

MERCADOS MUNICIPALES VERSUS MERCADOS ESPONTANEOS UN ESTUDIO DE CASO DE LA PLANIFICACION URBANA EN CALI*

Por: RAY BROMLEY

Profesor titular en el Centro Para Estudios del Desarrollo, Universidad de Gales (University College of Swamsea, Gran Bretaña), y Profesor Visitante en la Universidad de Syracuse (Syracuse, N.Y., Estados Unidos).

Trabajo realizado con el apoyo de Rachel M. Wyon (Brookline, Massachusetts, Estados Unidos).

Desde la conquista española y portuguesa de América Latina, en la primera mitad del siglo dieciséis, las autoridades municipales han intentado reglamentar la distribución de bienes, y particularmente la distribución de alimentos al por menor. La reglamentación ha tomado la forma de licencias de comercio, control sobre la ubicación de los comerciantes, horas de trabajo y precios, y sanciones por la venta de productos alterados o descompuestos¹, medi-

das que requieren gastos considerables por parte del gobierno en inspectores, administradores y policías. Lo más costoso para las autoridades, sin embargo, ha sido la construcción, administración y mantenimiento de las instalaciones del mercado municipal. En la primera mitad del siglo veinte, estas instalaciones eran construidas por lo general solamente en las áreas céntricas de las ciudades más grandes pero, recientemente han sido construidas también las zonas periféricas de las ciudades, en pueblos menores y en aldeas.

Las razones para la construcción de edificios de mercados municipales son relativamente complejas y varían de un municipio a otro. En la mayoría de los casos, la razón principal es la preocupación por la salud pública —con el fin de asegurar la venta higiénica de los alimentos perecibles—, en particular, las frutas, verduras, granos, carne y pescado, y de mejorar el nivel general de nutrición, asegurando la oferta regular, adecuada, y a bajos precios de los alimentos.

Con frecuencia se argumenta que la probabilidad de contaminación o deterioro de los alimentos perecibles es mucho menor cuando se almacenan y venden en edifi-

* Este ensayo fue publicado originalmente en inglés en la revista **Third World Planning Review** (vol. 2, No. 2, 1980), y se publica en esta edición con el permiso del editor de dicha revista. La traducción al español ha sido realizada por la Economista María Nelly Acevedo C. Los autores agradecen al UK Overseas Development Administration (ODA) por el apoyo financiero concedido a la investigación que subyace al presente ensayo, aunque los puntos de vista aquí expresados son los de los autores y no representan necesariamente los de ODA. Gracias también a los funcionarios de la Regional del SENA en Cali por el apoyo a nivel local, a Chris Birkbeck por su valiosa colaboración en la investigación, y a todas aquellas personas e instituciones —demasiado numerosas para nombrarlas individualmente— que nos dieron información.

cios adecuados que cuando se almacenan y venden en tiendas, kioscos o casetas rudimentarias al aire libre. De esta manera, el edificio de mercado fresco, sombreado, limpio, con agua potable y basurero, se contrasta generalmente con el mercado callejero, donde los alimentos están expuestos al sol, al polvo, a los escapes contaminantes del tráfico y a la atención de perros y otros animales, y donde por lo general no hay agua ni servicios de recojo de basura.

En muchos casos, las autoridades municipales ven los edificios de mercado como una base conveniente para la supervisión efectiva de comerciantes, dada la facilidad de vigilar los precios y la calidad de los productos. Al insistir que los comerciantes operen en la propiedad del municipio, las autoridades se confieren así mismas, el derecho de hacer cumplir otras regulaciones comerciales. Con frecuencia se asume que los edificios de mercado permanentes faciliten el alquiler de los puestos a largo plazo y por lo tanto, tienden a estabilizar el comercio, reduciendo la movilidad física y ocupacional y facilitando la reglamentación oficial. Además, la inversión en una estructura permanente obliga a hacer uso regular y frecuente del edificio, lo cual permite estructurar los alquileres, de tal manera que los comerciantes deben operar casi todos los días de la semana. De esta manera, la construcción de un edificio de mercado permanente tiende a incentivar la transición de los mercados periódicos hacia mercados permanentes, transición que ha acompañado a la urbanización en muchas partes del mundo².

Los edificios de mercado a menudo son considerados por las autoridades municipales como más elegantes y estéticos que los mercados callejeros o la variedad de casetas y kioscos construidos por los comerciantes. Así mismo, pueden estar dise-

ñados para facilitar el acceso vehicular y peatonal, y para segregar vehículos y peatones, medidas que aumentan los niveles de seguridad, la velocidad al cargar y descargar mercancías y reducen los peligros de daño y robo de bienes. En muchos casos, los mercados también están diseñados para promover lo que se concibe como "modernización" del comercio, ofreciendo facilidades para exhibir la mercancía, segregarla por tipos y separar áreas de comercio al por mayor y al menudeo.

Dado el amplio rango de razones para la provisión de edificios de mercado y, dado que la mayoría de las autoridades municipales están dispuestas a subsidiar su construcción, cobrando alquileres por debajo de los costos de mantenimiento, depreciación, costos de la tierra y construcción, se esperaría que los edificios de mercado fueran muy populares entre consumidores y comerciantes. Sin embargo, en muchos casos son impopulares y como resultado, las autoridades no pueden lograr sus objetivos y pierden considerables sumas de dinero manteniendo instalaciones casi vacías o liquidando las inversiones realizadas.

Este artículo presenta un estudio de caso de uno de los menos exitosos mercados municipales, la Galería Siloé, en la ciudad de Cali, donde todos los edificios de mercado se conocen como "galerías". El fracaso de este mercado municipal se analiza en términos de las características y desarrollo histórico de los barrios vecinos y en términos de las políticas y limitaciones que afectan a la ciudad en general. Más adelante, la Galería Siloé, se compara con su competidor más obvio, un mercado callejero espontáneo perseguido por el municipio (La Nave) situado a 0.9 kilómetros, de distancia. De este análisis y comparación se obtienen numerosas conclusiones acerca de los factores que afectan el éxito o

fracaso de los edificios de mercado municipales y otras inversiones públicas en servicios. Además, se llega a conclusiones más generales acerca del proceso de formulación e implementación de políticas municipales, no solo a partir del presente análisis, sino de una serie de estudios llevados a cabo en Cali y relacionados con el que aquí se presenta.

La Ciudad de Cali y las características del área alrededor de la Galería Siloé

En la primera década de este siglo, Cali era un centro provincial relativamente pequeño con aproximadamente 19.000 habitantes, pero, dado su rápido crecimiento, es ahora la tercera ciudad en Colombia con 1.18 millones de habitantes en 1978¹. La

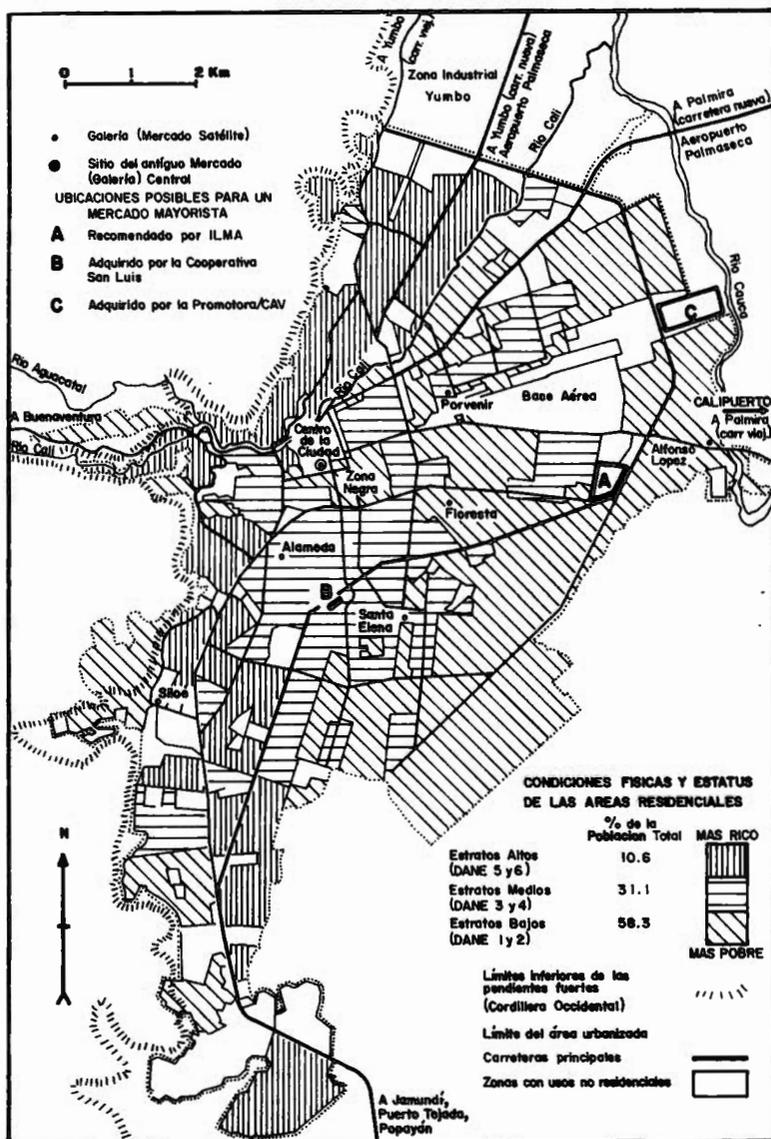


Fig. 1: La ubicación de los mercados minoristas y de los sitios más seriamente considerados para un mercado mayorista dentro de la ciudad de Cali.

ciudad se encuentra a una altura de 1.000 m.s.n.m., sobre un área suavemente ondulada entre el eje Norte-Sur de la Cordillera Occidental y el eje paralelo del Río Cauca, con su valle inundable. Las limitaciones físicas impuestas por las fuertes pendientes de la cordillera hacia el Oeste y las áreas fácilmente inundables hacia el Este han incentivado la expansión hacia el Norte y hacia el Sur, produciendo un área urbana que crece en un eje longitudinal. Por otro lado, la ciudad está construida con una baja densidad y ha habido poco control sobre la acumulación y especulación de tierras, de tal manera que grandes áreas permanecen vacías mientras que otras más distantes del centro de la ciudad o menos apropiadas para el desarrollo urbano están siendo construidas. Áreas sustanciales de tierra estatal, llanuras pantanosas y cerros cercanos a la periferia urbana han sido urbanizados ilegalmente, como asentamiento de invasores o como "urbanizadores piratas". Si estos asentamientos no son desplazados por las autoridades dentro de pocos días de su formación, generalmente se les permite permanecer *in situ* para ser eventualmente legalizados o al menos parcialmente incorporados a la red de servicios públicos.

