitió profundizar en la política pública implementada por el H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez y conocer el proceso de formulación, los actores principales, resultados obtenidos, entre otros.

Para el desarrollo de este trabajo se realizaron los pasos siguientes:

5.5.1 Recopilación de datos.

Las variables utilizadas para la realización de esta investigación fueron como actores principales, los funcionarios del gobierno municipal y estatal, para que a través de las entrevistas se obtuviera la información sobre el tema a investigar, ya que por la responsabilidad que tenían como funcionarios públicos de primer nivel guardaban información amplia sobre el tema y además del conocimiento que tenían sobre la política pública que el Ayuntamiento Municipal estaba impulsando en materia de Regulación del Comercio Informal, también fue importante conocer la opinión de los partidos políticos (PRI, PAN Y PRD) y de los líderes de los comerciantes informales. Así mismo, fue de suma importancia los datos proporcionados por la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) Y la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (CANACINTRA) en relación a la postura que han guardado como representantes del comercio formalmente establecidos que son los mas afectados por el comercio informal.

5.5.2. Procesamiento de datos.

Se aplicaron un total de 20 cuestionarios a comercios formalmente establecidos en el primer cuadro de la ciudad, con el objetivo de conocer el impacto que ha provocado en cada uno de éstos, el comercio informal, así también para conocer la opinión de los mismos respecto a la regulación de este tipo de comercio, conforme a lo siguiente:

a) Tabulación estadística.

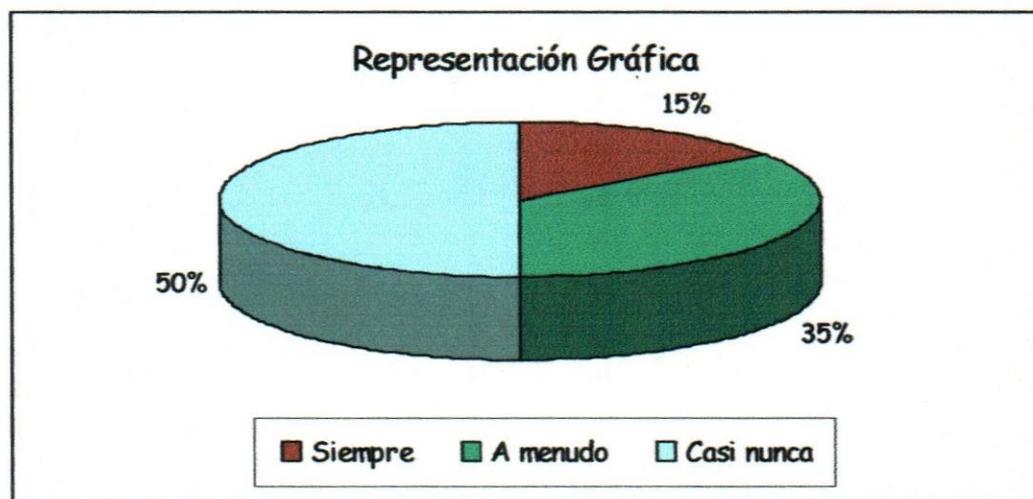
A través de este medio se concentraron los resultados obtenidos en las preguntas planteadas, considerando como el 100%, 20 cuestionarios y en base a éstos cuantificar los que eligieron determinada respuesta; o bien, señalar la frecuencia de las respuestas de cada pregunta y de esta forma conocer el porcentaje obtenido por cada pregunta conforme al universo presentado.

Representación gráfica

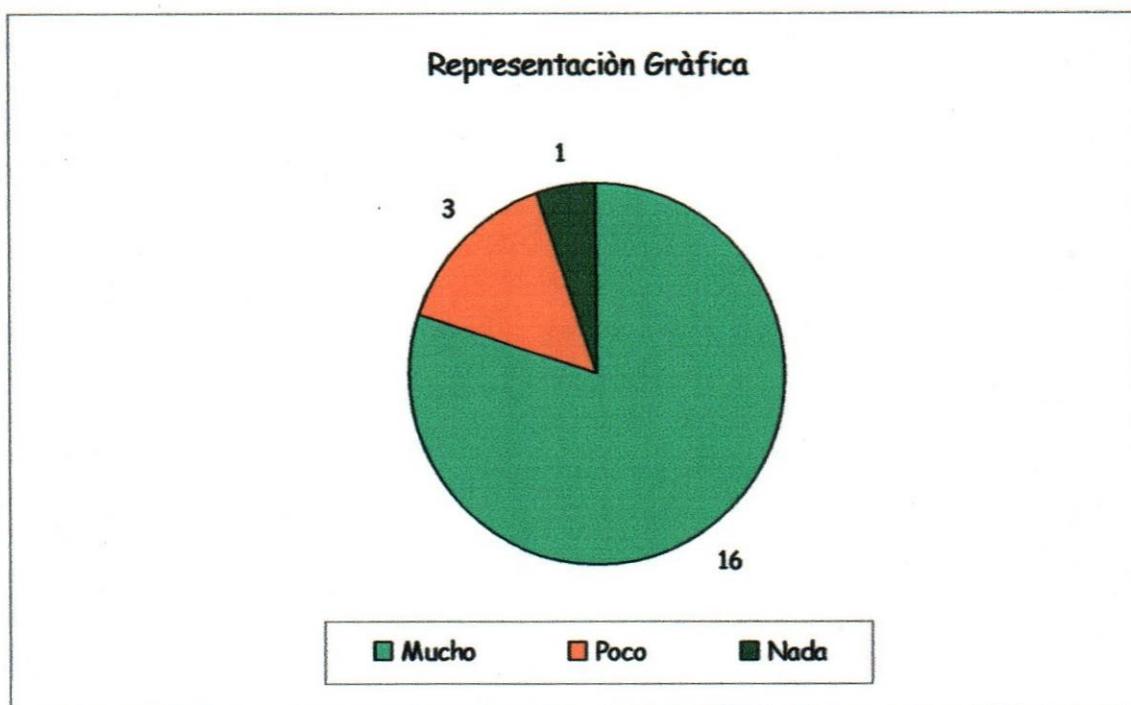
Todos los porcentajes obtenidos en cada una de las preguntas efectuadas a través de los cuestionarios se representan gráficamente para proporcionar una mejor interpretación de los resultados obtenidos.

A continuación se representan mediante estadísticas y gráficas los resultados obtenidos en la aplicación de los cuestionarios.

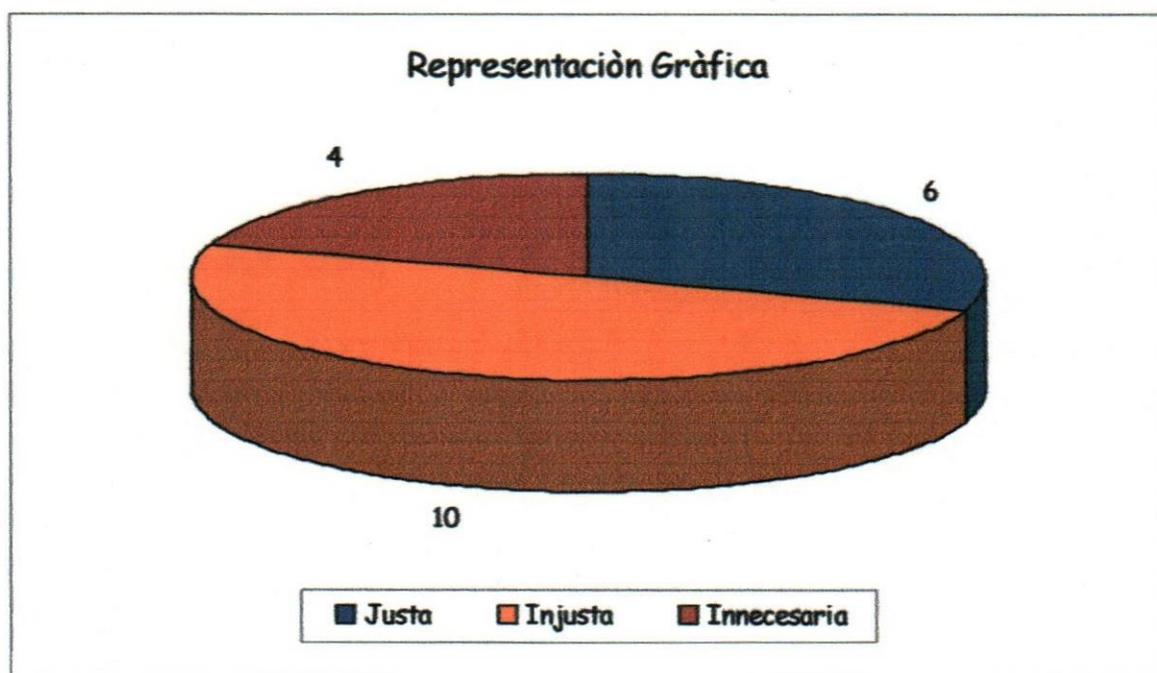
PREGUNTA No.1	Siempre		A menudo		Casi nunca		TOTAL	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
¿Con qué frecuencia el consumidor solicita factura o garantía por el producto adquirido?	3	15	7	35	10	50	20	100



