



CGLU
Comisión

Inclusión Social,
Democracia Participativa
y Derechos Humanos

Observatorio
Ciudades Inclusivas

«EMPODERANDO EL SECTOR INFORMAL»

Surakarta, Indonesia

Período de implementación: 2005 (lanzamiento) | Estudio de caso escrito en 2010

Surakarta es una ciudad de la provincia indonesia de Java Central, que tiene más de 500.000 habitantes. El número cada vez mayor de vendedores/as callejeros/as, gente que lucha por obtener ingresos diarios en una economía debilitada debido a la crisis financiera de Indonesia de 1998, provocó que llegaran un gran número de quejas al despacho del alcalde de la ciudad. Estas preguntaban por la existencia de vendedores/as callejeros/as aparentemente no regulados/as que tendían a ocupar el espacio público de manera indiscriminada, con las consecuentes dificultades para el tráfico, la degradación de la calidad paisajística de la ciudad y la contaminación del entorno, así como por las medidas que llevaría/podría llevar a cabo la ciudad para paliar el problema del gran número de vendedores/as callejeros/as y la naturaleza de las actividades de estos. A través de un programa de empoderamiento y reestructuración, Surakarta consiguió solventar el asunto de los vendedores callejeros ilegales y todos los efectos que este tema tan delicado tenía para el espacio público, como residuos, problemas de tráfico y malas condiciones. La reubicación y la reorganización de los vendedores callejeros de Surakarta se han llevado a cabo teniendo muy en cuenta la cultura local y utilizando métodos humanos.



El **Observatorio Ciudades Inclusivas** fue lanzado en 2008 de parte de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos con el objetivo de crear un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. La iniciativa fue desarrollada con el apoyo científico del profesor Yves Cabannes (University College de Londres) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra. En el presente, el Observatorio contiene más de sesenta estudios de caso desarrollados principalmente entre 2008 y 2010. A pesar de que muchos de estos estudios se refieren a políticas ya finalizadas, estos aún tienen mucho que ofrecer: desde capitalizar los conocimientos realizados por otros gobiernos locales hasta conocer formas alternativas sugerentes desde las cuales abordar retos de inclusión social de forma local.

Contexto

Contexto local

La ciudad de Surakarta es un centro urbano tradicional de Java Central, con una población de cerca de 600.000 habitantes, y forma parte de la cuenca del Bengawan Solo, el río más largo de la Isla de Java.

Todos los conflictos políticos de alcance nacional, su impacto o su oleada también tienen lugar en Surakarta. Por ejemplo, parte del ayuntamiento se quemó durante el caos de 1998.

El turismo cultural y de comercio ha sido su principal beneficio, que representa la cultura de Java junto con la provincia vecina de Yogyakarta.

Hay dos tipos diferentes de mercados en Surakarta: el grande, rico, lleno de recursos y con actores formales, y el pequeño, en la calle o en parques y con vendedores/as informales. Como ocurre en la mayoría de las ciudades de países en desarrollo, los vendedores callejeros a veces inundan la ciudad y al final se convierten en las ovejas negras del desastre.

Contexto de gobierno y descentralización

Desde 1999, Indonesia ha vivido uno de los programas de descentralización más radicales del mundo, con el traspaso de las principales responsabilidades funcionales, recursos y personal a los gobiernos locales. La reforma para la descentralización la estableció la Ley del Gobierno Regional de 1999, que eliminó la relación jerárquica entre los gobiernos provinciales y municipales. La reforma fue en parte una respuesta al alto nivel de centralización del Estado bajo el régimen de Suharto, a quien se culpó de muchos de los males del país.

Desde la dimisión de Suharto, el fortalecimiento de los procesos democráticos ha incluido un programa de autonomía regional y la primera elección presidencial directa en 2004. No obstante, el Gobierno central ejerce un considerable control sobre los nombramientos de personal gubernamental, y la corrupción se percibe como un problema importante. Los pueblos de zonas rurales siguen manteniendo la estructura social que representa la base legítima para la población local, basada en instituciones y leyes consuetudinarias que ayudan a integrarla en los asuntos del Gobierno local.

Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política: municipal

Contexto social

Desde la crisis financiera indonesia de 1998 el número de vendedores/as callejeros/as ha aumentado. En el pasado se llevaron a cabo muchos esfuerzos para reubicarlos, aunque siempre dieron malos resultados y a menudo terminaron con conflictos entre el Gobierno local y los vendedores callejeros.

