



DESARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA FALLIDA EN EL ORDENAMIENTO DEL COMERCIO INFORMAL POST COVID 19

Nancy Karina Valarezo Quevedo¹
Jazmin Anai Avila Treviño²

¹ Doctoranda, Universidad Americana de Europa (UNAE)

² Profesora-Investigadora Univaersidad Americana de Europa (UNAE). Correo: jazmin.avila@aulagrupo.es

RESUMEN

El comercio informal constituye uno de los desafíos más persistentes para la gestión pública local en América Latina, dado su magnitud económica y social, así como por las tensiones que produce entre subsistencia, uso del espacio público, regulación territorial y capacidad estatal. En este contexto, el objetivo del presente artículo es analizar cómo la desarticulación institucional y las limitaciones de capacidad operativa inciden en la implementación de políticas municipales orientadas al ordenamiento del comercio informal en el escenario post COVID 19. Para ello, se desarrolla un estudio de caso en Machala, Ecuador, con base en un diseño metodológico mixto, sustentado en revisión normativa, análisis documental, encuestas aplicadas a 300 comerciantes informales y entrevistas semiestructuradas a actores institucionales. El premisa central sostiene que la baja efectividad de las políticas municipales va más allá de los vacíos normativos, que se trata de una estructura institucional fragmentada, con débil coordinación interorganizacional, escasa capacidad de ejecución, recursos limitados y mecanismos insuficientes de participación. El caso investigado muestra que, aun cuando el marco constitucional y legal ecuatoriano asigna a los gobiernos municipales competencias claras en ordenamiento territorial, uso del suelo, participación ciudadana y formulación de políticas públicas, la traducción de dichas competencias, en acciones coherentes y sostenidas, enfrenta serias restricciones operativas. Los resultados revelan una brecha en varios sentidos: entre diseño y ejecución, regulación y acompañamiento, y autoridad institucional y legitimidad social. Se concluye que el ordenamiento del comercio informal exige superar enfoques exclusivamente punitivos o normativistas y avanzar hacia esquemas de gobernanza local, capaces de articular regulación, inclusión, coordinación institucional y participación efectiva de los actores involucrados. En esa medida, el estudio aporta una lectura crítica sobre las limitaciones de la acción municipal en contextos de alta informalidad y post-crisis, y propone comprender el problema más allá de ser un simple déficit de control urbano, pues se presenta como una

manifestación de debilidad institucional en la implementación de políticas públicas.

Palabras clave: Comercio Informal; Gobernanza Local; Capacidad Institucional; Políticas Públicas; Ordenamiento Territorial.

ABSTRACT

Informal commerce remains one of the most persistent challenges for local public management in Latin America, particularly in the context of post-COVID-19 recovery. Beyond its economic and social implications, it poses significant tensions related to urban regulation, public space management, and institutional capacity. This article analyzes how institutional fragmentation and limited operational capacity affect the implementation of municipal policies aimed at regulating informal commerce in the post-pandemic context. The study is based on a mixed-methods case study conducted in Machala, Ecuador, combining documentary analysis, normative review, surveys applied to 300 informal traders, and semi-structured interviews with municipal actors. The findings reveal a consistent gap between policy design and implementation, characterized by weak interinstitutional coordination, insufficient resources, and limited participatory mechanisms. Despite the existence of a robust legal framework assigning municipalities clear responsibilities in territorial planning and public policy, the translation of these competencies into effective actions remains constrained. Informal traders perceive municipal interventions as insufficient, inconsistent, and lacking legitimacy, which reinforces conflictive relationships between institutional and social actors. The article argues that the limited effectiveness of municipal policies is not primarily due to regulatory deficiencies, but rather to structural weaknesses in local governance and institutional capacity. In this sense, informal commerce is reframed not merely as an urban disorder problem, but as an indicator of institutional limitations in policy implementation. The study highlights the need to move beyond control-oriented approaches and advance toward collaborative governance models that integrate regulation, participation, and socio-economic considerations in order to achieve sustainable urban management.

Keywords: Informal Commerce; Local Governance; Institutional Capacity; Public Policy; Urban Regulation

INTRODUCCIÓN

La informalidad continúa siendo una de las expresiones más visibles de la desigualdad estructural en América Latina. Lejos de constituir un fenómeno marginal o transitorio, forma parte de la arquitectura real de inserción laboral de millones de personas y se ha reforzado en contextos de bajo crecimiento, vulnerabilidad social y limitada capacidad de absorción del empleo formal. La CEPAL ha señalado que la inclusión laboral constituye un eje central para reducir pobreza, desigualdad e informalidad en la región (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023), mientras que estudios recientes advierten que, entre 2013 y 2022, no solo se desaceleró la creación de empleo, sino que gran parte de los nuevos puestos generados fueron informales. En la misma línea, la OIT ha señalado que la informalidad continúa siendo una barrera estructural para el desarrollo de mercados laborales más equitativos (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2018), y ha relanzado su estrategia regional de formalización para el periodo 2024-2030, mediante FORLAC 2.0.

Sin embargo, reducir la informalidad no depende únicamente del mercado de trabajo. En el ámbito urbano, el comercio informal desborda la esfera económica y se convierte también en un problema de regulación territorial, uso del espacio público, gobernanza local y legitimidad institucional. Cuando la actividad comercial se desplaza o se consolida en calles, aceras, áreas de influencia de mercados o zonas de alta circulación, el problema deja de ser exclusivamente laboral para convertirse en una cuestión de gestión pública: quién regula, con qué instrumentos, con qué coordinación, bajo qué capacidades y con qué nivel de aceptación social. En ese punto, el análisis del comercio informal exige salir de la mirada simplificadora que lo presenta solo como "desorden" y entenderlo como una interfaz conflictiva entre precariedad económica, acción estatal y producción del espacio urbano.