La Galería Siloé está localizada en tierra plana, aproximadamente a 5 kilómetros, al Suroeste del centro de la ciudad, muy cerca al borde de la Cordillera Occidental, y a 0.8 kilómetros al Oeste de la calle 5ª, vía principal del centro de la ciudad hacia el Sur. Sirve fundamentalmente a seis barrios de bajos ingresos al Oeste y Noroeste de la galería sobre las pendientes de la Cordillera Occidental y a dos barrios de medianos a altos ingresos sobre la planicie hacia el Norte. Los seis barrios de bajos ingresos se conocen en conjunto como el Distrito de Siloé¹. Este distrito se ha establecido gradualmente en los últimos 35 años; principalmente por el desarrollo de un asenta-

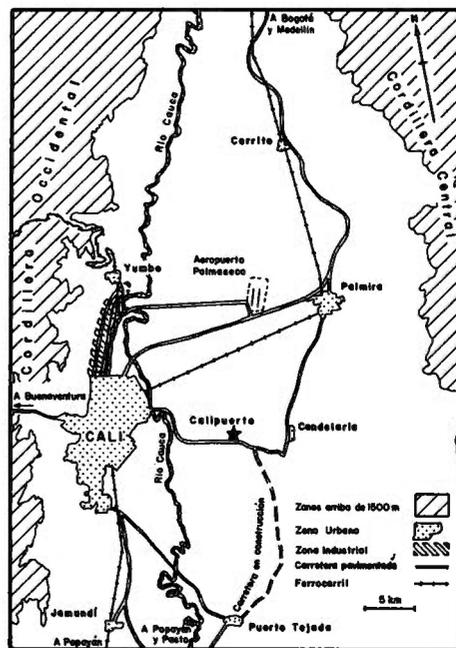


Fig. 2: La ubicación de Calipuerto

miento periférico de invasión que ha sido progresivamente legalizado y parcialmente incorporado a la red de servicios públicos pero, también por el desarrollo de áreas de construcción privada, legal y de "urbanización pirata". La población total del distrito era 49.337 en el censo de 1973. Los dos barrios de medianos a altos ingresos situados al Norte de la Galería Siloé, el Lido y Santa Isabel, fueron construidos legalmente, entre 1950 y 1970, y tenían una población total de 7.811 en el censo de 1973². En total, por lo tanto, en un radio de 1.5 kilómetros al Norte y al Oeste, en el Distrito de Siloé, Lido y Santa Isabel, había más de 57.000 personas en 1973 y, asumiendo una tasa de crecimiento del 5% anual, cerca de 72.000 personas en 1978, aproximadamente 6.1% de la población total de la ciudad.

La Galería Siloé fue construida en 1961-62, con un costo total aproximado de 1.5

millones de pesos colombianos, equivalente a unos 225.000 dólares⁷. Es una estructura de ladrillo y concreto de un solo piso, que ocupa un área de 1.115 metros cuadrados, en un lote de 8.240 metros². El resto del lote es un patio pavimentado, y todo el complejo está cercado por una valla. El edificio es de construcción ligera, aireado y fresco, dado lo caluroso del clima. Es una estructura funcional, aunque relativamente atractiva y, no obstante, que el techo es excesivamente sofisticado y caro, la impresión general que ofrece el edificio es de economía y buen gusto. En total, hay 270 puestos con una variedad de diseños según los diferentes tipos de mercancía.

La galería se construyó sobre parte de un área significativa de tierra municipal abierta. Desde su construcción, el área inmediatamente adyacente en el lado norte ha sido utilizada para construir un centro de salud y una escuela primaria y el área en el lado oriental se ha utilizado para construir un cuartel de policía y una escuela secundaria. El área hacia el Sur ha sido utilizada para la construcción de un complejo deportivo destinado a los Juegos Panamericanos que tuvieron lugar en Cali en 1971⁸ e incorpora la vieja plaza de toros. El resultado de este patrón de uso de la tierra es que muy poca gente vive dentro de 0.4 kilómetros, de la galería hacia el Noreste y 0.8 kilómetros, hacia el Este y el Sur, y que los barrios situados más allá de esta área deshabitada están físicamente separados de la galería, principalmente por instalaciones que se utilizan de 3 a 12 días cada año, cuando hay eventos deportivos importantes.

El Distrito de Siloé, es una de las secciones más pobres de la ciudad, aunque está relativamente aislado de otros sectores pobres, la mayoría de los cuales se localizan en la periferia oriental y nororiental de la ciu-

dad. Ocupa una muy empinada ladera, y la mayoría de las casas son de difícil acceso dando saltos laboriosos a través de callejones. El Distrito de Siloé fue invadido inicialmente por familias relativamente pobres, precisamente porque la tierra era empinada y poco apropiada para la construcción residencial. La invasión de tierras de mejor calidad y más valiosas hubiera conducido directamente a la expulsión por parte de las autoridades. Aún hoy, relativamente pocos extraños visitan las partes más altas e inaccesibles del distrito y toda el área tiene la reputación, en gran parte inmerecida, de hostilidad y actividades criminales.

Dadas estas características del Distrito de Siloé, no es sorprendente que haya muy poco contacto regular con los habitantes de Lido y Santa Isabel, y menos aún con la población de los barrios situados más allá del complejo deportivo y del cuartel de policía hacia el Sur y el Este de la Galería Siloé.

La subutilización de la Galería Siloé

Desde su terminación, la galería ha sido rara vez utilizada a capacidad. Está abierta siete días a la semana de 6 a.m. a 4 p.m., y la actividad comercial es relativamente estable durante todos los días de la semana con excepción del sábado, día de mayor actividad, y del lunes, de menor actividad. Durante su historia, la galería ha tenido solo entre un cuarto y la mitad de sus puestos alquilados en días normales, y no todos los puestos alquilados han sido efectivamente usados en el mismo día. En mayo de 1977, por ejemplo, 103 puestos de un total de 270 estaban alquilados por mensualidades⁹.

En días normales, entre 70% y 90% de los vendedores están operando en el mercado a las 8 a.m., pero esta proporción se reduce

alrededor del mediodía y se reduce muy rápidamente de esta hora en adelante. Los vendedores regulares generalmente se suplementan con 5 a 15 vendedores eventuales (ambulantes), minoristas que colo-

can sus propios puestos a la entrada, exhiben su mercancía en el piso, o deambulan ofreciendo sus productos, y pagan una renta por cada día que venden en la galería. El lunes, el día bajo, sólo una minoría de

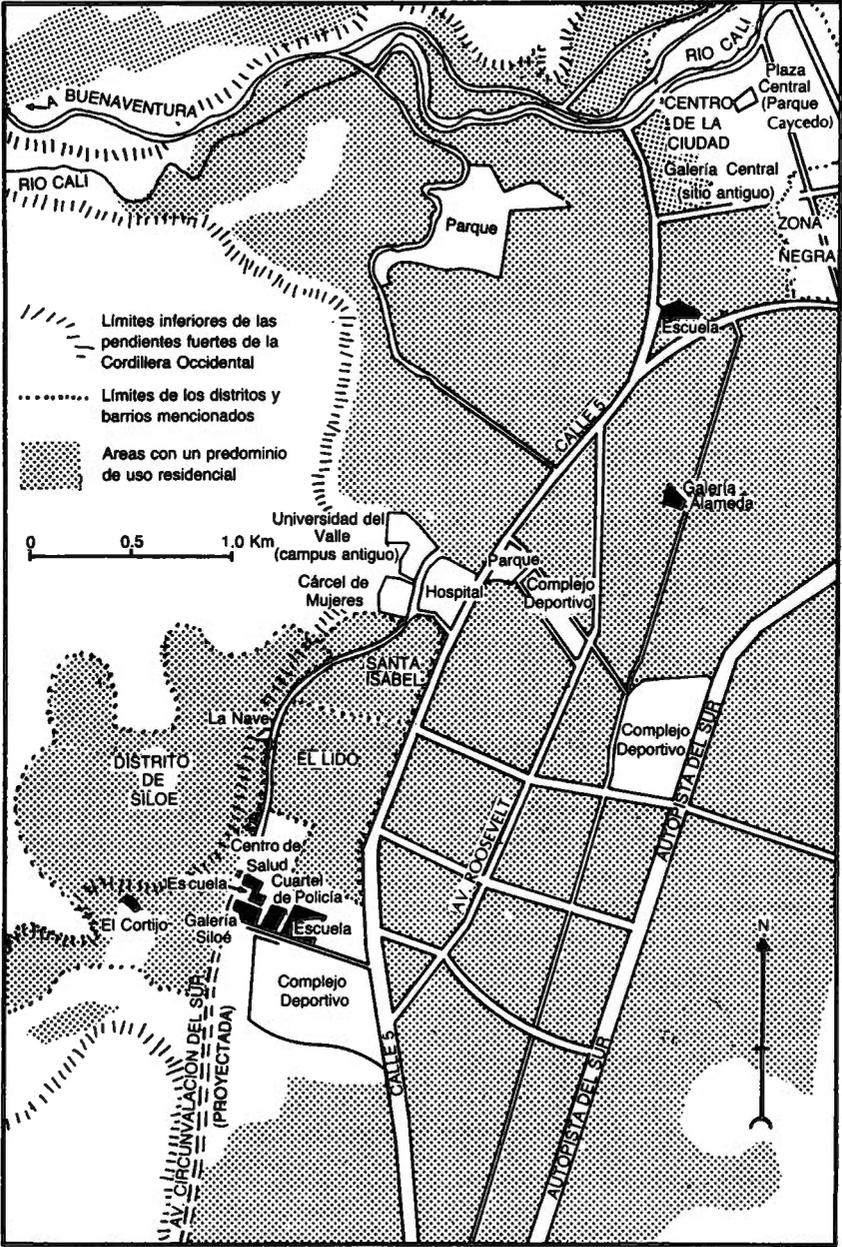


Fig. 3: Uso de la tierra entre la Galería Siloé y el centro de la ciudad

vendedores se molestan en vender y la mayoría concluye sus actividades antes del mediodía. Como el matadero de la ciudad no funciona el domingo, no hay carne para la venta en ninguna de las galerías de Cali el lunes, y por lo tanto, muchos consumidores tienden a posponer sus compras hasta más tarde en la semana, cuando hay una mayor variedad de mercancía.