En 2006 había 5.800 vendedores/as callejeros/as, muchos de los cuales operaban en el ámbito local, puesto que procedían de zonas y provincias cercanas. Los vendedores ocupaban aceras y espacios públicos y se hallaban en casi todas las esquinas de la calle. Las ubicaciones de los vendedores callejeros suponían un problema puesto que sus actividades originaban cortes de tráfico y se consideraba que degradaban el paisaje de la ciudad. Además, los residuos que producían también eran una fuente de contaminación.

Desarrollo de la política

Surakarta, también llamada Solo o Sala, es una ciudad de la provincia indonesia de Java Central, con más de 600.000 habitantes. El número cada vez mayor de vendedores/as callejeros/as, gente que lucha por obtener ingresos diarios en una economía debilitada debido a la crisis financiera de Indonesia de 1998, provocó que llegaran un gran número de quejas al despacho del alcalde de la ciudad. Estas preguntaban por la existencia de vendedores callejeros aparentemente no regulados que tendían a ocupar el espacio público de manera indiscriminada, con las consecuentes dificultades para el tráfico, la degradación de la calidad paisajística de la ciudad y la contaminación del entorno, así como por las medidas que llevaría/podría llevar a cabo la ciudad para paliar el problema del gran número de vendedores/as callejeros/as y la naturaleza de las actividades de estos.

Puesto que los enfoques anteriores seguidos por el gobierno local para tratar con el problema de los vendedores callejeros casi siempre habían supuesto conflictos, el nuevo alcalde, Joko Widodo, potenció una manera diferente de enfrentarse al problema fomentando la participación de los propios vendedores callejeros.

Los objetivos del programa eran devolver a los espacios públicos sus funciones originales permitiendo que el público general los volviera a apropiarse, al mismo tiempo que se creaba un entorno adecuado para los vendedores callejeros y sus actividades, lo que a su vez también mejoraría su modo de ganarse la vida.

El emplazamiento de Monumen 45 Banjarsari (también llamado “Monjari”), un histórico parque, se eligió como la primera ubicación para el Programa de Gestión de los vendedores callejeros, puesto que fue ocupado por el mayor número de vendedores/as callejeros/as identificados/as, cerca de 989. A través de más de 50 reuniones celebradas entre el alcalde y representantes de los vendedores callejeros –nueve “paguyuban” o asociaciones tradicionales– se firmó un acuerdo que tenía como objetivo reubicar a estos 989 vendedores callejeros en un nuevo mercado de Kithilan, Semanggi. Una tradicional procesión de vendedores/as callejeros/as (llamada “kirab”), llevada a cabo el 23 de julio de 2006, simbolizó el traslado al nuevo mercado y mostró también que el gobierno local tenía el apoyo de sus ciudadanos/as.

Para alcanzar este objetivo, se adoptaron varias políticas para la gestión de los vendedores callejeros: mejorar la comunicación, crear espacios (físicos y reconocimiento legal) y formar a los vendedores callejeros. Las estrategias no solo incluían la reubicación sino también la provisión de cobijos (quioscos, carpas, etc.) y carros nuevos de vendedor/a.

La implicación del gobierno local, la ONG asociada (SOMPIS - Solidaritas Masyarakat Pinggiran Surakarta: Solidaridad de Sociedades Marginadas de Surakarta) y los representantes de los vendedores callejeros fue crucial para acercarse a los vendedores y alcanzar un acuerdo. Esto requirió un alto nivel de coordinación para conseguir la confianza de los vendedores callejeros hacia el programa propuesto. El proceso fue liderado por el alcalde, que abrió su residencia oficial como lugar de reunión para los debates entre todas las partes interesadas.

Antecedentes y trayectoria

Texto

Objetivos de la política

Para devolver a los espacios públicos sus funciones originales y a la vez crear un entorno adecuado para que los/las vendedores/as mejoren su medio de vida, las cuatro principales líneas

de acción adoptadas en el programa que se identificaron y priorizaron durante reuniones generales de consulta y debata con el alcalde y todos los socios son:

- 1) mejorar la comunicación entre las partes interesadas;
- 2) crear un espacio dedicado a los vendedores callejeros al reubicarlos, proporcionarles carpas y toldos, carros del estilo tradicional de Java o cobijos adaptados (el nuevo emplazamiento para la reubicación se eligió tras varias reuniones celebradas entre el gobierno, la ONG y representantes de los vendedores callejeros);
- 3) conferir estatus legal a los negocios de los vendedores callejeros;
- 4) formar a los vendedores callejeros sobre la manera de gestionar y ampliar sus negocios.

