

# Convertir el problema de la informalidad en una oportunidad política. El ejemplo de la regulación del comercio ambulante en los centros históricos de la Ciudad de México y de Lima

CAROLINE STAMM

> Laboratorio Lab'Urba, Instituto Francés de Urbanismo. Doctora en Ordenamiento territorial y Urbanismo, Université Paris-Est (2011).

Universidad de Valparaíso  
Facultad de Arquitectura

**Márgenes**

Espacio Arte Sociedad

Convertir el problema de la informalidad en una oportunidad política. El ejemplo de la regulación del comercio ambulante en los centros históricos de la Ciudad de México y de Lima  
Diciembre 2012, Vol. 9, N° 11

pp. 136-143

ISSN 0718-4034

Recepción: Agosto 2012

Aceptación: Diciembre 2012

## RESUMEN

Anti-ícono urbano, el comercio callejero, ambulante o informal ha sido condenado por todos los actores urbanos y erradicado a través de políticas urbanas de reubicación, que lograron un consenso en la década de los noventa en el contexto de patrimonialización de los centros históricos. Sin embargo, parece insuficiente analizar estas políticas únicamente en relación a la liberación de los espacios urbanos y a la protección y puesta en escena del patrimonio. Estas acciones de las autoridades políticas buscaron también revertir las dinámicas de tolerancia y corrupción y afirmar la capacidad de gobernar de las autoridades metropolitanas y de sus ejecutivos.

## PALABRAS CLAVES

Comercio ambulante, regulación, centro histórico, Ciudad de México, Lima

*Turning the problem of informality into a political opportunity. The example of street vending regulation in the historic center of Mexico City and Lima.*

## ABSTRACT

Considered and urban anti- icon, street vending, informal or mobile has been condemned for all the urban actors and eradicated through urban policies of relocation, which reached an agreement during the 90's in the context of turning historic centers into heritage sites. However, it seems inadequate to analyze these policies only from the point of view of clearing urban spaces and the protection and implementation of heritage sites. These actions carried out by political authorities also aimed to reverse the dynamics of tolerance and corruption and support the ability to govern of the metropolitan authorities and their executives.

## KEY WORDS

Street vending, regulation, historic center, Mexico City, Lima.

*Transformer le problème de l'informalité à une opportunité politique. L'exemple de la régulation du commerce de rue dans les centres historiques de Mexique et Lime*

## RÉSUMÉ

Anti-icône urbaine, le commerce de rue, ambulant ou informel a été condamné par l'ensemble des acteurs urbains et éradiqué au moyen de politiques urbaines de relocalisation, qui ont fait consensus à partir des années 1990 dans le contexte de la patrimonialisation des centres historiques. Cependant, analyser ces politiques à la lumière uniquement de la libération des espaces urbains et de la protection et mise en scène du patrimoine semble insuffisant. Ces actions des autorités politiques ont également visé à renverser les logiques de tolérance et de corruption et à affirmer la capacité de gouverner des autorités métropolitaines et de leur exécutif.

## MOTS CLÉS

Commerce de rue, régulation, centre historique, Mexique, Lime

En el caso de América Latina, el conjunto de problemas urbanos causados por el comercio informal lo ha convertido en un *anti-ícono* urbano (Monnet, 2006). Aunque esta afirmación merece algunos matices, no hace falta decir que desde los años 1980 y 1990, el comercio ambulante ha estado en el centro de los discursos políticos y periodísticos, que no dejaron de denunciar los efectos negativos de estas actividades (Monnet, 1993; Roeber, 2006). Lejos de ser una actividad arcaica, el comercio callejero ha sido gradualmente considerado como una actividad informal, no solamente de subsistencia, sino también de acumulación y generadora de beneficios (De Soto, 1994). La conceptualización de la informalidad ha cambiado desde un sector agrupando a los excluidos del sector formal de la industria, hasta un sector rentable y elegido por los actores económicos (Maloney, 2004).

Al mismo tiempo, en el contexto específico de los centros históricos, el patrimonio se ha convertido en un referencial global en materia de comercio ambulante en los años 1980 y 1990, es decir, en una representación general alrededor de la cual se ordenan y se jerarquizan otras representaciones, como la del comercio en la calle. En este contexto, políticas de desalojo del comercio ambulante y de reubicación en centros comerciales han sido implementadas en la ciudad de México y en Lima, en la década de 1990, por parte de las autoridades que llamaremos metropolitanas<sup>1</sup>, respectivamente el Distrito Federal y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El objetivo declarado de estas políticas hacia el comercio ambulante<sup>2</sup> era desalojar los puestos de los vendedores para dejar libres los espacios públicos y, más allá, se trataba de contribuir a la producción de un centro *gentrificado* y turístico con un fuerte valor histórico y patrimonial. Sin embargo, estas acciones no se referían solamente a la imagen del centro como se suele analizar. Este artículo busca demostrar que para los gobiernos urbanos se trataba también y sobre todo de mostrar su capacidad de gobernar. A partir del estudio del actuar de los actores urbanos, se expondrá la tesis siguiente: si las actividades informales son un problema para las autoridades locales, representan también para estos mismos actores —debido a la visibilidad de la erradicación del comercio ambulante— una oportunidad de imprimir sus acciones en el espacio y en las representaciones más allá del territorio de los centros históricos.

