

**DESREGULACION ECONOMICA Y
GENERACION DE EMPLEO EN MEDELLIN**

Informe Final

Por: Mauricio Alviar
Asesor: Miguel Urrutia

Bogotá, Octubre de 1991

C o n t e n i d o

	Página
Introducción	
I. Contexto y magnitud de la informalidad en Medellín	3
II. Usos del Suelo Urbano	7
III. Uso Residencial	11
IV. Uso Industrial Artesanal	16
V. Licencias de Funcionamiento	20
VI. Suministro de Servicios Públicos	34
VII. EL Transporte Informal	43
VIII. Conclusiones y Recomendaciones	47

Informe Final

Desregulación Económica y Generación de Empleo en Medellín

Introducción

El presente informe muestra los resultados del proyecto Desregulación económica y generación de empleo en Medellín. En efecto, se presentan las conclusiones generales y recomendaciones recogiendo los elementos del informe preliminar luego de cumplir los siguientes objetivos, a saber: 1) Revisar, analizar y proponer cambios en las normas existentes sobre usos del suelo urbano siempre y cuando dichas normas tengan un impacto negativo sobre la generación de empleo en el sector informal de la economía. 2) Conocer el proceso que hay que desarrollar para obtener una licencia de funcionamiento de cualquier tipo de establecimiento, con el objeto de proponer cambios que conduzcan a una mayor eficiencia en los trámites. 3) Hacer algunas precisiones acerca del suministro de servicios públicos, concretamente de la energía eléctrica, cuando se trata de negocios ubicados en las viviendas y 4) presentar un diagnóstico general sobre la situación del transporte informal en la ciudad.

Además de los puntos anteriores se incluye, al comienzo del documento, una caracterización del sector informal de la ciudad con el objeto de tener claridad acerca del impacto que puede generar el proceso de flexibilización y adecuación de normas que ya se ha comenzado a dar por parte de la Administración Municipal.

Vale la pena señalar que la tesis central que orienta este trabajo es que la vivienda no debe excluir los usos diferentes al hogar, es decir, la vivienda puede ser también centro de trabajo de quienes la habitan y por lo tanto debe concebirse como fuente generadora de empleo e ingresos para la familia.

I. Contexto y magnitud de la informalidad en Medellín

Con frecuencia se presentan opiniones divergentes cuando se trata de definir el sector informal ^{1/}. En general se tienen dos concepciones para abordar la informalidad. En primer lugar, la concepción jurídica que asocia el término informal con ilegal, es decir el rasgo que define a este sector es el no cumplimiento de las normas que rigen la economía moderna tales como el pago de impuestos, contribuciones a la seguridad social y cumplimiento de normas urbanísticas, entre otras. En segundo lugar, aparece el punto de vista económico que identifica el sector informal con producción a pequeña escala. Es importante señalar que ambas concepciones, no siempre coinciden, puesto que existe un buen número de pequeños negocios que actúan dentro de un marco perfectamente legal.

Teniendo en cuenta los comentarios anteriores, en este trabajo vamos a adoptar la definición de sector informal más tradicional y aceptada, cual es la del tamaño de los establecimientos. Generalmente se establece un límite de diez trabajadores. No obstante, en este rango se pueden diferenciar las unidades de acuerdo a la intensidad de capital y el grado de utilización de la tecnología. En consecuencia, en el rango de 1 a 10 trabajadores

¹ En esta sección vamos a recurrir permanentemente al estudio realizado por el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia denominado Dinámica y Bases de política para las microempresas del Valle de Aburrá, octubre de 1990. En realidad se trata del trabajo más reciente y completo que se ha hecho en Medellín sobre la informalidad tanto en términos conceptuales como de medida del fenómeno.

encontramos desde actividades de subsistencia tales como lustrabotas, vigilantes, aseadores de vehículos y vendedores ambulantes, hasta pequeñas empresas en las cuales existe alguna utilización de tecnología con una estructura de división del trabajo en donde predomina el régimen de cooperación simple basado en la destreza de cada trabajador parcial ²/.

La magnitud del sector informal en Medellín es elevada, aún siendo menor que el promedio para las cuatro grandes áreas metropolitanas. En efecto, los establecimientos de hasta diez trabajadores agrupaban, en 1988, el 54.1% de la ocupación, cifra relativamente menor al 57.6% de las cuatro áreas metropolitanas. El empleo informal en Medellín (generado por unidades de hasta diez trabajadores) creció a una tasa de 5.5%, superior al registrado por las empresas de más de diez trabajadores (2.8%) y el empleo público (1.8%) entre 1984 y 1988 (véase Cuadro 1) ³/.

Cada vez es más claro que Colombia es un país de pequeños negocios. Para las diez principales áreas metropolitanas la participación del sector informal se estima en un 25% del PIB y de 57% del empleo ⁴/.

² Ibid p. 4

³ López Hugo, Arango, Mariano y Lotero Jorge. La Problemática Laboral en Antioquia. Comportamiento reciente y tendencias futuras: Centro de Investigaciones Económicas -CIE-. Universidad de Antioquia (1990).

⁴ Perfil de Coyuntura Económica. No. 6 En: Economía Colombiana, octubre de 1989 p. 43

Según el censo de 1973, ya existían en Medellín 6488 viviendas con algún tipo de actividad económica, principalmente en los sectores de textiles, cuero y alimentos. En 1988 el sector informal y las microempresas se calcularon en 188197 unidades, de las cuales, el 71.4% corresponde a negocios de un sólo trabajador, el 23.8% tiene 2 a 5 empleados y el 4.8% de 6 a 10. De éstas, 31043 no son consideradas por el estudio citado por tratarse de empresas con una presencia marginal, como las del sector agrícola y minero o por ser negocios que, aunque de tamaño pequeño se ajustan en alto grado al régimen legal y jurídico como son algunos establecimientos financieros, transporte y bienes inmuebles, entre otros. Se obtiene así un número de 157154 microempresas. De este universo, la gran mayoría (77816) se ubica en el sector de comercio y hotelería, servicios sociales y personales (47229) y las unidades restantes (32109) desarrollan actividades de tipo industrial.

Aplicando criterios de eficiencia, utilización de un mayor grado de tecnología y educación, el universo puede ser aún menor tomando en cuenta sólo aquellas microempresas con un potencial de crecimiento mayor y excluyendo las unidades de un sólo trabajador. En ese caso el guarismo se reduce a 40821, del cual el 82.7% corresponde a unidades de 2 a 5 trabajadores ⁵/. No resulta equivocado decir que más del 50% de estos negocios se encuentra localizado en zonas residenciales, en particular los de carácter industrial.

⁵ Dinámica y bases de política para las microempresas del Valle de Aburrá. -CIE-. Universidad de Antioquia. Cámara de Comercio de Medellín. p 20-24

En el Cuadros 2 se observa la distribución total y porcentual de las microempresas en los diferentes sectores económicos y por tamaño. El comercio y hotelería alberga el mayor número de microempresas (41.3%) en 1988, seguido de servicios sociales y personales (25.1%) y la industria (17.1%). Estos guarismos corresponden al tamaño global de 1 a 10 trabajadores. En los mismos cuadros se observa cómo en el sector industrial, a medida que crece el rango de trabajadores también aumenta el número de negocios en cada rango.

Por otra parte, la contribución de los establecimientos de 1 a 10 trabajadores al valor agregado del Area metropolitana de Medellín es muy significativa. En efecto, la producción manufacturera de estos negocios aportó el 9% en 1988, comercio restaurantes y hoteles el 35% y los servicios personales el 49%. Es de destacar el aumento en la participación de los servicios al pasar de 30.7% en 1984 a 49% en 1988 (véase Cuadro 3).

Es importante señalar que aunque las microempresas están lejos de "jalonar" el crecimiento de la economía, porque más bien su dinámica depende del crecimiento del sector moderno, sí requieren un gran apoyo integral bajo una estrategia que "no conciba la microempresa como locomotora del desarrollo, pero sí como un vagón, que frenado dificultaría la marcha del tren" ⁶/.

⁶ Perfil de Coyuntura Económica. Op. cit. p. 44

II. Usos del Suelo Urbano

A. Aspectos Generales

El ordenamiento urbano del municipio de Medellín y las distintas actividades económicas, sociales y de vivienda que se desarrollan en los diferentes sectores de la ciudad, han sido normatizadas a partir del Acuerdo 38 de julio de 1990 por el cual se expidió el Estatuto Municipal de Planeación, Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción de Medellín.

Se parte de la siguiente clasificación general de usos del suelo, a saber:

- Uso principal
- Uso complementario
- Uso restringido
- Uso prohibido

El uso predominante en una zona ya desarrollada o que por determinación del Plan de Desarrollo del Municipio se quiere que predomine en una zona por desarrollar será el uso principal. Los demás usos que puedan funcionar o no con el uso principal se clasifican por el grado de compatibilidad con el uso principal, como complementarios, restringidos o prohibidos (Art. 68).

De acuerdo con las actividades que se desarrollan en los terrenos, lotes, locales y edificaciones en general los usos se clasifican en:

- Residencial
- Comercial
- Industrial
- Servicios
- Uso social obligado

Los usos residencial, comercial e industrial se clasifican como principales. Los que cumplen finalidades sociales o de servicios tales como el uso recreacional, educativo, de salud, etc, se clasifican como complementarios (Art. 69).