Desarrollo cronológico e implementación

La dificultad más grande de la iniciativa fue conseguir la confianza de los vendedores callejeros. El programa tenía que implantarse por pasos. Los procesos se llevaron a cabo siguiendo las fases que se explican a continuación:

- **Fase 1:** preparación. Consistió en la recogida de datos sobre los perfiles de los vendedores callejeros (ciudadanía, estilo de comercio, tipo y tamaño de los puestos) por parte de investigadores/as de una universidad local (Universitas Sebelas Maret of Surakarta), reuniones oficiales con el parlamento local para extraer el presupuesto disponible y conseguir apoyo político y formulación de los objetivos y las estrategias.

- **Fase 2:** mejora de la comunicación invitando ONG a asistir al programa como dinamizadoras comunitarias, invitando a representantes y líderes informales de los vendedores callejeros a la residencia oficial del alcalde para participar en los diálogos. Tras más de 50 reuniones, los vendedores callejeros acordaron que se les reubicara y se firmó un acuerdo. El municipio de Surakarta acordó proporcionarles lugares adecuados para reubicarlos y facilitarles de manera gratuita infraestructura (por ejemplo, quioscos) y la licencia comercial.

- **Fase 3:** diseño y construcción del nuevo mercado por parte de la Universitas Sebelas Maret of Surakarta. El mercado abarcaba una superficie de 11.950 m², podía contener 1.018 quioscos y tuvo un coste total de 9.000 millones de rupias indonesas (aproximadamente 1 millón de dólares estadounidenses). Al mismo tiempo, se formó a los vendedores callejeros, se discutieron el emplazamiento que debían ocupar en el mercado nuevo y la infraestructura de apoyo correspondiente, así como las acciones de promoción que se llevarían a cabo para atraer compradores.

- **Fase 4:** celebración de la tradicional procesión de reubicación (llamada "kirab") de 989 vendedores callejeros, con 989 tradicionales ofrendas de arroz, seguida por carros de caballos de los líderes del gobierno de la ciudad. La procesión simbolizó el traslado pacífico a una ubicación nueva, y que el gobierno tenía el apoyo de sus ciudadanos/as. En el mercado nuevo el gobierno local concedió incentivos: quioscos gratis, capital de trabajo, licencias comerciales gratis y período de gracia de licencias comerciales durante seis meses. También organizó festivales de mercado los fines de semana en Semanggi.

- **Fase 5:** fusión de la asociación de vendedores/as callejeros/as en la cooperativa Masyarakat Mandiri, para asegurar la sostenibilidad. Se aportó formación y capacitación para los negocios y la gestión mercantil. Las oficinas de información de la ciudad facilitaron publicaciones sobre el programa.

En primer lugar, cabe destacar la voluntad del nuevo alcalde, Joko Widodo, de potenciar y fomentar la participación de los vendedores callejeros en el diseño del programa. Hubo más apoyo derivado de la principal universidad local y el administrador del gobierno correspondiente, así como de la implicación de las ONG asociadas (principalmente, SOMPIS - Solidaritas Masyarakat Pinggiran Surakarta – Solidaridad de las Sociedades Marginadas en Surakarta) y de los representantes de los vendedores callejeros, es decir sus asociaciones tradicionales (“paguyuban”).

Actores, beneficiarios y metodologías participativas

Beneficiarios

Los beneficiarios son los habitantes de la ciudad de Surakarta (los que presentaron las primeras quejas) y sus visitantes –puesto que la ciudad se ha beneficiado no solo de mayores ingresos, sino también de espacios públicos más bonitos y habitables–, pero sobre todo los vendedores callejeros, que ahora disfrutan de mejores condiciones para llevar a cabo sus actividades.

Los vendedores callejeros (en adelante, “comerciantes”) han mejorado sus negocios. El gobierno local concedió permisos comerciales gratuitos, utilización gratuita de quioscos, exención fiscal durante los seis primeros meses, apoyo para promocionar el mercado nuevo, espacio en una oficina para la cooperativa de comerciantes, préstamos blandos y formación para los comerciantes sobre el desarrollo empresarial.