En Ecuador, esta discusión adquiere una densidad especial, porque el régimen constitucional y legal otorga a los gobiernos municipales competencias expresas en materia de planificación cantonal, ordenamiento territorial, regulación del uso y ocupación del suelo, control del tránsito, provisión de servicios públicos, formulación de políticas públicas e implementación de mecanismos de participación ciudadana. La Constitución de la República establece que los gobiernos municipales deben planificar el desarrollo cantonal y regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural, así como ejercer control sobre dicho uso. Por su parte, el COOTAD dispone que los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben implementar políticas públicas cantonales, establecer el régimen de uso del suelo, ejecutar sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial e incorporar sistemas de participación ciudadana, para la gestión democrática de la acción municipal. La LOOTUGS, además, fija los principios y reglas generales que rigen el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo urbano y rural, con el propósito de articular eficazmente las competencias y propiciar un desarrollo equitativo y equilibrado del territorio.

El punto crítico, sin embargo, no reside en la inexistencia de marco normativo. El problema aparece cuando, pese a la formalidad de las competencias que se deben de llevar a cabo, esto no se traduce en capacidad efectiva de implementación. La literatura sobre políticas públicas ha mostrado, desde hace tiempo, que el fracaso de una política se explica más allá de errores de diseño, ya que la fase de implementación precisa de mediaciones institucionales, organizacionales y políticas que reconfiguran los resultados. En el campo local, la capacidad institucional, además de la existencia de atribuciones legales, implica coordinación, recursos, redes de interacción, capacidad técnico administrativa y condiciones para ejecutar de manera consistente lo planificado. En esa dirección, trabajos sobre gobiernos locales y capacidades institucionales han subrayado que fortalecer la acción pública supone ampliar competencias formales, y construir entramados de interacción y coordinación capaces de soportar la implementación.

Dado lo anterior, el comercio informal post COVID 19 representa un terreno particularmente revelador para examinar la relación entre gobernanza local y capacidad institucional. La pandemia no creó la informalidad, pero sí profundizó vulnerabilidades preexistentes y reforzó la función de supervivencia económica del trabajo informal. A su vez, obligó a los gobiernos locales a responder en paralelo a exigencias sanitarias, presiones económicas, tensiones por el uso del espacio y demandas de regulación. La consecuencia fue que bastantes intervenciones municipales se movieron entre la urgencia, la contención y la improvisación, generando políticas con limitada estabilidad, baja articulación y reducida legitimidad por parte de los actores afectados. En América Latina, los debates recientes sobre formalización han insistido, precisamente, en que los procesos de transición a la formalidad precisan de marcos integrados de política y no respuestas fragmentadas o meramente coercitivas.

El caso de Machala resulta especialmente pertinente para examinar esta problemática. Ya que se encuentra ante un escenario en el que el gobierno municipal, sus dependencias y sus empresas adscritas intervienen sobre el comercio informal, a través de ordenanzas, acciones de control, dispositivos de reubicación y regulación de áreas de influencia de los mercados municipales. Al mismo tiempo, la evidencia reunida en el estudio muestra percepciones de insuficiencia, desconfianza, falta de coordinación, recursos limitados y baja participación de los comerciantes en la definición de las medidas que les afectan. La muestra estuvo integrada por 300 comerciantes informales y el análisis se apoyó también en revisión documental, normativa y entrevistas semiestructuradas, lo que permite observar, además de la dimensión normativa del problema, la traducción práctica en el terreno institucional.

En este marco, el presente artículo se aparta de una lectura meramente descriptiva del comercio informal, como fenómeno urbano, y propone una interpretación centrada en la implementación de políticas públicas. El problema de investigación no se formula aquí en términos de cuánto comercio informal existe o qué tan visible resulta en el espacio urbano, sino en términos de cómo inciden la desarticulación institucional y la limitada capacidad operativa municipal en la efectividad de las políticas de ordenamiento. La tesis que orienta el trabajo sostiene que la baja efectividad de la intervención municipal no obedece únicamente a vacíos regulatorios, sino a una estructura de gobernanza fragmentada, con débil articulación interorganizacional, escasos recursos de ejecución y mecanismos insuficientes de participación y legitimación social.

A partir de ello, el objetivo del artículo es analizar las limitaciones de la capacidad operativa institucional y su incidencia en la implementación de políticas de ordenamiento del comercio informal en el contexto post COVID 19, tomando como estudio de caso el ámbito municipal de Machala, Ecuador. Su aporte principal consiste en desplazar el foco desde la informalidad, entendida como “problema de calle”, hacia la informalidad como prueba de estrés para la acción pública local. Dicho de otro modo, el artículo sostiene que el comercio informal desafía la regulación urbana, a la vez que expone las fracturas internas del aparato institucional encargado de regularlo.

MARCO TEÓRICO

Gobernanza local y gestión del comercio informal

El análisis del comercio informal en el ámbito urbano ha transitado, en las últimas décadas, desde enfoques centrados exclusivamente en el control y la regulación hacia perspectivas que lo interpretan como un fenómeno complejo, vinculado a dinámicas económicas, sociales e institucionales. En este marco, la noción de gobernanza local adquiere relevancia como categoría analítica para comprender la interacción entre actores públicos, privados y sociales en la gestión del territorio y sus conflictos asociados.