Para los usos restringidos se aplican dos tipos de criterios, a saber (Art. 70):

a) Los aplicables a actividades tales como establecimientos abiertos al público, estaciones de servicio, etc, que deben ceñirse a una reglamentación especial como se verá más adelante.

b) Los usos que han de ser analizados bajo criterios urbanísticos respecto a su ubicación y el impacto que generen en la zona de localización y donde deben estudiarse los siguientes aspectos:

-Dimensión del inmueble: área construida, número de empleados, capacidad instalada, edificios adyacentes permanentes, edificios de valor patrimonial.

-Impacto ambiental y sanitario: consumo de servicios públicos (agua, energía, aseo), producción de desechos contaminantes

(sólidos, líquidos, gaseosos, energéticos, térmicos, acústicos, radioactivos etc.)

-Impacto urbanístico y social: tráfico vehicular y peatonal, necesidad de parqueaderos, zonas de cargue y descargue.

-Cercanía a Centros Administrativos: Nacionales, Departamentales, Municipales y Hospitalarios.

Se restringen al máximo aquellas actividades que acarrearán un mayor impacto negativo o de contaminación y del análisis de un uso restringido podrá llegarse a la decisión de no permitirlo por la imposibilidad de cumplir con las exigencias para contrarrestar los efectos de impactos negativos cualesquiera que estos sean.

Además la zona residencial y algunas de las comerciales se dividen en cuatro sectores A, B, C y D asociados a sus características socioeconómicas. En cada uno se diferencian algunas normas de construcción o de determinados usos de suelo.

Respecto a la tipología de usos y listado de actividades, se cuenta con un inventario de aquellas, que puede ser utilizado como herramienta para el manejo y control de los respectivos usos del suelo. Dichos listados pueden ser modificados por el Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, en adelante DAPM, previo análisis y sustentación del caso (Art. 72).

Sobre las actividades ya establecidas, pero clasificadas como de usos restringido o prohibidos en el Estatuto, se toleran por un

tiempo prudencial, hasta cuando sean reubicadas en una zona que permita dicha actividad (Art. 73)

Dentro de esta sección de aspectos generales hay un trámite que vale la pena revisar: Certificado de factibilidad de usos del suelo (Art. 74). Para todo uso industrial, residencial, comercial, especial o de servicios el interesado podrá solicitar el respectivo concepto y el DAPM emite el correspondiente certificado indicando las condiciones mínimas para la ubicación del uso en cuestión en determinada zona de la ciudad. Este certificado puede solicitarse antes, con o después de la licencia de construcción y se considera únicamente de carácter informativo y no es obligatorio. En otras palabras, este certificado tiene por objeto dar información sobre la posibilidad de desarrollar determinado uso en determinada zona.

En este sentido, este trámite, o sobra o debe ser obligatorio antes de desarrollar cualquier uso. No tiene sentido conocer la factibilidad después de tener un uso establecido. Además, según el artículo, parece que este trámite solo se tiene en cuenta para la construcción. De ser así, también es problemático puesto que con mayor razón cuando se va a hacer una inversión en determinada construcción, de antemano se debe saber si se puede o no desarrollar el uso en cuestión.

Para el tipo de industria I-5 (o industria artesanal) se ha desarrollado un trámite diferente que representa un avance en

cuanto a la agilización de los pasos para la obtención de la licencia de funcionamiento. Este punto se desarrollará más adelante en forma detallada.

III. Uso Residencial

Dado que este estudio contempla las actividades económicas que se desarrollan o puedan desarrollarse en zonas residenciales e incluso anexas a las viviendas, es importante analizar las disposiciones que, sobre otros usos en zonas residenciales, establece el Estatuto. Además, nos ocupa el conjunto de actividades económicas que se desarrollan en los sectores C y D que incluyen las Comunas Nororiental y Noroccidental, cuyo uso del suelo es principalmente residencial.

A. Usos permitidos en zonas residenciales (Art. 221).

Comercial: Se permite el comercio minorista básico (C-1) y el comercio minorista de tipo medio (C-2), ^{7/}.

Servicios: Pueden prestarse los servicios personales generales (S-7), ^{8/}.

^{7/} Acuerdo Número 38 de 1990, Gaceta Oficial, Anexo 1, sección II, pag 69, Medellín, julio de 1990.

^{8/} Op. Cit. Sección IV, pag. 71

B. Usos restringidos en zona residencial

Comercial: Comercio minorista de tipo suntuario (C-3), Supermercados y Almacenes por departamentos (C-11) y Centros Comerciales (C-12) ^{9/}.

Servicios: Talleres de servicio liviano (reparación electrodomésticos, plomería, etc., S-4), Servicios medios y específicos (lavanderías, fotocopias, talleres de impresión, S-5), Servicios básicos (servicios necesarios para el funcionamiento de la actividad pública y diplomática, S-9), Servicios al vehículo liviano (se permiten estaciones de servicio clase B y parqueaderos a nivel, S-11) y Servicios de Salubridad (S-15) ^{10/}.

Industria: Industria Artesanal (I-15). En los sectores C y D se permite con área máxima de 100 mts² y capacidad de energía de 10 KWH. No se permiten en Multifamiliares.

Los demás usos que aparecen en la Tabla anexa al Estatuto son prohibidos en los sectores residenciales.

Vale la pena señalar que en zonas residenciales esta prohibido el uso de la tipología correspondiente a oficinas (S-8). Integran esta tipología actividades tales como los servicios propios de las

^{9/} Op. Cit. Sección II, pags. 69 y 70

^{10/} Op. Cit. Sección IV, pags. 71 y 72

oficinas en general y/o similares sin destinación específica en la clasificación del uso de servicios.

Esta prohibición es bastante fuerte puesto que aún en las comunas populares puede darse la prestación de algún servicio de asesoría profesional por ejemplo jurídico, contable o tributario, etc. Esta prohibición le pone un freno al empleo de profesionales jóvenes independientes, exceptuando los médicos y odontólogos que si pueden prestar los servicios en zona residencial. Dentro de la vivienda también debe permitirse el uso de oficinas máxime en los sectores C y D en donde los problemas de parqueo pueden ser insignificantes.

Aunado a lo anterior, no parece claro que existan restricciones a la ubicación de actividades en donde posiblemente la mano de obra de las comunas nororiental y noroccidental pueda tener experiencia (reparación de electrodomésticos, repuestos de maquinaria industrial, lavandería, alquiler de implementos para banquetes, venta de artículos suntuarios, etc.) o pueda desempeñar actividades sencillas con una capacitación rápida (fotocopiadoras, talleres de impresión etc.)

C. Comercio de Barrio

En las zonas residenciales cualquier proyecto de construcción de vivienda podrá contemplar máximo un local destinado a comercio. En el sector C, tales locales podrán tener una área hasta de 18 mts²;

en el sector D hasta 50 mts². El local anexo a la vivienda en los sectores C y D contará, si se quiere, con servicio de energía independiente (Art. 280). Queda claro que en los sectores C y D se permite el establecimiento de negocios comerciales dentro de la vivienda, tales como Tiendas, Graneros y otros. Sin embargo, hay algunas limitaciones que pueden resultar inconvenientes como se verá enseguida.

D. Establecimientos de ventas de víveres, alimentos, bebidas y licor

Estos establecimientos en cualquier lugar que se ubiquen serán considerados como uso restringido. La clasificación que se hace de estos establecimientos depende de la venta y consumo de licor. Los establecimientos con venta y consumo de licor sólo podrán ubicarse en zonas de comercio o de actividad múltiple. Los establecimientos con venta y sin consumo de licor y los establecimientos sin venta y sin consumo de licor podrán ubicarse en cualquier lugar de la ciudad (Art. 327).

Localización y saturación: Se permiten dos establecimientos con venta y consumo de licor por costado de cuadra. En las áreas de recreación y turismo se permiten hasta cuatro. Los establecimientos con venta y sin consumo de licor y sin venta y sin consumo se saturarán en número de dos por costado de cuadra en las zonas

residenciales. Por su parte, en las zonas comerciales se permiten hasta cinco por costado de cuadra (Art. 328).

Los establecimientos con venta y sin consumo de licor incluyen graneros, supermercados, salsamentarias, distribuidores de licores o estanquillos, cigarrerías y similares. Sin venta y sin consumo de licor incluyen cafeterías, salones de juego, panaderías, ventas de helados restaurantes de comida rápida, reposterías y similares.

El fenómeno de la saturación debe ser resuelto por el mercado y no por la norma oficial, excepto en los establecimientos con consumo de licor que generan un impacto social negativo en zonas principalmente residenciales.

Areas mínimas: Los locales que venden víveres y licores que no se consumen o procesen en el sitio, tales como graneros, salsamentarias, ventas de helados o similares deben tener 9 mts². Los locales que expendan licores o alimentos para consumo en el sitio pero sin preparación en el mismo 30 mts². Si se preparan alimentos en el local 40 mts² (Art. 329).

El párrafo 2 del artículo 329 autoriza un área mínima de 6 mts² para los graneros adjuntos a la vivienda en el sector D.

Esta excepción debe extenderse al sector C. Se considera que los negocios que se establezcan en las viviendas no deben tener

restricción de áreas. Quienes habitan en el hogar son quienes en última instancia deben decidir cuánta área ceden de la vivienda al negocio.

