EDICIONES COMPLUTENSE

Sociología del Trabajo
ISSN-e: 2603-9710

ARTÍCULOS

Alcances y contradicciones de las políticas de "formalización" de los vendedores ambulantes en la ciudad de Lima

Carmen Vildoso Chirinos
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú ✉

https://dx.doi.org/10.5209/stra.96331 Recibido: 28/11/2024

ES **Resumen:** El estudio se propone mostrar lo complejo que resulta la propuesta de la transición de la informalidad a la formalidad. Se estudia el caso de los vendedores ambulantes, que son caracterizados como informales en varios sentidos, incluyendo la dimensión del empleo y la de ocupantes de espacios públicos. Se analiza la realidad de los vendedores ambulantes de la ciudad de Lima y las políticas desplegadas por las administraciones municipales especialmente en el ámbito del Centro Histórico y áreas aledañas a lo largo de las últimas décadas. Se ha revisado la literatura académica sobre este sector, así como archivos y documentos de la municipalidad de Lima; igualmente se ha realizado un trabajo de observación en el terreno durante los años 2021-2023. Se identifican los límites de las políticas municipales que apuntan a que los ambulantes dejen las calles, eventualmente planteando como objetivo lograr su formalización.
Palabras clave: comercio ambulatorio, espacios públicos, formalización, gobiernos locales.

ENG Scope and contradictions of the policies of "formalization" of street vendors in the city of Lima

Abstract: The study aims to show the complexity of the proposed transition from informality to formality. The case of street vendors is studied, who are characterized as informal in several senses, including the dimension of employment and that of occupants of public spaces. It analyzes the reality of street vendors in the city of Lima and the policies deployed by municipal administrations, especially in the Historic Center and surrounding areas over the last decades. Academic literature on this sector has been reviewed, as well as archives and documents of the municipality of Lima; likewise, field observation work has been carried out during the years 2021-2023. We identified the limits of municipal policies aimed at getting street vendors to leave the streets, eventually setting as an objective to achieve their formalization.
Keywords: Street vendors, public spaces, formalization, local governments.

Sumario: 1. La calle como espacio de trabajo. Informalidad laboral y comercio ambulatorio. 2. El discurso formalizador como alternativa de política para el comercio ambulatorio. 3. Conclusiones. Bibliografía.

Cómo citar: Vildoso Chirinos, C. (2024). Alcances y contradicciones de las políticas de "formalización" de los vendedores ambulantes en la ciudad de Lima. *Sociología del trabajo* 105 (2024) 83-94. https://dx.doi.org/10.5209/stra.96331

La economía informal concentra preocupaciones desde diversas perspectivas, sea como manifestación de problemas de desarrollo, de gobernanza e institucionalidad, así como de un serio déficit de empleo decente. Dos décadas y más han transcurrido desde que la OIT –en la Conferencia Internacional del Trabajo del 2002- aprobó un informe sobre el trabajo decente y la economía informal, asunto que venía abordando con anterioridad bajo la denominación de sector no estructurado. El 2015 la Conferencia adoptó la Resolución 204-2015 OIT, conocida como la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, que despertó expectativas y se convirtió en un referente para algunas organizaciones de trabajadores autoempleados. Metas relativas a la formalización del empleo aparecen en las políticas públicas en diversos países, vinculadas a los objetivos de crecimiento económico y trabajo decente. La viabilidad de

estas orientaciones y propósitos, sin embargo, es complicada, especialmente cuando la mirada aterriza en grupos de trabajadores que se encuentran en situaciones caracterizadas por una doble o triple informalidad. El comercio ambulatorio es una de las actividades en que esta suerte de entrampamiento puede observarse, tal como ocurre en Lima, entre otras ciudades latinoamericanas.