## LAS POLÍTICAS DE REGULACIÓN DEL COMERCIO AMBULANTE EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y DE LIMA

### La década de los 90: patrimonialización de los centros históricos y cambio de paradigma

Los centros históricos son territorios emblemáticos del comercio ambulante y permiten constatar su importancia numérica, pero también política y comercial. Desde la época colonial, los conflictos entre los vendedores ambulantes y las autoridades se han cristalizado en torno al uso de los espacios públicos en los centros urbanos. Sin embargo, a partir de los años 1980, en México, y de los años 1990, en Lima, la emergencia de un nuevo discurso cultural y estético producido por diversos actores locales, nacionales e internacionales, y en particular por la UNESCO, cambiaron los términos del conflicto entre el gobierno y el comercio ambulante.

La conservación del patrimonio se convirtió en una preocupación central con la consagración de los dos centros históricos, de la Ciudad de México y de Lima, como Patrimonio Mundial de la Humanidad por la UNESCO. En las representaciones sociales, los centros son históricos, pero esta característica es paradójicamente reciente. La recalificación de los centros se basa en la construcción de un discurso y en una reconstrucción que da lugar al proceso de patrimonialización. Se trata de una reinterpretación del pasado y una selección de los monumentos que tienen más probabilidades de servir a la puesta en escena del centro histórico. El objetivo es la construcción de una identidad nacional y urbana sólida y clara (Monnet, 1993). La emergencia de los problemas de la conservación del patrimonio cuestionó los acuerdos entre las organizaciones de vendedores ambulantes y los gobiernos cambiando los términos del conflicto entre las autoridades y el comercio callejero (Bromley, 1998). Las consideraciones funcionales fueron reemplazadas por consideraciones patrimoniales. Instrumento de construcción de la identidad nacional, el consenso sobre la protección del patrimonio del centro antiguo es unánime en la ciudad, así como la necesidad de tomar medidas en contra de la venta callejera.

En México, en la década de los noventa, bajo la regencia de Manuel Camacho Solís (1988-1993), las autoridades del Distrito Federal implementaron el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular en el centro histórico de la Ciudad de México. El objetivo de este programa era eliminar a los 10.000 vendedores ambulantes de las calles del centro histórico. Veinticuatro centros comerciales fueron construidos entre 1993 y 1994, y otros tres entre 1998 y 1999 (Venustiano Carranza y Rayón I y II), para un total de 7.456 locales. La idea de las autoridades era crear infraestructuras comerciales con la forma de pasajes conectando a dos calles, a una estación de metro con una calle o a una parada de autobús con una calle. Un 90% de los centros de comercio popular fueron diseñados según este modelo. El propósito era recrear la lógica de la compra en la calle haciendo circular los flujos de peatones en los centros comerciales. Para estas mismas autoridades, los centros de comercio popular debían copiar la dinámica de la venta en la calle, porque partían de la hipótesis según la cual las compras en las calles son espontáneas o accidentales, mientras que en los mercados son planificadas.

Durante esta misma década, en Lima, durante su campaña a la alcaldía de la Municipalidad Metropolitana, el lema de Alberto Andrade (1996-2002) era *Orden, Limpieza, Seguridad y Recuperación del Centro Histórico*. Cuando llegó al poder en 1996, decidió poner en marcha su promesa de recuperación del centro histórico. El nuevo equipo municipal se dedicó a verificar a los permisos de funcionamiento de los comercios establecidos, al control de los espacios públicos a través de la reorganización de los 20.000 vendedores del centro histórico, a la creación de un servicio de Serenazgo, a la renovación de las infraestructuras y de las plazas. Veintitrés centros comerciales populares fueron construidos principalmente en zonas afuera del centro histórico, en barrios con pocos equipamientos comerciales. Si bien la política de Lima fue bastante similar en su proceso a la de México, difiere, sin embargo, en el lugar de reubicación de los vendedores ambulantes. A diferencia del centro histórico de la Ciudad de México que tenían terrenos disponibles tras el terremoto de 1985, el centro de Lima ofrecía pocas oportunidades para la construcción.

Durante los meses después de la reubicación, las calles del centro histórico de la Ciudad de México quedaron vacías de sus ambulantes. Lo mismo sucedió en Lima, donde obras de renovaciones de las calles se iniciaron de inmediato y donde el control de parte la policía impidió a los vendedores regresar a sus espacios de venta.

A diferencia de la capital peruana, donde abandonaron permanentemente las calles, con la excepción de los vendedores autorizados, la liberación de los espacios públicos fue sólo temporal en el caso de México. En realidad, muchos vendedores adoptaron estrategias de venta alternativas tales como, por ejemplo, torear —vender caminando—. En 1994, pocos meses después de entrar en los centros comerciales, que sus propios afiliados habían financiado, varias organizaciones regresaron a las vías públicas, argumentando una baja significativa en las ventas desde la reubicación y la ocupación de sus antiguos espacios de venta por nuevos vendedores informales. Muchos comerciantes desdoblaron sus actividades: una parte de la familia se quedó en el local y otra se fue a trabajar en la calle. Se instalaban en las banquetas en la mañana y la tarde en el local, o incluso una parte de la familia vendía en la calle y otra en el centro de comercio popular. A veces, convirtieron su local en almacén para guardar sus mercancías y regresaron a vender en la calle.