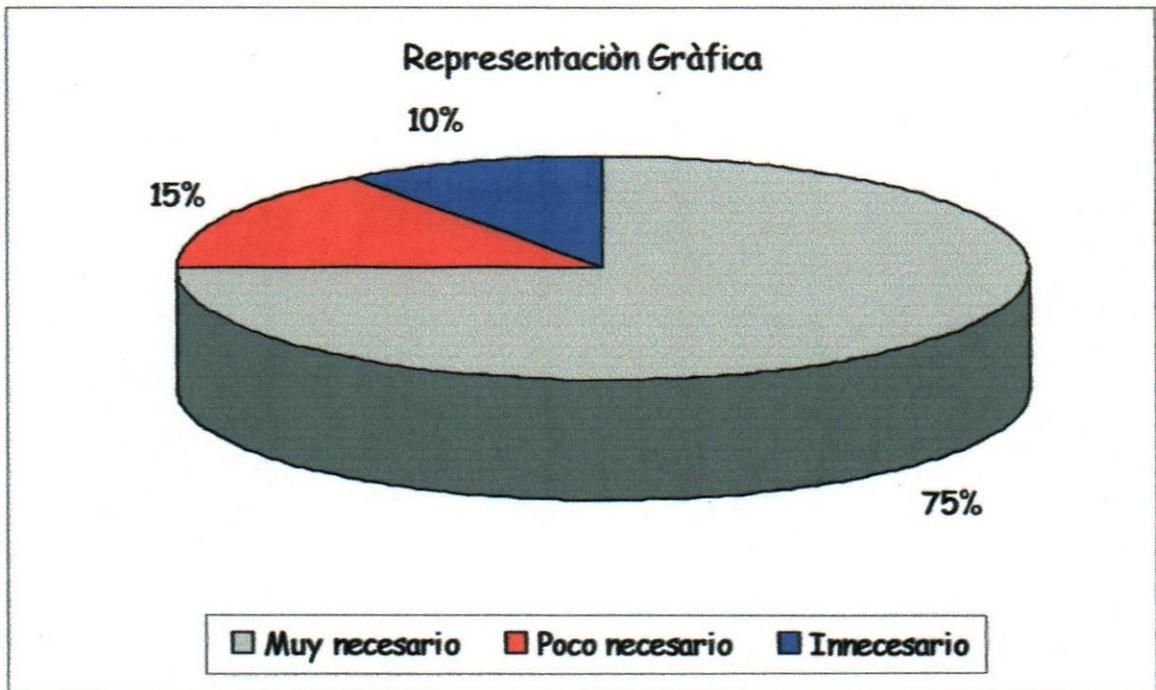
PREGUNTA No.2	Mucho		Poco		Nada		TOTAL	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
¿Es notable la disminución de sus ventas a causa del Comercio informal?	16	80	3	15	1	5	20	100



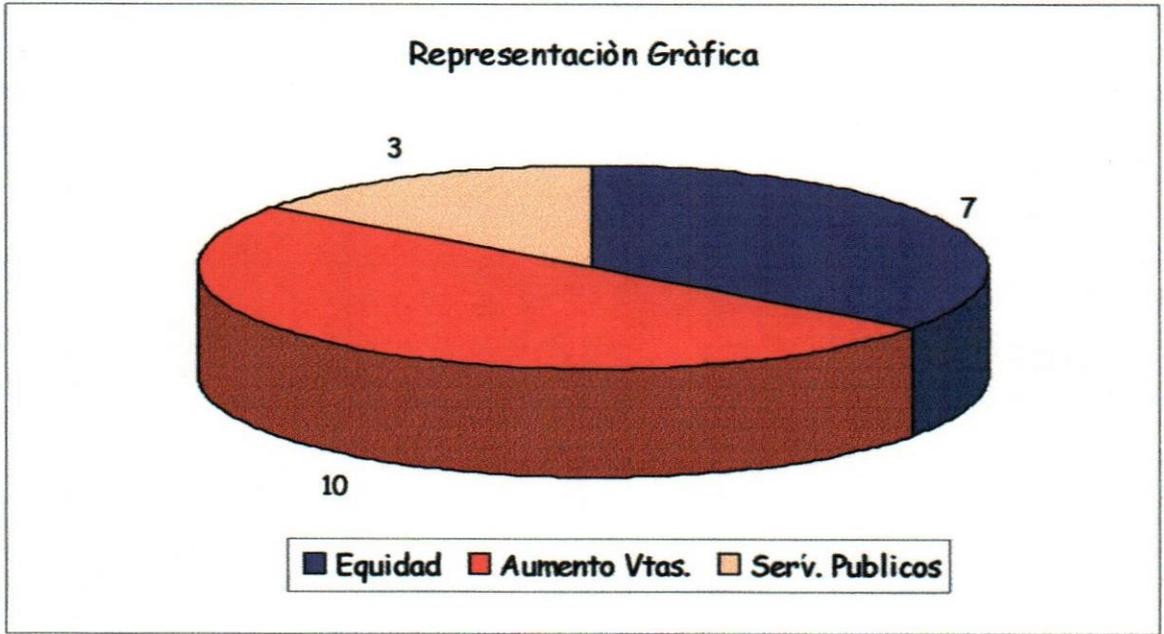
PREGUNTA No.3	Justa		Injusta		Innecesaria		TOTAL	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
¿Cómo considera la reglamentación del comercio en Tuxtla Gutiérrez?	6	30	10	50	4	20	20	100