Procesos participativos desarrollados

Una comunicación adecuada requiere implicación participativa. Frecuentemente, el alcalde visitó e invitó a vendedores/as callejeros/as a almuerzos y cenas en su residencial oficial para crear un ambiente cordial para conseguir confianza y asociación. Escuchó sus preocupaciones y estuvo abierto a debate. Este enfoque de consulta y participación creó un desarrollo más sostenible para los aspectos sociales, políticos y económicos del programa. El parlamento local también se implicó para dar consejos sobre la estrategia de inversión social y el enfoque de consulta bidireccional para reducir la posibilidad de conflicto social.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se respetaron la cultura tradicional de Java y los valores locales y se incorporaron al programa, en forma de acercamientos informales con líderes locales religiosos y de la comunidad, organizaciones y grupos de discusión tradicionales (“Pagayuban”) y asociación en el nuevo espacio de reubicación, celebración de la procesión tradicional de Java (“kirab”) y de ofrendas de arroz (“tumpeng”), el diseño de los carros de los/las vendedores/as, etc.

Proceso de institucionalización y financiación

Financiamiento

El presupuesto para esta iniciativa se dividió en dos partidas: el presupuesto anual municipal y el presupuesto de autoayuda de los vendedores callejeros.

El programa conlleva un aumento del número de contribuyentes y de la tasa de ingresos de las pequeñas empresas. La inversión abarca:

- Preparación social e institucional, examinación y construcción de lugares para la reubicación, puestos, carros y toldos.
- Costes de la reubicación y gratuidad de la tasa de licencia.

- Investigación y formación.
- Capital de trabajo para los vendedores callejeros.
- Fomento del mercado nuevo.

La iniciativa aplica un principio de inversión social: el parlamento, el gobierno local y la comunidad aprenden de la lógica de la devolución de la inversión a través de impuestos y cuotas más elevados. Este caso ha demostrado que la intervención del gobierno no siempre trata del "coste" sino que podría tratar de la "inversión" resultante de mayor aportación fiscal y más actividades económicas urbanas.

La demanda ahora buscará oferta: el antiguo comportamiento comercial de los vendedores callejeros solía ser acercarse a los/las consumidores/as, pero tras la reubicación el consumidor acudiría a los vendedores callejeros en el nuevo mercado o asociación.

En términos de recuperación de costes, después de tres meses, los/las vendedores/as ganaron mercados y aumentaron los beneficios. Algunos/as han obtenido beneficios un 200% superiores que los que podrían haber obtenido en las anteriores ubicaciones. La iniciativa demuestra que los vendedores callejeros sí que están dispuestos a pagar impuestos y que suelen hacerlo, lo que ha permitido que se incrementen los ingresos del gobierno local y que se desarrollen los mercados.

También hay que considerar los beneficios del efecto goteo. En el lugar de la reubicación (Kithilan, Semanggi), se han generado actividades económicas nuevas, como operadores de aparcamiento, gestores y operadores de mercado, etc.

Perfil financiero

Año	Presupuesto total (dólares estadounidenses)	Gobierno de la ciudad de Solo	Socio 1	Socio 2	Socio 3	Socios 4-8	Socio 9	Socio 10	Socio 11	Socio 12	Socio 13
2005	8.612	3,193%	75732 %	1893%	1510%	6317%	7571%	3785%	sin datos	sin datos	sin datos
2006	1.427.509	98,987 %	0,495%	0,057%	0,027 %	0,077%	0,061 %	0,023%	0,274%	sin datos	sin datos
2007	447.953	81,634 %	1820%	0,121%	0,063 %	0,189%	0,218 %	0,121%	sin datos	14559%	1274%
Total	1.884.074										

Resultados y reflexiones

Resultados y logros

El resultado más significativo de esta iniciativa fue la confianza y la aceptación de los/as ciudadanos/as, en particular del sector informal. El enfoque inclusivo del Gobierno ha mejorado el acceso a todas las instituciones y ha brindado la oportunidad de negociar decisiones relativas al medio de vida del sector informal. Los vendedores callejeros ahora tienen un lugar mejor para trabajar, no solo en el mercado Semanggi (por ejemplo, donde los/las vendedores/as de automóviles han podido aumentar sus ingresos hasta un 200-400%), sino también en las concentraciones de empresas creadas a lo largo de las calles principales y en el paseo de la ciudad de Surakarta. Los nuevos carros de los vendedores son más atractivos y crean un ambiente tradicional único para los ciudadanos, los turistas y otros visitantes de la ciudad.