En el caso mexicano, todos los vendedores fueron reubicados en el centro histórico. Fue, por consiguiente, muy fácil para ellos ocupar las calles de nuevo. Incluso se podría especular que esta política contribuyó a aumentar el comercio ambulante en el centro, ya que permitió variar las estrategias de venta y tener un lugar para almacenar sus productos. En el caso de Lima, el alejamiento de los centros de comercio popular del centro histórico no facilitó el retorno en las calles. Condujo a la desconcentración de las actividades comerciales hacia los barrios periféricos sub-equipados. Sin embargo, este argumento geográfico no parece suficiente para explicar las diferencias entre las dos ciudades, ya que en Lima, algunos grupos se instalaron en terrenos a proximidad del centro.

Parece que el factor determinante ha sido la relación que tienen las organizaciones de vendedores ambulantes con el poder político (Stamm, 2008). Estas organizaciones eran mucho más fragmentadas en Lima que en México. Dicha fragmentación debilitó el poder de oposición de los vendedores ambulantes, pero fueron sobre todo el corporativismo y el clientelismo mexicano los que hicieron la diferencia. El clientelismo político existe también en Perú, pero no está relacionado con la integración de las fuerzas sociales en el aparato estatal como fue el caso de México con el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta alianza implica una cierta reciprocidad entre los representantes políticos y los vendedores ambulantes. Estos últimos, quienes tienen a veces cargos políticos, pueden movilizar a una clientela numerosa. El peso de las asociaciones de vendedores, que puede contar con varios miles de miembros, ha sido fundamental en la legitimación de su regreso en las calles y en la tolerancia de las autoridades públicas. En cambio, en Lima, Alberto Andrade estaba en una lógica diferente, creó su propio partido, Somos Lima, y trató de diferenciarse de las prácticas clientelistas.

#### **Los años 2000: entre continuidad e innovación**

Los paisajes de los centros históricos de la Ciudad de México y de Lima eran a finales de los años noventa muy distintos. Las calles de la primera estaban de nuevo llenas de puestos, mientras las de la segunda estaban vacías y controladas por la policía local. En este contexto, las iniciativas de las autoridades posteriores del Distrito Federal y de la Municipalidad Metropolitana de Lima fueron divergentes entre los dos centros históricos. En contraste con la década de 1990, las acciones públicas de los años 2000 fueron muy diferentes entre el centro histórico de la Ciudad de México y de Lima.

Por un lado, se toleraron los vendedores ambulantes, con algunas medidas localizadas de ordenamiento, hasta la política ambiciosa implementada en 2007 por el jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard (2006-2012). Esta política se caracterizó por ser en continuidad con la política de Camacho Solís, de la cual tomó parte en 1993 como funcionario. Ebrard decidió desalojar a todos los puestos del centro histórico y puso a disposición de los vendedores 36 terrenos no habilitados. La política de 2007 fue similar a la de 1993, ya que se basa sobre un consenso —en 2007, el consenso siguió siendo el carácter histórico del centro histórico, pero además se sumó la perspectiva de las festividades mexicanas por el aniversario de la Independencia y de la Revolución Mexicana de 2010—, un trabajo de negociación, a veces forzado, y reubicaciones en el perímetro del centro histórico. Sin embargo, mientras la primera había implicado una fuerte inversión pública, la segunda fue más somera. Se trató ante todo de liberar las calles y recuperar los espacios públicos. El trabajo en torno a los lugares de reubicación fue menos profundo y las organizaciones tuvieron que habilitar los terrenos. El escaso éxito de los centros de comercio popular de 1993 fue probablemente el origen de esta inversión mínima en dichos terrenos, que fueron utilizados sobre todo como herramienta de negociación.

En Lima, en la continuidad del gobierno anterior, el equipo de Luis Castañeda Lossio (2003-2010), alcalde de Lima, intentó crear un programa innovador asociando el sector privado y basado en la participación voluntaria. El programa Capitalizando es, según las autoridades, un programa piloto, que retoma sin embargo principios generales que ya se utilizaron en 1996 en Lima. La Municipalidad Metropolitana desempeña un papel de promotor apoyando a los vendedores ambulantes en sus trámites para ahorrar, agruparse, adquirir un terreno y construir un centro comercial popular.

Estas diferentes políticas estudiadas en la Ciudad de México y en Lima tienen en común el hecho de perseguir un objetivo que va más allá de la recuperación de los espacios públicos y tiene como objetivo hacer del centro histórico una vitrina<sup>3</sup> y un laboratorio de las acciones de las autoridades metropolitanas, lo que se demostrará en las siguientes secciones.

## **LOS DESAFÍOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL CENTRO HISTÓRICO**

### **La intervención de las autoridades metropolitanas en los centros históricos**

El centro histórico es una vitrina ideal para las autoridades metropolitanas. En el caso de la Ciudad de México, las autoridades del Distrito Federal tienen jurisdicción sobre todo el territorio de la entidad. Sin embargo, estas competencias no son exclusivas sobre ninguna zona de la capital, aparte del caso especial de los bosques urbanos y de los centros de transferencia modal (CETRAM). Aunque no sea estrictamente de su competencia, el centro histórico se ha convertido en la vitrina de la acción del Gobierno del Distrito Federal. Cabe señalar que, hasta 1997, el Distrito Federal fue gobernado por un regente designado por el Presidente de la República y en representación de este último. Funcionaba entonces como vitrina del gobierno federal. La democratización del Distrito Federal otorgó un gobierno elegido al sufragio universal a este territorio. Las autoridades locales volvieron a tener autonomía en las áreas centrales de las ciudades frente a las autoridades federales y del Instituto Nacional de Antropología e Historia (Melé, 1998, p. 271).