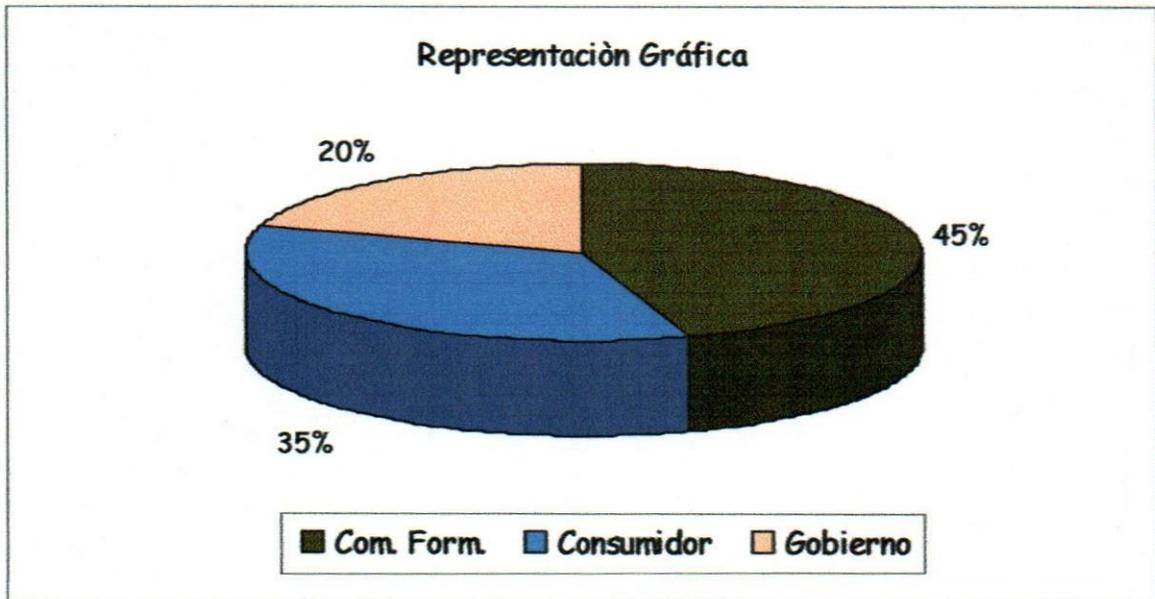
PREGUNTA No. 4	Muy necesario		Poco necesario		Innecesario		TOTAL	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
¿Considera necesario un programa de regularización del comercio informal?	15	75	3	15	2	10	20	100



PREGUNTA No.5	Equidad en derechos y obligaciones		Aumento en ventas		Aumento de servicios públicos		TOTAL	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
Señale los beneficios que obtiene al regularizarse el comercio informal	7	35	10	50	3	15	20	100



PREGUNTA No.6	Comercio Formalmente establecido		Consumidor		Gobierno		TOTAL	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
¿Quiénes serían los beneficiados con la regularización del comercio informal?	9	45	7	35	4	20	20	100



5.5.3. Análisis e interpretación de resultados.

El comercio informal es una actividad que ha crecido significativamente, en sus diversas modalidades y que sin duda ha sido la causa de diversos problemas para el gobierno municipal y estatal, tanto en lo social como en lo político y económico, y que por la magnitud del problema se ve en la necesidad de implementar políticas públicas que le permitan tener un mejor control sobre este tipo de actividades, por que a fin de cuentas es la misma sociedad que reciente todos los problemas que se originan por falta de aplicación de reglamentos y leyes en la materia.

Es por ello, que a través de encuestas tratamos de obtener cuál es la opinión de aquellos comerciantes que se encuentran formalmente establecidos y que son quienes mas recientes el problema del ambulante, por que ven disminuidas sus ventas causando un grave daño en su patrimonio, que en el peor de los casos es causa de disolución de la empresa.

A continuación se presenta en forma conjunta el análisis e interpretación de cada una de las respuestas obtenidas en las encuestas aplicadas a los comerciantes seleccionados.

Pregunta No. 1

Al cuestionarle a los comerciantes con que frecuencia el consumidor solicita factura o garantía del producto que adquiere, de un total de 20 que corresponde al 100%, 3 contestaron que siempre, 7 a menudo y 10 que nunca, esto equivale a un 15%, 35% y 50% respectivamente.

En este caso la respuesta más común es casi nunca, debido a que el consumidor no está acostumbrado a comprar mercancía de buena calidad o a recibir un buen servicio, por lo que no les interesa pedir garantía o factura, lo cual refleja el conformismo de la ciudadanía.

Pregunta No. 2

En esta pregunta se analiza la disminución de las ventas que tienen por causa del comercio informal, en la cual 16 comerciantes respondieron que mucho, 3 poco y 1 nada; por lo que corresponde un 80%, 15% y 5% respectivamente.

Como se puede observar a través de estos resultados, el comercio informal requiere de mucha audacia para convencer al consumidor a que adquiera sus mercancías que normalmente se venden a un precio mucho más bajo, pero de muy baja calidad.

Pregunta No. 3

En relación a esta pregunta se solicitó a los comerciantes que dieran su versión sobre la reglamentación del comercio en Tuxtla Gutiérrez, dando como resultado que para 6 comerciantes es justa, 10 opinaron que es injusta y 4 respondieron que es innecesaria, lo cual equivale a un 30%, 50% y 20% respectivamente.

Con lo anterior se demuestra la importancia de reglamentar el comercio informal, ya que los comerciantes formalmente establecidos son los que se ven más afectados económicamente; por dos razones muy simples: 1) por que bajan considerablemente sus ventas; y 2) por los altos impuestos que pagan al fisco, por lo que los más beneficiados son los comerciantes informales.

Pregunta No. 4

En esta pregunta se analiza si es importante llevar a cabo un programa de Regulación del Comercio Informal por parte de las autoridades gubernamentales, resultando que para 15 comerciantes es muy necesario dando un porcentaje del 75%, para 3 de ellos es poco necesario o sea un 15% y 2 opinaron que es innecesario lo que equivale a un 10%.

Con lo anterior nos damos cuenta de que para el comerciante formalmente establecido es muy importante que el gobierno implemente políticas públicas que se enfoquen en programas que ayuden a combatir el comercio informal y que además obligue a los ambulantes a regularizarse.

Pregunta No. 5

En este renglón se sugiere a los comerciantes que señalen los beneficios que obtendrían con la regularización del comercio informal, por lo que 7 respondieron que equidad en derechos y obligaciones que equivale a un 35%, 10 mencionaron que aumentarían sus ventas, lo cual representa el 50% y 3 señalaron que el gobierno podría hacer mas servicios públicos, es decir un 15%.

Como podemos ver, a través de estas respuestas la importancia que representa para los comerciantes establecidos formalmente la regulación de los comerciantes informales pues consideran que habría mas igualdad de oportunidades de ventas, además que todos pagarían impuestos, es decir, tendrían las mismas obligaciones fiscales con lo cual también el gobierno obtendría mas ingresos.

Pregunta No. 6

En esta pregunta se solicita a los comerciantes que señalen quienes serían los beneficiados con la regularización del comercio informal, 9 respondieron que el comercio formalmente establecido, es decir un 45%, 7 contestaron que el consumidor lo cual representa el 35% y 4 comerciantes señalaron que el gobierno lo que equivale a un 20%.

En esta pregunta podemos observar la importancia que representa la regulación del comercio informal, por eso es de suma importancia que en los tres ámbitos de gobierno se consideren dentro de la agenda de gobierno la formulación de políticas públicas que atiendan las necesidades mas prioritarias de la sociedad como el caso que nos ocupa. Además no únicamente debe regularse

esta actividad en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, sino que los gobiernos de los demás estados de la república mexicana deben establecer leyes y reglamentos que permitan tener un mejor control socio-político en sus entidades.

También habría que considerar que con la regulación del comercio informal el gobierno captaría más impuestos, lo que podría destinarlo para el desarrollo de programas sociales o de infraestructura.

CAPITULO VI

ANALISIS DE LA POLITICA PUBLICA HACIA EL CONTROL DEL COMERCIO INFORMAL EN EL CENTRO DE LA CIUDAD DE TUXTLA GUTIERREZ, CHIAPAS, 2005-2007

El comercio informal o ambulante en las grandes ciudades, representa sin lugar a dudas un fenómeno de magnitudes excepcionales, cuya proliferación en los últimos tiempos, ha generado problemas económicos, políticos y sociales, que ha requerido de una atención integral por parte de las autoridades involucradas para su solución.

Con estas premisas el gobierno municipal ha insertado, dentro de su agenda política la urgencia de llevar a cabo la formulación e implementación de un plan de acciones públicas gubernamentales para el control del ambulante en la ciudad; así como crear las condiciones político-económicas para su regulación jurídica.

De tal forma, y como resultado de los primeros acuerdos y convenios logrados entre líderes de ambulantes, comercio establecido y gobierno, el Ayuntamiento Municipal creó un programa al que denominó Programa de Regulación del Comercio Informal (PRCI), en respuesta a las demandas y necesidades de los actores en el lugar, como a la propia naturaleza en que se desarrolla el ambulante en la ciudad.