El presente artículo presenta algunas ideas y hallazgos provenientes de una investigación realizada en los últimos años respecto al comercio ambulatorio en ámbitos de influencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima, a partir de preguntas tales como: ¿en qué medida los trabajadores autoempleados, específicamente los vendedores ambulantes de Lima, aspiran a participar de la transición de la informalidad a la formalidad? ¿qué se entiende, qué entienden ellos y qué entienden las municipalidades, por esta transición?, ¿qué relación existe entre la formalización del comercio ambulatorio –que forma parte de la agenda de las municipalidades- y la transición a la que se refiere la Resolución 204 de la OIT? Lo que ha implicado posicionarse en un campo de intersección entre la sociología del trabajo y los estudios urbanos, tomando en cuenta aportes de la sociología, la geografía, la arquitectura y la planificación urbana, partiendo de que el trabajo es una actividad situada en el espacio, en este caso en un espacio que es objeto de conflicto.

El texto se divide en dos partes, la primera de las cuales presenta una serie de reflexiones respecto a los temas de informalidad, comercio ambulatorio y trabajo como práctica situada en un territorio, a partir de la revisión de la bibliografía disponible, sobre todo en América Latina, mientras que la segunda parte se concentra en el caso de Lima, en particular del Cercado de Lima, que es el ámbito en el que se ubica el centro de la ciudad. Siendo un trabajo académico, se nutre también de una experiencia de gestión desde la Gerencia de Desarrollo Económico de la respectiva municipalidad, durante el período 2011-2014.

1. La calle como espacio de trabajo. Informalidad laboral y comercio ambulatorio

1.1. Una sociedad con “exceso de informalidad”

Las tasas de informalidad laboral en América Latina y el Caribe se sitúan dentro de un rango bastante amplio, que va entre 24.2 % (Uruguay) y 78.7 % (Honduras), según la ronda 2018/2019 del Barómetro de las Américas o entre 23.9 % y 82.6 % para los mismos países, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), citados por Baker et al (2020). Cerca de Honduras se ubican otros países centroamericanos, así como Bolivia que llega a 80.7 % según la OIT. Chile es el país con la tasa de informalidad más baja. Entre esos extremos se ubican Ecuador (73,6 %), México (65,9 %), Perú (68,9 %), Colombia (62,1 %), Argentina (48,1 %) y Brasil (45,0 %) (Baker et al 2020). En términos de PBI per cápita, Perú se ubica entre Brasil y Colombia, por lo que se asume que el Perú tiene un nivel de empleo informal que resulta excesivo para su economía.

Las estadísticas de los distintos países no emplean definiciones plenamente equivalentes, pero si lo suficiente para ser comparables. Lo sustancial es que el empleo informal incluye todo trabajo remunerado que no está registrado, regulado o protegido por marcos normativos, así como el trabajo no remunerado que se realiza en una unidad productiva que genera ingresos. En el caso peruano, la informalidad laboral se mide, en términos estadísticos, abarcando a (i) Los empleadores y trabajadores independientes cuya unidad productiva pertenece al sector informal (esto es, no registradas en el sistema de administración tributaria), ii) Los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador, iii) Los trabajadores familiares no remunerados (TFNR) ya sea que se hallen dentro o fuera del sector informal.

Los países con menores tasas de informalidad en América Latina son también aquellos con mayores porcentajes de empleo asalariado, por encima de 70 por ciento. Bolivia, con sólo 31% de trabajadores asalariados es uno de los países con mayor nivel de informalidad. En estos países, el autoempleo es particularmente importante y, dentro de este contingente, se encuentran los vendedores ambulantes. En el Perú, los trabajadores asalariados representan el 48% del total de la PEA ocupada; casi la mitad de ellos trabajan en condiciones de informalidad, en micro y pequeñas empresas (INEI 2022).