Sin embargo, el Distrito Federal está dividido en delegaciones, con autoridades elegidas por los ciudadanos y con competencia en término de gestión urbana y de los espacios públicos. El poder del Distrito Federal en el centro histórico es problemático en el caso del comercio ambulante, porque las delegaciones son competentes en esta materia, no así el Distrito Federal. Las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza otorgan los permisos para vender en la calle y se encargan de los controles a través de sus inspectores de la vía pública. En este contexto, la delegación se ha convertido en un actor importante de las acciones sobre los centros históricos en los años 2000, lo que no era el caso en 1993 durante el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular. En efecto, antes las delegaciones estaban gobernadas por delegados designados por el regente, pero son, desde la democratización del Distrito Federal, entidades autónomas. Los delegados son elegidos, llevan una política más independiente que cuando eran nombrados y su siguiente puesto dependía de sus contactos y aliados políticos dentro del partido único, el PRI.

La creación de la Autoridad del Centro Histórico en 2007 puede ser considerada como un intento de pasar por alto las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza sobre el territorio de las cuales se extiende el centro histórico de la Ciudad de México y crear a nivel del Distrito Federal una institución competente en el territorio del centro histórico. Reveló también las intenciones del Distrito Federal de tener mayor impacto en el centro. Pero el poder de esta autoridad es limitado y no logró imponerse frente a las delegaciones y a las Secretarías del Gobierno del Distrito Federal. Durante la reubicación del comercio ambulante en el año 2007, la Autoridad no tuvo un papel central. Los líderes de los vendedores ambulantes no tuvieron reuniones con los representantes de la Autoridad. La titular de la Autoridad explicó en septiembre de 2008 que la idea era coordinar e integrar las acciones de las Secretarías del Distrito Federal en el centro histórico. Sus principales logros hasta esta fecha se limitaban al seguimiento de las condiciones de seguridad, al control de los toreros, a tareas de mantenimiento de los espacios verdes y de las calles y a preparar una propuesta de modificación del plan parcial del centro histórico<sup>4</sup>.

El jefe de Gobierno del Distrito Federal tomó la iniciativa de regular la venta ambulante en el centro histórico actuando sobre las delegaciones. Estas últimas, también gobernadas por el mismo partido, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), colaboraron oficialmente con el programa, particularmente la delegación Cuauhtémoc, sobre la cual se extiende el corazón del centro histórico (el perímetro A). Sin embargo, se crearon tensiones en torno al tema de los permisos temporales de fin de año. Durante la temporada alta del comercio en la vía pública, entre noviembre y enero, las delegaciones atribuían licencias provisionales de acuerdo con el bando de 1993, que autoriza la venta en la calle durante el período de Navidad y Año Nuevo. Pero estas autorizaciones temporales son una fuente importante de ingresos para las delegaciones. Así, durante una conferencia de prensa el 12 de octubre de 2007, el delegado de la Cuauhtémoc habló sobre este tema:

*Solamente mencionar la facultad de otorgar permisos para las romerías en esta área del Centro Histórico es facultad de la delegación, pero también el Gobierno de la Ciudad lo vemos como único, existe una comisión interinstitucional, que es la que está revisando este tipo de circunstancias. Y ahora también tenemos la fortuna de coordinar las acciones con la autoridad del Centro His-*

*tórico. Y el planteamiento, la posición del gobierno de la delegación es el mismo que el Gobierno de la Ciudad. En su momento la próxima semana, si cabe, estaremos revisando este planteamiento de romerías, pero no hay nada hasta ahorita<sup>5</sup>.*

El delegado de la Cuauhtémoc recordó aquí que las licencias de fin de año están dentro de sus prerrogativas. Añadió, sin embargo, que sus decisiones eran coordinadas con las autoridades del Distrito Federal y comunes. Al contrario, la delegación Venustiano Carranza, en paralelo a la política de reubicación de los vendedores del centro histórico, autorizó la instalación de nuevas estructuras fijas para los vendedores en la vía pública en la zona de La Merced. El delegado de Venustiano Carranza hacía parte de una corriente distinta de la de Marcelo Ebrard dentro del PRD, lo que explica las contradicciones entre las dos políticas.

En el caso de Lima, el alcalde metropolitano es también el alcalde del distrito central del Cercado de Lima. A diferencia del jefe de gobierno del Distrito Federal, sus competencias son exclusivas en ese territorio. El centro histórico es el territorio de las acciones Municipalidad Metropolitana de Lima. Varias instituciones municipales tienen también poderes del casco antiguo. La institución establecida por la Ordenanza 062 de 1994 sobre el centro histórico, PROLIMA tiene también competencia para regular el comercio callejero, lo que podría generar conflictos y diferencias. Esta institución, por ejemplo, reubicó algunos vendedores ambulantes en 1996 en espacios comerciales del centro histórico mientras que la política municipal era de trasladarlos a la periferia, pero estas acciones fueron marginales.

#### **Espacialidad y visibilidad de las acciones hacia el comercio ambulante**

El desafío principal de las políticas era en primer lugar eliminar a los vendedores ambulantes de los espacios públicos centrales y, solamente en segundo lugar, resolver el problema de la informalidad de estos vendedores en una perspectiva a largo plazo.