El sábado, el día de mayor actividad, tiene 3 a 4 veces el nivel de actividad del lunes, y de 1 ½ a 2 ½ veces el nivel de los días normales. Ha sido el día tradicional de compras en Cali durante por lo menos un siglo, y la demanda extra en la galería asegura que virtualmente todos los comerciantes y los vendedores ambulantes operen ese día y que una mayor proporción continúe comerciando hasta el inicio de la tarde. Hay también un influjo sustancial de vendedores transitorios adicionales en el "mercado campesino" que ha operado casi todos los sábados desde su fundación por las autoridades municipales en junio de 1968. El mercado campesino es un mercado semanal menor que tiene entre 100 y 400, muy pequeños comerciantes¹⁰ que venden alimentos frescos en los patios cercanos al mercado y pagan una renta diaria. Los comerciantes se supone que son pequeños agricultores de las áreas rurales alrededor de Cali, y el mercado fue originalmente establecido desviando los buses que llegaban de las áreas rurales de Cali a Siloé, e insistiendo en que todos los campesinos que llevaban productos fueran a venderlos cerca de la galería. En estos momentos, sin embargo, la mayoría de los comerciantes del mercado campesino son habitantes de la ciudad que venden en galerías y en otras partes de la ciudad durante el resto de la semana.

El hecho de que la mayoría de los puestos no están alquilados, y aun así todo el edificio tiene que ser protegido, aseado y man-

tenido, combinado con el hecho de que cuenta con un cuerpo de 11 trabajadores permanentes¹¹, explica que la Galería Siloé nunca haya podido pagar sus costos de operación, y mucho menos, hacer alguna contribución a la depreciación o a la amortización del capital inicial.

En 1973, el último año en que los costos de operación del mercado fueron calculados por EMSIRVA (Empresa de Servicios Varios), la Corporación Municipal Autónoma, a cargo de las galerías de la ciudad, matadero y recolección de basura, la Galería Siloé, generó un ingreso de 181.122 pesos, y requirió 645.474 pesos en gastos directos, produciendo una pérdida neta anual de 464.352 pesos, equivalente a cerca de 19.250 dólares¹². Ha sido el generador de pérdidas más consistente desde que la Corporación se fundó en 1966, asumiendo la responsabilidad de las galerías, que antes pertenecía a otra Corporación Municipal Autónoma, EMCALI.

La Galería Siloé, es un fracaso, no solamente desde el punto de vista de EMSIRVA; también tiene la reputación de ser la peor de las galerías de Cali desde el punto de vista de los vendedores. La demanda es baja, en términos del número de consumidores y de la cantidad y variedad de bienes que compran. Aunque EMSIRVA cobra rentas menores por los puestos que en cualquier otra de las galerías (cuadro 1), en un intento de ganar popularidad con los comerciantes, pocos comerciantes quieren operar ahí. La baja demanda induce a los comerciantes a encontrar otras fuentes de ingreso, a acortar sus horas de trabajo y la variedad de la mercancía en la galería y a elevar sus márgenes de ganancia para compensar el bajo movimiento y los altos riesgos. A su vez, el comportamiento de los comerciantes reduce aún más la demanda, persuadiendo a muchos consumidores a prescindir de comprar o hacer sus compras

Cuadro 1: NIVELES DE OCUPACION EN LAS SEIS GALERIAS DE CALI EN 1977

	Alameda	Floresta	Santa Elena	Siloé	Porvenir	Alfonso López	Total
Fecha de apertura	c. 1949	c. 1954	1962	1962	1964	1969	
Renta promedio en pesos* por metro ² por mes para los puestos en los edificios, septiembre 1977	57.9	69.0	67.6	40.3	71.0	50.7	
No. de puestos arrendados por mensualidades, mayo 1977							
a) En edificios	693	321	602	103	250	412	2.381
b) En patios	522	0	847	0	244	0	1.613
c) Total	1.215	321	1.449	103	494	412	3.994
No. de puestos no arrendados por mensualidades, mayo 1977							
a) En edificios	50	51	163	167	31	132	594
b) En patios	38	0	78	0	1	0	117
c) Total	88	51	241**	167	32	132	711
Promedio diario estimado de vendedores transitorios que pagan rentas diarias, mayo 1977***	50	300	500	50	200	100	1.200
No. total de puestos en los edificios -A-	743	372	765	270	281	544	2.975
No. total de puestos ocupados incluyendo puestos en los patios y vendedores transitorios -B-	1265	621	1949	153	694	512	5.194
Porcentaje de ocupación (B/A) X 100	170%	167%	255%	57%	247%	94%	175%

NOTAS: * Los alquileres han sido estimados con base en el promedio de los alquileres de los cuatro principales tipos de puestos definidos por EMSIRVA: "granos", "verduras", "carne blanca y lácteos", y "carne roja". En septiembre de 1977, la tasa de cambio era aproximadamente 36.50 pesos por U.S. dollar.

** Este número ha sido considerablemente sobrestimado por los efectos del trabajo de reparación realizado en la Galería Santa Elena y del conflicto entre EMSIRVA y un pequeño grupo de mayoristas de plátano que habían trabajado anteriormente en la galería (ver Bromley 1979 b).

*** Estos comerciantes instalan puestos temporales en los locales de EMSIRVA, temporalmente ocupan puestos en los edificios, venden artículos en los alrededores de las galerías, o, en el caso de Siloé, venden en el mercado campesino.

FUENTES: Datos no publicados en el Departamento de Abastecimiento, EMSIRVA.

en otra parte. La subutilización de la Galería Siloé en relación con las otras cinco galerías en Cali se ilustra en el cuadro 2. En términos del número de puestos en el edificio, Siloé es la más pequeña de las seis, y mientras 38.1% de los puestos en Siloé se arriendan por mensualidades, ninguna de las otras galerías tiene menos del 75% arrendado. Aún más significativo es el hecho de que Siloé no tiene puestos fijos en

sus patios, mientras que las otras galerías tienen más o menos el mismo número de puestos en los patios que en el interior. Los puestos del patio son estructuras crudas de madera, construidas por y de propiedad de los comerciantes, quienes pagan una renta mensual a EMSIRVA, aunque a un nivel más bajo que los puestos en el edificio. Desde el punto de vista de EMSIRVA, los puestos en el patio son los elementos más

**Cuadro 2: CAMBIOS EN EL NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS FIJOS MINORISTAS
Y MAYORISTAS EN RELACION CON LOS CAMBIOS POBLACIONALES EN CALI,
1969-1976**

	1969		1976	
	No. de establecimientos	Personas por establecimiento	No. de establecimientos	Personas por establecimiento
Población estimada de la ciudad	740.000		1.025.000	
Supermercados	54	13.704	117	8.761
Puestos ocupados en las galerías*	3.755	197	3.502	293
Tiendas**	3.545	209	2.120	483
Mayoristas***	574	1.289	346	2962

NOTAS: * Puestos en los edificios de mercado y patios que pagan alquileres mensuales; i.e. excluye vendedores transitorios.

** Tanto las tiendas que no se especializan como las que se especializan en ciertos alimentos (por ejemplo: carnicerías, verdulerías).

*** Los datos para 1976, fueron obtenidos a comienzos del año cuando el mercado mayorista Mercalipuerto aún no estaba funcionando oficialmente, aunque los pocos mayoristas que estaban operando en Mercalipuerto han sido incluidos.

FUENTE: Interconsul Colasores, **Pos-evaluación de algunos proyectos de inversión pública: Informe Final, Central de Abastos Cali, CAVASA**, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación y FONADE, 1976, pág. 111.

rentables en las galerías, ya que no tienen que ser construidos o mantenidos por la Corporación, y los dueños de los puestos pagan una renta mensual, lo cual consume menos tiempo de los administradores que las rentas diarias que pagan los vendedores transitorios. Con excepción de La Floresta, que no tiene patio, todas las galerías podrían tener puestos en el patio pero solo Alameda, Santa Elena y Porvenir tienen suficiente demanda de los comerciantes para justificar su presencia. Debería notarse también, que, a pesar de su mercado campesino del sábado, Siloé es una de las dos galerías con el menor número de vendedores transitorios, otra fuente de ingreso ya que ellos pagan tres pesos por metro cuadrado de espacio que usan por cada día de mercado.

La última fila del cuadro 1 resume el grado de ocupación de las galerías, relacionando el número total de puestos ocupados, incluyendo los puestos del patio y los vendedores transitorios que requieren muy poca inversión de capital de parte de EMSIRVA, con el número de puestos provistos en los edificios, la inversión básica de capital pa-

ra EMSIRVA. En general, las galerías de Cali usan hasta el 175% de la capacidad de los edificios, pero el grado actual de uso varía de 57% en el caso de Siloé a 255% en el caso de Santa Elena. De un promedio diario de 5.194 puestos ocupados y vendedores transitorios en las galerías de Cali, solo 153 están en la galería Siloé, apenas 2.9%. Si existieran datos sobre el valor total de las transacciones comerciales en las galerías, es probable que el porcentaje de Siloé con respecto a ese total fuera aún más bajo.