E. Servicio de mantenimiento al vehículo (Art. 462) y compraventa de vehículos (Art. 470)

En los sectores residenciales no se permitirá la ubicación de servitecas, talleres, centros de lubricación ni lavaderos de vehículos. Tampoco podrán establecerse establecimientos de compraventa de vehículos.

IV. Uso industrial artesanal

El Estatuto termina con artículo que a la letra dice: "Artículo 504: Facúltase al Alcalde por término de un año para que reglamente la localización, en zona residencial, de usos industriales de la tipología I-5 desarrollados a través de microempresas, previa la evaluación detallada de la zona donde se caracteriza el fenómeno".

El artículo anterior dio origen al Decreto 709 de 1990 que pretende darle un marco legal a las actividades económicas de tipo industrial artesanal desarrolladas en zonas residenciales o anexas a las viviendas y que hasta el momento han sido consideradas "ilegales". No debe entenderse la ilegalidad en términos de

actividades delincuenciales. La ilegalidad de la cual hablamos aquí se produce cuando el Derecho impone reglas que están por encima del alcance de determinados grupos sociales, no tiene en cuenta sus expectativas, elecciones y preferencias y, además, no tiene la suficiente capacidad coercitiva.

En este sentido, dicho artículo pretende fomentar el desarrollo de la industria artesanal vista como una fuente generadora de empleo e ingresos para que con las adecuadas garantías se evite la clandestinidad. Asimismo, se reglamenta la obtención de la licencia de uso y funcionamiento haciendo más ágiles los procedimientos y trámites.

A. Actividades industriales que se permiten en zonas residenciales

La tipología I-5 o industria artesanal se refiere a actividades que usan básicamente mano de obra y poca tecnología. Dentro de esta categoría se establecen dos tipos de industria artesanal, a saber:

1. **I-5-1 o Fami-industria:** Se caracteriza por ser una forma peculiar de microempresa destinada a dar ocupación e ingreso a la familia como célula básica del negocio sin negar la oportunidad de la vinculación laboral de otras personas; su producción es a pequeña escala y no presenta impacto urbanístico ni ambiental en el sector.

Esta tipología incluye actividades como las siguientes:

- Fabricación de productos de panadería
- Fabricación de productos alimenticios diversos
- Confección de artículos con materias textiles
- Fabricación de prendas de vestir y calzado, excepto las de caucho, vulcanizado, moldeado o de plástico
- Fabricación de tapices y alfombras
- Fabricación de joyas y artículos conexos
- Fabricación de cerámicas a pequeña escala
- Industrias artesanales no especificadas en otra parte que se ajusten a las condiciones anotadas

2. Industria artesanal I-5-2: Corresponde a las labores de fabricación que, estando comprendidas por la definición general de industria artesanal, son de mayor envergadura que la familia industria y por lo tanto requieren un área destinada específicamente al trabajo.

Integran esta tipología las mismas actividades de la tipología I-5-1 y adicionalmente las siguientes:

- Envasado y conservación de frutas y legumbres
- Cordelería excepto con procesos de tintorería
- Fabricación de productos de Cuero
- Fabricación de envases de madera y caña
- Fabricación de productos de madera y corcho
- Fabricación de muebles y accesorios
- Fabricación de instrumentos de música

-Otras industrias que se ajusten a las características de esta tipología

El decreto establece que las anteriores actividades pueden desarrollarse en cualquier zona residencial integradas a la vivienda. La tipología I-5-2 no podrá ubicarse en multifamiliares.

Dos aspectos importantes del decreto es bueno destacar. En primer lugar, lo que se refiere a la saturación. En efecto, para los sectores C y D no se establece ninguna norma de saturación, lo cual es correcto si se tiene en cuenta que es el mercado el que determina el número de productores. En segundo lugar, el hecho de desarrollar una actividad industrial del tipo I-5 no implica cambio de destinación para la edificación residencial.

No obstante que el artículo anterior representa un claro avance en las disposiciones de Planeación Metropolitana, en materia de usos del suelo, aún se considera esta tipología como uso restringido.

Este uso debe ser permitido y tener únicamente dos tipos de restricciones, a saber:

Restricciones técnicas: No podrán usarse elementos inflamables, explosivos o venenosos. La actividad no deberá producir olores penetrantes, líquidos tóxicos y humos tóxicos. Tampoco deben producirse ruidos o vibraciones.

Restricciones sociales: El funcionamiento de la actividad quedará supeditado a las quejas justificadas de los vecinos.

Dado el cumplimiento de las anteriores restricciones debe permitirse todo tipo de actividad económica anexa a la vivienda, en especial, en los sectores C y D.

V. Licencias de funcionamiento

Antes de iniciar la descripción del proceso de obtención de licencias de funcionamiento vale la pena hacer algunas reflexiones. En primer lugar, hay que hacerse la pregunta: ¿Qué son y cuál es el objetivo de las licencias de funcionamiento? La primera parte de la pregunta tiene respuesta, en realidad las licencias son un mecanismo de control del Estado sobre las actividades económicas en un determinado territorio. Sin embargo, surge otra pregunta ¿Qué tipo de controles puede ejercer el Estado con una licencia de funcionamiento cuando de hecho hay una gran cantidad de establecimientos que funcionan sin licencia? La segunda parte de la pregunta inicial es la que, a nuestro modo de ver, carece de una respuesta clara. Si se trata de controlar el pago de impuestos, la licencia no es el mecanismo más eficiente porque la recaudación del impuesto de industria y comercio, por ejemplo, nada tiene que ver

con la licencia de funcionamiento; más bien sería a través del registro mercantil y además existen exenciones tributarias para los pequeños negocios (Acuerdo 19 de marzo 26 de 1990). Ahora bien, si se trata de proteger a la comunidad de los abusos de los agentes económicos, el mecanismo más eficiente es la misma comunidad. Salvo en unos casos muy específicos en los cuales es necesario tener un control o limitar ciertas actividades, es aconsejable tener licencia de funcionamiento como en aquellos en los cuales la comunidad no puede ejercer el control, o en aquellos en donde se quiera preservar el espacio público o se atente contra la salud o tranquilidad de los ciudadanos como son, por ejemplo, los establecimientos con consumo de licor o las ventas callejeras.

Para las actividades económicas anexas a las viviendas se debe suprimir el sistema de licencias de funcionamiento y dejar el control en manos de la comunidad y del mercado. Si pensamos un poco en los beneficios que se obtienen con la licencia de funcionamiento realmente no encontramos ninguno. Es decir, el hecho de tener licencia no implica que se paguen los impuestos, tampoco implica que se contamine menos o que se haga un uso más racional de la energía eléctrica. De pronto para lo único que serviría la licencia sería para llevar estadísticas sobre los negocios de la ciudad. Pero esto resulta ineficiente dado que hay una gran cantidad de establecimientos que funcionan sin licencia. Es mucho más eficiente realizar un censo cada cierto tiempo para tener la magnitud real de

los negocios en la ciudad. Ahora que se ha comenzado a realizar el Censo Metropolitano es importante incluir estas inquietudes.

Es preciso diseñar un mecanismo diferente de legalización de los pequeños negocios. Como se verá más adelante, en este sentido ha habido un avance al tratar de suprimir trámites para las famiempresas y microempresas según el Decreto 709 de 1990. Consideramos que este avance debe extenderse a las demás actividades anexas a las viviendas y radicalizarse aún más. Es decir, suprimir todas las visitas oculares excepto las de los Bomberos.

Veamos ahora como funciona en este momento el proceso para obtener una licencia de funcionamiento de los diferentes establecimientos industriales, comerciales y de servicios.

Es importante señalar que la expedición de licencias de funcionamiento se hace a través de la Secretaría de Gobierno Municipal. En esta dependencia se inician los trámites y allí se emite la resolución de aprobación o negación de la licencia. Sin embargo, el trámite completo debe pasar por otras dependencias como se verá enseguida.

A continuación se presenta la relación de trámites que se deben desarrollar para la obtención de la licencia de funcionamiento de

cualquier establecimiento abierto al público, industrial, comercial o de servicios.

A. Trámites

1. Recepción de solicitud del interesado quien debe presentar la última cuenta de servicios públicos cancelados o la licencia de construcción.

2. Radicación

3. Visita ocular (practicada por funcionarios de la Secretaría de Gobierno)

4. Remisión a la oficina de Planeación quien debe emitir un concepto positivo o negativo

5. Resolución: -Negación

-Aprobación: -Total

-Supeditada: el interesado debe dar solución a las restricciones planteadas por Planeación

6. Notificación: -Negación: el interesado puede interponer recurso de reposición en 5 días hábiles lo cual implica comenzar todo el proceso de nuevo. Si no lo hace se revoca la resolución y se archiva el proceso

-Aprobación

7. Ordenes de trámite: una vez notificada la aprobación total se procede a las órdenes de trámite, a saber:

-Bomberos

- Sanidad
- Impuestos municipales
- Lista de precios (para artículos que están bajo control)

En resumen, los trámites se agrupan en las siguientes etapas:

Solicitud	Legalización	Elaboración Patente
45 días	30 días	10 días

La etapa de la Solicitud termina con la expedición de la resolución de aprobación o negación. La etapa de la Legalización termina con las órdenes de trámite. El tiempo que debe durar cada etapa esta definido en los artículos 144, 147 y 149 del Decreto 2989 de 1989 o Código de Policía Departamental respectivamente.