La configuración de un mercado de trabajo que deja al margen a más de la mitad de la población económicamente activa es una realidad que fue analizada por Verdera (1989) comparando cifras de los censos de 1972 y 1981. Aun cuando el número de trabajadores asalariados aumentaba, su participación relativa disminuía debido al crecimiento de la población trabajadora, sobre todo en las principales ciudades a las que acudían masivamente los migrantes del interior del país. La lentitud del proceso de formación de trabajo asalariado propia de una estructura que combinaba distintos regímenes de producción (asalariado, mercantil, de autosubsistencia) se ha mantenido en un contexto en el que esa combinación –con ciertas variantes- persiste y en el que la expansión del capitalismo no genera eslabonamientos ni sinergias entre empresas de distinto tamaño de modo que los pequeños negocios proliferan y se reproducen con una alta tasa de mortalidad. Los empleos asalariados que generan resultan ser una experiencia útil de inserción al mundo laboral pero poco atractivos como para retener a quienes buscan mejores condiciones.

En América Latina existen distintos vectores de exclusión que contribuyen a restar oportunidades de participar del mercado de trabajo y/o de acceder a empleos formales. La lengua, el origen étnico-racial, la residencia, el género, la educación, entre otros, son vectores de exclusión (Figueroa et al 1996) que, en el Perú, afectan a quienes no tienen al español como lengua materna, han nacido y crecido en zonas rurales o semi rurales, a las mujeres, a quienes no han terminado los estudios básicos o los han realizado en escuelas pobres. Son componentes de lo que la CEPAL (2016) define como la matriz de la desigualdad, que considera también la cuestión de la edad. Es así que la mayor probabilidad de encontrarse en situación de empleo informal, se concentra en los extremos del curso de vida, es decir, entre los jóvenes y entre los adultos mayores.

El ámbito del mercado de trabajo y lo que queda en sus márgenes, así como los campos del trabajo formal e informal no son comportamientos estancos. Las trayectorias laborales de hombres y mujeres incluyen, en mayor o menor medida, transiciones y situaciones hibridas entre unos y otros, marcadas por la división sexual del trabajo, la discriminación étnica, las dinámicas y oportunidades diferenciadas según los territorios, y las políticas públicas.

La mayor parte de empleos informales en el Perú corresponden a trabajadores por cuenta propia y, en menor medida, a trabajadores familiares no remunerados. La inmensa mayoría de éstos y casi un tercio de los trabajadores por cuenta propia están inmersos en la pequeña agricultura familiar y la producción mercantil, que guardan escasa articulación con la economía capitalista predominante en la economía y se desarrollan en localidades en las que el Estado está escasamente presente.

A las diversas formas de informalidad laboral cuyas raíces se encuentran en una economía caracterizada por la heterogeneidad estructural, se suman nuevas formas que provienen de la economía de las plataformas que incorpora a miles de personas, especialmente jóvenes a trabajos como repartidores, difuminando la relación laboral, así como las que se establecen bajo modalidades de contratación sumamente precarias, tales como los *call centers.*

Finalmente, las explicaciones relativas al mercado de trabajo requieren integrarse dentro de un enfoque más amplio que incorpore la dimensión institucional y otras dinámicas sociales. La persistencia de la informalidad laboral e inclusive su muy limitada reducción durante los períodos de mayor crecimiento económico –en la primera década del presente siglo- no se entienden al margen de un proceso de debilitamiento del Estado y la afirmación de una cultura de la transgresión, que han dado lugar a un panorama de convivencia entre tres socioeconomías: formal, informal e ilegal (Durand 2007). En consecuencia, el acceso a los servicios y a las oportunidades sociales que contribuirían a participar en mejores condiciones en el mundo del trabajo resultan afectados.

1.2. Crisis sucesivas y autoempleo

Al 2020, en el Perú, el 38.2% de la población ocupada trabaja en forma independiente, la mayoría en condiciones de alta vulnerabilidad. Diversos procesos y sucesivas crisis han contribuido a esta situación. Desde los años cuarenta y cincuenta hubo un sostenido proceso migratorio de la sierra a la costa y particularmente hacia la capital. Lima creció a una tasa de 5.7% entre 1961 y 1972. La reforma agraria en los setenta, los desplazamientos de la población víctima del conflicto armado contribuyeron a nuevos flujos migratorios. Entre los países de América Latina con una transición urbana que se considera plena (donde más del 70% y menos del 80% de la población reside en áreas urbanas), durante el período 1970-2000, Lima es la ciudad que ha concentrado mayor población respecto a la población total nacional: de 39 a 40%, mientras que en Brasil, Colombia y México dicha concentración llegó a 13%, 20% y 25% al 2000 respectivamente (NNUU-CEPAL 2009).