Hablar de gobernanza local es distinguirla de los modelos tradicionales de gobierno jerárquico, en tanto que implica formas de coordinación más horizontales, donde la acción pública, además de depender de la autoridad formal, presenta la capacidad de articular intereses, generar confianza y construir mecanismos de cooperación entre múltiples actores (Aguilar Villanueva, 2006). Tal perspectiva es adecuada en escenarios de informalidad, dado que la regulación estatal coexiste con prácticas económicas, que operan, hasta cierto punto, al margen de la normativa institucional.

A raíz de lo anterior, el comercio informal, si bien es una infracción al ordenamiento urbano, también se presenta como espacio de interacción, pues en él se concentran las necesidades de subsistencia, las dinámicas de mercado y las capacidades institucionales. Tal como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018), la economía informal es una forma socorrida de inserción laboral en contextos de vulnerabilidad, lo que obliga a los Estados a generar respuestas que trasciendan el control de castigo y avancen hacia estrategias holísticas de formalizarlo poco a poco.

Si nos centramos en el escenario latinoamericano, algunos estudios han enunciado que la eficacia de las políticas de ordenamiento del comercio informal depende, en gran medida, de la posibilidad de los gobiernos locales para incorporar mecanismos de participación y diálogo con los actores sociales involucrados (Villacís et ál., 2016). Al carecer de estos mecanismos, se limita la veracidad de las intervenciones, lo que tiende a generar resistencia y conflicto, reproduciendo ciclos de informalidad difíciles de revertir.

Aterrizando al caso del artículo, Machala, la investigación da cuenta de una cantidad significativa de comerciantes informales, quienes fueron ignorados en procesos de consulta o participación para la creación de políticas municipales, lo que produce percepciones de exclusión, desconfianza y falta de veracidad institucional. Esta situación confirma que la gobernanza local tiene que ser más que existencia de normas, pues requiere de condiciones efectivas de inclusión, comunicación y coordinación.

Capacidad institucional y acción pública municipal

El concepto de capacidad institucional se presenta como eje central para comprender las limitaciones en la implementación de políticas públicas en el espacio local. Superando la existencia de marcos normativos y competencias formales, la capacidad institucional, podría enunciarse, es el conjunto de recursos, habilidades, estructuras organizacionales y mecanismos de coordinación, los cuales permiten a las instituciones convertir decisiones en resultados efectivos, de acuerdo con Gargantini (2019).

Si se piensa en el contexto de los gobiernos municipales, esta capacidad se expresa en dimensiones como: la disponibilidad de recursos financieros, la coordinación entre dependencias, la claridad en la asignación de funciones, la estabilidad de las políticas y la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación. La debilidad, en cualquiera de estos elementos, puede traducirse en un contraste que enfrenta a lo planificado con lo ejecutado, repercutiendo en la efectividad de la acción pública.

En Ecuador, país en el que se elabora la investigación, el marco constitucional y legal otorga, a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, amplias competencias en materia de ordenamiento territorial, regulación del uso del suelo y formulación de políticas públicas. La Constitución de la República del Ecuador (2008) indica que los municipios deben planificar el desarrollo cantonal y regular el uso y ocupación del suelo, mientras que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), dispone que los gobiernos deben de implementar políticas públicas y garantizar la participación ciudadana en su gestión.

Pese a lo anterior, como lo muestra el estudio, la existencia de estas competencias no garantiza su efectividad. La aplicación de los instrumentos y sus respuestas, presentes en esta investigación, señalan limitaciones en la operatividad de las instituciones municipales, asociadas a la falta de recursos, la débil coordinación entre departamentos y la ausencia de

una planificación articulada entre las diferentes instancias involucradas en la regulación del comercio informal.

De igual manera, se lee una fragmentación institucional en la gestión del comercio, ya que distintas dependencias municipales intervienen sin coordinación, generando superposición de funciones e inconsistencias en la aplicación de las políticas. Tal desarticulación reduce la eficiencia administrativa, y debilita la capacidad del Estado local para actuar de manera coherente y continuada en el territorio.

En este sentido, la capacidad institucional debe entenderse como un atributo técnico, pero más como una condición estructural que articula recursos, organización y relaciones interinstitucionales. Por ello, la ausencia o debilidad, de la capacidad institucional, se refleja en políticas inestables, implementación parcial de acuerdos y resultados limitados, como podremos ver más adelante en el estudio.

Implementación de políticas públicas: diseñar y ejecutar no son sinónimos

Tras la revisión de la literatura sobre políticas públicas, uno de los asuntos importantes fue demostrar que el éxito o fracaso de una intervención, si bien implica su diseño, es su proceso de implementación lo que lo valida. De ahí que, la implementación se entiende como una fase crítica en la que las decisiones políticas se traducen, o no, en acciones concretas, mediadas por estructuras organizacionales, actores institucionales y condiciones contextuales (Pressman y Wildavsky, 1973; Vaquero, 2007).

Más aún, la implementación de políticas públicas, en contextos locales, conlleva elementos que incrementan su complejidad de abordaje. Esto porque los gobiernos municipales suelen operar con recursos limitados, estructuras administrativas quebrantadas y presiones sociales inmediatas, dificultando la ejecución continua de políticas de mediano y largo plazo. En este escenario, las políticas pueden minimizarse y aparecer como instrumentos normativos sin capacidad real de cambio.