La tramitología y el tiempo que se emplea en cada una de las dependencias por las cuales debe pasar una licencia de funcionamiento, desestimula al interesado en obtener la licencia, y aún más, si se trata de establecimientos ubicados en zonas populares, estos se ven obligados a permanecer en la clandestinidad.

Un estudio realizado por los mismos funcionarios de la Secretaría de Gobierno sobre el tiempo que toma otorgar una licencia, arrojó resultados verdaderamente dramáticos que ponen de manifiesto el

exceso de trámites absurdos y la ineficiencia de algunas dependencias y funcionarios. El estudio analiza el tiempo que transcurre entre el momento de la entrega de la solicitud y la emisión de la resolución para una muestra de 28 solicitudes. Veamos algunas cifras importantes.

La etapa en la cual se emite la resolución de aprobación o negación, que por Ley debe demorarse 45 días hábiles, se esta tomando 167 días hábiles.

Entre la fecha de presentación de la solicitud y el informe de los agentes que practican la visita ocular se observó un tiempo promedio de 43 días hábiles. En un caso se demoraron 230 días corridos y el menor tiempo registrado fue de 7 días. El tiempo que toma Planeación para emitir su concepto a partir de la fecha de recepción de los documentos enviados por la Secretaría de Gobierno, es de 27 días hábiles. Hasta aquí, cualquier solicitud lleva en promedio 78 días en proceso, tiempo más que suficiente para que el interesado invoque el "silencio administrativo".¹¹

Las firmas de los funcionarios que deben respaldar las resoluciones (Alcalde, Secretario de Gobierno y Director de Planeación Metropolitana) también contribuyen a demorar la expedición de la

¹¹El silencio administrativo es una figura jurídica por medio de la cual se falla a favor del interesado cuando la entidad encargada de emitir una resolución a solicitud del demandante no lo hace en el tiempo establecido por la Ley.

licencia. El Secretario de Gobierno toma 27 días hábiles para firmar las resoluciones y luego transcurren 14 días para que las resoluciones lleguen a la División de Establecimientos Públicos para continuar con el trámite.

Tres puntos básicos se desprenden de la revisión de los requisitos y trámites para la expedición de licencias de funcionamiento, a saber:

1. El trámite llega dos veces a la oficina de Planeación; una para emitir el concepto de uso de suelo y otra para la firma del director lo cual es absurdo. Se debe suprimir la firma del director. Esto, sin lugar a dudas, reduciría el tiempo del trámite.
2. Es absurdo que el Alcalde tenga que firmar todas las licencias de funcionamiento. En 1990 se presentaron 3050 solicitudes de establecimientos abiertos al público de las cuales se aprobaron 2425 que debieron ser firmadas por el Alcalde. En las grandes ciudades o Areas Metropolitanas las licencias deben ser firmadas por los inspectores de cada una de la zonas, previo el concepto de Planeación.
3. Otro punto importante es el de la reglamentación de la industria artesanal en lo que se refiere a la simplificación del trámite. En efecto, con la entrega de un formulario con datos muy generales sobre la actividad a desarrollar en la vivienda, el usuario obtiene un Registro que sirve de licencia de funcionamiento. Esto evita problemas al propietario del negocio ya que se conocen casos de soborno por no disponer de la licencia de funcionamiento. Si bien

es cierto que ha habido un avance importante en cuanto usos anexos a las viviendas, como se mostró en el informe de usos del suelo urbano, y si aceptamos que el sistema de las licencias debe continuar, este avance debe reflejarse también en la expedición de dichas licencias, tanto para la famiempresa como para pequeños comercios excepto los que expendan licores. En efecto, el Decreto 709 de 1990 reglamenta la expedición de licencias de funcionamiento para las tipologías I-5-1 y I-5-2 de industria. Es importante que este nuevo procedimiento se extienda a todas las otras actividades anexas a las viviendas e incluso a las independientes pero ubicadas en zonas residenciales (sectores C y D), excepto las sujetas a las restricciones técnicas y sociales planteadas en el informe de usos del suelo urbano.

Se trata entonces de agilizar y simplificar al máximo el trámite para la obtención de licencias de funcionamiento incluyendo las de los usos anexos a la vivienda. Para la tipología I-5-2 no tiene sentido exigir el certificado de ubicación, pues la única restricción es que no debe ubicarse en multifamiliares, lo cual puede ser comprobado en la visita de seguimiento.

Ahora bien, no siempre son necesarias las visitas oculares que practican los agentes de la Secretaría de Gobierno. Si partimos del supuesto de que se deben permitir todos los usos anexos a las viviendas excepto los que ya se han mencionado, sobran las visitas oculares en estos casos, máxime, cuando el Departamento de Bomberos

debe practicar la inspección para verificar la seguridad del negocio en materia de prevención de incendios y uso de explosivos etc. Con esa visita de los Bomberos es suficiente y además debe tenerse en cuenta que el objetivo de tal visita es más de seguimiento y control posterior que un requisito para expedir la licencia. No obstante lo anterior, insistimos en la idea de eliminar el sistema de licencias de funcionamiento para las actividades anexas a las viviendas.

Vale la pena señalar que las observaciones anteriores surgen de la preocupación por la demora en la expedición de las licencias, que se debe, en gran parte, a una serie de trámites que son innecesarios. Mientras mayor sea el número de trámites y más demorados sean estos, hay mayores posibilidades de corrupción, por un lado, y por otro la clandestinidad o ilegalidad de los negocios también tiende a ser mayor.

B. El espacio público

Dentro del tema de las licencias de funcionamiento no se puede dejar de lado el problema de las ventas ambulantes y estacionarias. Sin pretender adentrarse en los orígenes y las causas que determinan el surgimiento y crecimiento del comercio callejero (debate aún por resolver), no puede dejarse de lado este problema porque involucra aspectos de usos de suelo urbano así como trámites para licencias de funcionamiento. Veamos algunos puntos importantes al respecto.

En primer lugar, la reglamentación sobre las ventas ambulantes esta contemplada en el Código de Policía. El artículo 232 a la letra dice: "La ubicación, distribución, número de puestos, clases de productos para expender y zonas donde podrán establecerse las ventas estacionarias, serán determinadas por el Concejo, a iniciativa del Alcalde, previo concepto de Planeación Municipal".

En la actualidad, según el último censo de venteros, en el centro de la ciudad, se concentran alrededor de 7000 ventas estacionarias de las cuales 2000 poseen licencia de funcionamiento. Vale la pena anotar que, contrario a lo que se cree, el número de venteros ambulantes ubicados en el centro de la ciudad se ha mantenido prácticamente constante a lo largo de los últimos cinco años. Lo anterior lleva a pensar que la organización y ubicación así como el tratamiento adecuado del espacio público no son tarea imposible de realizar. En cierto modo, la administración municipal debe aprovechar la ventaja de que las ventas callejeras no están creciendo permanentemente en número, para desarrollar acciones tendientes a recuperar el espacio público y reorganizar a los venteros. Hay que reconocer que la actual administración ha venido adelantando programas de recuperación de sectores y reubicación de venteros, orientados al manejo adecuado del espacio público.

No obstante lo anterior, creemos que el respeto por el espacio público debe ser riguroso lo cual implica un estricto cumplimiento de las normas consagradas en el Código de Policía. Así, el artículo

240 de dicho Código señala que las ventas estacionarias deben estar separadas por una distancia mínima de tres metros, lo cual no siempre se cumple especialmente en las vías de mayor tráfico vehicular y peatonal. Esto no quiere decir que se debe adoptar la vía represiva policial que, sin lugar a dudas, genera más violencia. Lo que si se requiere es reforzar los mecanismos de control que deben ser de carácter económico. En este sentido el artículo 242 del Código de Policía estipula una multa de hasta mil pesos (\$1000) a quien no porte la patente, la tenga vencida, utilice un espacio superior al permitido, o mantenga el espacio en notorio estado de desaseo. La cuantía de la multa es irrisoria y no tiene ningún efecto sobre la conducta social de los individuos. Debe fijarse en términos de cinco a diez salarios mínimos.

En segundo lugar, resulta interesante que aproximadamente el 45% de los venteros callejeros ubicadas en el centro de la ciudad provienen de la Comuna Nororiental, el 20% de la Noroccidental y el 10% de la Candelaria. Estas cifras corroboran lo que han demostrado varios diagnósticos. La Comuna Nororiental es la más deprimida y en donde existen las mayores carencias de todo tipo, lo cual obliga a la población a lanzarse a actividades de "rebusque" generalmente a las ventas ambulantes en el centro de la ciudad.

De otro lado, si permanece el sistema de licencias de funcionamiento para las ventas callejeras, éstas deben ser expedidas por las inspecciones de Policía previo conocimiento de la

distribución, de las vías permitidas y en general de la reglamentación de Planeación en materia de comercio callejero. De ninguna manera lo anterior implica que las licencias para los vendedores ambulantes deban pasar por el visto bueno de Planeación. El trabajo de Planeación no es, por definición, el de control. Por lo tanto las disposiciones emanadas de Planeación deben ser conocidas y ejecutadas por las entidades en cargadas de emitir las licencias en este caso la Secretaría de Gobierno o las Inspecciones de Policía según nuestra propuesta.

Retomando el tema de los usos anexos a las viviendas, en particular en los sectores C y D, también carece de sentido que el trámite vuelva a pasar por la oficina de Planeación. En la misma Secretaría de Gobierno debe haber personal informado sobre las normas que produce Planeación en materia de usos del suelo para que pueda existir un verdadero control y no como se viene haciendo hasta ahora que Planeación produce las normas y también tiene que ejercer el control en la medida en que tiene que emitir conceptos sobre si se puede desarrollar o no determinada actividad.