La ciudad ha podido aumentar los ingresos procedentes de los vendedores callejeros. Además, se ha podido recuperar el parque urbano de Monjari. Se han plantado nuevos árboles, se han construido zonas de juego infantil y se puede disfrutar de un entorno más verde y más fresco.

Además, el fomento del cumplimiento de las leyes y las regulaciones ha tenido efectos visibles. A partir de mediados de 2007, el municipio de Solo ha gestionado el 51 % de los vendedores callejeros de la ciudad, y el resto para los dos próximos años se aplicará con el mismo enfoque. Esta iniciativa se guió por la regulación municipal, como los decretos de alcaldía para legitimar la inversión y hacer que el parlamento aprobara el presupuesto. Esto reveló que el municipio de Surakarta había reconocido las cuestiones de los vendedores callejeros, tanto en los aspectos ejecutivos como legislativos.

Principales obstáculos

La parte más difícil de esta iniciativa fue conseguir la confianza de los vendedores callejeros e implicarlos en todos los procesos para alcanzar los objetivos establecidos por el programa.

Balance final y potencial replicabilidad

ONG locales introdujeron los enfoques consultivos y participativos para el gobierno local basándose en su experiencia y en su conocimiento de otras buenas prácticas. El alcalde de la ciudad, gracias a su fuerte capacidad de liderazgo, ha respondido a la cuestión y ha reconocido el beneficio de un enfoque inclusivo.

La iniciativa de reubicar a los vendedores callejeros demuestra una buena práctica de fuerte liderazgo y participación de las partes interesadas a la hora de desarrollar la ciudad. El concepto de inversión social apoyado por múltiples partes interesadas y por la regulación local ha hecho que la iniciativa sea adecuada para el ámbito local.

Además, hay gobiernos locales interesados en aprender la práctica de Solo: las ciudades de Tarakan, Bangkalan y Banjarmasin y los gobiernos provinciales de Papúa, Borneo Meridional y Riau. Estos gobiernos locales se enfrentan a problemas similares relacionados con los vendedores callejeros. Han visitado Solo para aprender el proceso y los factores clave que conducen al éxito de la gestión de los vendedores callejeros.

El alcalde de la ciudad ha sido invitado por varias instituciones, como los ministerios de Vivienda, de Obras Públicas y de Asuntos Interiores, para compartir su visión y su experiencia y hablar sobre el programa de gestión de los vendedores callejeros.

Los enfoques son adecuados para casi todas las ciudades de Indonesia. Los principales retos de la iniciativa son el liderazgo de la ciudad, la capacidad de confiar e invertir en el sector económico informal y de trabajar conjuntamente con varias partes interesadas.

La iniciativa atrajo a estudiantes de máster y de doctorado a llevar a cabo investigación para sus trabajos sobre buenas prácticas. La investigación reveló la fuerza y los beneficios de la iniciativa y la manera en la que puede desarrollarse para proyectos similares en el futuro.

Para más información

Este caso fue investigado y redactado por Manuela Gervasi, bajo la supervisión del Dr. Giovanni Allegretti, del Centro de Estudios Sociales, de la Universidad de Coimbra (Portugal), en 2010. También agradecemos la ayuda de Ramalis Sobandi, investigadora urbana del Ministerio de Obras Públicas de Indonesia.

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU

Sitio web: <https://www.uclg-cisdp.org/>

Información de contacto: cisdp1@uclg.org | +34 933 42 87 70

Referencias documentales

UCLG, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD Report)*. Barcelona: UCLG.

UN-Habitat, 2008, *Best practices. Database in improving the living environment*. <http://www.unhabitat.org/bestpractices/2008/mainview04.asp?BPID=1996>

Delgosea - non-state actors and local authorities in development - actions in partner countries (multi country) for non-state actors - Best Practice Solo: Humane Relocation and Empowerment of Street Vendors:

<http://www.delgosea.eu/cms/Best-Practices/Thematic-Area-4-Fiscal-Management-and-Investment-Planning/14-Humane-Relocation-and-Empowerment-of-Street-Vendors>

<http://www.delgosea.eu/cms/content/download/512/4140/file/DELGOSEA-Best%20Practice-14-SV-Humane%20Relocation%20and%20Empowerment%20of%20Street%20Vendors.pdf>

Official website of the government of Surakarta

<http://www.surakarta.go.id/>