La investigación realizada muestra, precisamente, que diseño y ejecución son distintos, que aunque existen ordenanzas, regulaciones y propuestas de reubicación del comercio informal, los resultados enuncian que una cantidad importante de comerciantes percibe dichas políticas como poco suficientes o mal implementadas, lo que produce una desconexión entre la intención de la institución y su concreción en el territorio.

Esta distinción se manifiesta en varios niveles. Primero, en la falta de continuidad y estabilidad de las políticas, generando incertidumbre entre los actores involucrados. También en la incapacidad de recursos para ejecutar las acciones planificadas. Y, además, en la ausencia de procedimientos efectivos de seguimiento y evaluación, que permitan ajustar las operaciones en función de sus resultados.

Si vamos al contexto post COVID 19, estas limitaciones se intensifican. La pandemia obligó a los gobiernos locales a responder de manera inmediata a crisis sanitarias y económicas, lo que provocó la adopción de medidas de emergencia que, en muchos casos, estaban desarticuladas de estrategias a largo plazo. Como resultado, las políticas de ordenamiento del comercio informal, se llevaron a cabo en un entorno de bastante incertidumbre, con poca capacidad de planificación y ejecución.

Por tanto, el análisis del comercio informal está más allá de evaluar la existencia de normativas o intervenciones puntuales, y debe centrarse en la capacidad verdadera de las instituciones para implementar, eficazmente, las políticas diseñadas. Esto permite asegurar que la diferencia entre diseño y ejecución se convierte en un indicador clave de la calidad de la gobernanza local y de la fortaleza institucional.

A partir de lo hasta ahora desarrollado, el presente artículo sostiene que el ordenamiento del comercio informal, en contextos municipales, tiene que trascender la perspectiva normativa o regulatoria, pues requiere de ser analizado como un problema de gobernanza y capacidad institucional, donde la validez de las políticas depende de la articulación entre diseño, implementación y respaldo ciudadano.

Llegando al caso de Machala, de interés para este artículo, lo anterior permite ver cómo la desarticulación institucional, la limitada capacidad operativa y la ausencia de mecanismos de participación inciden directamente en la efectividad de las intervenciones municipales, configurando un escenario de gobernanza fragmentada, que limita la posibilidad de lograr un ordenamiento sostenible del comercio informal.

METODOLOGÍA

Enfoque y diseño de investigación

El presente estudio se desarrolló bajo un enfoque metodológico mixto, que integra técnicas cuantitativas y cualitativas con el propósito de analizar, desde una perspectiva comprensiva, la relación entre la capacidad operativa institucional y la implementación de políticas municipales orientadas al ordenamiento del comercio informal en el contexto post COVID 19.

El uso de un enfoque mixto responde a la naturaleza compleja del fenómeno estudiado, en tanto el comercio informal no puede ser explicado únicamente a partir de indicadores cuantificables, pues requiere incorporar las percepciones, experiencias y relaciones entre actores institucionales y sociales. En este sentido, la estrategia metodológica permitió articular datos empíricos sobre la operatividad institucional con interpretaciones cualitativas sobre la legitimidad, la coordinación y la efectividad de las intervenciones públicas.

El diseño de investigación corresponde a un estudio de caso de carácter no experimental y transversal, centrado en el análisis del ámbito municipal de Machala, Ecuador. Este tipo de diseño resulta pertinente cuando se busca comprender fenómenos contemporáneos en su contexto real, especialmente cuando las variables no pueden ser manipuladas por el investigador y las dinámicas observadas dependen de condiciones institucionales y sociales específicas.

Contexto de estudio

El estudio se desarrolló en la ciudad de Machala, capital de la provincia de El Oro, Ecuador, considerada un nodo económico relevante por su actividad comercial y su articulación con dinámicas regionales, particularmente en sectores como el agrícola y el comercio urbano.

En este contexto, el comercio informal constituye una actividad ampliamente extendida, especialmente en espacios públicos como calles, aceras y zonas adyacentes a mercados municipales. La intervención de las instituciones municipales en este ámbito se realiza a través de diferentes dependencias y empresas públicas adscritas, lo que configura un escenario institucional complejo, caracterizado por la participación de múltiples actores con funciones diferenciadas en la regulación, control y ordenamiento del comercio.

Población y muestra

La población de estudio estuvo conformada por comerciantes informales de la ciudad de Machala, así como por funcionarios municipales vinculados a la regulación y control del comercio informal. De acuerdo con registros oficiales de la Empresa Pública Municipal de Mercados, la población total de comerciantes informales en el año 2019 ascendía a 1,368 individuos.

Al tratarse de una investigación mixta, en lo concerniente al estudio cuantitativo, se estableció una muestra de 300 comerciantes informales, seleccionados mediante un muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%. Este procedimiento permitió garantizar la representatividad de la muestra respecto a la población total, reduciendo el sesgo en la selección de los participantes.

En lo que respecta al análisis cualitativo, se incluyó la participación de funcionarios municipales y actores institucionales clave, escogidos de manera intencional, con base en su vinculación directa con la gestión del comercio informal. Tal criterio permitió acceder a

información relevante sobre la operatividad institucional, la coordinación interdepartamental y los desafíos en la implementación de políticas públicas.

Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La recolección de información se realizó mediante la combinación de tres técnicas principales:

a) Encuesta estructurada

Se aplicó una encuesta estructurada dirigida a comerciantes informales, compuesta por preguntas cerradas y algunas abiertas, orientadas a evaluar:

1. la percepción sobre la operatividad institucional,
2. la efectividad de las políticas municipales,
3. el nivel de confianza en las autoridades,
4. y el grado de participación en procesos de gobernanza.