Ahora que se quiere hacer una simplificación de los trámites, en particular para las famiempresas y pequeños comercios anexos a las viviendas, se esperaría, al menos teóricamente, que el volumen de licencias a otorgar va a aumentar, bien sea porque aumenten los negocios o porque todos los que están en una situación de ilegalidad se quieran acercar a arreglar su situación. Por lo

anterior, es previsible que si no se reorganizan las actividades de control y de Planeación o lo que es lo mismo si no se le quitan a Planeación las actividades de control, entonces el efecto de la simplificación va a ser perverso al menos en el corto plazo, dado el volumen de trabajo. Mientras que si las licencias para las famiempresas y los pequeños comercios se liberan del visto bueno de Planeación se esta ahorrando un tiempo equivalente a 32 días hábiles. Ya que Planeación, según el estudio de la Secretaría de Gobierno se demora en promedio 27 días en emitir un concepto y adicionalmente el trámite regresa para ser firmado por el Director lo cual se demora mínimo 5 días. Qué podría esperarse si en una semana se duplica el volumen de solicitudes de licencias?

Como se dijo más arriba, se trata de reducir al máximo posible, el tiempo de duración del proceso de expedición de licencias. En el Cuadro 4 se presentan, en forma general, los pasos que hay que seguir actualmente para obtener la licencia y los que se proponen luego de esta revisión.

Nótese, que sin tener en cuenta la información de las Ordenes de trámite (no se dispone), el proceso actual esta tomando 167 días hábiles en promedio. Con el trámite propuesto creemos que es posible llegar a los 45 días lo cual supone, como es obvio, la eliminación de una cantidad de pasos innecesarios. En efecto, en nuestra propuesta, los tres primeros pasos se hacen el mismo día al momento de entregar la solicitud. La mayor ventaja de esto es que

el interesado puede desarrollar su actividad sin el riesgo de tener que sobornar a la autoridad por no tener la licencia. Vale la pena recordar que el Registro hace las veces de licencia mientras se elabora la definitiva.

Inmediatamente, comienza el proceso de las visitas que se debe reducir a la de los Bomberos y la de Sanidad. La de Bomberos es importante porque ellos tienen la capacidad técnica de emitir un concepto sobre la seguridad del negocio en lo que se refiere al uso de sustancias inflamables y explosivos que como se recordará debe ser la única restricción de carácter técnico para permitir el desarrollo de actividades anexas a las viviendas. La inspección de Sanidad también es importante por cuanto debe haber un mínimo control ambiental de las actividades y en particular garantizar las condiciones de higiene cuando se trate de la fabricación de productos alimenticios.

Consideramos que estas dos visitas son suficientes para que Planeación dé el visto bueno o lo niegue según el caso. En vista de que el Acuerdo 19 de marzo 26 de 1990 exonera del pago de impuesto de Industria y Comercio a las Famiempresas y Microempresas por el término de diez años, resulta innecesaria la visita por parte de funcionarios de la Secretaría de Hacienda. No obstante, esta debe realizarse periódicamente con carácter de control, con el objeto de vigilar que los niveles de ventas y el patrimonio de estos negocios

no superen los topes establecidos por el Acuerdo para ser exonerados del pago de dicho impuesto.

Una vez Planeación emita el concepto, el proceso debe pasar al Inspector de la zona correspondiente para ser firmado y devolverlo a la Secretaría de Gobierno para elaborar la Licencia definitiva.

VI. Suministro de servicios públicos

El tercer tema objeto de revisión es el concerniente a los servicios públicos. La Ley 09 de 1989 en el artículo 47 señala que: "Toda persona o grupo de personas tienen derecho a solicitar y obtener los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, recolección de basuras y teléfono para su vivienda. Bastará la prueba de la habitación de personas para ser titular del derecho. Las empresas o autoridades que presten los servicios públicos a los cuales se refiere el inciso anterior no podrán exigir requisitos adicionales al del previsto en el inciso anterior. El derecho a la prestación del servicio quedará condicionado al pago de los costos de conexión a que hubiera lugar y a la posibilidad técnica de la prestación del mismo".

Con este artículo, las Empresas Públicas de Medellín quedan obligadas a prestar los servicios públicos de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado. Es importante anotar que en este estudio solo se hará referencia al servicio de energía eléctrica

porque se considera que es el que tiene una mayor incidencia en los gastos de los usuarios así como en la estructura de costos de las actividades que se desarrollan anexas a las viviendas.

El problema que nos ocupa sobre el suministro de energía eléctrica tiene varios ángulos de análisis. En primer lugar, se tiene la estratificación socioeconómica que produce una estructura en el diseño y cobro de tarifas del servicio en cuestión. En segundo lugar, aparece el problema del consumo de energía en las viviendas en las que se desarrolla algún tipo de actividad económica y por último la prestación del servicio de energía eléctrica para las ventas ambulantes.

1. Estratificación socioeconómica

Los Decretos presidenciales 969 y 970 del 12 de abril de 1991 reglamentan los procesos de estratificación socioeconómica orientados al cobro del impuesto predial unificado y las tarifas de servicios públicos. Sin embargo, en algunas ciudades, como Medellín, ya se venía aplicando una metodología de estratificación sobre la cual se hacen los cobros de servicios públicos.

La metodología utilizada por las Empresas Públicas de Medellín define estrato socioeconómico como el nivel de clasificación de la población con características similares en cuanto a nivel de riqueza y calidad de vida, determinados de manera indirecta mediante las condiciones físicas de las viviendas. La unidad máxima

de estratificación es la "manzana" en las áreas urbanas. De acuerdo a las variables del Cuadro 5 se establece un puntaje que ubica a la vivienda en uno de los seis rangos definidos como sigue:

- | | |
|---------------|---------------|
| 1. Bajo-Bajo | 4. Medio |
| 2. Bajo | 5. Medio-Alto |
| 3. Medio-Bajo | 6. Alto |

Es importante anotar que las Comunas Nororiental y Noroccidental de Medellín pertenecen a los estratos 1 y 2 principalmente. El estrato 3 tiene alguna participación y el 4 en casos excepcionales. Se puede decir que el grueso de la población (80% aproximadamente) de estas dos Comunas habita en viviendas ubicadas en los estratos 1 y 2, esto es, Bajo-Bajo y Bajo.

En principio, se puede afirmar que la estratificación socioeconómica que rige para Medellín funciona relativamente bien, por cuanto en estas dos Comunas habita la población de más bajos ingresos. No obstante lo anterior, aún persisten problemas porque dentro de una "manzana" puede haber viviendas con características físicas bien diferentes aún en sectores populares. No siempre las características físicas de las viviendas reflejan la capacidad de pago de los individuos. A este respecto, existen los mecanismos para que los interesados que se consideran pertenecientes a un estrato más bajo del determinado por el DANE, puedan solicitar una revisión del estrato y por lo tanto el cambio respectivo.

Si se analizan las cifras del Cuadro 6 sobre tarifas de la energía eléctrica residencial puede verse claramente que los estratos 5 y 6 están subsidiando a los estratos 1 y 2. En efecto, mientras en los estratos 1 y 2 los primeros 600 KWH tienen una tarifa promedio de \$13.48, en los estratos 5 y 6 esta tarifa es de \$28.1 en promedio.

Realmente, en lo que se refiere a la estructura de las tarifas de energía eléctrica a nivel residencial no es mucho lo que se pueda hacer. En otras palabras, pensar en reducir tarifas para los estratos 1 y 2 no tiene mucho sentido porque de hecho ya son bastante bajas gracias al subsidio que reciben de los estratos superiores. El problema radica, a nuestro modo de ver, en el consumo de energía, concretamente en los casos de usos económicos anexos a las viviendas como se verá enseguida.

2. El consumo de energía y los usos anexos a las viviendas

Antes de comenzar a desarrollar este punto, vale la pena hacer algunas reflexiones sobre la ciudad formal y la ciudad informal. En primer lugar, hasta hace poco no se le daba la importancia, que hoy a cobrado, al problema de la informalidad. En efecto, se trata de un problema, porque la ciudad formal con sus instituciones no se ha preparado lo suficiente para afrontar el reto de abordar la ciudad informal. En consecuencia, ésta es excluida del escenario antes de ser asumida como complementaria, en particular, cuando se trata de generar empleos productivos e ingresos estables.

En este sentido, el papel que juegan las instituciones del Estado, tanto de planeación, como de servicios públicos y control se va quedando corto, precisamente por carecer de unos criterios que les permitan sortear los conflictos para los dos tipos de ciudad. Entonces ocurre que tales instituciones comienzan a operar con un comportamiento claramente informal resolviendo los conflictos quizás a criterio de los mismos funcionarios sin que esto se exprese en una línea de acción permanente y de carácter técnico, y muchas veces termina reflejando el estado de ánimo del mismo funcionario y en algunos casos su grado de corruptibilidad.

Todo lo anterior para introducir el conflicto que surge entre las instituciones del Estado cuando no existe una claridad meridiana sobre el problema y sobre la forma de abordarlo. En buena parte, este estudio debe arrojar luces que contribuyan a mejorar el escenario en donde actúan las instituciones del estado y por ende a que tales acciones generen un impacto positivo en la comunidad.