La interdicción de vender y los desalojos se acompañaron en efecto de la búsqueda de alternativas para los vendedores ambulantes, pero estas alternativas estaban destinadas sobre todo a apoyar las negociaciones y evitar su retorno inmediato a las calles. En México, los centros de comercio popular de 1993 y los terrenos de 2007 fueron una moneda de intercambio en las negociaciones. Así, durante su primera conferencia de prensa sobre la reubicación del comercio ambulante, Marcelo Ebrard dijo que no construiría centros comerciales en el perímetro del centro histórico<sup>6</sup>. La decisión posterior de poner a disposición terrenos indica que fueron necesarios para llevar a cabo las negociaciones y asegurar el éxito del programa.

Los lugares de la reubicación no tuvieron el éxito comercial esperado en muchos casos. Los gobiernos de la Ciudad de México y de Lima trataron sin embargo de crear las condiciones para su éxito. En junio de 1993, en el medio de la implementación del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, y sólo un mes después de su inauguración, Roberto Albores Guillén declaró que el centro de comercio popular de San Antonio Abad II no funcionaba. Propuso entonces aumentar el tamaño de la parada de autobús cercano para crear flujos de peatones y obligar a los usuarios del centro histórico a pasar por el centro de comercio popular<sup>7</sup>. Campañas de publicidad se llevaron a cabo también. Del mismo modo, en 2007, el Distrito Federal hizo publicidad a los centros comerciales. Ac-

ciones de promoción de los centros de comercio popular fueron implementadas también por la Municipalidad de Lima en 1996.

Hay que reconocer que la reubicación era sólo un medio para liberar los espacios públicos. El propósito de la acción pública no era proporcionar una transición del comercio informal al comercio formal. Lorenzo Ysasi Martínez, presidente de la CANACO, declaró, un año después de la liberación de las calles del perímetro A del centro histórico de la Ciudad de México, que la reubicación del comercio ambulante había sido un gran paso adelante, pero aún quedaba por hacer entrar los vendedores en la economía formal, lo que implica el pago de impuestos, el cumplimiento del código de trabajo, etc.<sup>8</sup>. Se trató ante todo de políticas espaciales, que no tomaron en cuenta la complejidad del comercio en la vía pública. La ocupación del espacio público del centro histórico fue el motivo central de su desalojo.

Estas políticas espaciales tienen una fuerte visibilidad. Regular el comercio ambulante en el centro histórico permite a las autoridades metropolitanas mostrar física y espacialmente su acción. Los resultados pueden observarse en el paisaje urbano, ya que su traducción espacial es muy visual. La nueva imagen del centro con sus calles vacías renovadas y sin vendedores ambulantes se convierte en una representación concreta de la acción de las autoridades metropolitanas. Puede ser fotografiada y aparecer en la primera página de los periódicos locales. Los destinatarios de estas políticas públicas son, obviamente, los vendedores ambulantes, pero también y sobre todo los habitantes de la metrópoli. Pocas políticas son tan claramente visibles como la reubicación del comercio ambulante. Su visibilidad es beneficiosa para las autoridades locales. En México, una demostración de la voluntad política debe traducirse rápidamente en los espacios concretos, debido al principio de la no reelección (Melé, 1998: 278). El objetivo es la proyección del jefe de gobierno del Distrito Federal en la escena política nacional. En Perú, la corta duración de los mandatos municipales implica también la necesidad de inscribir su acción en el paisaje antes de las próximas elecciones, especialmente para el alcalde metropolitano quien es elegido por todos los habitantes de la provincia de Lima.

Las políticas de reubicación del comercio ambulante en los centros históricos son políticas de imagen. Crean imágenes cuya difusión asegura a su vez la imagen de la ciudad (Gaudin, 1993, p. 68), pero contribuyen también en la Ciudad de México y en Lima a crear otras imágenes, como la de una ciudad bien administrada y la aplicación del principio de autoridad.

## POLÍTICAS VITRINAS DE LA GOBERNABILIDAD

### El cuestionamiento de los sistemas de clientelismo y corrupción

A través de la regulación del comercio ambulante, los gobiernos metropolitanos demuestran, a los ojos de la opinión pública, integridad y se ponen al margen de las relaciones de corrupción y de clientelismo. En México, las organizaciones de vendedores ambulantes están vinculadas a los partidos políticos y constituyen una clientela política importante. Se beneficiaron durante años de la tolerancia de las autoridades locales a cambio de prácticas clientelistas y de la corrupción de funcionarios públicos. Igualmente, en Lima, los gobiernos fueron acusados de ser ineficientes y corruptos, lo que favorecía el desarrollo de la venta en la vía pública. Estas representaciones están arraigadas en la opinión pública, lo que explica el escepticismo de los ciudadanos cuando se anuncia una política de reubicación de los vendedores ambulantes.

Cuando las autoridades desalojan el comercio ambulante del centro comercial histórico, desafían las prácticas clientelistas entre las organizaciones de vendedores ambulantes y los partidos políticos. En Lima, estos vínculos no eran muy estrechos en la década del noventa. En México, sin embargo, eran muy fuertes en 1993 y en 2007. Esto significa que el gobierno del Distrito Federal en ambas fechas privilegió el beneficio de expulsar a los puestos del centro histórico al de mantener una clientela política. En 1993, el PRI estaba en el poder, pero en una mala posición en el Distrito Federal, lo que probablemente explica su cambio de estrategia. En 2007, el gobierno de Ebrard quería distinguirse de los otros gobiernos del PRD, dirigiéndose a la clase media y al sector empresarial (Silva, 2010, p. 215), no al sector popular.