Este instrumento permitió obtener datos cuantitativos sobre la valoración de las intervenciones municipales desde la perspectiva de los actores directamente involucrados.

b) Entrevistas semiestructuradas

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios municipales y representantes de instituciones vinculadas al ordenamiento del comercio, con el objetivo de profundizar en:

1. la lógica de diseño e implementación de las políticas,
2. los mecanismos de coordinación institucional,
3. y las limitaciones operativas enfrentadas en la gestión del comercio informal.

Este enfoque permitió captar dimensiones cualitativas del fenómeno que no son accesibles a través de instrumentos estandarizados.

c) Análisis documental y normativo

Se llevó a cabo una revisión de:

1. ordenanzas municipales,
2. normativa nacional (Constitución, COOTAD, LOOTUGS),
3. documentos institucionales,
4. y registros administrativos relacionados con el comercio informal.

Este análisis permitió contextualizar las acciones municipales dentro del marco jurídico vigente y evaluar la coherencia entre normativa y práctica institucional.

Validación de instrumentos

La validez de los instrumentos se garantizó mediante: validez de contenido, a través de revisión por expertos, lo que permitió asegurar la pertinencia de las preguntas respecto al fenómeno estudiado.

Procedimiento de recolección de datos

La recolección de datos se desarrolló en dos fases:

1. Fase cuantitativa, mediante la aplicación presencial de encuestas a comerciantes informales en sus espacios de trabajo, lo que permitió recoger información directa sobre sus condiciones, percepciones y experiencias.
2. Fase cualitativa, a través de entrevistas realizadas de manera presencial y virtual a funcionarios municipales y actores institucionales, complementando la información obtenida en la fase anterior.

Previamente a la aplicación de los instrumentos, se obtuvo el consentimiento informado de los participantes, garantizando la confidencialidad de la información y el uso exclusivo de los datos con fines académicos.

Estrategia de análisis de datos

Los datos recolectados, a partir de la aplicación de los instrumentos descritos, fueron analizados mediante una estrategia combinada:

1. Sobre el análisis cuantitativo: se utilizaron herramientas estadísticas, que fueron SPSS y Excel, para identificar patrones, frecuencias y relaciones en las respuestas de los encuestados.
2. En lo que concierne al análisis cualitativo: a través de la técnica de análisis temático se realizó el estudio, ya que permitió organizar, categorizar e interpretar la información obtenida en entrevistas y documentos, identificando patrones recurrentes sobre la operatividad institucional, la gobernanza y la implementación de políticas públicas.

El combinar estas técnicas permitió describir el fenómeno del comercio informal en el contexto local, así como analizarlo desde una perspectiva institucional, identificando la distinción del diseño normativo y la implementación efectiva de las políticas públicas. Conviene ahora expresar que la metodología adoptada se alinea con el objetivo del estudio, al proporcionar datos suficientes para examinar la relación de los conceptos de: capacidad institucional, gobernanza local y ordenamiento del comercio informal.

RESULTADOS

Limitaciones en la operatividad institucional

Al realizar la aplicación de instrumentos, los resultados indican que la intervención de las instituciones municipales, en el ordenamiento del comercio informal, presenta restricciones significativas en su funcionamiento, esencialmente en lo relativo a la ejecución adecuada de políticas públicas. A partir de las encuestas realizadas a comerciantes informales, se identificó que el 60% de los encuestados percibe las políticas municipales como poco suficientes o mal implementadas, lo que revela una valoración crítica sobre la capacidad institucional para gestionar el fenómeno.

El resultado anterior se complementa con el hecho de que, un 45% de los comerciantes encuestados, considera que las políticas carecen de impacto real en el ordenamiento del comercio, lo que señala hacia que las intervenciones y sus efectos concretos en el territorio están desalineados.

Pasando al análisis cualitativo, las entrevistas, realizadas a funcionarios municipales, arrojaron que una de las principales limitaciones para implementar las políticas es la poca cantidad de recursos, tanto financieros como operativos. Esto restringe la capacidad de ejecutar acciones continuadas de control, regulación y acompañamiento.

Si los conjuntos, estos hallazgos indican que la operatividad institucional está desalineada con las exigencias del fenómeno, configurando un escenario donde las políticas existen, pero su capacidad de implementación es limitada.

Desarticulación institucional y fragmentación de la gestión pública

Otro de los hallazgos relevantes del estudio es la existencia de un quebrantamiento institucional en la gestión del comercio informal, caracterizado por la intervención de múltiples dependencias municipales sin una coordinación efectiva entre ellas.

Lo dicho se presenta cuando distintas instancias, como las direcciones municipales, la empresa pública de mercados y los departamentos de control territorial, operan de manera paralela, decantando en la superposición de funciones, poca consistencia en la aplicación de normativas y carencia de una estrategia holística de intervención.

Tal desarticulación se manifiesta en prácticas concretas, como la coexistencia de actividades comerciales reguladas por diferentes instancias, sin criterios homogéneos, lo que debilita la capacidad de planificación territorial y produce incertidumbre entre los comerciantes. De igual manera, el análisis documental y las entrevistas mostraron que la falta de coordinación interinstitucional, además de afectar la eficiencia administrativa, también limita la posibilidad de implementar políticas integrales, reduciendo la acción pública a intervenciones parciales y reactivas.