El problema concreto del suministro de energía eléctrica y su permanencia en el tiempo cuando se desarrollan actividades económicas anexas a las viviendas, es un claro ejemplo de que hay que generar y reforzar los criterios para su factibilidad y ejecución por parte de dos instituciones que, como Planeación Metropolitana y las Empresas Públicas, por principio deben trabajar mancomunadamente. Esto es obvio para la ciudad formal.

Partiendo de la tesis inicial de que en las viviendas debe permitirse el desarrollo de actividades económicas, se entiende que dichas actividades generan aumentos en el consumo de energía, sobre todo en aquellas que implican transformación de materias primas y que requieren la utilización de algún tipo de maquinaria o equipo.

Las Empresas Públicas de Medellín permiten el consumo de energía para usos anexos a las viviendas hasta 5KW y el uso sigue siendo residencial. Cuando el consumo sobrepasa esa capacidad, lo cual se puede ver a través de aumentos exagerados en el consumo o daños frecuentes en las instalaciones, automáticamente las Empresas cambian la tarifa de residencial a comercial. Cuando esto sucede, el usuario se ve obligado a solicitar un servicio provisional de energía que tiene un costo más alto y por ende debe legalizar su situación con la oficina de Planeación. Tal legalización implica realizar toda la serie de trámites que ya se han visto, corriendo el riesgo de que la actividad que viene desarrollando en su vivienda no sea permitida por las disposiciones que rigen actualmente y por otro lado, el tiempo que se gastaría en hacer la legalización estaría implicando costos adicionales porque la tarifa provisional de energía eléctrica es más alta.

En materia de suministro del servicio de energía eléctrica se puede pensar en la posibilidad ampliar el tope permitido de 5KV. Al parecer, según lo han manifestado las Empresas Públicas, técnicamente es viable la propuesta. Valdría la pena explorar un

poco más si lo que se dejaría de percibir por el cambio de tarifa de residencial a comercial se compensa con el aumento del consumo. A simple vista, se observa que la tarifa para los mayores niveles de consumo, esto es, entre 801 y 1600KWH y más de 1600KWH, en sectores residenciales, asciende a \$40.53 y \$59.09 respectivamente. Mientras tanto, la tarifa para pequeñas industrias es de \$34.38 y pequeños comercios \$42.52 por KWH cualquiera sea el nivel de consumo lo cual la hace más costosa.

En el Cuadro 7 se observan las diferencias en los costos que representan las tarifas residencial, pequeña industria y pequeños comercios según el nivel de consumo. La propuesta consiste en aumentar la capacidad de carga y aplicar la tarifa correspondiente a cada nivel de consumo en el sector residencial. En otras palabras, ahora que se pueden desarrollar actividades de carácter industrial en las viviendas, se supone que habrá un mayor consumo de energía. En consecuencia debe pagarse por ese mayor consumo sin que sea necesario el cambio de tarifa residencial a comercial o industrial. A medida que aumenta el consumo en los sectores residenciales la tarifa por KWH se acerca más a la tarifa industrial y comercial.

3. El servicio de energía eléctrica y las ventas ambulantes

El artículo 238 del Código de Policía de Antioquia señala que: "El vendedor estacionario sólo podrá conectar instalaciones a las redes

de alumbrado público, con autorización del Alcalde y obligándose al pago del servicio de energía".

La autorización para que un ventero pueda disponer de energía eléctrica ha sido delegada a la Secretaría de Gobierno a través de la División de Espacio Público. Sin embargo, muy poco se ha hecho al respecto y según este mismo despacho, la cobertura del servicio legalmente obtenido no llega al 10% por lo menos en el centro de la ciudad. Como consecuencia, el fraude de energía para las Empresas Públicas es bastante considerable. En un estudio realizado por esta entidad, se muestra que el consumo de energía de las ventas ambulantes es aproximadamente igual al de una fábrica como Pintuco.

A raíz de este estudio, las Empresas Públicas elaboraron un censo de los venteros de toda la ciudad que consumen energía eléctrica. Este censo se realizó en marzo de 1990 y se contaron 891 ventas ambulantes que utilizan el servicio en forma fraudulenta. El consumo de energía medido en KWH/mes ascendió a 107740.2 y la capacidad a 1212.5KW.

Como era obvio las Empresas procedieron a establecer un sistema de cobro con una tarifa especial dependiendo del tiempo promedio de uso del servicio y de la Carga de energía utilizada. Para tal efecto se establecieron tres tipos de ventas, a saber: 1. El Kiosco que es el mayor consumidor porque prepara alimentos casi todo el día. 2. Chaza tipo 1 en donde se consume energía en parte del día

y la noche con una carga superior a 1KW y 3. chaza tipo 2 la cual consume muy poca energía llegando a un máximo de 1KW.

Nuevamente se presenta una descordinación entre dos entidades, en este caso, la Secretaría de Gobierno y las Empresas Públicas por cuanto esta última entidad no debe suministrar el servicio de energía a las ventas ambulantes cuando estas no posean la licencia de funcionamiento y por su parte, la Secretaría de Gobierno, en muchos casos otorga licencias sin consultar el uso de energía y la factibilidad de su instalación. En este sentido, debe haber más rigurosidad en cuanto al otorgamiento de licencias a los venteros ambulantes y en particular a la factibilidad del uso de energía eléctrica. De esta forma se puede controlar más el uso del espacio público por un lado, y de otro se facilita la labor de las Empresas Públicas en cuanto a instalaciones y cobro por el servicio.

En la actualidad, la Administración Municipal adelanta un programa de reubicación de ventas callejeras para ser situadas por debajo del viaducto del Tren Metropolitano en una extensión de ocho cuadras aproximadamente en el centro de la ciudad. Se trata de una coyuntura favorable para hacer un trabajo coordinado entre la Secretaría de Gobierno y las Empresas Públicas. Al parecer no hay restricciones técnicas para suministrar energía pero si se requiere de una organización que debe liderar la Secretaría para que los usuarios, por un lado, tengan su licencia y por otro paguen por el consumo de energía. Ambos elementos contribuyen a que los venteros

ambulantes pasen de ser ilegales a una situación en la cual no tienen por qué sentirse perseguidos como ocurre en muchos casos.

VII. El Transporte Informal

El problema del transporte informal en la ciudad de Medellín data desde 1960 aproximadamente, presentándose una agudización en los últimos años. En efecto, según el estudio realizado por Margarita María Duque ¹²/, en la década de 1950 operaba el servicio de transporte urbano a los barrios Santander y París pero fue abandonado por los altos costos de operación. En 1965 fue liquidada la Compañía de Buses del Municipio mediante la Resolución 10 del mismo año. A partir de entonces comienza a generarse el servicio de transporte informal requerido por una gran demanda de pasajeros de los barrios periféricos y prestado por una serie de vehículos de carácter privado. En 1976, mediante el Decreto 67 la administración creó unas rutas para el servicio de transporte colectivo tipo taxi. No obstante lo anterior este servicio de transporte no duró mucho tiempo por problemas de organización de los conductores, de costos y las condiciones topográficas de los barrios. En síntesis, en la ciudad de Medellín ya existía una trayectoria en materia de regulación del transporte informal a la luz del Decreto 1393 de 1970.

¹² Duque Gutiérrez, Margarita María. Problemática del Transporte Urbano Informal en Medellín. ESAP, 1988.

A partir de la Ley 80 de enero 15 de 1987 se define un nuevo panorama jurídico en materia de transporte al asignar a los municipios la expedición de licencias de funcionamiento a las empresas de transporte público urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, la adjudicación de rutas y horarios, la fijación de las tarifas correspondientes, la racionalización en el uso de las vías municipales, etc.

Con todo lo anterior, en Medellín seguimos asistiendo al fenómeno de la proliferación del transporte informal, en particular, hacia los barrios más altos de las Comunas Nororiental y Noroccidental donde las condiciones topográficas y el estado de las vías no permiten el acceso del sistema tradicional (buses y busetas) a esos barrios.

En la actualidad el transporte informal en Medellín está constituido por 541 vehículos que prestan sus servicios en 28 rutas. La mayoría de ellas con un recorrido superior a los 14 Kms. Este transporte informal beneficia y afecta, particularmente a los estratos 1 y 2.

En un día se movilizan 24357 pasajeros y se registran 2000 despachos. La mayor demanda por este servicio de transporte se registra en los barrios Populares 1 y 2 (6300 pasajeros/día) así como en Santo Domingo, Villa Hermosa, Los mangos, Andalucía, La

Sierra y 12 de Octubre. Es claro que la mayor demanda se presenta en la Comuna Nororiental ¹³/.

Un punto interesante es el relacionado con las tarifas. Estas oscilan entre \$130 y \$230 del centro de la ciudad al barrio. Las tarifas son generalmente concertadas con la comunidad y reguladas a través de comités o juntas de acción comunal. Es notable la diferencia con las tarifas del servicio de transporte formal (\$80). Sin lugar a dudas es un costo adicional que están pagando los estratos de más bajos recursos y no precisamente por disfrutar de un mejor servicio.

De otro lado, la antigüedad de los vehículos es, en promedio, de 18.2 años lo cual tiene implicaciones directas en la seguridad de los usuarios. Además, es importante anotar que el 81.9% de las rutas presentan cotas por encima de los 1600 mts. La operabilidad de las vías para los buses se dificulta por las condiciones topográficas y el estado de las mismas. Así, el 24% de las vías no es operable para los buses y sólo un 38% de ellas podría ser operable desarrollando un ambicioso programa de ampliación y mejoramiento de dichas vías.