Los factores a nivel de la ciudad que perjudican a la Galería Siloé

i) La reorientación de la actividad comercial hacia los supermercados

En Cali, como en la mayoría de las otras ciudades latinoamericanas, se están realizando cambios significativos en el sistema de distribución de alimentos al por menor, con una reorientación gradual del poder de compra, en particular del poder de compra de las clases media a alta, de los

mercados y tiendas de barrio hacia los supermercados. El número y la capacidad de las galerías en la ciudad no se ha alterado significativamente desde que la última de las seis existentes se terminó de construir en 1969, y de la vieja galería central fue demolida en 1970, pero el número de supermercados en Cali ha ascendido a más del doble desde entonces, y el número de tiendas de barrio ha disminuido significativamente. Se estima que la participación de los supermercados en el total de la venta de alimentos creció de 14.0% en 1969 a 32.2% en 1976¹¹, y los niveles de utilización de los supermercados son mucho más elevados en los barrios más ricos que en los pobres (cuadro 3).

numerosos y dispersos en el área de la ciudad que las galerías, y de las actitudes de las autoridades municipales. Las firmas más grandes de supermercados usan anuncios en gran escala para promover la idea de que comprar en un supermercado es símbolo de status y modernismo y la mejor forma de obtener gangas y descuentos. Evidencia convincente de que los supermercados son más baratos es difícil de encontrar y existe alguna evidencia de lo contrario¹⁴, pero, la mayoría de los compradores opinan que los supermercados ofrecen una mayor variedad de mercancía y son más fácilmente accesibles que las galerías. Además, muchos compradores de clase media a alta argumentan que las

Cuadro 3: DISTRIBUCION DE LA POBLACION, EL INGRESO Y LAS COMPRAS EN DIFERENTES TIPOS DE ESTABLECIMIENTOS, SEGUN NIVEL SOCIO-ECONOMICO DE LOS BARRIOS RESIDENCIALES EN CALI, 1969

	NIVELES SOCIO-ECONOMICOS DE LOS BARRIOS					
	1	2	3	4	5	6
	alto	medio-alto	medio	medio-bajo	bajo	tugurios
Porcentaje de la población total	4.8	4.2	7.7	12.4	50.0	20.9
Ingreso promedio percápita en pesos por mes	1.687	1.009	710	400	251	157
Porcentaje del total del gasto en alimentos que se gasta en diferentes tipos de establecimientos minoristas*						
a) Supermercados	45	16	7	12	6	6
b) Galerías y tiendas vecinas, talleres, y vendedores callejeros	16	41	55	40	42	37
c) Tiendas de barrio	13	24	12	33	41	46
d) Tiendas especializadas y a domicilio	26	19	26	15	11	11

NOTAS: * Excluye la consideración de vendedores callejeros aislados y mercados callejeros fuera de las inmediaciones de las galerías.

FUENTE: Riley, Harold, et. al., **Market Coordination in The Development of the Cauca Valley Region, Colombia**, East Lansing, Michigan State University, Latin American Studies Center, Research Report No. 5, 1970, págs. 50-53.

Hasta cierto punto, debe haber una verdadera reorientación de las preferencias del consumidor hacia los supermercados, pero este cambio no puede separarse de las agresivas políticas comerciales de las grandes firmas de supermercados, del hecho de que los supermercados sean mucho más

galerías con frecuencia venden alimentos no higiénicos, que los vendedores hacen perder tiempo a sus clientes con regateos innecesarios, y que no están abiertos en la tarde o en la noche (horas de compras más populares entre los ricos que entre los pobres), que hay un mayor riesgo de robo en

una galería, y que encontrar un puesto de parqueo cercano es más difícil. Aunque los pobres tienen menos tendencia a responder a la influencia de tales argumentos, debería recordarse que la mayoría de los administradores y planificadores urbanos son de extracción media y alta, y están fuertemente influenciados por los conceptos norteamericanos de diseño urbano¹⁵. Como resultado, la mayoría de los administradores y planificadores en Cali argumentan que las galerías están pasando de moda y serán gradualmente reemplazadas por los supermercados. Sus profecías tienden a cumplirse, ya que ellos mismos se niegan a invertir en nuevas galerías o en el mejoramiento de las existentes. Además, apoyan activamente el establecimiento de nuevos supermercados concediendo permiso para centros comerciales suburbanos promovidos por inversionistas en bienes raíces asociados con las más grandes cadenas de supermercados, asegurando que los supermercados estén bien provistos con carreteras, servicios públicos, servicio de basura, y vigilancia policial. El supermercado se ve como símbolo de modernismo y prestigio —una indicación de que Cali está a la par con las ciudades norteamericanas y de Europa Occidental. Al contrario, las galerías se ven como obsoletas y vergonzosas— instalaciones útiles para servir a las clases más bajas.

ii) El fracaso del control de los vendedores callejeros

A pesar de las actitudes bastante negativas de las autoridades municipales y de algunos otros miembros de las clases media y alta de Cali, con excepción de Siloé, las galerías son tan populares entre los comerciantes que constituyen un foco de gran actividad comercial. En las calles que rodean cada galería hay numerosos vendedores callejeros, tiendas privadas y almacenes. De hecho, aparte de Siloé, cada

galería es un punto de congestión, y dados los desperdicios que genera el comercio de alimentos combinado con la ausencia de un buen servicio de basura y otros servicios públicos, es centro de una zona bastante sucia.

La proliferación de vendedores callejeros alrededor de las principales galerías refleja la falta de capacidad en muchas de estas galerías, el hecho de que han sido construidas nuevas galerías, desde 1970, y el hecho de que las autoridades han mostrado poco interés y capacidad de proteger a los comerciantes de las galerías de la competencia de vendedores callejeros. Aunque los comerciantes de las galerías pagan rentas subsidiadas por sus puestos, los vendedores callejeros no pagan rentas oficiales y pueden capturar a los compradores que van a las galerías, de tal manera que estos compradores no se molestan en entrar a la galería pues ya han hecho sus compras afuera. Este factor es tan significativo en las mayores aglomeraciones comerciales que, en gran parte, explica la situación paradójica de galerías tales como Santa Elena, donde, aunque las instalaciones se utilizan por encima de su capacidad y el edificio de la galería está rodeado de puestos en el patio, vendedores transitorios, vendedores callejeros, tiendas y almacenes, algunos puestos en las partes más interiores de los edificios no tienen clientela. Estos puestos son demasiado inaccesibles a los consumidores para ser viables financieramente para los comerciantes.

Los vendedores callejeros tienen dificultades en exhibir y almacenar su mercancía, ya que están más expuestos que los vendedores de la galería al robo de su mercancía y a tener que pagar sobornos a la policía por el permiso para continuar trabajando, pero en promedio están probablemente en la misma situación que los comerciantes

de las galerías. Solamente 20% de los vendedores callejeros en Cali tienen permisos oficiales para practicar el comercio, mientras que el resto trabaja ilegalmente¹⁶. Los vendedores ilegales están sujetos a considerable hostilidad policial alrededor del centro de la ciudad y en las áreas de clase alta y turistas, pero generalmente los dejan libres para trabajar en zonas de medios y bajos ingresos. En particular, se concentran alrededor de las galerías, aparte de Siloé, todas las cuales están localizadas en barrios accesibles, bien frecuentados por la clase media-baja. Como hay cerca de 9.500 vendedores callejeros en la ciudad¹⁷, excluyendo aquellos que operan en juegos, y como hay solo 2.975 puestos en los edificios de las seis galerías, más de 80% de los cuales están ocupados, hay poca esperanza de acomodar a los comerciantes callejeros en las galerías, aun añadiendo puestos en los patios. Sin embargo, los vendedores callejeros tienen un mayor impacto en reducir los ingresos de los vendedores de galería y en hacer las galerías menos populares entre la clase media y alta y con aquellos residentes locales que no tienen intereses comerciales.

El fracaso crónico de las autoridades municipales en controlar a los vendedores callejeros alrededor de las galerías resulta de un amplio rango de diferentes factores: el gran número de individuos que tratan de trabajar en el pequeño comercio, principalmente a raíz de la falta de fuentes alternativas de ingreso; la falta de localización alternativa para vendedores callejeros que pudieran captar un nivel de demanda comparable al de las áreas alrededor del centro de la ciudad, los supermercados y las galerías; la movilidad y pequeña escala de operaciones de la mayoría de los vendedores callejeros, que los hace relativamente difícil controlar y aprehender; la naturaleza pública de las actividades de

los vendedores callejeros, lo cual significa que cualquier medida represiva sería juzgada por la opinión pública; el apoyo de los intereses de los vendedores callejeros por parte de varios partidos políticos y facciones; la incipiente coordinación y la corrupción por parte de las autoridades policiales y municipales¹⁸. El problema de falta de coordinación principalmente resulta de la división compleja de responsabilidades en relación con las actividades callejeras alrededor de las galerías. Aunque las galerías están a cargo de EMSIRVA, y los funcionarios de EMSIRVA han tenido a veces el derecho de cobrar rentas diarias a los vendedores transitorios en las calles inmediatamente afuera de sus locales, la responsabilidad del control de las actividades callejeras se divide entre la policía, que debe hacer cumplir la ley e implantar el orden, los funcionarios de la Secretaría Municipal de Tránsito, que deben asegurar el flujo suave de tránsito vehicular y de peatones, los funcionarios de la Secretaría Municipal de Gobierno, que deben garantizar que los precios que se cobran sean justos y que los bienes que se venden sean de buena calidad, y los funcionarios de la Secretaría Municipal de Salud Pública, que deben asegurar que se respeten las normas higiénicas en la venta de los productos alimenticios. El resultado de esta división de responsabilidades es el comportamiento confuso y contradictorio por parte de los funcionarios de las diferentes oficinas subimplementadas, y el hecho de que ninguna oficina le da al control de los vendedores callejeros un sitio de prioridad dentro de su lista de actividades. Es irónico, que en el manejo de los vendedores ambulantes, los diferentes organismos oficiales parecen dar mayor prioridad a la protección de los supermercados privados de la "competencia injusta" que al mismo tipo de protección para las galerías públicas.

iii) La “erradicación” de la Galería Central

La Galería Siloé fue el cuarto de los seis mercados municipales de Cali en ser construido, y fue parte de un plan global para reemplazar a la antigua Galería Central, que fue finalmente demolida en 1970. La Galería Central fue inicialmente construida al final del siglo XIX a cinco cuerdas de la plaza central de la ciudad. A medida que la ciudad se expandió, las autoridades prepararon planes para “galerías satélites” en barrios residenciales lejos del centro y para un mercado mayorista que sirviera a toda la ciudad¹⁹. Al comienzo, las galerías satélites, y el mercado mayorista se concibieron como complementos de la Galería Central, pero hacia los años 60, empezaron a ser vistos como sustitutos de la Galería Central, que por aquel tiempo, había adquirido la reputación de ser un foco de congestión, crimen y vicio. El área alrededor de la Galería Central empezó a ser conocida como la zona negra, siendo el principal tugurio y zona roja en la ciudad²⁰. Aunque la galería era solamente uno de los muchos factores que influenciaban las características de la zona negra, fue definida por muchos miembros de las élites de Cali como la causa fundamental de los problemas de los alrededores, y por lo tanto su demolición comenzó a ser conocida como su “erradicación” —vista como una “enfermedad” o “cáncer” del complejo urbano—.