Durante las décadas del ochenta y noventa asistimos a la crisis de la deuda, la hiperinflación, el ajuste económico y la abrupta liberalización de la economía impuesto por el Presidente Fujimori, así como a la reducción del salario real y el incremento de la pobreza. En medio de la insolvencia financiera que redujo la capacidad de importar máquinas e insumos necesarios para la marcha normal de la industria, el Perú sufrió un proceso de desindustrialización, cuya etapa más crítica ocurrió entre 1989 y 1993 (Seminario 1998). Este es el contexto en que crece el empleo informal. Aunque en la segunda mitad de los años noventa y primeros años de la década siguiente la economía se estabilizó y hubo períodos de crecimiento, será bajo condiciones de extendido empleo precario, de modo que, si bien los ingresos se recuperan, predominan los contratos de corto plazo, la subcontratación, la dificultad para el funcionamiento de los sindicatos, mermando todo ello las capacidades de ahorro de la población.

En el Perú, el notorio incremento del trabajo por cuenta propia durante los años ochenta y noventa fue, en cierta medida, aplaudido como evidencia de la creatividad y capacidad de resistencia frente a la crisis, en el contexto de una sociedad en la que no existe seguro de desempleo. Más aún, por analistas como Hernando de Soto fue destacado como ejemplo de la actitud emprendedora de quienes no requerían del Estado salvo para que éste redujese las vallas regulatorias y les diera un empuje mediante la simplificación administrativa. Se dejaba de lado que el emprendedor capaz de jugar un papel vital para el desarrollo es aquel innovador, que logra una nueva combinación de factores de producción, capacidad ésta que no obedece sólo a rasgos de la personalidad, sino que se cultiva a partir de una educación y entornos favorables y dinámicos, según explica Schumpeter (Villarán 2024). En tanto, de acuerdo al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2022), seis de cada diez trabajadores independientes lo son de manera involuntaria.

1.3. La doble y triple informalidad: el comercio ambulatorio

Los distintos grupos de personas –empleadores y trabajadores- que se desenvuelven en la economía informal participan de una, dos o hasta tres tipos de informalidad: laboral, tributaria y relativa al lugar de trabajo.

Para muchos abogados laboralistas la informalidad en el empleo se da cuando “existe una regulación laboral a ser cumplida [de modo que comprende solamente a] todos aquellos que laboran en relación de dependencia con un empleador” (Cuadros 2024). Esta es una perspectiva sumamente limitada. La pregunta respecto a la afiliación a un sistema de pensiones es clave para reconocer una situación de informalidad laboral; esto es, si el mismo trabajador o el empleador realiza contribuciones para la pensión o jubilación. De modo que los trabajadores por cuenta propia o autoempleados claramente se encuentran en una situación de empleo informal. Un derecho del trabajo que ampara sólo a quienes están en relación de dependencia

cierra los ojos frente al abanico de situaciones laborales que difieren de la típica relación salarial, en particular ante el amplio conjunto de los trabajadores que se ganan el sustento por cuenta propia, siendo necesario un enfoque más amplio para que recupere plenamente su razón de ser (Rodríguez-Piñero 2019) de modo que, según De la Garza (2012) aborde ya no sólo las relaciones laborales sino las relaciones sociales de producción.

Los trabajadores independientes, vendedores ambulantes incluidos, están al frente de unidades productivas no registradas en el sistema de administración tributaria. Los conductores de pequeños negocios tienen más posibilidades de acceder al sistema tributario cuando se crean registros especiales para ampliar la cobertura, simplificando registros y procedimientos. Aun así, muchos conductores de microempresas llegan a inscribirse en los respectivos registros, pero sus aportes son irregulares.