Percepción de ineficacia y desconfianza hacia las políticas municipales

Por otro lado, los resultados muestran que la percepción de los comerciantes informales, respecto a la intervención municipal, es mayoritariamente negativa, lo que se presenta como un indicador importante de la autenticidad de las políticas públicas.

De ahí que, en términos cuantitativos, un 55% de los comerciantes expresa estar en desacuerdo con las políticas implementadas, mientras que un 40% cree que dichas políticas no favorecen adecuadamente a su sector.

A su vez, las entrevistas profundizan esta lectura, enunciando que los comerciantes perciben las acciones municipales como poco consistentes, poco claras y, en algunos casos, arbitrarias, lo que produce desconfianza hacia las autoridades.

Tal escenario se ve reforzado por la percepción de que las políticas pudieron haber sido construidas de manera participativa, pero eso falló. Esto debilita su validez y dificulta su cumplimiento. La ausencia de mecanismos efectivos de comunicación y diálogo contribuye a consolidar una relación conflictiva entre los actores institucionales y los comerciantes.

Débil relación institucional y ausencia de gobernanza colaborativa

Por si fuera poco, la relación entre las instituciones municipales y los comerciantes informales se caracteriza por una baja cooperación y altos niveles de conflictividad, lo que limita la posibilidad de avanzar hacia marcos de gobernanza más inclusivos. Pues, los datos numéricos indican que solo el 30% de los comerciantes percibe una colaboración efectiva con las autoridades municipales, cuestión que muestra la falta de diálogo y cooperación de los actores involucrados.

En cuanto al análisis cualitativo, se observa que las interacciones institucionales están orientadas esencialmente al control y a la regulación, más que al acompañamiento o a la construcción conjunta de soluciones. Esta lógica refuerza la percepción de las políticas como dispositivo de castigos, en lugar de ser estrategias de ordenamiento inclusivo.

Cabe integrar que, la falta de espacios de participación, así como la limitada incorporación de los comerciantes en los procesos de toma de decisiones, contribuyen a consolidar un modelo de intervención unilateral, con escasa capacidad de crear acuerdos que sean sostenibles en el tiempo.

Dinámicas económicas y adaptación del comercio informal post COVID 19

Al centrarnos en el plano económico, los resultados expresan que el comercio informal ha desempeñado un papel equívoco en el contexto post pandemia. Por un lado, se enarbola su función como aparato de subsistencia, mientras que, por otro, se identifican limitantes asociadas a la regulación y a las condiciones del entorno.

Yendo a la data, aproximadamente el 50% de los comerciantes reporta un incremento en sus ingresos tras la pandemia, especialmente en actividades relacionadas con productos de primera necesidad. Sin embargo, un 30% indica una disminución en sus ingresos, atribuida a restricciones municipales y a dinámicas de competencia en el mercado.

Tales datos reflejan una capacidad de adaptación diferenciada dentro del comercio informal, donde ciertos sectores logran consolidarse en el contexto post COVID 19, mientras que otros enfrentan condiciones más adversas.

Adicionalmente, se identifican demandas específicas por parte de los comerciantes, en relación con las condiciones de reubicación, incluyendo infraestructura adecuada, servicios básicos, seguridad y espacios para el cuidado de los hijos, mostrando que el ordenamiento del comercio trasciende la regulación del espacio, ya que implica condiciones materiales para el desarrollo de la actividad económica.

Si aunamos los resultados, estos permiten identificar un patrón consistente: la existencia de políticas y marcos normativos es deficiente, puesto que carece de una implementación efectiva, debido a limitaciones en la capacidad operativa, la desarticulación institucional y la ausencia de mecanismos de gobernanza colaborativa.

Estos hallazgos muestran lo distintos que son el diseño y la ejecución, y sugieren que el problema del comercio informal en el ámbito municipal debe ser interpretado como una

manifestación de debilidad institucional, más que como un simple déficit de regulación del espacio público.

DISCUSIÓN

Gobernanza local: de la formalidad normativa a la debilidad relacional

Dados los resultados, se hace clara una contradicción central: mientras el marco normativo ecuatoriano asigna a los gobiernos municipales competencias diferenciadas, en materia de ordenamiento territorial y gestión del comercio, la implementación de estas atribuciones está lejos de concretarse en prácticas de gobernanza efectivas. Esta tensión confirma que, si bien existen normas, la capacidad de gobierno depende de la articulación entre actores, recursos y mecanismos de interacción.

Dentro del enfoque de gobernanza, la acción pública, además de ser el ejercicio de autoridad jerárquica, también implica la construcción de relaciones de cooperación, confianza y coordinación entre los actores involucrados (Aguilar Villanueva, 2006). Por tanto, la baja percepción de participación y la desconfianza manifestada por los comerciantes informales es un indicador de déficit de gobernanza.

Los datos recolectados enuncian que las políticas municipales han sido implementadas bajo una lógica predominantemente unilateral, centrada en el control del espacio público, con escasa incorporación de los actores directamente afectados. Esta forma de intervención contrasta con los enfoques contemporáneos de política pública participativa, que destacan la necesidad de involucrar a los actores sociales en el diseño y la ejecución de las políticas para garantizar su legitimidad y sostenibilidad (Villacís et ál., 2016).

Por tanto, el caso de Machala, que nos ha ocupado, sugiere que el conflicto del comercio informal, además de precisar de regulación normativa, requiere del desarrollo de capacidades de gobernanza, que permitan enlazar intereses discordantes en el espacio urbano.