Un número considerablemente menor de galerías satélites fue efectivamente construido de lo que inicialmente se había programado²¹, pero en 1970, al término de la construcción de la sexta galería satélite los comerciantes fueron obligados a evacuar la Galería Central, y el edificio demolido. Algunos de los comerciantes de la Galería Central y del área en los alrededores

se mudaron a puestos vacantes en las galerías satélites, algunos se convirtieron en vendedores ambulantes o en pequeños tenderos con tal de permanecer en la zona negra, y algunos abandonaron la actividad comercial. La mayoría de los comerciantes de la antigua Galería Central que se mudaron a Siloé, no escogieron esa galería, sino que fueron asignados a ella en un sorteo organizado por EMSIRVA, el cual ignoraba los lugares de residencia de los comerciantes. Siloé era generalmente vista como la peor de las galerías satélites, la más inaccesible, y la menos frecuentada por los consumidores. Muchos de los comerciantes de la Galería Central que fueron asignados a puestos en Siloé simplemente rehusaron ir, y la mayoría de los que fueron renunciaron al comercio, o después de algunas semanas, se cambiaron a actividades callejeras o a operaciones en tiendas en otros sitios de la ciudad. Como resultado, la “erradicación” de la Galería Central solamente aumentó el número de puestos alquilados por mensualidades en la Galería Siloé de 90²² a un poco más de 100.

Al desplazar una parte significativa de la mayor concentración de actividad comercial en Cali, la erradicación de la Galería Central hizo una pequeña contribución al crecimiento de Siloé y una contribución más sustantiva al crecimiento de otras galerías satélites. Sin embargo, redujo el número total de puestos disponibles en las galerías (cuadro 2), alienó a muchos comerciantes y consumidores, empobreció a algunos de los pequeños comerciantes que continuaron en el comercio, y persuadió a muchos pequeños comerciantes de renunciar a la actividad comercial. Más importante aún, rompió el principal núcleo de mercadeo de productos alimenticios en Cali, dispersando a los consumidores a otras áreas de venta al por menor y facilitando la transferencia de poder de compra hacia los supermercados.

iv) El mercado mayorista de alimentos Mercalipuerto

Los efectos de la "erradicación" de la Galería Central sobre la venta al por mayor de alimentos en Cali fueron casi tan impactantes como sus efectos sobre la venta al por menor. Casi toda la venta al por mayor se localizó en la Galería Central, y sobre todo, en la zona negra. Muchos mayoristas permanecieron en almacenes privados en la zona negra después de 1970, algunos establecieron nuevos locales en otras partes de la ciudad, y principalmente alrededor de las Galerías Santa Elena y Floresta, y el resto transfirieron sus operaciones a la venta al por menor o abandonaron la actividad comercial. Por lo tanto, hubo una reducción en el número total de mayoristas (cuadro 2), y una dispersión de algunos de los establecimientos mayoristas hacia otras partes de la ciudad. Esto rompió muchas de las cadenas de mercadeo existentes así como las relaciones comerciales entre mayoristas y minoristas e incrementó los costos incurridos por los minoristas en la obtención de mercancías, factores que particularmente afectaron la viabilidad económica de los minoristas en la Galería Siloé, la más pequeña y la más remota de las satélites.

La ruptura del mercadeo al por mayor que ocurrió como resultado de la "erradicación" de la Galería Central, en 1970, fue significativamente acentuada por la apertura de un nuevo mercado mayorista en 1974, en el sitio del antiguo aeropuerto de Cali, a 12 kilómetros del área periférica urbana hacia el Noreste de la ciudad²¹. El sitio que llegó a ser conocido como Mercalipuerto o "Cavasa", pronto se volvió impopular con la mayoría de los mayoristas y de los minoristas a causa de su inaccesibilidad. Desde 1974, las autoridades han tratado de persuadir y de forzar a los mayoristas renuentes a trasladar sus locales al

nuevo mercado, y a los comerciantes minoristas a ir allí a comprar sus artículos. El resultado ha sido persecución, hostilidad y ruptura del comercio en la zona negra y alrededor de las galerías satélites, con un mayor número de mayoristas y de minoristas renunciando a la actividad comercial.

Los supermercados han sido mayormente exentos de esta obligación de usar Mercalipuerto, y se les ha permitido la recepción directa de los envíos en la ciudad. De esta manera, el principal efecto de Mercalipuerto, ha sido acelerar la transferencia de la demanda hacia los supermercados, y debilitar la posición general de las galerías y de las tiendas. De todas las galerías, la más perjudicada ha sido Siloé por ser la más inaccesible desde Mercalipuerto y desde el matadero, sus dos puntos principales de abastecimiento. Dados los bajos niveles de actividad comercial en Siloé en relación con otras galerías es un destino muy poco popular entre los transportistas, un factor que se refleja en mayores costos de transportes y en una más irregular y menos frecuente oferta de servicios, costos que para los minoristas reducen las ganancias potenciales y los inducen a cobrar a su vez precios más altos.

v) El sistema vial y las rutas de los buses

El sistema vial de la parte Sur de Cali está dominado por dos ejes: Calle 5ª, que corre hacia el Sur desde el centro de la ciudad, pasando 0.8 kilómetros, al Este de la Galería Siloé, hacia los barrios más al Sur de la ciudad y continuando al Sur, hacia la Carretera Panamericana; y, la Autopista del Sur, que corre más o menos paralela a la calle 5ª, entre 1 y 1.5 kilómetros, hacia el Este hasta el Sur de la Galería Siloé, donde se une con la calle 5ª. La mayoría del transporte privado y público en la parte Sur de la ciudad corre a lo largo de uno u otro de estos dos ejes, y hay relativamente poco

tráfico hacia los ejes Norte-Sur o Este-Oeste con respecto a la Galería Siloé. La carretera Norte-Sur que pasa por la galería, conocida como calle 1ª o Circunvalación del Sur, es una vía de doble carril, cuyo propósito eventual fue descongestionar la calle 5ª, al tomar una parte significativa del tráfico entre los barrios del Sur y el centro de la ciudad²⁴. Sin embargo, actualmente está interrumpida en ambos extremos. Se estrecha hacia el Norte a través del barrio Santa Isabel, que fue urbanizado mucho antes de que la idea de una vía de doble carril, o de un eje más amplio fuera siquiera esbozada. Hacia el Sur, prácticamente desaparece; uno de los muchos ejes abiertos en Cali esperando inversión pública en construcción de carreteras. La carretera Este-Oeste, que pasa por la galería, conocida como carrera 52, solamente articula la parte Sur del Distrito de Siloé con la calle 5ª. Relativamente pocos de los servicios de bus desde las áreas al Sur y al Este del Distrito de Siloé, tienen rutas cercanas a la galería²⁵, y prácticamente no existe tráfico privado desde estas áreas que pase por la galería. Por lo tanto, el patrón de los ejes y de los movimientos de tráfico acentúan el aislamiento físico de la galería impuesto por las grandes áreas de uso no residencial situadas al Este y al Sur. Aunque las áreas residenciales de Cali se extienden alrededor de 7 kilómetros, al Sur de la Galería Siloé, y estos barrios del Sur no tienen galerías, una combinación de áreas poco pobladas, de bajos a medianos ingresos, y con más de 30.000 habitantes, pocos de sus habitantes usan la Galería Siloé, y los pocos que lo hacen generalmente primero la usan los sábados. Comentarios similares pueden hacerse acerca de las 10.000 personas que viven entre la calle 5ª y la Autopista del Sur hacia el Este y el Noreste de la Galería Siloé, que están más cerca de la Galería Siloé, que de la Galería Alameda. Los movimientos de los consumidores de los barrios al Este y al Sur de la Galería

Siloé, tienden a orientarse hacia las nuevas tiendas o supermercados a lo largo de los ejes de la calle 5ª, Avenida Roosevelt y la Autopista del Sur, hacia el centro de la ciudad, hacia las tiendas de los barrios, o hacia las Galerías Santa Elena y Alameda que tienen mayor demanda.

Los factores locales que perjudican la Galería Siloé

La mayoría de las tendencias comerciales en Cali desfavorecen a las galerías y particularmente a la Galería Siloé, por ser la más marginada e inaccesible de las seis. En sí, sin embargo, los factores a nivel de la ciudad no explican el abandono de la Galería Siloé. Aún siendo relativamente remota y aislada de los barrios del Sur y del Este, la galería Siloé tiene un área de influencia con más de 72.000 habitantes, más de 62.000 de ellos relativamente pobres pertenecientes al Distrito de Siloé. Podría esperarse que esta población genere más de la demanda suficiente para garantizar que los puestos de la galería se usen diariamente, aún cuando los niveles de actividad comercial estén por debajo de los de otras galerías en la ciudad. La totalidad del fracaso de la galería puede entenderse solamente tomando en cuenta una variedad de factores locales, en adición a los factores a nivel de la ciudad.

i) La localización

La Galería Siloé es significativamente periférica, y bastante separada de las áreas residenciales en su área inmediata de influencia. No hay conexión directa desde Lido y Santa Isabel a la galería; los habitantes de estos barrios deben ir al Oeste a la calle 1ª, y luego al Sur, una ruta que probablemente no tomaría por otro propósito que el de ir a la galería. En la práctica, muy pocos hogares de los barrios de clase media y alta hacen sus compras en la galería, ya que ésta está fuertemente asociada con los habitantes de clase baja de Siloé, y con

la mala reputación que este Distrito tiene entre las élites de Cali. La mayoría de los habitantes de Lido y Santa Isabel prefieren hacer sus compras en los supermercados de clase alta y en las tiendas a lo largo de la calle 5ª, o van a la Galería Alameda, de clase media, más cercana al centro de la ciudad.