No puede haber formalidad laboral sin que la unidad productiva se formalice desde el punto de vista tributario. Pero el cumplimiento con el pago de impuestos no conlleva de por sí el cumplimiento de las normas laborales.

A propósito de los vendedores ambulantes, interesa más aún el tercer tipo de informalidad, concerniente al incumplimiento de las normas emitidas por los gobiernos locales, la que se presenta cuando el comercio de calle –ferias, comercio ambulatorio- funciona sin autorización del municipio, muchas veces en lugares donde esté está prohibido.

Es así que los vendedores ambulantes se encuentran envueltos en varias capas o condiciones de informalidad: en primer lugar, abierta y conflictivamente, al ocupar el espacio público, del mismo modo, en tanto no pagan tributos en relación con las ventas que realizan (si bien en algunos lugares efectúan algún pago al municipio, éste no tiene que ver con las ventas sino con el espacio que ocupan), y, en tercer lugar, en tanto autoempleados desprovistos de protección social.

1.4. El trabajo, una actividad situada en el espacio

Toda actividad laboral se desenvuelve en algún lugar que puede ser una fábrica, un mercado, el hogar, una mina, el mar o el campo; puede tratarse de un ámbito cerrado o un ámbito abierto, un espacio anclado en un determinado territorio o –más recientemente- un espacio virtual. A lo largo del siglo pasado, un amplio número de estudios de sociología del trabajo ha girado en torno a movimientos que se organizaban al interior de la fábrica o alrededor de ella, así como en las grandes organizaciones. Ello no es casual, según Giddens (1995), el ambiente creado para la manufactura es la sede dominante en el capitalismo, lo que habrá de redefinirse en diversos sentidos con el despliegue de la sociedad de la información. En América Latina, especialmente en los países en los que la exportación de materias primas constituía el eje de la economía, los escenarios privilegiados por los estudiosos de la sociología del trabajo serán las minas y/o los puertos. La deslocalización del trabajo que llevó a desplazar procesos industriales hacia países del Sur en los años setenta-ochenta es una muestra de la cambiante geografia del capitalismo. El trabajo a domicilio que en cierta época era casi sinónimo de producción artesanal, en la actualidad con frecuencia sirve a cadenas globales de producción en las que el vínculo laboral queda invisibilizado.

La calle es igualmente un lugar de trabajo. Algunos, como los taxistas o los repartidores a domicilio, la recorren, movilizándose permanentemente. Los comerciantes de calle o vendedores ambulantes, especialmente aquellos que ocupan o pretenden ocupar un lugar fijo, a partir de su práctica laboral, reivindican al mismo tiempo el derecho al trabajo y el derecho a la ciudad. De acuerdo a Lefebvre (1978), este refiere al derecho a la vida urbana, a una vida urbana renovada, que genera espacios de encuentro, contrarios a prácticas de segregación que –en la confrontación entre los distintos intereses por el uso del espacio- tienden a aparecer bajo distintas formas. Siendo la calle un espacio público, constituye un escenario en el que se pone a prueba la capacidad de convivencia social, en donde hay competencia por la apropiación de espacios y desencuentros entre visiones distintas de lo que se considera deseable y aceptable para la ciudad y sus habitantes. Los ambulantes defienden su derecho a la ciudad entendido como la posibilidad de usar el espacio público para trabajar, lo que en muchos casos implica un conflicto con otros actores –residentes, empresarios- y tensiones con los gobiernos locales que asumen como prioridad el mantenimiento del orden urbano y que reciben la presión de los contribuyentes locales en el sentido de evitar una sobre determinación en el uso de un espacio por parte de ciertos sectores en desmedro de otros.