Capacidad institucional: más allá de las competencias formales

Es necesario resaltar uno de los hallazgos del estudio, que es que la poca eficacia de las políticas municipales nada tiene que ver con la ausencia de atribuciones legales, que, más bien, se explica por la debilidad en la capacidad institucional para ejecutarlas. Esta distinción resulta clave, ya que desplaza el foco desde el plano jurídico hacia el plano operativo.

La literatura, revisada en el estado del arte, sobre capacidades estatales ha señalado que la acción pública, que resulta efectiva, depende de la disponibilidad de recursos, la coordinación organizacional y la capacidad técnico administrativa para instaurar decisiones (Gargantini, 2019). En el caso de esta investigación, la escasez de recursos, la fragmentación institucional y la falta de mecanismos de unión interdepartamental delinean un escenario de capacidad institucional restringida, donde las políticas son insostenibles en el tiempo y están lejos de generar impactos consistentes.

La desunión de las distintas dependencias municipales refuerza esta lectura. Al ser incapaces de funcionar como un sistema integrado, las instituciones intervienen de manera coartada, generando superposición de funciones e inconsistencias en la implementación de las políticas. Este tipo de quebrantamiento reduce la eficiencia administrativa, a la par que debilita la capacidad del Estado local para construir estrategias coherentes de intervención.

De tal suerte que, el caso analizado confirma que la capacidad institucional es una construcción organizacional, que requiere coordinación, recursos y estabilidad. Su ausencia se transcribe en políticas inestables, implementación parcial y resultados restringidos.

Si diseño e implementación son distintas, se crea una brecha

Los resultados obtenidos, tras la aplicación de instrumentos, permiten enunciar una distancia clara, donde diseño de las políticas públicas y su aplicación funcional dejan de ser equivalentes, lo que coincide con los planteamientos clásicos de la literatura sobre políticas públicas. Pressman y Wildavsky (1973) ya advertían que la implementación es una fase crítica,

donde las decisiones pueden diluirse debido a la complejidad organizacional y a las condiciones del contexto.

En el caso que nos ocupa, esta brecha se nota en varios niveles. Primero, en la percepción de los comerciantes sobre la poca validez de las políticas, lo que indica que las intervenciones no han logrado generar cambios significativos en el ordenamiento del comercio. Después, en la falta de continuidad y coherencia en las acciones institucionales, lo que produce incertidumbre y debilita la credibilidad de las autoridades. Y, al final, en la ausencia de mecanismos veraces de seguimiento y evaluación, que faciliten ajustar las políticas en función de sus resultados.

Tales hallazgos confirman que la implementación podría parecer un proceso lineal o automático, cuando en realidad es una fase atravesada por limitaciones institucionales, conflictos de interés y restricciones operativas. Por tanto, puede afirmarse que, el fracaso parcial de las políticas de ordenamiento, es una concreción de las dificultades estructurales para llevar a cabo políticas en contextos locales complejos.

Comercio informal post COVID 19: entre regulación y subsistencia

El análisis del comercio informal, en el contexto post COVID 19, permite observar una tensión estructural, por un lado, las necesidades de regulación urbana y, por el otro, las dinámicas de subsistencia económica. Los datos obtenidos indican que, para una parte significativa de los comerciantes, la actividad informal representa una estrategia de adaptación frente a la crisis, lo que coincide con los planteamientos de la OIT sobre el papel de la economía informal, como mecanismo de absorción laboral en contextos de vulnerabilidad.

Sin embargo, esta función de subsistencia entra en conflicto con los objetivos de ordenamiento territorial y control del espacio público, generando tensiones que para las políticas municipales son difíciles de resolver de manera efectiva. Pues, los datos indican que las intervenciones han privilegiado el control sobre el acompañamiento, lo que limita su capacidad para decantar en procesos de formalización sostenibles.

Lo anterior lleva a que el comercio informal deba de ser abordado más allá de un problema de incumplimiento normativo, al tratarse de una concreción de condiciones estructurales que requieren respuestas integrales. La regulación del espacio público, sin considerar las condiciones económicas y sociales de los actores involucrados, presenta tendencia a producir efectos limitados y, en algunos casos, contraproducentes.

Implicaciones para la política pública local

Se entiende entonces que, los hallazgos del estudio, tienen derivaciones relevantes para la formulación e implementación de políticas públicas en el ámbito municipal. Primero porque develan la necesidad de fortalecer la capacidad institucional, en términos de recursos y en la necesidad de coordinación interorganizacional y estabilidad en las políticas.

Después porque subrayan la importancia de incorporar mecanismos de participación efectiva, que permitan integrar a los comerciantes informales en los procesos de toma de decisiones, fortaleciendo la validez de las intervenciones y reduciendo los niveles de conflicto.

Más allá, también sugieren la necesidad de transitar hacia enfoques de gobernanza colaborativa, donde el ordenamiento del comercio se base en la articulación de intereses y en la construcción de soluciones compartidas, dejando de lado la búsqueda de control que ha habido en intervenciones previas.

En última instancia, el estudio plantea que las políticas de ordenamiento del comercio informal deben ser concebidas como parte de intervenciones más amplias de desarrollo urbano y económico, que integren dimensiones sociales, económicas e institucionales.

Cabe agregar que, la discusión permite sostener que la problemática del comercio informal, en el ámbito municipal, está lejos de ser únicamente desorden urbano o la falta de regulación, pues responde a una combinación de debilidad institucional, fragmentación organizacional y limitaciones en la gobernanza local.

Por tanto, el caso analizado confirma la tesis central del artículo: la baja efectividad de las políticas municipales es producto de deficiencias normativas y de una estructura institucional incapaz de traducir dichas normas en acciones coherentes, continuadas y legítimas en el territorio.