Aunque la galería está identificada con el Distrito de Siloé, está físicamente separada de este Distrito. Está localizada en un área plana, mientras que la mayor parte de Siloé se encuentra en cerros, y está separada del Distrito de Siloé, por una amplia avenida (calle 1ª), por un alcantarillado abierto en el medio de esa avenida, y por una amplia confluencia donde se juntan la calle 1ª y la carrera 52. Las casas o tiendas más cercanas a la galería se encuentran a unos 200 metros, y menos del 10% de las casas en el Distrito de Siloé y ninguna en Lido o Santa Isabel se encuentran dentro de 500 metros a pie de la galería. Al contrario de otras galerías en Cali, no hay concentración de tiendas privadas y almacenes alrededor de la Galería Siloé, de tal manera que hay muy poca complementariedad entre el mercado y otras instituciones comerciales. En realidad, tal concentración es poco probable, ya que los terrenos al Este de la calle 1ª, pertenecen al municipio, la mayoría de los lotes ya han sido tomados para usos no comerciales y no residenciales, y la calle 1ª es demasiado amplia para permitir una articulación fácil con los locales privados que se encuentran al otro lado. Aunque actualmente tienen poco tráfico, la calle 1ª y la carrera 52, están ambas diseñadas para grandes volúmenes de tráfico relativamente rápido, lo cual difícilmente conduce al movimiento de grandes números de peatones, carretas, cargadores, etc., hacia y desde la Galería Siloé, como ocurre alrededor de todas las demás galerías en la ciudad.

Los caminos y las carreteras del Distrito de Siloé convergen en dos áreas separadas en la base del cerro; "La Nave" cerca de 0.9 kilómetros, al Norte de la galería, y "El Cortijo", cerca de 0.5 kilómetros, al Oeste de la galería. Desde que se establecieron los primeros asentamientos en estas áreas en 1940 y 1950, han sido focos de movimiento y actividad comercial. Las pocas carreteras que suben el cerro son demasiado pendientes e inadecuadas para los buses, o los autos, y por lo tanto, Nave y Cortijo son los puntos más cercanos para tener acceso al transporte público motorizado. Mucho antes de que la Galería Siloé fuera propuesta, Nave y Cortijo fueron concentraciones significativas de tiendas, kioscos y vendedores callejeros, que vendían productos alimenticios, abastos y refrescos. En realidad ambos han sido pequeños "mercados callejeros espontáneos" que han funcionado sin apoyo municipal u organización durante los últimos 20-30 años. Ambos están localizados en terrenos más o menos planos en la confluencia de varias calles y caminos, rodeados de casas, muchas de las cuales tenían tiendas o pequeños almacenes operando en el primer piso. Nave, la más grande y más antigua de las dos concentraciones ha tenido hasta 250 vendedores, en períodos de mayor actividad y, normalmente entre 50 y 120 vendedores diarios durante muchos años. Cortijo rara vez ha tenido más de 30 o 40 vendedores callejeros, siendo 10 a 20 lo normal. Ambos mercados callejeros carecen de estructuras permanentes y están localizados en sitios difíciles, cubiertos de tierra, cascajo y piedras. No tienen abastecimientos de agua, servicios de basura, administración oficial o tributación, y las autoridades han hecho numerosos intentos de "erradicarlos", arrestándolos, y poniendo multas a los comerciantes y confiscando su mercancía.

La mayoría de los habitantes del Distrito de Siloé tienen que pasar a través de Nave o Cortijo, con el fin de salir o entrar al Distrito, y la mayoría no están dispuestos a caminar hasta la Galería Siloé, por tratarse de un lugar muy poco frecuentado. Las distancias desde los mercados espontáneos de Nave y Cortijo, hasta la Galería Siloé no son tan grandes y por supuesto son en terrenos relativamente planos, pero para la gente que tiene que subir y bajar el cerro, unos cuantos metros extra constituyen “la última gota”. Si toman un bus en Nave o Cortijo, es poco probable que se bajen en la Galería Siloé, ya que los pasajes de bus son constantes en Cali, no importa la distancia. Por lo tanto, el costo de ir en bus a la Galería Siloé es el mismo que el costo de ir a cualquier otra galería en el centro de la ciudad. La relativa inaccesibilidad de la Galería Siloé para los habitantes del Distrito de Siloé, en relación con Nave, Cortijo y numerosas “tiendas de esquina”, en la pendiente del cerro se combina con las características físicas y la pobreza general del Distrito. Dado que el cerro es tan pendiente, muy pocos de los hogares tienen bicicletas, un medio de transporte comúnmente usado por hombres que hacen 0.5 a 2.0 kilómetros de viaje en otros barrios pobres de Cali, la mayoría de los cuales están localizados en áreas planas. Más aún por supuesto, la misma pendiente del cerro persuade a muchos hogares a usar las tiendas en la subida del cerro, en vez de los mercados callejeros, o la galería que se encuentra en la base del mismo. Esta tendencia se acentúa por la pobreza de la mayoría de los hogares, un factor que los induce a hacer compras diarias mínimas en vez de hacer compras significativas semanales o dos veces a la semana, lo cual conduce a una concentración dietética en alimentos baratos, altos en carbohidratos, procesados y de venta en las tiendas, y no en alimentos más nutritivos y más caros, como vegetales y carne que son los artícu-

los principales disponibles en los mercados callejeros y en la galería. La mayoría de las familias no tienen dinero en efectivo disponible para hacer viajes de compras de gran escala, y en todo caso, no tienen refrigeradores u otras facilidades de almacenamiento que les permitan compras de gran escala de alimentos perecibles en el caluroso clima de Cali. Las tiendas en la subida del cerro, y algunas alrededor de Nave y Cortijo, generalmente dan crédito a los clientes establecidos que viven cerca, una práctica que ata a los consumidores. Tal práctica no sería posible para los comerciantes de la galería, ya que la mayoría de sus clientes viven muy lejos, haciendo más difícil la obtención del pago de las deudas, particularmente debido a la dificultad de localizar las direcciones en la subida del cerro, donde es necesario sudar mucho en una subida laboriosa.

ii) La imagen de la galería

Ya hemos señalado que la Galería Siloé se considera remota, poco atractiva y excesivamente cercana al Distrito de Siloé, por parte de los habitantes de los barrios de clase media y alta en el Norte, Este y Sur. También hemos señalado que se considera bastante distante por parte de la mayoría de los habitantes del Distrito de Siloé. Estos factores se combinan con un número de problemas adicionales que se relacionan con el diseño del edificio y con los vecinos. Como la mayoría de las otras galerías en Cali, Siloé está encerrada y mirando hacia dentro. Los puestos no miran hacia afuera ni hacia la calle, y el edificio tiene relativamente pocas entradas. Como resultado, muy poca actividad comercial puede ser observada desde afuera y hay poca posibilidad de un “efecto de demostración” que atraiga a los que pasan. Más aún, por supuesto, muy pocos pasan por la Galería Siloé, ya que no es una de las principales rutas de peatones o de vehículos. La gale-

ría está también perjudicada por el hecho de que está cerca del cuartel de policía, y por el hecho de que no hay tiendas, supermercados o almacenes comerciales en la vecindad. El cuartel de policía está localizado en su lugar actual con el fin de garantizar el control del Distrito de Siloé, manteniendo al mismo tiempo el acceso vial y una distancia prudente con respecto al Distrito; inevitablemente la galería —tiene algo de esta imagen— es una institución oficial aparentemente impuesta en el Distrito.

En términos de imagen, hay un contraste impactante entre la Galería Siloé y los mercados callejeros de Cortijo y Nave. Los mercados callejeros están mucho más integrados con partes de sus barrios, íntimamente asociados con las tiendas y los almacenes cercanos. Son centros de interacción social tanto como comercial, son pequeños, congestionados y abiertos a la vista desde una distancia considerable. El espacio relativo de la galería, su higiene y organización deben ser contrastados con la espontaneidad e intimidad de los “mercados callejeros”. Mientras que los comerciantes de la galería sólo pueden vender entre las 6 p.m. y las 4 p.m., y la mayoría de ellos de hecho vende solo en las mañanas, los comerciantes de los mercados callejeros pueden vender cuando lo desean, y generalmente lo hacen por períodos más largos diariamente.

La competencia entre la Galería Siloé y La Nave

Como Nave es un mercado callejero más grande y más antiguo que Cortijo, y es más visible a la vista del público, al lado de la calle 1ª, ha sido culpado del fracaso de la Galería Siloé desde la apertura de la galería. Si todo el comercio que se realiza en Nave pudiera trasladarse a la galería, ésta alcanzaría una ocupación de 100% en vez

del 57% actual (cuadro 1), y podría alcanzar el tamaño crítico para atraer clientes de más lejos, tal vez creando la necesidad de establecer puestos en los patios y alcanzando viabilidad financiera para EMSIRVA. También se argumenta con facilidad que el traslado de venta de Nave a la Galería Siloé mejoraría las normas higiénicas, debido al aprovechamiento de puestos adecuados, agua potable y servicios de basura.