Los vendedores ambulantes se concentran sobre todo en espacios mediana y altamente concurridos. Su existencia es la otra cara y el complemento de un comprador en tránsito. El geógrafo francés Jerome Monnet, quien ha estudiado prácticas de movilidad e imaginarios urbanos, reconoce tres lógicas de organización geográfica del comercio: una en la que el vendedor llega hasta donde se encuentra el consumidor (lógica de proximidad), otra en la que el consumidor va hacia donde se concentran los vendedores (lógica de centralidad) y una lógica de movilidad en la que el mismo consumidor es ambulante (Monnet 2005: 6), es decir, alguien que se encuentra en tránsito. Este perfil de comprador resulta más frecuente cuando se trata de un trabajador o trabajadora cuya jornada –incluyendo el tiempo requerido para desplazarse del hogar a su centro de labores- se extiende largamente debido a la precariedad y los bajos ingresos. Paraderos y plazas que funcionan como puntos de intercambio entre una movilidad y otra son propicios para la compra a mitad de camino. Los vendedores ambulantes cumplen una función social abasteciendo sobre todo a población de bajos ingresos, tanto en las zonas populares como en zonas centrales de la ciudad. Ofrecen productos a bajos precios y en las cantidades que las personas de menores ingresos requieren, estando prestos para regatear los precios, una cuestión vital en la relación entre vendedor y comprador en el mundo popular. Los precios y la capacidad de pago varían en los diversos barrios de la ciudad. En un mismo distrito y entre

distritos, los precios de los productos (así como los tamaños y formas de presentación) oscilan siendo así que dentro de la población trabajadora hay también diferencias en cuanto a capacidad de consumo, no sólo porque existen diferencias de ingresos a nivel individual sino sobre todo a nivel familiar, dependiendo del número de proveedores y de otros factores relacionados con la estructura de gastos (salud, transporte, educación, etc.)

En aquellos espacios en los que se producen las mayores aglomeraciones de vendedores ambulantes se constituyen sistemas de actores entre los que se establecen relaciones variadas, dependiendo de la rentabilidad económica de las actividades que tienen lugar en las respectivas calles, del tipo de actividad económica que se realiza en los establecimientos aledaños (con los cuales pueden generarse relaciones de competencia o de complementación) y de la naturaleza de los territorios (por ejemplo, de si son predominantemente residenciales con áreas comerciales relativamente concentradas a su interior o de si son esencialmente comerciales),. Asimismo, de si quienes practican la venta ambulatoria son principalmente vecinos del lugar o si vienen de otras localidades. Igualmente, del valor simbólico de dichos espacios, de lo que éstos representan para el imaginario urbano o el imaginario que las autoridades quieren proponer.

1.5. Del oficio y las vidas de los vendedores ambulantes

La inmensa mayoría de vendedores ambulantes son trabajadores por cuenta propia, aunque algunos constituyen fuerza de venta informal y temporal de grandes empresas. Su bien más preciado es el lugar que han conseguido para vender. No les pertenece en sentido estricto, más bien se han apropiado de él en el sentido de que lo han hecho suyo a base de la persistencia. Además del espacio físico, eso significa haber interiorizado información respecto a los desplazamientos de las personas, en primer lugar, de los potenciales compradores, así como de otros usuarios del espacio y de quienes quisieran desalojarlos de él. Ese lugar puede ser fijo, abarcando uno, dos o tres metros de la calle, si su presencia es relativa o plenamente tolerada, o una, dos o más calles a lo largo de las cuales transitan cotidianamente. Cuentan con un mobiliario o equipo adaptado a esas circunstancias, desde un kiosco que puede permanecer fijo, un mueble con ruedas que sacan de algún depósito cercano al inicio de la jornada y guardan al final del día, o un simple plástico, pedazo de tela o cartón en la que despliegan la mercadería y que pueden envolver rápidamente si los fiscalizadores municipales los obligan a retirarse. Los que transitan permanente llevan algún bolso o maletín en el que cargan los productos, que ofrecen cada vez que es posible y oportuno. Otros se movilizan a lo largo de varios distritos con carretillas, con frutas, por ejemplo, concentrándose por momentos ahí donde el tráfico lo permite.