CONCLUSIONES

El presente estudio puede afirmar que el problema del ordenamiento del comercio informal, en el ámbito municipal, es cuestión de regulación del espacio público, así como una manifestación de las limitaciones estructurales de la acción institucional local. A partir del análisis del caso de Machala, se muestra que la existencia de marcos normativos y competencias formales es incapaz de garantizar, por sí misma, la efectividad de las políticas públicas, en tanto su implementación depende de condiciones organizacionales, operativas y relacionales que, en este caso, resultan insuficientes.

Uno de los principales hallazgos del artículo radica en la identificación de una diferenciación marcada: diseño de políticas e implementación son distintos, lo cual se expresa en la percepción generalizada de ineficacia por parte de los comerciantes informales, en la limitada capacidad de ejecución institucional y en la ausencia de resultados sostenibles en el ordenamiento del comercio. Esta distancia es un indicador de debilidad institucional, que muestra que las decisiones públicas son incompetentes para volverse cambios válidos en el territorio.

Profundizando, el estudio pone en la mesa la desunión institucional importante, caracterizada por la fragmentación de funciones de distintas dependencias municipales y la falta de coordinación interorganizacional. Esta situación limita la construcción de estrategias integrales y reduce la acción pública a intervenciones parciales, inconsistentes y, en muchos casos, reactivas. De tal forma que, la fragmentación afecta la eficiencia administrativa, a la vez que debilita la capacidad del gobierno local para actuar de manera coherente frente a fenómenos complejos.

Asistiendo al plano de la gobernanza, los resultados enuncian la existencia de un déficit de legitimidad y participación, derivado de la escasa incorporación de los comerciantes informales en los procesos de diseño e implementación de las políticas. El predominio de enfoques, centrados en el control y la regulación, sin mecanismos efectivos de diálogo y construcción conjunta, ha contribuido a consolidar relaciones conflictivas entre los actores institucionales y sociales, dificultando la sostenibilidad de las intervenciones.

Por otra parte, el análisis del contexto post COVID 19 permite observar que el comercio informal ha funcionado como un mecanismo de adaptación y subsistencia económica, lo que introduce una tensión estructural entre las necesidades de regulación urbana y las condiciones socioeconómicas de los actores involucrados. Esta tensión sin ser resuelta por las políticas municipales, que han tendido a privilegiar enfoques normativos y de control, es ineficiente para integrar las dimensiones económicas y sociales del fenómeno.

Tras todo lo dicho, el principal aporte del artículo consiste en reformular el problema del comercio informal desde una perspectiva institucional, desplazando el foco desde la informalidad, como desorden urbano, hacia la capacidad del Estado local para intervenir de manera efectiva. De tal manera que, el estudio contribuye a evidenciar que la informalidad, además de desafiar la regulación del espacio público, expone las limitaciones internas del aparato institucional encargado de gestionarla.

Considerando las implicaciones, los resultados sugieren la necesidad de avanzar hacia un fortalecimiento integral de la capacidad institucional, que incluya, aparte de la asignación de recursos, la articulación entre dependencias, la estabilidad de las políticas y el desarrollo de mecanismos de coordinación efectiva. Además, se destaca la importancia de incorporar enfoques de gobernanza participativa, que permitan integrar a los actores

informales en los procesos de toma de decisiones, favoreciendo la legitimidad y continuidad de las intervenciones.

A manera de colofón, el estudio reconoce, como limitación, su carácter localizado, al centrarse en un único caso municipal, lo que restringe la posibilidad de generalizar los resultados a otros contextos. Pese a ello, esta misma característica constituye una oportunidad para futuras investigaciones, orientadas a realizar estudios comparativos entre distintos gobiernos locales, así como a profundizar en el análisis de modelos de gobernanza, que permitan articular de manera más efectiva la regulación del comercio informal con las dinámicas económicas y sociales.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/constituciondelarepublicad-elecuador-incluyereformas-consultapopular7demayo.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/110-territorial/RO-ley-ord-territ-ro-790-sup-05-07-2016.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2023: La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo*. CEPAL.
- Gargantini, D. M. (2019). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño e implementación de políticas públicas. *Economía, Sociedad y Territorio*, 19(59), 1–23.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala. (2021). *Ordenanza que regula las actividades del comercio y de tránsito en las áreas de influencia o adyacentes a los mercados administrados por la Empresa Pública Municipal de Centros Comerciales y Camal de Machala EPMCCC-EP*. <https://www.machala.gob.ec/SIL/2021/ciu/cenco/ORDENANZA%20QUE%20REGULA%20LAS%20ACTIVIDADES%20DEL%20COMERCIO.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_ORGANIZACION_TERRITORIAL.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico* (3.ª ed.). OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2024). *Estrategia de formalización para América Latina y el Caribe 2024–2030 (FORLAC 2.0)*. OIT.
- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.
- Valarezo Quevedo, N. K. (2026). *Evaluación de la intervención de las instituciones municipales y su impacto en el ordenamiento del comercio informal post-COVID-19: Caso de estudio Machala* [Tesis doctoral].
- Vaquero, B. R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Reflexiones*, 8(2), 135–146. <https://www.redalyc.org/pdf/720/72001610.pdf>
- Villacís Laínez, C. A., Suárez Núñez, Y. F., y Güillín Llanos, X. M. (2016). Análisis de la responsabilidad social en el Ecuador. *Publicando*, 3(8), 452–466.