Así, se asignó como eje del reordenamiento a la Dirección de Mercados y Panteones, a través del Departamento de Control del Comercio en la Vía Pública, para llevar a cabo la formulación de los objetivos y acciones gubernamentales hacia el comercio ambulante en el primer cuadro de la capital.

El presente apartado destaca las principales líneas, estratégicas y acciones de política pública formuladas e implementadas hacia la informalidad en la ciudad por el gobierno municipal; los mecanismos instrumentados en las respectivas

dependencias estatales y sus logros hacia el 2007. Por otro lado, se realiza un análisis sobre la posición del comercio establecido, comerciantes ambulantes y el papel de los partidos políticos en relación a los objetivos y avances del programa, y de manera global, hacia la política de control y estabilidad del ambulante en el Centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

6.1. Consideraciones generales sobre el Programa de Regulación del Comercio Informal (PRCI).

Para el Ayuntamiento Municipal de Tuxtla Gutiérrez, el desarrollo del comercio popular ha constituido uno de los canales de abasto y distribución de mayor relevancia en el país no solo por su magnitud, sino por su actividad al interior de los mercados públicos y establecimientos mercantiles públicos y privados. No obstante, y como se ha venido discutiendo, en los últimos años ante la carencia de una infraestructura comercial necesaria y adecuada a las condiciones de abasto de la población, la presencia y proliferación de las actividades informales en sus diferentes modalidades ha cobrado una especial importancia no solo por su magnitud, sino por los constantes conflictos de tipo socio-político y económicos presentes en el desarrollo de la ciudad.

En la actualidad la presencia del ambulante en sus diferentes modalidades, Mercados Sobre Ruedas, Concentraciones de Ambulantes y Puestos Fijos y semifijos en la Vía Pública, reviste una importancia particular al considerar, por un lado, el derecho innegable que asiste a cualquier individuo de hacer del comercio su actividad económica laboral, y por el otro, el derecho del llamado comercio establecido y comunidad en general de ver garantizados sus esfuerzos mercantiles dentro de la legalidad y en general hacia la preservación del espacio público.

Desde el 2007, el Gobierno Municipal ha venido estudiando los objetivos, estrategias y acciones de la problemática del ambulante, con el fin de dialogar,

concertar y proponer a los diferentes grupos practicantes, opciones diversas para el desarrollo de su actividad y para su inserción gradual a la formalidad comercial.

Con estas consideraciones, la política de mejoramiento y administración del comercio popular se insertó de manera global en beneficio del desarrollo económico, preservación cultural e identidad urbana de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

6.1.1. Objetivos y estrategias del PRCI.

El programa de Regulación del Comercio Informal, por conducto de la Dirección de Mercados y Panteones, se aboco al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- 1) Fortalecer y hacer más eficientes las condiciones de trabajo del comerciante informal, proporcionar seguridad en el desarrollo de su actividad y dotarlo de un patrimonio familiar, así como transparentar las operaciones comerciales realizadas por este segmento del comercio informal.
- 2) Fomentar la incorporación gradual del comercio informal en la vía pública hacia un régimen formal, estable y permanente.
- 3) Establecer las bases y acciones públicas necesarias que conduzcan a garantizar la desocupación del Centro de la ciudad por parte de los comerciantes ambulantes.

Una vez que se establecieron los objetivos antes señalados, los cuales en su conjunto representarían el universo del programa, el H. Ayuntamiento llevó a cabo la definición del espacio territorial involucrado, a efecto de ubicar en su exacta dimensión la magnitud y determinar los alcances a lograr del programa.

De esta manera, como una primera etapa fue imprescindible identificar plenamente dentro del área correspondiente al Centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez la demarcación geográfica que concretamente interesaba atender.

En este sentido, a fin de ordenar, orientar y normar los trabajos con los diversos grupos de ambulantes involucrados, se subdividió el lugar en cuatro zonas territoriales de trabajo, las cuales se conformaron por:

A) En el lado Norte

- Patria Nueva
- Las Granjas
- Niño de Atocha

B) En el lado Sur

- Andador San Roque
- Mercado de los Ancianos
- Unidad Chiapaneca

C) En lado Poniente

- Parque Terán

D) Primer Cuadro de la Ciudad (oriente, poniente, norte y sur)

La determinación de dicho ámbito espacial se llevó a cabo de acuerdo a ciertos objetivos de urgencia y necesidad que el propio Ayuntamiento formuló (se estableció que las zonas fuesen objeto de altos índices de concentración del comercio ambulante en la vía pública, así como conlleven a problemas de obstaculización vial, salud y funcionalidad de espacios y lugares políticos, económicos y sociales urbanos) y que se conocen popular y oficialmente como Centro de la Ciudad.

En lo que respecta a la concertación con los grupos de ambulantes involucrados, una vez definido el alcance territorial y con el propósito de conocer

fielmente el universo de los comerciantes ambulantes establecidos en la demarcación lo que permitiría posteriormente contar con información sobre una dimensión aproximada de la problemática y por tanto de las acciones del Programa de Regulación del Comercio Informal, el Ayuntamiento identificó a cada una de las agrupaciones y organizaciones de ambulantes dentro de la zona a fin de concertar soluciones recíprocas, realizándose innumerables reuniones de acuerdo a fin de darles a conocer la importancia y trascendencia del Programa.

Sin embargo, en gran medida estas acciones de dialogo y concertación con los grupos se presentaron de forma selectiva; no obstante que se efectuaron mas de 100 reuniones de trabajo con los grupos sin la intervención de partido político alguno, creemos que los acuerdos se realizaron entre los propios líderes de ambulantes, representantes partidistas y posteriormente con las respectivas autoridades municipales.

Dentro de este contexto, el PRCI se estableció de alguna forma como una estrategia y compromiso formal a fin de emprender las acciones gubernamentales inmediatas que coadyuvasen a la cuantificación e identificación de los comerciantes en la vía pública, distinguiéndose con la precisión del caso el número de éstos, los giros comerciales (este es el tipo de puestos existentes), la agrupación a la que pertenecen, su localización física e incluso días y horas de trabajo.

En términos del PRCI la premisa básica fue contar con la formulación de suficientes espacios urbanos comerciales sujetos a constituirse en otras instalaciones comerciales modernas y funcionales cuyo requisito indispensable fue que se integraran, o por si mismas constituyeran un polo de atracción comercial equivalente al espacio a recuperar.

En otras palabras, la estrategia básica del PRCI se orientó a la identificación, primero, de la disponibilidad de terrenos y/construcciones, concepción y diseño arquitectónico, y segundo, a la instrumentación de los mecanismos financieros que

hicieran posibles los “nuevos espacios comerciales” a los ambulantes seleccionados y beneficiarios del programa.

En este sentido se establecieron políticas y mecanismos de asignación, inicialmente por grupo u organización de ambulantes, y posteriormente, a título individual para el control de pagos de los locales asignados, entre algunas de ellas destacan: difusión del programa entre comerciantes; prescisión del comerciante a ventanillas de pago del Ayuntamiento, previamente ubicadas con los líderes; elección del local y solicitud de plan de pagos; firma del convenio de adhesión, solicitud de Crédito y firma del contrato; y entrega-recepción del espacio comercial asignado.

Como se dijo, para ello fue esencial censar y registrar en función del giro comercial a cada uno de los ambulantes detectados por zonas geográficas.

6.2. Acciones sobre la implementación del PRCI.

Identificada plenamente la magnitud que representaba para el Ayuntamiento dar respuesta con acciones concretas a la problemática del ambulante en el primer cuadro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, el programa, como parte de sus objetivos y estrategias, llevó a cabo la realización de una serie de actividades orientadas a la materialización de la formulación de proyectos y acciones particulares.