Los ambulantes se caracterizan por su aversión al riesgo, que tratan de atenuar multiplicando su presencia en el espacio a través de la ocupación de varios lugares, con participación de diversos miembros de la familia, y combinando distintas mercaderías (Grompone 1985). La sobre explotación de la fuerza de trabajo individual y familiar (Osterling y Chávez de Paz 1979) se manifiesta especialmente en las largas jornadas. El mayor riesgo es, definitivamente, perder el lugar conquistado. Para defenderlo, surgen las asociaciones de vendedores ambulantes que pueden abarcar una calle o ámbitos más amplios. Frecuentemente se piensa que los trabajadores informales y que los vendedores ambulantes no están organizados. Esta es una percepción equivocada. Una importante proporción de los ambulantes están estacionados permanentemente en los mismos espacios y han establecido acuerdos entre ellos para proteger sus ubicaciones. Hay asociaciones tanto de aquellos que cuentan con una licencia municipal para la venta en los espacios públicos como de aquellos que carecen de ella. En determinados barrios de Lima existen organizaciones de primer, segundo y tercer nivel; esto es, de una o dos calles, de un conjunto de calles que comparten una misma dinámica socioeconómica e incluso a nivel del distrito. Las organizaciones no sólo sirven para defender sus emplazamientos y negociar al respecto con los gobiernos locales; también constituyen redes de ayuda mutua, que comparten eventos de celebración y de tipo cultural (Aliaga 2002). Lo mismo ocurre en otras ciudades de América Latina y de otros continentes. Menos posibilidades de organizarse tienen aquellos vendedores ambulantes que deambulan en distritos de altos ingresos en los que son objeto de constante hostigamiento por parte de las municipalidades. Los problemas de fragmentación que afectan a los vendedores ambulantes no obedecen a falta de organización sino a que las negociaciones y diálogos que emprenden con las municipalidades –habitualmente- se desenvuelven en el ámbito de un distrito sin poder escalar a niveles regionales o nacionales; inclusive dentro del distrito, la interlocución entre las organizaciones y los municipios se concentra en espacios micro, involucrando sólo a los directamente afectados.

En Lima Metropolitana, los vendedores ambulantes llegaban al nueve por ciento del empleo informal a inicios de la década pasada (ILO 2013). Según Aliaga (2017), el comercio ambulatorio era la fuente de empleo para más de trescientas mil personas -325,758 al 2015 según sus cifras- siendo que, a ese año, la población económicamente activa ocupada de esta ciudad ascendía a 4 798 029 personas, representando casi el 7% de la población económicamente activa ocupada. Al 2021, ese número se ha incrementado, llegando a 291 mil mujeres y 156 mil hombres dedicados a esta actividad. En Lima, el comercio ambulatorio es la ocupación más frecuente entre las mujeres en empleo informal, superando a otras labores tales como trabajadoras del hogar, trabajo en domicilio, comercio en mercado; en el caso de los hombres el comercio ambulatorio se sitúa en tercer lugar detrás del trabajo en transporte en empleo informal y del trabajo en la construcción en la misma condición (Ramírez et al 2023). La posibilidad de llevar a los hijos al puesto de trabajo y de establecer el propio horario inciden en esa opción. En Ciudad de México, las mujeres también son mayoría en el comercio ambulatorio, aunque –en términos numéricos- es la tercera ocupación más frecuente, en el campo del empleo informal, después de las de trabajadoras del hogar y de trabajo en domicilio (Ramírez y Vanek 2023).

La mayor o menor cercanía de los lugares de venta a sus respectivos domicilios marca una diferenciación entre los vendedores ambulantes, sobre todo, desde el punto de vista de género (Cancino 1995). Ubicarse en lugares más cercanos al domicilio es un patrón más frecuente entre las mujeres, lo que les facilita dividir su atención entre el negocio y la casa. Como viven en barrios pobres, ello implica que su clientela y sus márgenes de ganancia también lo son. En cambio, en lugares más céntricos, con un flujo intenso de personas desde tempranas horas del día y hasta avanzada la noche, donde se registra un gran movimiento comercial, la presencia de hombres es mayoritaria.