¹³ Es importante aclarar que las cifras presentadas en esta sección fueron suministradas por la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín recogidas para la elaboración del Convenio Secretaría de Tránsito-INTRA-DANCOP.

En un nuevo intento por regular la prestación del servicio del transporte informal, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, expidió el Decreto 555 del 22 de febrero de 1991. Este Decreto delega en la autoridad municipal la reglamentación de dicho servicio en lo que se refiere a tipo de vehículos, rutas, tarifas y la constitución de empresas cuyo objetivo sea la prestación del servicio de transporte a los barrios marginados.

En este sentido, consideramos que siguen siendo válidas las sugerencias hechas para la creación de cualquier tipo de negocio. Es decir, las restricciones técnicas y sociales deben primar a la hora de estructurar normas. En el caso del transporte informal la normatividad debe ser rigurosa en lo que se refiere a la seguridad de los usuarios. Para este fin, deben establecerse condiciones para el funcionamiento de los vehículos según su edad y estado. Una restricción en este sentido puede dinamizar el crédito hacia los transportadores informales. Según el estudio que hemos citado en esta sección, ya existe en algunos barrios una estructura organizativa tanto de los transportadores como de la comunidad que debe ser rescatada para a diseñar las normas por parte de la Administración municipal.

EL transporte informal es una de las actividades que sí requiere licencia de funcionamiento porque su desarrollo se relaciona directamente con la comunidad. Por tanto, los trámites para la

obtención de las licencias de funcionamiento de las empresas transportadoras que se constituyan, deben ser tan simplificados como los diseñados para las tipologías I-5-1 e I-5-2 consideradas en las secciones anteriores.

VIII. Algunas Conclusiones y recomendaciones

De la revisión hecha sobre la normatividad existente en Medellín, en materia de usos del suelo, requisitos para licencias de funcionamiento, suministro de energía eléctrica, entro otros, se desprenden algunas reflexiones interesantes. Si bien es cierto el sector informal no es exclusivo de Medellín, no es menos cierto que el Estado debe emprender acciones para dinamizarlo sobre todo cuando se piensa en una economía urbana que tiene que generar proyectos productivos y en consecuencia empleo para lograr salir de la encrucijada de la violencia.

Si bien, no creemos que sean las normas oficiales las que van hacer que el empleo se recupere en Medellín, si creemos que el Estado tiene que jugar un papel activo, proporcionando una normatividad flexible, libre de trámites absurdos que a lo único que contribuyen es a generar corrupción e ineficiencia.

Ahora que el país se ha fijado la meta de la apertura, ésta debe también materializarse en un Estado abierto que facilite los procesos y no sea percibido como un "Estado-obstáculo".

A continuación presentamos algunos puntos que deben ser objeto de revisión para hacer más ágil y dinámico el proceso de acercamiento entre las ciudades formal e informal.

1. Certificado de factibilidad de usos del suelo

Este trámite, o sobra o debe ser obligatorio antes de desarrollar cualquier uso. No tiene sentido conocer la factibilidad después de tener un uso establecido.

2. No es claro que existan restricciones a la ubicación de actividades en donde posiblemente la mano de obra de las comunas nororiental y noroccidental pueda tener experiencia (reparación de electrodomésticos, repuestos de maquinaria industrial, lavandería, alquiler de implementos para banquetes, venta de artículos suntuarios, etc.) o pueda desempeñar actividades sencillas con una capacitación rápida (fotocopiadoras, talleres de impresión etc.)

3. El fenómeno de la saturación debe ser resuelto por el mercado y no por la norma oficial, excepto en los establecimientos con consumo de licor que generan un impacto social negativo en zonas principalmente residenciales.

4. Se considera que los negocios que se establezcan en las viviendas no deben tener restricción de áreas. Quienes habitan en el hogar son quienes en última instancia deben decidir cuánta área ceden de la vivienda al negocio.

5. Las restricciones técnicas y las restricciones sociales establecidas en el decreto 709 de 1990 son suficientes para permitir todo tipo de actividad económica anexa a la vivienda, en especial, en los sectores C y D.

6. La simplificación en los trámites de registro adoptados para la microempresa debería abarcar todas las demás actividades. El nuevo Registro que elimina la licencia de funcionamiento es un paso que se puede dar para el resto de actividades, con un seguimiento posterior respecto al cumplimiento de las restricciones técnicas y sociales establecidas en el Decreto antes mencionado.

7. No obstante el punto anterior, valdría la pena profundizar en la discusión acerca del objetivo de las licencias de funcionamiento. A nuestro modo de ver, ese sistema de control sólo genera corrupción, burocracia e ineficiencia. En este sentido, la recomendación va dirigida a eliminar las licencias por lo menos para las actividades económicas anexas a las viviendas.

8. En materia de consumo de energía eléctrica las Empresas Públicas de Medellín y Planeación Metropolitana deben actuar con mayor coordinación. Para ello es necesario disponer de criterios técnicos que permitan la mayor claridad respecto del consumo de energía en viviendas con actividades económicas anexas. Tal como se dijo en la sección de servicios públicos de este informe, el espíritu de la

norma debe ser el del cobro por consumo y no por cambio de tarifa lo cual resulta inequitativo para el sector residencial.

9. El transporte informal debe ser reglamentado con un carácter de eficiencia y seguridad del usuario. Debe tenerse en cuenta que la topografía del área donde están ubicados los barrios marginados no es fácil cambiar y por lo tanto los buses no pueden prestar el servicio hacia esos sectores. Si bien se requiere un plan de mejoramiento de vías en estos barrios, por parte del Estado, es imprescindible la consolidación de un servicio de transporte que responda a las demandas de la comunidad. En este sentido, la reglamentación que, en esta materia, se desprende del Decreto 555 de 1991, debe tomar muy en cuenta los procesos de organización de la comunidad y los transportadores que se vienen observando en algunos barrios de la Comuna Nororiental, la más afectada por la carencia del transporte. Lo anterior para decir que las empresas o los propietarios de vehículos dedicados a prestar el servicio deben tener acceso a la licencia de funcionamiento de una forma tan eficiente como la propuesta para las famiempresas y pequeños negocios según se vio en las secciones anteriores.

Cuadro 1. Estructura y crecimiento del empleo por tipos y tamaños de empresa
 Área Metropolitana de Medellín, 1984-1988

	1984				1988				Crecimiento anual 84-88 (%)			
	< 10	> 10	Gobier	Total	< 10	> 10	Gobier	Total	< 10	> 10	Gobier	Total
A. Asalariados	19.0	37.7	9.8	66.5	21.7	35.8	8.9	66.5	7.6	2.8	1.8	4.1
B. Independientes	25.0	1.2		26.1	25.6	1.2		26.8	4.8	3.5		4.8
1. Cta Propia	20.5	0.1		20.6	20.3	0.0		20.3	3.9			3.8
a. Profesionales	1.3	0.0		1.3	1.4			1.4	6.1			5.7
b. Informales	19.2	0.1		19.3	18.9			18.9	3.8			3.6
2. Patronos	4.5	1.1		5.5	5.3	1.2		6.5	8.8	6.3		8.3
C. Otros	7.3	0.1		7.4	6.8	0.0		6.8	2.1			1.8
1. Serv. Doméstico	5.6			5.6	5.7			5.7	4.9			4.9
2. Ayud. Familiar.	1.7	0.1		1.8	1.0			1.0	-8.9			-9.9
D. Total	51.3	39.0	9.8	100.0	54.1	37.0	8.9	100.0	5.5	2.8	1.8	4.1

Fuente: Sierra Oliva y Henao Marta Luz. La problemática de las microempresas en el Área Metropolitana de Medellín. CIE. Universidad de Antioquia con base en DAHE, Encuestas de Hogares, junios de 1984 y 1988

Cuadro 2. Distribución sectorial de las microempresas 1984 y 1988
 Área Metropolitana de Medellín (Porcentajes)