6.2.1. Establecimiento de una bolsa inmobiliaria.

Con base en las funciones y estrategias y desde una visión operativa, el Ayuntamiento consideró imprescindible el establecimiento de una bolsa inmobiliaria, mediante la cual se dotaría al Programa de los precios mas adecuados en materia comercial.

En primera instancia, para la localización de predios factibles de incorporar a la bolsa inmobiliaria, se procedió a la realización de recorridos terrestres en la zona del centro de la ciudad, y cuya ubicación geográfica fuese viable para proceder a la identificación de la propiedad y negociación, en su caso, preliminar con el propietario.

De acuerdo con el propio PRCI, se examinaron diferentes predios, mismos que fueron evaluados previamente realizándose el avalúo, levantamiento topográfico e integración primaria de expedientes, así como la negociación con el propietario o la solicitud de adjudicación.

Con estas bases el proceso concluyó, en el caso de terrenos particulares, en la negociación y recepción física del inmueble. De esta manera el Programa de Regularización del Comercio Informal logró reubicar alrededor de 150 comerciantes irregulares.

6.2.2. La constitución de un Comité Técnico.

Con el propósito de que los trabajos del programa se impulsaran de manera oportuna y eficiente, se constituyó un comité técnico consultivo a fin de determinar decisiones y mecanismos de manera colegiada, y en el cual se integró a representantes de varias dependencias político-administrativas del gobierno estatal y municipal, involucradas en la atención del problema.

Entre estas el programa requirió el apoyo de las siguientes:

- Secretaría de Gobierno;
- Secretaría de Desarrollo Social (municipal);
- Contraloría (municipal);
- Secretaría de Desarrollo Económico (estatal).

Con la integración e interrelación de estas dependencias en las acciones del Programa se efectuó la implementación de la política en el Centro de la ciudad. En este sentido, según datos del propio PRCl señalan que el Comité Técnico tuvo que sesionar en innumerables ocasiones para alcanzar los acuerdos planeados.

A manera de ejemplo y citando el funcionamiento conjunto de algunas dependencias en la implementación del programa, éste señala que:

“...la Secretaría de Gobierno fue la responsable de la política del desarrollo integral del programa; la Secretaría de Desarrollo Social proporcionó a través de sus programas especiales (vía fideicomiso) los recursos para los trabajos del programa (fue un programa bipartito, es decir, estatal y municipal), la Contraloría se encargó de la fiscalización de los recursos ejercidos en el programa”.

6.2.3. Modalidades comerciales, proyectos y construcción.

Durante la conformación de la bolsa inmobiliaria y una vez confirmada la viabilidad comercial de los predios, el Ayuntamiento procedió, a la definición de los proyectos en sus diferentes modalidades formuladas conforme a las características comerciales, el tipo de giro y los objetivos del reordenamiento.

En gran medida la intención del programa fue asentar los proyectos en construcción en las cercanías de los paraderos de transporte público, inmediaciones de la plaza central y alrededor de los mercados públicos. En algunos casos, se diseñó estratégicamente la ubicación a fin de asegurar la afluencia comercial, y por tanto, la recuperación de la inversión.

En términos generales, el programa dispuso de mercados en diferentes colonias populares de la ciudad, así como también una remodelación total de todos y cada uno de los mercados públicos establecidos en distintos puntos de la capital del estado, que contemplaba la creación de más locales comerciales destinados para asegurar que los que hasta ese momento eran considerados

como ambulantes, se constituyesen como sujetos viables de créditos destinados para su actividad.

6.3. Análisis sobre la implementación del PRCI hacia el control público y reordenamiento del ambulante en el Centro de la Ciudad.

Con la creación del programa denominado Programa de Regularización del Comercio Informal en 2005, el H. Ayuntamiento Municipal inicio un proceso de reordenamiento gradual del comercio en la vía pública ubicado fundamentalmente en el centro de la ciudad. Una vez formulados los objetivos e implementadas las acciones del Programa en 2005 y 2006, surgirían varias posiciones políticas entre representantes del comercio establecido y los propios líderes de ambulantes, mismos que conforme a sus intereses en la reubicación de la zona, asumirían una visión particular en el problema.

6.3.1. Dinámica política y social sobre el proceso de reubicación de ambulantes.

La historia de los compromisos asumidos por el Ayuntamiento en materia de comercio ambulante en el Centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez a partir de la formulación e implementación de la política pública bajo el Programa de Regulación del Comercio Informal, en la práctica se observó llena de escalonados retrasos en su cumplimiento y operación. Un recuento de los principales sucesos ocurridos desde los primeros compromisos anunciados en Marzo de 2005 y hasta 2007, permiten observar y analizar las diferencias entre lo propuesto y lo demandado en el conflicto tanto por las principales Cámaras de Comercio en la ciudad, partidos políticos, como por los propios vendedores ambulantes involucrados dentro de la dinámica política del programa.

La Dirección de Mercados y Panteones a través de su titular Iván Altamirano Palacios demandó al Congreso del Estado, la emisión de un bando jurídico en materia de ambulante a fin de sustentar las bases y el desarrollo del PRCI en la zona y no depender directamente en su solución por el gobierno. En este sentido, se precisó que el plazo para dar solución al conflicto en el lugar sería de un año a partir de los primeros acuerdos asumidos en marzo de 2005; y, por lo tanto, fecha también para la determinación de nuevas normas jurídicas de control público para la estabilidad socio-política en la zona.

En relación a lo anterior, para algunos integrantes partidistas, el programa propuesto y en marcha se consideró un avance importante para la regulación del ambulante, ya que demuestra la voluntad política de los gobiernos municipal y estatal en la solución del conflicto. Para otros el programa mantiene los controles políticos por medio de los líderes ya que solo se reduce a regular el problema en la zona centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

Específicamente, para los miembros del Partido Acción Nacional (PAN), se precisó avanzar en la despolitización del programa y en aquellos aspectos estrictamente comerciales y fiscales para evitar que estos grupos los ambulantes se mantengan como grupo de presión; de igual manera, para miembros del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se fundamentó la necesidad de ofrecer soluciones de fondo ya que las acciones solo buscan "acomodar" a ambulantes en el Centro de la ciudad.

Posteriormente, en sesión ordinaria de cabildo del 24 de noviembre de 2006, el Ayuntamiento Municipal, fijo su postura sobre la política formulada en el PRCI, éste afirmó que se encuentra orientada a terminar con las estructuras que han permitido el surgimiento de corruptelas y chantajes por parte de líderes de organizaciones.

En gran medida, estas declaraciones se efectuarían ante la prioridad de la temporada navideña de 2006 época de una alta invasión de calles por ambulantes para efectuar sus ventas, donde los partidos políticos asumirían no solo una

posición crítica hacia los trabajos realizados hasta esas fechas, sino se inclinarían hacia el análisis de la formulación de una ley específica hacia el problema, ya que las últimas disposiciones databan de 1999. No obstante, a pesar de que representantes del PRI señalaron que el municipio no debía otorgar permisos “especiales” a ambulantes en la zona, algunos líderes a través de “mecanismos” económicos se les otorgaron las facilidades para posicionarse con sus puestos en la zona del centro, lo cual propicio un mayor desacuerdo y presión hacia las autoridades municipales por los representantes del comercio establecido.¹³⁰

En este orden la CANACO demandó la agilización, por un lado, de trámites burocráticos tortuosos para el comercio y, por el otro, acciones concretas para la regulación del comercio en la vía pública en la zona.

Los intentos de reacomodar a los vendedores callejeros o ambulantes, presentarían una tendencia de planes frustrados y reformulados por el Ayuntamiento en su ejecución no solo por los intereses en juego del conflicto, sino ante un contexto contrario hacia la población por las medidas económicas impuestas por el régimen en materia de empleo y salarios, ya que cada día se observaría a más individuos involucrados en esta actividad.