Cualesquiera que sean las razones de esta elección, se trató principalmente de mostrar el rechazo de las prácticas clientelistas y proponer un modo de regulación distintos de los gobiernos que habían asignado espacios públicos para fines comerciales privados. Pero en realidad, el peso político de los vendedores ambulantes es relativo. De acuerdo con cifras del Distrito Federal, el 45% de los vendedores ambulantes del centro histórico no viven en el Distrito Federal, sino en los municipios vecinos del Estado de México (Ciudad Nezahualcóyotl, Chalco, Valle de Chalco, Ecatepec Naucalpan)<sup>9</sup>. Hay que añadir a este cuadro el hecho de que en los últimos años, hay más vendedores ambulantes de nacionalidad extranjera (Argentina, Perú, Colombia, Ecuador, Guatemala y Venezuela) en el centro histórico. Por ejemplo, los carritos que venden jugo de naranja pertenecen a una sola persona quien emplea a 80 centroamericanos para hacerlos circular<sup>10</sup>. Por lo tanto, los vendedores ambulantes del centro histórico ya no representan un apoyo político indispensable, o porque viven en el Estado de México, en poder del PRI, o porque como extranjeros no votan.

Las acciones hacia el comercio callejero cuestionan también las prácticas corruptas. En México, son los empleados de la delegación quienes frecuentan a diario a los vendedores callejeros y les atribuyen sus áreas de venta. Cada delegación cuenta con un departamento o una oficina dedicada al comercio en la vía pública, con personal de oficina e inspectores de la vía pública, que llevan a cabo los controles en las calles. La corrupción es muy frecuente en México al nivel de los inspectores de la vía pública, que a cambio de dinero toleran y permiten la presencia de vendedores o dejar pasar irregularidades. Los inspectores están en muchos casos empleados desde hace muchos años y pertenecen a los sindicatos, lo que impide o dificulta su despido.

Estos inspectores están muy familiarizados con los actores del comercio ambulante. Cuando el gobierno del Distrito Federal toma el control del centro histórico, como sucedió con los programas de 1993 y 2007, las prácticas corruptas diarias se ven replanteadas. Esto no implica que se haya eliminado la corrupción relacionada con la venta ambulante, porque se desarrolla a diferentes niveles y puede alcanzar los más altos niveles políticos. Pero muestra, sin embargo, que el gobierno no limita su acción a cambio de mordidas. Es lo mismo en Lima, donde la percepción de la sisa dejaba espacio para las prácticas de corrupción por parte de agentes de la Municipalidad Metropolitana, que desaparecieron con la prohibición de la venta en las calles.

### Vitrinas de la voluntad política y de la capacidad de actuar

Más allá de oponerse al clientelismo y la corrupción, las políticas de regulación del comercio ambulante demuestran una fuerte vo-



luntad política y, especialmente, la transición entre el inmovilismo y la acción. Las políticas hacia el comercio ambulante en los centros históricos son una vitrina para las autoridades metropolitanas y para los políticos que las encabezan. A través de ellas, se diferencian de las gestiones anteriores y muestran su eficacia y voluntad política. Por ello no es anodino si Alberto Andrade y Marcelo Ebrard han implementado estas acciones al comienzo de su mandato. La toma en mano del problema da una ilusión de eficacia política, que se ve reforzada por el uso de los medios de comunicación. Por ejemplo, Marcelo Ebrard declaró el 7 de marzo de 2007 que el corazón del centro histórico sería el final del año vacío de vendedores ambulantes *a como dé lugar*<sup>11</sup>.

El primer instrumento utilizado por los gobiernos para demostrar su capacidad de acción es fundamentar su intervención en la aplicación de leyes o reglamentos anteriores. Alberto Andrade aplicó la Ordenanza de 1994 que prohíbe el comercio ambulante en el centro histórico. Marcelo Ebrard apeló, por su parte, al bando de 1993. Se trataba de hacer cumplir la prohibición del comercio callejero en el perímetro A decidida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Es cierto que retomar textos existentes permite a los gobiernos evitar un nuevo debate sobre el comercio en la vía pública y su regulación, puesto que la aprobación de los textos sobre el comercio en la calle es a menudo difícil. Sin embargo, utilizar estos textos tiene también como objetivo principal demostrar la capacidad del gobierno para hacer cumplir las leyes vigentes. El 7 de marzo, Ebrard recordó entonces la existencia del bando de 1993, que él mismo había aplicado en los noventa, y la necesidad de hacer cumplir nuevamente la ley<sup>12</sup>. El tema de la eficiencia está en juego aquí, como lo fue en Lima en 1996.

El segundo instrumento es el uso de fechas límites. Aquellas sirven para mostrar la determinación de las autoridades metropolitanas. Su uso es interesante. Ya en 1992, el regente había anunciado que un año más tarde, a finales de agosto de 1993, los vendedores ambulantes habrían dejado los espacios públicos. En una audiencia en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 10 de junio de 1993, el diputado Ramón Jiménez López criticó a Roberto Albores por la falta de objetividad del plazo propuesto. Roberto Albores respondió:

*Sin duda el dar fechas es riesgoso, pero las fechas comprometen; las fechas, tenga usted la plena seguridad, se han proporcionado en términos de convicción para redoblar el trabajo, (...) y para salir adelante en los compromisos. Si no hay fechas, se pueden relajar los tiempos y hay 20 mil argumentos para que las fechas se prolonguen*<sup>13</sup>.