La visión oficial de Nave —que es anti-higiénica y que impide la consolidación efectiva de la Galería Siloé— ha sido secundada en muchas oportunidades por la Junta de Acción Comunal de Siloé. Aunque las Juntas de Acción Comunal son elegidas por votación popular, la naturaleza del sistema partidario y la baja votación en la mayoría de las elecciones en Colombia tiende a asegurar que la mayoría de las juntas sean progobierno, y por lo tanto reflejen los puntos de vista de las autoridades municipales. Siloé no es una excepción, y la Junta de Acción Comunal ha atacado al mercado callejero Nave a través de cartas publicadas en la prensa local, y a través de solicitudes directas a las autoridades para que se envíe a la policía, con el fin de garantizar que el mercado sea cerrado. La Junta de Acción Comunal principalmente representa los intereses de los residentes locales con mayores ingresos que no tienen conexiones comerciales con Nave, y que creen que el valor de sus propiedades sería incrementado con la erradicación del mercado y las subsecuentes reducciones en congestión, ruido y basura. Tales interesados generalmente argumentan que los comerciantes de Nave vienen de fuera del Distrito de Siloé, de tal manera que el mercado no genera empleo local, sino que atrae nuevos migrantes de las áreas rurales y comerciantes desplazados de la zona negra, tras la erradicación de la Galería Central. También se argumenta

que los comerciantes de Nave no pagan impuestos y por lo tanto, constituyen una competencia injusta para los tenderos, y que el mercado es una atracción para elementos sin reputación, particularmente pequeños ladrones.

Tales puntos de vista generalmente se encuentran con los intereses asociados a los partidos de oposición política y a las facciones disidentes de los partidos liberal y conservador, quienes argumentan que el mercado provee empleo para los residentes locales que deseen trabajar como pequeños comerciantes, y que provee los servicios necesarios para los habitantes locales. La mayoría de los tenderos alrededor de Nave apoyan estos puntos de vista, ya que los comerciantes del mercado son más un complemento que una competencia para sus ventas, y que muchos de ellos obtienen dinero arrendando espacio de almacenamiento durante la noche para los puestos y las mercancías, por ofrecer crédito y por vender artículos al por mayor a los comerciantes del mercado. De esta manera, las más importantes tiendas en Nave son dos grandes carnicerías y tres tiendas de abastos, y éstas están complementadas por los vendedores del mercado de frutas y vegetales que se encuentran inmediatamente enfrente de sus locales. Los comerciantes del mercado principalmente manejan bienes perecibles que son muy intensivos en mano de obra y que no ofrecen ganancias al por menor, mientras que los establecimientos permanentes generalmente manejan bienes intensivos en capital y con más altos niveles de ganancia. Juntos, ofrecen un buen rango de mercancías al consumidor en una sola ubicación, combinándose para formar una aglomeración efectiva y atractiva.

Un estudio realizado en 1976, sobre los comerciantes del mercado en Nave, organizado por la oficina de Planeación

Municipal²⁶, revela que aquellos “que defienden” Nave tienen una visión mucho más acertada de los comerciantes que trabajan allí que aquellos que lo “atacan”. Así, de los 68 comerciantes entrevistados, todos aquellos presentes en el mercado en ese momento, 84% eran residentes del Distrito de Siloé, y 56% habían vivido en Cali por más de 16 años. Sin embargo, solo dos de los comerciantes tenían licencias oficiales, aunque de acuerdo con la ley en Cali²⁷, todos los comerciantes deberían portar estos documentos.

Muchos de los comerciantes que trabajan en Nave habían trabajado en la Galería Siloé, generalmente después de una “erradicación” oficial de Nave, cuando habían sido forzados a arrendar puestos en la galería para no perder su mercancía, o ir a la cárcel. En general, sin embargo, ellos consideran la galería como un lugar donde el negocio es pobre, y han regresado de la galería a Nave cuando la persecución oficial de Nave ha sido relajada. Muchos de los comerciantes de Nave argumentan que cuando han sido forzados a mudarse a la Galería Siloé, sus clientes regulares no los siguen, sino que van a comprar a otra parte.

Las autoridades han encontrado generalmente que es fácil erradicar en forma temporal Nave, pero que los comerciantes reaparecen más tarde el mismo día, el día siguiente, o después de unos cuantos días, dependiendo de la intensidad de la vigilancia oficial. Solamente una estrecha vigilancia por parte de la policía que patrulle el área de Nave en forma regular podría asegurar la desaparición del mercado, pero los comerciantes se han acostumbrado a pagar a los patrulleros para asegurarse que la vigilancia no es mantenida por mucho tiempo²⁸. Los costos que las confiscaciones ocasionales de mercancía tienen para los comerciantes de Nave, las pérdidas periódicas

dicas del negocio debido a los intentos de erradicación, y los sobornos ocasionales a la policía, no son insignificantes, pero probablemente no son mayores que las rentas pagadas por los comerciantes de la Galería Siloé a EMSIRVA.

Considerando la persistencia de Nave frente a las fases repetidas de persecución oficial, es tal vez sorprendente que, como la Galería Siloé, no haya tenido nunca un sindicato significativo, una asociación o cooperativa de vendedores. Ocasionalmente, en épocas de persecución oficial sostenida, un número moderado de comerciantes se ha reunido en una o dos reuniones y ha enviado representantes ante las autoridades o ha organizado una colecta para pagar a la policía, pero la visión general que se obtiene es de individualismo y competencia en vez de cooperación y solidaridad. Generalmente se acepta que es más fácil “desaparecer” frente a la persecución oficial y simplemente regresar después, que intentar organizarse, combatir la persecución, y presionar para obtener legitimidad y mejoras. El hecho de que Nave haya sobrevivido por tanto tiempo frente a la oposición oficial, indica que éste puede ser un buen enfoque cuando se enfrenta con autoridades insuperables e implacables.

Las similitudes y los contrastes entre la Galería Siloé y el mercado callejero Nave se ilustran más aún en los cuadros 4 y 5. En los días normales de la galería, ambos tienen más o menos el mismo número de comerciantes. La galería tienen una mayor proporción de comerciantes que venden carne, manteca, intestinos, lácteos, huevos, granos, harina y productos procesados, bienes que principalmente se venden en las tiendas alrededor de Nave más que en el mercado mismo. En cambio, Nave tiene una mayor proporción de ventas de ali-

Cuadro 4: LOS TIPOS DE BIENES Y SERVICIOS VENDIDOS POR LOS COMERCIANTES EN LA GALERÍA SILOÉ Y EN EL MERCADO CALLEJERO NAVE; c. 10 a.m. EN LA MAÑANA DEL JUEVES 22 DE SEPTIEMBRE, 1977

	NUMERO DE COMERCIANTES TRABAJANDO	
	Galería Siloé	La Nave
Carne	10	1
Grasas animales e intestinos	4	1
Queso, leche y mantequilla	3	1
Huevos	2	1
Granos, harina y alimentos procesados	12	2
Pescado	0	2
Frutas y verduras	41	45
Condimentos y hierbas medicinales	44	5
Pan	3	4
Gallinas	1	3
Alimentos preparados	3	5
Bebidas	2	5
Cigarrillos y dulces	2	5
Bienes durables manufacturados (bolsas, canastas, ollas, ropa, zapatos, etc.)	6	10
Periódicos y revistas	1	3
Boletos de lotería	1	3
Reparación de relojes	0	1
Total	95	97

FUENTES: Conteos realizados por los autores.

mentos preparados, bebidas, cigarrillos y dulces, manufacturas durables, periódicos y revistas, pequeños servicios personales, artículos que particularmente atraen a los que pasan. Entrevistas con los clientes (cuadro 5) confirman que tanto la galería como Nave principalmente atraen a los habitantes del Distrito de Siloé, y en menor grado también a los habitantes de Lido y Santa Isabel. Sin embargo, la galería también atrae algunos clientes de las áreas residenciales del Este y del Sur, especialmente los sábados, cuando La Nave prácti-

Cuadro 5: AREAS DE RESIDENCIA Y FRECUENCIA DE LAS VISITAS PARA COMPRAR ENTRE MUESTRAS DE 40 CLIENTES ENTREVISTADOS EN LA GALERÍA SILOÉ Y LA NAVE

	GALERÍA SILOÉ		LA NAVE	
	Sábado a.m. en Septiembre 1976	Miércoles a.m. en Septiembre 1977	Domingo a.m. en Septiembre 1976	Miércoles a.m. en Septiembre 1977
No. de personas entrevistadas	40	40	40	40
Barrios de residencia de los entrevistados				
a) En el Distrito de Siloé	25	36	34	7
b) En Lido o Santa Isabel	2	2	5	3
c) Areas al este y sur de la Galería Siloé	13	2	1	0
No. de visitas semanales para comprar en la Galería Siloé (para aquellos entrevistados en la galería), o en La Nave (para aquellos entrevistados en La Nave) durante el último mes				
a) 1 o menos	31	24	9	7
b) 2 - 5	3	5	5	6
c) 6 o más	6	11	26	27
No. que indicaron que también compraron en La Nave (para aquellos entrevistados en la galería), o en la Galería Siloé para aquellos entrevistados en La Nave	0	1	6	4

FUENTE: Encuestas realizadas por los autores.

camente no atrae a nadie. La Nave es más un mercado de barrio con la mayoría de sus clientes comprando diariamente, mientras que la galería sirve un área mayor, principalmente en viajes de compras semanalmente en la Galería Siloé, muy pocos de los clientes de la galería compran en Nave. La Galería Siloé y el mercado callejero Nave son por lo menos tan complementarios uno con respecto al otro como competitivos, sirviendo diferentes tipos de demanda. En realidad, muchos de los clientes entrevistados en Nave confirmaron las opiniones de los comerciantes del mercado, comentando que ellos nunca considerarían hacer compras en la galería Siloé, y que cualquier "erradicación" de Nave simplemente los conduciría a comprar más en las tiendas del barrio o en las Galerías Alameda y Santa Elena.