En este rubro, la CANACO a través de su representante Jorge Amín Simán Estefan, manifestó nuevamente su molestia por las promesas de reordenamiento del ambulante, ya que, además de que no habían sido cumplidas, presentaban problemas de diseño y congruencia con la principal zona de la ciudad.

Es necesario destacar, que durante el mes de agosto el Ayuntamiento impulsó en demanda tanto de los comerciantes establecidos, como por las disposiciones emitidas en el Bando sobre la regulación del ambulante, no permitir a partir del 1 de septiembre la instalación de ambulantes en las calles

¹³⁰ A inicios del mes de noviembre de 1992, ambulantes representados por Isidro Lovera anunciaron el otorgamiento de 250 permisos para realizar sus ventas en la temporada decembrina. Según un reportaje de Ana Laura Mondragón, durante los últimos meses de ese año, diversas organizaciones de ambulantes invadieron sin control calles y avenidas principales del Centro de la Ciudad aumentando la presencia de conflictos con el comercio establecido; asimismo significa que aumento evidentemente el número de permisos otorgados por los funcionarios municipales a los líderes de ambulantes en la zona. Véase Cuarto Poder, noviembre de 2006.

precisadas, operativos policíacos a fin de controlar las invasiones masivas e iniciar los programas alternos de limpieza y remodelación en la zona.

Los avances del Programa de Regulación del Comercio Informal, dejaría varias dudas en cuanto a los compromisos asumidos y la formulación original de los proyectos ya que éstos no se cumplieron conforme a los compromisos contraídos, ya que de un padrón inicial de 250 comercios ambulantes, únicamente se lograron reubicar a 70 de éstos, de la remodelación a los mercados que se había planteado realizar, solamente se logro concluir a los trabajos en uno de ellos y en el resto solamente se llevaron a cabo trabajos de limpieza y drenaje.

Sin embargo, y a pesar de nuevas promesas y acuerdos, el funcionamiento operativo de las plazas se vería determinado en gran medida no solo por la capacidad de compra del consumidor capitalino, sino por los acuerdos entre autoridades y líderes de ambulantes para el control relativo en la zona; situación que, además de que no se cumpliría con lo prometido, desembocaría hacia 2008 en nuevos conflictos, mismos que serian reformulados por el gobierno municipal dentro de un nuevo contexto político y económico, así como especialmente frente a los intereses económicos de las organizaciones de comerciantes formalmente establecidos en el Centro de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

6.3.2. Los partidos políticos y la reglamentación jurídica del ambulante en el Centro de la Ciudad.

Para las diferentes fracciones partidistas, su posición ha estado ligada en gran medida a las acciones concretas efectuadas por el Programa de Regulación del Comercio Informal desde marzo de 2005 hasta agosto de 2006. En ese sentido, a través del titular de la Dirección de Panteones y Mercados del municipio se mantuvieron diversas pláticas y análisis fundamentalmente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a fin de precisar los términos, avances y modificaciones de implementación de cada una de las fases planeadas por el

programa, para posteriormente incluir dentro de su agenda legislativa la formulación y aprobación de normas específicas hacia el comercio informal dentro del primer cuadro de la ciudad.

Desde el mes de Mayo de 1999, el Ayuntamiento municipal encabezado por Francisco Rojas Toledo, contaba con un reglamento en materia de ambulante para ser discutido y aprobado, no obstante este se vio postergado ante las constantes amenazas de los líderes de los comerciantes ambulantes que apoyados por los líderes partidistas lograron que las autoridades municipales mantuvieran activo por mucho tiempo el mismo reglamento. Pero es hasta en el mes de Marzo de 2005, en la administración del C. Juan José Sábines Guerrero cuando se decide aprobar el nuevo Reglamento para el Ejercicio del Comercio en Vía Pública: Fijo, Semi Fijo y Ambulante del Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Lo anterior, pensamos, demuestra la falta de un control político-administrativo en la toma de decisiones para hacer valer las leyes y reglamentos en la materia por parte de las autoridades municipales, que por supuesto afectaba en gran medida el proceso del programa en acción.

En el mes de Febrero de 2006, el Congreso del Estado dio a conocer un proyecto de disposiciones jurídicas contenidas en un Bando para el comercio en la vía pública dentro del primer cuadro de la ciudad. Con excepción del Partido de la Revolución Democrática los partidos políticos PRI, PAN, PT, PVEM, se inclinaron a favor de los puntos contenidos dentro de la ley.

En el caso del PRD, quien en un inicio anunció no firmar el dictamen, se argumentó que había unos artículos transitorios que dejaba al Ayuntamiento en plena libertad de manejar a su consideración y libre arbitrio el proceso de reubicación, lo cual generaría nuevamente elementos clientelistas político-electorales en el desarrollo del programa, así como la desviación de su idea original.

Por otro lado, representantes del Partido Revolucionario Institucional manifestaron razonar su voto a favor, ya que el comercio ambulante daña en gran medida a la economía del país, por que existen más comercios informales que formales.

Por tales motivos, los priistas destacaron la importancia de la intención gubernamental de incorporar el ambulante a la economía formal y hacerlo pagar los impuestos correspondientes.

Con estas nuevas disposiciones, el Ayuntamiento Municipal aprueba el nuevo Reglamento que prohíbe el comercio en la vía pública del Centro de la Ciudad capital, además de facultarlo para tomar las medidas y acciones necesarias para la desocupación de calles y avenidas, así como establecer los mecanismos penales hacia los funcionarios que toleren o permitan la actividad en el lugar demarcado.

6.4. Evaluación y consideraciones político-administrativas sobre el programa hacia el comercio ambulante hasta 2007.

Como se puede observar al inicio de la investigación, la evaluación en gran medida consiste en valorar los resultados en términos de los impactos, deficiencias, beneficios y alternativas de acción pública y de políticas, a fin de ajustar y reformular objetivos y estrategias gubernamentales hacia el asunto en referencia.

En el caso del Programa de Regulación del Comercio Informal (PRCI) consideramos la existencia de una serie de elementos político-administrativos, así como económicos y de referencia pública que, en una gran parte, definen el curso de acción observado en su ejecución entre 2005 y 2007.

Entendiendo el PRCI no solo como un compromiso público del gobierno municipal de la ciudad, sino como una política pública de control y restablecimiento del orden y desarrollo económico en el Centro de la capital del Estado, consideramos que hacia 2007 se logró rescatar algunos espacios de beneficio público y de alto contenido social, concretamente en la plaza central y parques aledaños a esta zona, invadidos durante mucho tiempo por grupos de ambulantes.

Sin embargo, y a pesar del impulso y control hacia el fenómeno por anteriores gobiernos, consideramos que éstos se realizaron a beneficio de la población consumidora en ese momento y no por ser un problema de grandes magnitudes. Por el contrario, el impulso actual del programa tuvo que realizar acciones de concertación con organizaciones de comerciantes ambulantes gestados precisamente dentro de ese período, y tolerados por el gobierno ante los mecanismos económicos y políticos favorables al régimen de la ciudad.

De tal manera, la cumplimentación de acciones y la coordinación entre las dependencias operativas involucradas dentro del PRCI, tuvieron que corregir estrategias de tipo político efectuadas bajo los acuerdos y negociaciones con los principales líderes de los grupos de ambulantes, a fin de asegurar con base en los esquemas financieros propuestos.

Como se señaló, en el Programa de Regulación de Comercio Informal, se efectuó la planeación de una serie de trabajos a realizar con las finalidades de proporcionarles a los comerciantes ambulantes mayores y mejores espacios para realizar sus actividades comerciales, no lográndose finiquitar la mayor parte de las obras anunciadas.

Por su parte, los partidos políticos (principalmente el Partido de la Revolución Democrática) propuso la construcción de nuevos financiamientos y mayores espacios comerciales, ya que en su consideración las medidas resultaron insuficientes dentro del contexto de la crisis económica actual, manejadas

políticamente y con una relativa transparencia en el uso de los recursos públicos para la ciudad.