La fecha del 12 de octubre establecida por Marcelo Ebrard persiguió este mismo objetivo. Pero no se dirigía sólo al público. Asimismo, el objetivo era poner un ultimátum a los vendedores ambulantes a través de una declaración pública. El uso de los medios de comunicación como testigos de los términos de la reubicación había sido ampliamente utilizado en Lima durante la implementación de la política de Alberto Andrade. Cada negociación con un grupo de vendedores ambulantes dio lugar a una declaración a la prensa indicando las fechas acordadas por las dos partes. Estas fechas también daban legitimidad al uso de la fuerza para desalojar los vendedores ambulantes, en caso del no respeto de aquellas.

El tercer instrumento es entonces el uso de la fuerza. Las autoridades en México en 1993 y 2007 y en Lima en 1996 previeron refuerzos policiales para desalojar a los vendedores ambulantes

por la fuerza si fuera necesario. La fuerza fue utilizada en Lima en 1996, por ejemplo durante el desalojo de los vendedores del Jirón de La Unión. Su uso demostró la aplicación del principio de autoridad por parte de la Municipalidad Metropolitana. En México, los acuerdos fueron respetados por las organizaciones de vendedores ambulantes y los refuerzos policiales no tuvieron que intervenir. La ausencia de enfrentamientos violentos fue también valorada. Eso comprobó la capacidad del gobierno para gobernar y resolver problemas complejos a través del diálogo y la negociación. La negociación tuvo un papel central para regular las relaciones entre los vendedores ambulantes y los poderes públicos. Técnicas menos consensuadas, como la intimidación y las amenazas, sin embargo, fueron utilizadas para hacer avanzar las negociaciones.

Las acciones en contra del comercio en la calle son por lo tanto vitrinas de la capacidad de actuar de las autoridades metropolitanas. Es por esta razón que Alberto Andrade puso en marcha su política al comienzo de su primer mandato en el ayuntamiento. Marcelo Ebrard hizo lo mismo. La estrategia del equipo de Alberto Andrade era, de hecho, reestructurar la capital desde su centro. Uno de sus concejales escribió lo siguiente:

*(La) idea fuerza es que la reestructuración y el rescate de la capital de la metrópoli podría iniciarse desde el centro. El mensaje que es capaz de producir el centro histórico en los ciudadanos tiene un impacto insustituible en la conciencia urbana. La ingobernabilidad de la ciudad tenía en el centro histórico su mayor evidencia; la vulnerabilidad de la autoridad metropolitana en el centro histórico hacía imposible el ejercicio cabal y respetado de cualquier competencia urbana en el resto de la ciudad. Por lo tanto, recomponer la gobernabilidad en la ciudad pasaba por la recuperación de esta tierra de nadie en la que se había convertido el centro histórico* (Ruiz de Somocurcio, 1999: 33).

Este texto expresa claramente el interés de actuar en un primer momento en el centro histórico antes de interesarse en otros espacios de competencia metropolitana. Ordenar el centro histórico es una prueba de gobernabilidad, es decir, de la capacidad de gobernar de las autoridades metropolitanas, considerando además que las imágenes del centro histórico circulan por toda la ciudad.

La estrategia empleada por Marcelo Ebrard fue muy similar. En la conferencia de prensa del 12 de octubre, declaró estar satisfecho con su acción por dos razones: en primer lugar, porque el centro histórico estaría listo para el Bicentenario y, en segundo lugar, porque no hubo violencia o enfrentamiento durante la liberación de las calles. Agregó:

*(Eso) nos da mucha confianza en que otros objetivos muy importantes para la ciudad, que son igualmente de complicados, los vamos a poder sacar adelante; si pudimos con el Centro Histórico, podremos con otros problemas*<sup>14</sup>.

Resolver el problema de la venta ambulante es por lo tanto una prueba de la capacidad de las autoridades metropolitanas para tratar otros problemas urbanos. El éxito de la expulsión de los vendedores ambulantes del centro histórico implica un mensaje muy fuerte de parte de Ebrard sobre su eficacia y capacidad de gestión. El centro cristaliza los conflictos sociales y el comercio callejero es uno de los ejemplos más extremos dado los conflictos violentos que engendra y la reputación de las organizaciones de vendedores ambulantes, comparadas con frecuencia a mafias.

Las políticas de reubicación del comercio ambulante serían así acciones claves de la gestión urbana local en la Ciudad de México y en Lima. Se trata de acciones emblemáticas de la capacidad de dialogar y negociar, pero también de lograr los objetivos del gobierno. Permitieron a las personalidades políticas ambiciosas a la cabeza de las dos ciudades de mostrar sus logros. El centro histórico, por su valor para todos los ciudadanos, ya sea histórico, patrimonio, comercial u otro, fue el escenario ideal. Si Camacho Solís no ha sido finalmente elegido por su partido para ser candidato a la presidencia, Andrade, por su parte, fue reelegido alcalde de Lima para un segundo mandato y se lanzó a la candidatura presidencial de Perú en 2000. Castañeda Lossio también probó su suerte en las elecciones presidenciales de 2011.

Estas políticas están consideradas como contribuciones positivas al ambiente urbano. Para los gobiernos y los políticos, son políticas de bajo costo financiero, pero de gran impacto (Jones y Varley, 1994, p. 27). La popularidad de Marcelo Ebrard aumentó con la eliminación de los puestos de venta de centro. En una encuesta realizada en diciembre de 2007 por el diario Reforma<sup>15</sup>, el jefe de gobierno del Distrito Federal tenía la mayor tasa de apoyo de su mandato. El retiro de los vendedores del centro histórico fue identificado como el mayor logro del gobierno local (37%), seguida por la expropiación de los inmuebles ocupados por el crimen organizado en Tepito e Iztapalapa (22%) y la extensión de las líneas de Metrobus (19%).