La Nave y la Galería Siloé como chivos expiatorios

Cuando se pregunta por qué la Galería Siloé está casi vacía, muchos de los miembros de EMSIRVA, y los planificadores municipales culpan a La Nave. Se acusa a La Nave de atraer clientes de la galería y de atraer a muchos de los comerciantes que, de otra manera, venderían en la galería. Hasta cierto punto esto es verdad, pero hemos mostrado, que hay muchos otros factores involucrados en el abandono de la Galería Siloé, la mayoría de ellos relacionados con la planificación física municipal y con las intervenciones en el sistema comercial. El foco en Nave como chivo expiatorio para los fracasos de la galería tienda a distraer la atención de los problemas fundamentales. Si todo lo demás en rela-

ción con la galería estuviera bien, creemos que la existencia de un pequeño mercado como Nave no podría evitar que la galería tuviera éxito. Sin embargo, la Galería Siloé está mal localizada, mal diseñada, y fuertemente golpeada por las políticas municipales, lo cual disminuye su participación en la actividad comercial a nivel de los mercados y asigna las facilidades de tierra y transporte en las áreas cercanas en formas que perjudican severamente a las perspectivas de largo plazo de la galería.

De la misma manera que Nave sirve como chivo expiatorio para ocultar las políticas oficiales que perjudican a la Galería Siloé, la Galería Siloé, se usa como chivo expiatorio de parte de EMSIRVA y más ampliamente por parte de las autoridades de planificación municipal. Aunque las otras cinco galerías se usan más o menos a capacidad, y algunas de ellas tienen grandes mercados callejeros, y aglomeraciones de tiendas privadas y almacenes en sus cercanías, y aunque hay más de 9.500 vendedores callejeros en la ciudad (excluyendo aquellos que venden lotería, chances y apuestas), Siloé se cita frecuentemente para explicar por qué no han sido construidas más galerías desde 1969. La mayoría de los planificadores urbanos y administradores en Cali ven las tiendas y los supermercados como los establecimientos comerciales ideales, y estarían felices de ver tanto las galerías como los comerciantes callejeros desaparecer "progresivamente". El hecho de que una galería no tenga éxito les da una excusa para no construir más galerías. Su argumento puede citarse en los siguientes términos: —"Miren el ejemplo de Siloé... muestra que ni los comerciantes ni los clientes quieren negociar en las galerías".

Si tanto Nave como la Galería Siloé son chivos expiatorios, usados para ocultar más que para aclarar, no es sorprendente

que los intentos oficiales de suprimir Nave no hayan sido sostenidos y que los intentos oficiales de revivir Siloé hayan sido a medias. Después de todo las pérdidas de la galería son relativamente pequeñas en relación con el tamaño del presupuesto municipal²⁹, y en este caso hay mucho más en juego que el simple problema de si los gastos son iguales a los ingresos. Esto no quiere decir que la Galería Siloé fuera diseñada y construida, que se permitiera que La Nave persistiera, y que la galería se rodeara de formas de uso de la tierra no-residenciales, y no-comerciales, como parte de una conspiración masiva. Más bien, la intención es sugerir que los dos llamados "problemas", una galería subutilizada y un mercado callejero antihigiénico, aunque nunca se planificaron para tomar sus formas actuales, pueden resultar muy convenientes para grupos de interés poderosos. Como resultado, la búsqueda de "soluciones" a estos "problemas" carece de un sentido de urgencia, y hay una renuencia amplia a discutir los errores de planificación que produjeron los "problemas".

Conclusiones

Es fácil concluir con unas pocas recomendaciones simples para planificadores urbanos y administradores que contemplen la construcción de mercados municipales. Estas recomendaciones, se pueden resumir en seis puntos principales:

- 1) Tratar de asegurar que los mercados municipales están contruidos para jugar un papel en un sistema comercial en vía de crecimiento, que no está sujeto a cambios violentos, y en el cual los pequeños comerciantes no sufren una discriminación significativa a favor de los establecimientos más grandes.

2) Tratar de evitar la obsesión con la modernización y el desarrollismo intentando copiar instituciones comerciales y diseños físicos de los países más ricos sin considerar seriamente su relevancia al contexto local o a los méritos de las instituciones existentes y sus diseños físicos.

3) Asegurar que los mercados municipales estén adecuadamente protegidos de la competencia de los comerciantes callejeros, y que hay suficientes facilidades de mercadeo disponibles para que los comerciantes callejeros tengan acceso a ellos.

4) Asegurar que los mercados municipales estén localizados en puntos centrales del sistema de transporte público, y que puedan desarrollarse en sus alrededores complejos de tiendas y almacenes privados.

5) Adoptar tres criterios básicos de diseño para los mercados municipales:

- i) Deberán mirar hacia afuera y no hacia adentro, de tal manera que la actividad comercial sea claramente visible a los que pasan;
- ii) Deberán ser estructuras simples, baratas, generalmente de un solo piso;
- iii) Deberán ser diseñados y construidos de tal manera que puedan ser instalados por etapas; añadiendo una sección extra cada vez que las secciones existentes alcancen el límite de su capacidad.

6) Siempre que sea posible, transferir el control y la propiedad de los mercados municipales progresivamente a los comerciantes, de tal manera que los alquileres se conviertan en abonos para la compra de los puestos, y de tal manera que los comerciantes tomen mayor responsabilidad en la

seguridad y publicidad del mercado. Tal estrategia podría incrementar la participación de los comerciantes y reducir las posibilidades de ineptitud burocrática y corrupción por parte de las autoridades. También podría promover el tipo de organizaciones sindicales que tendrían potencial para combatir efectivamente la influencia de las cadenas de supermercados, y para negociar descuentos en compras al por mayor con los mayoristas y las organizaciones de productores.

La Galería Siloé contravino cada una de estas recomendaciones, y como resultado, es poco sorprendente que sea considerada un fracaso. Deberíamos reconocer, sin embargo, que ningún administrador en particular involucrado en el proyecto de la Galería Siloé, y ninguna organización en el complejo sistema administrativo de Cali, pudo haber asegurado la adopción de todas estas recomendaciones. Tales recomendaciones, tomadas en aislamiento, combinan sentido común práctico con ingenuidad política. Solamente cambios más fundamentales en el sistema de decisión e implementación política, y en las estructuras de poder y relaciones sociales que subyacen al sistema, pueden tener un efecto importante en el mejoramiento de la calidad y el impacto de proyectos específicos como la Galería Siloé.

Este estudio del caso de la Galería Siloé y su competencia con el mercado callejero Nave ilustra cinco rasgos importantes de la planificación municipal colombiana, tomando la planificación como el diseño de políticas y su implementación¹⁰. Estos rasgos también se encuentran en cierto grado en la planificación nacional colombiana, y en la planificación municipal nacional de muchos otros países¹¹.

En primer lugar, y más obviamente, la planificación es esencialmente una actividad

política en la cual diferentes grupos de interés interactúan, colaboran y entran en conflicto entre sí, generalmente actuando en nombre de lo que ellos perciben como el interés público y/o su propio interés³². Inevitablemente, en tal proceso, los participantes proceden con un conocimiento incompleto y generalmente tratan de esconder al menos algunas de sus motivaciones. Cuando ocurran problemas o fracasos, hay una marcada renuencia por parte de aquellos involucrados a evaluar completamente sus propias decisiones, y hay una fuerte tendencia a encontrar chivos expiatorios, a distorsionar la información que llega al público, o simplemente a ocultar aquella información que podría resultar embarazosa.

Segundo, y casi tan obvio, el estudio ilustra la complejidad de las decisiones políticas a nivel municipal y las interacciones entre las oficinas municipales y el público. Un amplio rango de diferentes medidas de política, tomadas en diferentes momentos, y generalmente por diferentes oficinas y administradores, pueden tener efecto sobre una determinada inversión pública, influenciando su éxito o fracaso. Las numerosas súplicas para la coordinación, consistencia y colaboración interdisciplinaria no caen en oídos sordos, pero en la práctica enfrentan obstáculos casi insuperables planteados por la complejidad de la burocracia municipal, la inestabilidad política, la rotación institucionalizada de cargos político-administrativos³³, los conflictos y rivalidades interpersonales y entre oficinas, la intervención del sector privado y los grupos de presión económica, y también a veces, la ineficiencia, la falta de recursos y la corrupción.

En tercer lugar, aunque Cali ha tenido oficialmente desde 1970, un plan maestro para el área metropolitana a 15 años³⁴, hay pocos signos de algo más que reconoci-

miento nominal de las medidas y de las prioridades que se establecen en el plan; este es esencialmente una "fachada" de aparente previsión y racionalidad para encubrir la continuación del proceso de decisiones ad hoc³⁵. Aunque la mayoría de los planificadores urbanos hablan de perspectivas globales y de conceptualizaciones de todo el sistema, cuando presentan sus recomendaciones entre los más altos administradores y políticos, algunas medidas son seleccionadas, descartadas, modificadas y suplementadas sin considerar su interdependencia con la totalidad del sistema.

Cuarto, es evidente que la planificación en Cali está principalmente basada en un proceso de "incrementalismo desarticulado"³⁶, aunque esto se describe mejor con los términos iniciales de Lindblom —"abrirse camino en la confusión"— que con su concepción posterior de "la inteligencia de la democracia: toma de decisiones a través de ajustes mutuos"³⁷. La planificación en Cali es esencialmente fraccionalizada más que global, y la tarea del planificador se hace aún más difícil debido a los altos niveles de inequidad socio-económica prevalecientes en la ciudad, y a la dificultad de predecir las respuestas del público a cambios e inversiones específicas.

Quinto, la interacción entre diferentes oficinas, diferentes medidas de política, y entre decisiones específicas ad hoc y en planes maestros más amplios, todo dentro de un contexto general de conflicto e inestabilidad, produce conjuntos de resultados políticos que son difíciles de predecir al comienzo³⁸. Este estudio de casos de la Galería Siloé y su competencia con el mercado callejero Nave ilustra como los proyectos que están concebidos con objetivos aparentemente claros, simples y no

controversiales a menudo conducen a resultados no anticipados que se convierten en objeto de conflictos imprevistos. A su vez, estas consecuencias y conflictos pueden ser causa de que los proyectos asuman roles diferentes y más complejos en discusiones de política subsecuente, actuando como modelos ejemplares, casos de cui-

dado, chivos expiatorios, o esqueletos en el armario municipal. En tales roles, y en su más amplio impacto sobre otros proyectos y sobre el sistema socio-económico global, los proyectos individuales sirven para influenciar la formulación de política en un rango mucho más amplio del previsto en su formulación inicial.