El programa de reubicación formal del comercio informal fue visto por autoridades, como un conjunto de acciones públicas y actividades que se tuvieron que ajustar a los intereses de las partes y bajo lo impuesto por la propia ciudad.

Aunque el programa señala que los trabajos de concertación con las diferentes organizaciones arrojaron resultados satisfactorios, el proceso de inserción a la formalidad enfrentaría varias barreras, principalmente en el pago de locales y el crédito individualizado asignado por ambulante, así como el incumplimiento de las normas jurídicas reflejadas en el reglamento para el ejercicio del comercio en la vía pública.

La reordenación del comercio informal en el centro de la ciudad, como hemos visto, no solo enfrentó problemas de formulación, operación y diseño técnico de los trabajos proyectados en el programa, sino dificultad en los acuerdos y mecanismos políticos entre los actores que efectivamente controlan el ambulante, específicamente los líderes de ambulantes y las autoridades capitalinas.

Finalmente, consideramos que dentro del proceso de reordenamiento los elementos de conciliación de intereses y el juego político partidario, vinculado a los intereses del comercio establecido, no solo se constituyen como el núcleo y eje central de la ejecución del programa y de las acciones públicas paulatinas en la zona, sino como los mecanismos propicios de control político y económico del gobierno, a fin de asegurar la relativa estabilidad socio-política de una pequeña pero significativa parte de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez entre 2005-2007.

CONCLUSIONES

En los últimos años el crecimiento y proliferación del comercio informal y/o ambulante no solo en México, sino en el resto de los países en el mundo, reviste un fenómeno complejo con características multifactoriales que conlleva a analizarse desde diferentes ópticas políticas, económicas y socio-culturales de antigua referencia.

En la actualidad el conflicto político observado entre vendedores ambulantes, comercio establecido y gobierno en el centro de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez entre 2005 y 2007, permite conocer y comprobar eventualmente el proceso gubernamental seguido frente a la dinámica socio-política, de uno de tantos problemas sociales y su devenir en asunto público como es el ambulante. Aunque éste se encuentra definido como un asunto serio y formal en las agendas institucionales, de manera general se caracteriza como un fenómeno público social (desarrollado bajo sus distintas modalidades tianguis, mercados sobre ruedas, puestos fijos y semi fijos en la vía pública) con un control relativo que se padece de manera explosiva no solo en la ciudad, sino en general en el resto de las ciudades del país en las últimas décadas.

Asimismo, dentro del presente trabajo quedó de manifiesto que a pesar de la importancia que para el H. Ayuntamiento Municipal de Tuxtla Gutiérrez significó la formulación de políticas públicas alternativas de control y manejo del ambulante en las zonas públicas del centro capitalino, bajo el llamado programa de regulación del comercio informal (PRCI), este presentó un instrumento de control político-administrativo de gobierno con el objeto de lograr la conciliación momentánea de intereses entre los actores para su atención pública; en contraste a las propuestas y alternativas políticas y económicas de fondo que se requieren para enfrentar la problemática no solo en la capital del Estado, sino en el resto del país.

De igual forma, y como se puede apreciar en el desarrollo de los capítulos del presente trabajo, es necesario destacar que el programa y en esencia la política gestada hacia el ambulante en el primer cuadro de la ciudad a través de la participación directa de algunas dependencias gubernamentales y de la relación existente entre autoridades y líderes de ambulantes, así como de la injerencia política de los representantes del comercio organizado, han puesto en evidencia la inestabilidad política por la que atraviesa la gestión del espacio público ocupado y la correlación de fuerzas, valores e intereses políticos y económicos en pugna en la zona, los cuales dependen no solo del momento político entre los diferentes actores involucrados, sino de las condiciones históricas y socio-políticas que privan en la ciudad para la preservación y manejo de la actividad entre los grupos.

En esta línea, la incorporación a la agenda política y las acciones de gobierno hacia el problema en 2006, no solamente surgieron de las demandas y necesidades del comercio establecido y comunidad en general, sino que brotaron del interés de la autoridad pública por identificar las zonas, los giros de actividad económica informal, los gremios y los representantes de mayor presencia política y económica en el primer cuadro capitalino.

Con el PRCI impulsado entre 2005-2006, el gobierno formuló y propuso las bases y beneficios que aparentemente fueron producto de la participación y consenso común entre ambulantes, comercios establecidos y gobierno. Sin embargo, con el proceso selectivo al que se vieron sometidos las principales organizaciones de ambulantes en el lugar, mediante el censo levantado por las autoridades, se puso en muestra una de las características del proceso que adopta la formulación de políticas públicas en México bajo el desarrollo de una gestión gubernamental con tendencias autoritarias; y en donde el Estado a través del régimen político de Tuxtla Gutiérrez, solo seleccionó a los grupos de ambulantes que en términos económicos garantizaran la recuperación de la inversión dentro del programa, a aquellos que estuviesen afiliados en las corporaciones y asociaciones de informales vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el fin de asegurar un apoyo sólido y permanente antes,

durante y después de las campañas políticas electorales, así como de las acciones de gobierno en la capital.

Es claro que con el surgimiento del programa no se resuelven definitivamente los conflictos políticos y el crecimiento del ambulante latente en la zona, ya que en la actualidad la dinámica política y económica de este problema social ha rebasado las alternativas de gobierno y las políticas urbanas impulsadas para un eficaz manejo y un control de los asuntos públicos de la ciudad.

En una gran medida, consideramos que la política pública hacia el ambulante se enfocó esencialmente hacia la recuperación de los mecanismos de control económico del gobierno y hacia el manejo político entre los grupos del lugar, a fin de crear las condiciones socio-políticas para evitar confrontaciones entre ambulantes, comercio formalmente constituido y comunidad en general. Sobre este último punto, es necesario señalar la importancia económica que reviste el control de vendedores ambulantes bajo el programa, a fin de evitar relativamente los actos de corrupción mediante la entrega de dinero o mercancía de los líderes a ciertos funcionarios capitalinos a cambio de permisos y concesiones para la práctica tolerada e ilimitada de actividades informales en zonas públicas de la ciudad.

Por otro lado, bajo el PRCI los mecanismos de control político efectuados mediante acuerdos y negociaciones se orientaron con una clara tendencia política-electoral entre las organizaciones de ambulantes y los movimientos urbanos populares, con el objeto de recuperar la confianza perdida y la legitimidad política aminorada por el régimen de la ciudad, mismos que coadyuvaron de una forma netamente "clientelista".

En lo que respecta a la presencia de los comerciantes establecidos, éstos a través de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) y la Cámara Nacional de la Industria Y la Transformación (CANACINTRA), se han configurado como la verdadera fuerza y grupo de presión real al que se enfrenta no solo el vendedor ambulante, sino el propio gobierno cuando éste adopta medidas que perjudican

sus intereses de grupo y, sobre todo, ante la magnitud e importancia económica actual que reviste en materia comercial, de abasto y distribución el centro de la ciudad.

A lo anterior, hay que agregar que a pesar del carácter legal de los intereses que defienden cada uno de los comerciantes establecidos, éstos por si solos no pueden legitimar su participación en el conflicto, sino tienen que recurrir a sus organizaciones empresariales a fin de plantear sus necesidades y conflictos como grupo frente al gobierno y ante la opinión pública, de ahí sus eventos, análisis y planteamientos sobre los problemas que conlleva el ambulante y aludiendo a la importancia de preservar el centro de la ciudad como espacio público y territorio de todos.

Particularmente, dentro de la dinámica política observada entre el comercio establecido y su enfrentamiento con los principales grupos de ambulantes en el lugar, se ejemplifico un asunto público con tendencias y soluciones de políticas bajo un enfoque incrementalista, contextual e ilimitado desarrollado por el gobierno y fundamentado mediante el juego político en los acuerdos, convenios y negociaciones políticas de permanencia y/o retiros de vendedores en la vía pública y, en general, durante el proceso de toma de decisiones con el objeto de gradualmente alcanzar los objetivos y estrategias planteadas por el PRCI en vísperas del beneficio común.