## CONCLUSIÓN

Desde el final de la crisis económica de la década de los ochenta, la regulación del comercio ambulante es un tema políticamente interesante por ser ampliamente criticado por su impacto en lo urbano (congestión, residuos, delincuencia...), pero también por sus vínculos con los partidos políticos y la corrupción que genera. Erradicar la venta ambulante se refiere a un conjunto de referentes asociados con la capacidad de gobernar.

Por lo tanto, estamos de acuerdo con Coulomb (2001: 90) cuando concluye que el punto en común de gestión pública de los centros históricos es el hecho de que la proyección política de su éxito (o el fracaso), adquiere una dimensión que parece ir más allá del tamaño (espacial, social y económico) que mantienen los espacios en relación con la ciudad en su conjunto. La gestión de los centros históricos tiende a convertirse en *vitrina de la gobernabilidad de una ciudad*.

Se puede incluso ir más lejos al decir que las acciones sobre los centros históricos son ellas también vitrinas de la capacidad de gobernar de las autoridades metropolitanas local, nacional e internacionalmente. Los gobiernos metropolitanos actúan hacia el comercio ambulante implementando grandes políticas mediáticas. La regulación de las actividades informales en los centros históricos permite a estas personalidades ambiciosas realizar acciones visibles a escala de la ciudad y del país.

## NOTAS

1 Aunque la metrópoli se extiende geográficamente más allá del límite del territorio del Distrito Federal, en el caso de la Ciudad de México, y de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el caso de Lima.

2 En este artículo, utilizaremos indistintamente los términos comercio en la vía pública, callejero y ambulante. Las tres expresiones se refieren a las actividades de venta en la calle por medio de un puesto fijo, semi-fijo, móvil o sin puesto.

3 El término vitrina es utilizado en su sentido primero como un espacio visible desde afuera y especialmente ordenado para presentar productos e incitar los transeúntes a entrar en la tienda.

4 Seminario El Centro Histórico de la Ciudad de México: ordenamiento, conservación y revitalización, Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, 10 de septiembre 2008.

5 Conferencia de prensa del 12 de octubre 2007 del Secretario de gobierno del Distrito Federal, José Ángel Ávila Pérez, del Secretario de seguridad pública, José Ortega Cuevas, de la Autoridad del centro histórico, Alejandra Moreno Toscano et del delegado de la delegación Cuauhtémoc, José Luis Muñoz Soria.

6 Se compromete Ebrard a retirar ambulantes del Centro este año, La Jornada, 7 de marzo 2007.

7 Diarios de los debates, Asamblea Representativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario, segundo año, 1993, número 15.

8 Seminario El Centro Histórico de la Ciudad de México: ordenamiento, conservación y revitalización, Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, 10 de septiembre 2008.

9 En calles del Centro: contrabando, mercancía robada y hasta polleros, La Jornada, 19 de marzo 2007.

10 *Ibíd.*

11 Se compromete Ebrard a retirar ambulantes del Centro este año, La Jornada, 7 de marzo 2007.

12 *Ibíd.*

13 Diarios de los debates, Asamblea Representativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario, segundo año, 1993, número 15, p. 28.

14 Discurso de Marcelo Ebrard durante la entrega del acta notariada de recuperación del centro histórico, 12 de octubre 2007.

15 Encuesta Cierra Ebrard el año en alza, publicada el 7 de diciembre 2007 en Reforma y citada en Silva (2010: 213).

## BIBLIOGRAFÍA

BROMLEY, R. (1998). "Informal Commerce: Expansion and Exclusion in the Historic Centre of the Latin American City". *International Journal of Urban Studies*, junio, N° 2.

COULOMB, R. (2001). "Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe. En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad". CARRION F. (ed.), *La Ciudad Construida*, Ecuador: FLACSO, pp. 77-95.

DE SOTO, H. (1994). *L'autre sentier : la révolution informelle dans le tiers monde*. París: La Découverte.

GAUDIN, J-P. (1993). *Les nouvelles politiques urbaines*. Coll. *Que sais-je*. París: PUF.

JONES, G.A. & VARLEY, A. (1994). "The Contest for the City Centre: Street Traders versus Buildings". *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 13, pp. 27-44.

MALONEY, W. (2004). "Informality Revisited". *World Development*, Vol. 32, N° 7, pp. 1159-1178.

MELE, P. (1998). *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*. Paris: Editions de l'IHEAL.

MONNET, J. (1993). *La ville et son double. La parabole de Mexico*. Coll. Essais et Recherches. Paris: Nathan.

———. (2006). "Le commerce de rue, ambulant ou informel et ses rapports avec la métropolisation: une ébauche de modélisation". *Autrepart*, N° 39, pp. 93-109.

ROEVER, S. (2006). *Street Trade in Latin America: Demographic Trends, Legal Issues, and Vending Organizations in Six Cities*. Paper prepared for the WIEGO Urban Policies Programme.

SILVA, D. (2010). "Comercio ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México (1990-2007)". *Revista Mexicana de Sociología*, 72, N° 2, pp. 195-224.

STAMM, C. (2008). "Comercio de rue et politiques publiques dans les centres historiques. Expulsion, relocalisation et résistances à Mexico et Lima". *Autrepart*, N° 45, pp. 91-104.

>