Rama de Actividad Económica	Tamaño 1-10		Tamaño 1		Tamaño 2-5		Tamaño 6-10	
	1984	1988	1984	1988	1984	1988	1984	1988
1. INDUSTRIA	19.1	17.1	16.8	13.7	23.6	24.6	32.5	29.6
a. Alim, Bebidas, Tabaco	2.8	2.3	2.2	1.8	4.0	4.0	4.4	2.4
b. Textiles, Cuero	9.4	8.4	9.3	8.0	9.2	8.9	12.7	12.5
c. Madera y Muebles	2.6	2.2	2.0	1.4	4.0	4.0	5.1	4.6
d. Papel Imprentas	0.6	0.3	0.3	0.2	1.1	0.8	2.3	0.5
e. Quim, der Pet, Carbón, Caucho	0.2	0.5	0.0	0.4	0.5	0.6	2.0	1.4
f. Minerales no metalicos	0.2	0.6	0.0	0.4	0.6	1.0	0.8	1.9
g. Metálicas básicas	0.1	0.1	0.0	0.0	0.2	0.5	1.0	0.4
h. Maquin, Equipo y productos met	2.5	2.1	2.1	1.2	3.5	4.3	3.5	5.1
i. Otras manufacturas	0.9	0.6	1.0	0.6	0.5	0.5	0.7	0.8
2. COMERCIO Y HOTELERIA	39.1	41.3	38.5	43.3	41.2	36.6	36.8	36.2
a. Comercio al por mayor	0.4	0.3	0.0	0.1	1.3	0.6	2.0	1.6
b. Comercio al por menor	24.3	25.4	23.2	25.8	27.8	25.4	20.9	21.1
c. Comercio Callejero	11.5	12.3	14.5	16.0	4.3	3.3	3.5	1.5
d. Restaurantes y hoteles	2.9	3.3	0.7	1.4	7.8	7.3	10.4	12.0
3. SERVICIOS SOCIALES Y PERSONALES	19.6	25.1	22.2	29.6	13.6	14.3	11.7	11.7
a. Admon publica y defensa	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0
b. Saneamiento y similares	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
c. Servicios callejeros	4.1	4.3	5.4	5.7	0.9	1.0	0.6	0.6
d. Soc y Comun conexos	1.9	2.8	1.3	2.4	3.7	4.2	2.5	3.3
e. Diversión y esparcimiento	0.8	0.8	0.6	0.8	1.2	1.0	2.1	0.4
f. Diferentes a serv. doméstico	12.8	17.0	14.9	20.8	7.8	7.9	6.4	7.4
SUBTOTAL	77.8	83.5	77.5	86.6	78.4	75.5	81.0	77.5
4. AGRIC, CAZA Y MINAS	1.2	1.6	0.8	1.5	2.2	1.7	2.1	3.0
5. CONSTRUCCION	8.1	3.5	7.7	0.7	9.1	10.5	8.7	8.9
6. TRANSP. Y ALMACENAMIENTO	7.8	7.5	9.3	8.1	4.4	6.2	2.6	5.9
7. COMUNICACIONES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
8. ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	1.3	0.4
9. SEGUROS	0.1	0.2	0.0	0.1	0.2	0.3	0.0	0.0
10. BIENES INMUEB, Y SERV EMPRES	5.0	3.6	4.8	3.0	5.5	5.6	4.4	4.3
SUBTOTAL OTRAS ACTIVIDADES	22.2	16.5	22.5	13.4	21.6	24.5	19.0	22.5
TOTAL (sin serv domest)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Dinámica y Bases de Política para las Microempresas del Valle de Aburrá
 Centro de Investigaciones Económicas -CIE-. Universidad de Antioquia. Cámara de Comercio de Medellín
 Octubre de 1990. p 24-2

Cuadro 3. Estimación del Valor Agregado de las Microempresas en el Valor Agregado del Area Metropolitana

Rama de Actividad	Valor Agregado 1984			Valor Agregado 1988		
	Micro-empresas	Medellín V. Aburrá	%	Micro-empresas	Medellín V. Aburrá	%
		1-10			1-10	
Industria Manufacturera	13,702,176	153,675,332	8.90	41,782,400	465,429,125	9.00
Comercio Restaurant. y Hoteles	26,206,115	73,835,602	35.60	79,971,827	227,224,467	35.20
Servicios Personales	9,864,193	32,177,942	30.70	42,650,881	86,336,220	49.40
Total Valor Agregado	69,201,774	392,953,606	17.60	224,918,171	1,180,284,943	19.10

Notas: Valor agregado en miles de pesos corrientes de microempresas (1-10 Trab.) del Area Metrop.
 Fuente: Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá p.50. Encuesta de Hogares del DANE.
 Junio de 1984 y 1988

Tomado de: Dinámica y Bases de Política para las Microempresas del Valle de Aburrá.
 CIE. Universidad de Antioquia. Cámara de Comercio de Medellín, octubre de 1990

Cuadro 4. Trámites para obtener licencia de funcionamiento
esquema actual y propuesto

Actual	Tiempo*	Propuesta	Tiempo
1. Presentación de solicitud	1	1. Presentación de solicitud	1
2. Radicación	-	2. Radicación	-
3. Visita ocular	43	3. Entrega de Registro	-
4. Remisión a Planeación	8	4. Ordenes de trámite	18
5. Resolución	27	Bomberos	
6. Notificación	48	Sanidad	
7. Ordenes de trámite	-	5. Visto bueno de Planeación	12
Bomberos		6. Firma del Inspector	4
Sanidad		7. Licencia definitiva	10
Planeación			
Hacienda		Total	45
8. Firmas	27		
9. Elaboración Patente	13		
Total	167		

* Estos datos fueron tomados del estudio elaborado por la Secretaría de Gobierno de Medellín

Cuadro 5. Puntajes para estratificación socioeconómica

CARACTERISTICAS	PUNTAJES
1. LOCALIZACION ESPACIAL	
a. Zonas Marginales	4
b. Zona con mezcla de usos misceláneos y espontáneos	10
c. Zona con baja presencia de comercio	17
d. Zona residencial exclusiva	25
2. FACHADAS	
a. Pobre	2
b. Sencilla	7
c. Regular	14
d. Buena	19
e. Superior	25
f. Lujosa	30
3. ZONAS VERDES Y RECREATIVAS	
Unifamiliares	
a. Sin zonas verdes ni recreativas	0
b. Escasa presencia de antejardines y arborización	3
c. Antejardines con buen mantenimiento	6
d. Zonas verdes y recreat. comunitarias	10
e. Zonas verdes y recreat. exclusivas	15
Multifamiliares	
a. Sin zonas verdes ni recreativas	0
b. Zonas verdes deterioradas	3
c. Zonas verdes y recreat. básicas	8
d. Zonas verdes y recreat. complementarias	15
4. GARAJES	
Unifamiliares	
a. Sin garaje	0
b. Garaje para uso diferente a parqueo	3
c. Garaje sencillito	7
d. Garaje doble	13
e. Garaje múltiple	20
Multifamiliares	
a. Sin parqueo	0
b. Con parqueo descubierto	2
c. Con parqueo cubierto exterior o interior	6
d. Con parqueo cubierto interior (1 o 2 /apto)	12
e. Parqueo múltiple (más de 2/apto)	20
5. VIAS DE ACCESO	
a. Sendero o camino peatonal sin pavimento	0
b. Sendero o camino peatonal con pavimento	1
c. Calle vehicular sin pavim. o mal estado	2
d. Calle vehicular con pavim. y en buen estado	5
6. SERVICIOS PUBLICOS	
Acueducto	
a. No regular	0.5
b. Domiciliario	1
Energía	
a. No regular	0.5
b. Domiciliario	1
Alcantarillado	1
Teléfonos	2

Rangos de puntaje según Est

ESTRATO	RANGOS
1. Bajo-bajo	0 - 8
2. Bajo	9 - 27
3. Medio-bajo	28 - 40
4. Medio	41 - 59
5. Medio-alto	60 - 75
6. Alto	76 - 100

Cuadro 6. Tarifas de energía eléctrica residenciales 1991

CARGO FIJO (\$/usuario)

Estrato Bajo-bajo	88.42
Estrato Bajo	230.41
Estrato Medio-bajo	605.51
Estrato Medio	1269.96
Estrato Medio-alto	2604.22
Estrato Alto	4072.43

CONSUMO (\$/KWH)

1. Bajo-bajo

1 - 200	KWH	6.56
201 - 400	KWH	12.40
401 - 600	KWH	21.50
601 - 800	KWH	21.50
801 - 1600	KWH	40.53
más de 1600	KWH	59.09

2. Bajo

1 - 200	KWH	6.56
201 - 400	KWH	12.40
401 - 600	KWH	21.50
601 - 800	KWH	21.50
801 - 1600	KWH	40.53
más de 1600	KWH	59.09

3. Medio-bajo

1 - 200	KWH	6.56
201 - 400	KWH	12.40
401 - 600	KWH	21.50
601 - 800	KWH	21.50
801 - 1600	KWH	40.53
más de 1600	KWH	59.09

4. Medio

1 - 200	KWH	6.56
201 - 400	KWH	12.40
401 - 600	KWH	21.50
601 - 800	KWH	21.50
801 - 1600	KWH	40.53
más de 1600	KWH	59.09

5. Medio-alto

1 - 200	KWH	19.46
201 - 400	KWH	29.18
401 - 600	KWH	32.43
601 - 800	KWH	40.53
801 - 1600	KWH	40.53
más de 1600	KWH	59.09

6. Alto

1 - 200	KWH	22.70
201 - 400	KWH	29.18
401 - 600	KWH	32.43
601 - 800	KWH	40.53
801 - 1600	KWH	40.53
más de 1600	KWH	59.09

Fuente: Empresas Públicas de Medellín

Cuadro 7. Tarifas Residencial, pequeña industria y comercio

	Consumo kwh/mes	Usuarios	Consumo Promedio
Pequeña Industria	989985	1734	570.9256
Pequeños Comercios	13186112	33274	396.2887

Consumo de energía según tarifas

	Pequeña Indust.	Pequeños Comercios
kwh	34.38	42.52
400	13752	17008
600	20628	25512
800	27504	34016
1000	34380	42520
1200	41256	51024
1400	48132	59528
1600	55008	68032
1800	61884	76536
2000	68760	85040

Consumo de energía residencial estratos 1, 2 y 3

600	21.5	8092
800	21.5	12392
1000	40.53	20498
1200	40.53	28604
1400	40.53	36710
1600	40.53	44816
1800	59.09	56634
2000	59.09	68452

Fuente: Empresas Públicas de Medellín
Cálculos de FEDESARROLLO