Dentro de esta lógica, se observó un ajuste mutuo de intereses entre los distintos actores en pugna dentro del problema, como una forma solutiva transitoria, de participación y restablecimiento político, equilibrado por el diálogo y el consenso para los asuntos socio-políticos de la ciudad capital.

En lo que respecta a la implementación de acciones del PRCI desarrolladas en el trienio 2005-2007, consideramos que el programa conceptualizó de forma general y limitada la problemática en la zona destacando solo los principales lugares y puntos de conflictos consensados y acordados previamente con los grupos en el lugar. En una gran parte, la formulación de acciones no logró

materializar en la realidad las estrategias y objetivos programados por las autoridades gubernamentales dentro del proceso del reordenamiento, debido a la injerencia política constante de los grupos y partidos políticos en las opciones y alternativas de políticas propuestas, así como en los mecanismos operativos y logísticos a seguir dentro del programa, de ahí la necesidad de ajustar intereses y necesidades aún con los sectores de ambulantes y organizaciones oficiales constituidas en el proyecto.

Por lo que toca al orden jurídico existente hacia el problema, cabe señalar que las leyes, reglamentos, acuerdos, convenios y demás disposiciones jurídicas que históricamente han regulado el ambulante en nuestro país, y específicamente en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, no prohíben el desarrollo de la actividad en sí mismo, sino su proliferación en determinadas zonas del centro de la ciudad, así como en ciertas áreas de la capital chiapaneca donde por considerarse de interés público común su práctica es limitada y restringida.

Por otra parte, es necesario destacar que en las últimas décadas los programas económicos impuestos en México (concretamente las políticas fondo monetaristas neoliberales) contribuyeron al aumento directo del sector informal entre la población, por tal motivo el desarrollo del comercio ambulante en la ciudad se incrementó de manera relevante afectando espacios públicos y sociales de la comunidad, así como evadiendo leyes y reglamentaciones jurídicas existentes que ante la magnitud del fenómeno fueron totalmente rebasadas en la realidad por la práctica en aumento entre la población.

En este sentido, y a pesar de que el gobierno en los últimos años tomó la decisión de actuar en el caso del centro de la ciudad bajo la política de reordenación del ambulante con el Programa de Regulación del Comercio Informal, consideramos que la práctica del comercio informal bajo sus diferentes modalidades ha contribuido en los últimos años a mediatizar los conflictos económicos y sociales entre la población.

De igual manera, en su mayor parte las actividades informales desarrolladas por grupos e individuos entre la población han proliferado por la falta de fuentes de trabajo formales y limitaciones gubernamentales y trabas burocráticas existentes para hacerse de un negocio dentro de la legalidad, y más aún dentro de la dinámica económica de crisis actual en que se encuentra nuestro país, la población ha recurrido no solo al desarrollo de esta actividad en los diferentes giros comerciales existentes para completar sus ingresos salariales o con fines de lucro, sino en la mayoría de los casos simplemente para sobrevivir.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luís F., **El estudio de las Políticas Públicas**, México, D.F. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Aguilar Villanueva, Luís F., **La hechura de las políticas**, México, D.F., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Aguilar Villanueva, Luís F., **Problemas públicos y agenda de gobierno**, México, D.F., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Arenas y Medrano, Asociados., **Estudio Nacional Sobre Comercio Informal (Glosa)**, México, D.F., Confederación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, 1993.

Alonso, Jorge; Alberto Aziz y Jorge Tamayo (Coords.), **El Nuevo Estado Mexicano**. Estado, actores y movimientos sociales, México, Nueva Imagen, 1992.

Barros Horcasitas, José Luis, Et. **Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

Bazdresch, Carlos, Bucal, Nisso; Loaesa, Soledad y Nora Lusting (Comps), México. **Auge, Crisis y Ajuste., México, Lecturas del Trimestre Económico # 73**, Facultad de Economía-UNAM/Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.

Bell, Daniel, **Las Contradicciones culturales del capitalismo**. México, Alianza Editorial Mexicana/CONACULTA, 1977.

Cámara Nacional de Comercio, **La Economía Subterránea en México**, México, D.F., CANACO, 1987.

Cámara Nacional de Comercio, **La economía Subterránea en México**, México, D.F., CANACO, 1988.

Cámara Nacional de Comercio, **Economía Informal. ¿Quién provee a los Ambulantes?** México, D.F., CANACO, 1990.

Coob, Roger W., y Elder, Charles D., Participación en Política Americana. **La dinámica de la estructuración de la agenda**. México, Noema Editores México, 1986.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C., **La Economía Subterránea en México**, México, D.F., Editorial Diana, 1990.

Deutsch, karl, **Política y Gobierno**. México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Díaz del Castillo, Bernal. **La Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España**. México, Editorial Porrúa, 1986.

Doria, Samuel. **La Economía Informal en Bolivia**. La Paz, Bolivia, 1986.

Estados Unidos Mexicanos, **Acuerdo de Cabildo tomado por el Ayuntamiento en Sesión Ordinaria, por el cual se reglamenta y prohíbe el ejercicio del Comercio Ambulante en la zona del Centro de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez**. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 07 de Marzo del 2005.

García Bedoy, Humberto, **Neoliberalismo en México**. México, Centro de Reflexión y Acción Social, 1992.

González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (Coord.), **Primer Informe sobre la Democracia**: México 1988. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades UNAM/Siglo XXI Editores, 1988.

Guerrero Orozco, Omar, **Las Políticas Públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria**. México, Mimeo, 1991.

Guerrero Orozco, Omar, **El Estado en la era de la modernización**. México, Editorial Plaza y Valdés, 1992.

Guillen, Ana, **Bases metodológicas para el análisis de las políticas públicas. El caso de la Educación de Adultos**, México, El Colegio de México-Mimeo, s/f, 1980.

Kliksberg, Bernardo, **¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas**. México, D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 1989.

Lindblom, Charles, **The policy-marking process**. Prentice Hall, Englewood Cliffs New Jersey, 1980, 1986.

Merino Huerta, Mauricio (Coord.) **Cambio político y gobernabilidad**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992.

Meyer, Lorenzo, **Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano**. México, Editorial Océano, 1995.

O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (Comps.), **Transiciones de un gobierno autoritario**. México, Editorial Paidós, 1988.

Ortiz Wadgymar, Arturo, **El fracaso neoliberal en México. 6 años de Fondo Monetario (1982-1988)**, México, D.F., Editorial Nuestro Tiempo, 1988.

Oszlak, Oscar, y O'Donnell, Guillermo, **Estado y Políticas Estatales en América Latina**, Buenos Aires, Argentina, marzo de 1976.

Oszlak, Oscar, **Políticas Públicas y Regímenes Políticos; reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas**, Buenos Aires, Argentina, Documento Núm. 2, del Centro de estudios de Estado y sociedad, Vol. 3, 1980.

Pass, Shatan D. y A. Orsatti, **El sector informal en América Latina**, México, Centro de Investigación y docencia Económica (CIDE), 1989.

Ramírez Sainz, Juan Manuel. **Movimientos Sociales**. México, Universidad de Guadalajara, 1992.

Soto, Hernando De (en colaboración con Gheresi e y Ghibellini M), **El Otro Sendero. La Revolución Informal**. México, Editorial DIANA. 1987.

Schaff, Adam, **¿Qué futuro nos aguarda? Las consecuencias sociales de la segunda Revolución Industrial**, Barcelona, España, Editorial Critica/Grupo Editorial Grijalbo, 1985.

Uvalle Berrones, Ricardo, **El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública**. México. Fondo de Cultura Económica, 1988.

Uvalle Berrones, Ricardo, **La Teoría de la razón de Estado y la Administración Pública**. México, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo, **Las Transformaciones del Estado en la Sociedad Contemporánea**. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Mimeo, 1996.