Varios de los estudios realizados en Lima citados en este acápite provienen de los años ochenta y noventa. No obstante, conservan plena vigencia. Lo nuevo, probablemente, tiene que ver con el incremento del nivel educativo de una parte de los vendedores de calle y con el uso generalizado de los celulares, que les permiten estar en contacto con su red de relaciones a pesar de permanecer casi clavados en el punto de venta a lo largo del día. Mientras esto último es una ventaja, el primer aspecto es ambivalente. Ese incremento está dentro de lo que es razonable esperar ya que el número de años de educación ha registrado mejoras para la población en su conjunto, sin que se haya progresado igualmente en términos de la calidad de la educación.

Los vendedores ambulantes, hombres y mujeres, que tienen veinte o treinta años dedicados a esta actividad, que son adultos mayores o no están lejos de esta etapa, se iniciaron en la vida laboral sin haber culminado la educación básica. Otros se quedaron sin poder continuar otros estudios. En las dos últimas décadas, en las que se ha ampliado el acceso a la educación superior universitaria, se observa también un incremento del empleo informal entre egresados universitarios. Entre el 2015 y el 2021 este indicador aumentó en 13%, llegando al 49% entre los varones y 42% entre las mujeres (Consorcio de Universidades 2022). No hay estudios respecto a los niveles de educación alcanzados por quienes se dedican al comercio ambulatorio en la actualidad. La observación en el terreno hace evidente la presencia de población joven o de adultos jóvenes, sobre todo en lugares con gran movimiento comercial. El hecho de que cuenten con algunos años de estudios universitarios puede ser interpretado en un doble sentido: de un lado, muestra la falta de mejores opciones laborales, del otro, que el comercio ambulatorio funciona, para ellos, como un medio para financiar la continuación de sus estudios. Se trataría, en este caso, de una franja de vendedores ambulantes que no necesariamente continuarán en esta actividad a largo plazo.

1.6. Conflictos y convivencia: prioridades municipales, estrategias de los trabajadores del comercio ambulatorio

El comercio ambulatorio, ahí donde cobra cierta importancia, lleva a las autoridades a definir una postura, que puede ser la persecución, el control mediante normas que delimitan espacios en los que la venta callejera es aceptada y que permiten acceder a autorizaciones bajo ciertas condiciones, hasta la desidia y/o la creación de vínculos de clientela; inclusive la combinación o alternancia de todas ellas según las circunstancias. Lo que a su vez dará lugar a prácticas de resistencia, negociación o adaptación mutua. Un mismo gobierno local podrá zonificar –mediante normas o, de hecho- el territorio bajo su competencia y desarrollar intervenciones agresivas en ciertas áreas del mismo y mostrarse permisivo en otras, de acuerdo a la valoración de los distintos territorios y a los sistemas de actores que se definen en cada uno de ellos.

Según Bromley (2000) las zonas altamente conflictivas que existen en casi todas las ciudades no suelen ocupar más del 5% por ciento de las respectivas áreas urbanas. Estas pueden coincidir con centralidades comerciales y/o con puntos de concentración de pasajeros. Los flujos de transeúntes y compradores se vuelven tortuosos, no sólo por la presencia de los vendedores ambulantes sino porque además las calles y la infraestructura urbana en general no han sido pensadas ni adaptadas para facilitar el flujo –tampoco la permanencia- de un amplio número de personas, al menos en el caso de Lima (Vega-Centeno 2017).

En algunos casos serán los empresarios, industriales y comerciantes que han invertido en lugares céntricos de la ciudad los que exigirán el control del comercio ambulatorio que les representa competencia o que estorba la afluencia del público a sus establecimientos; en otros será la opinión pública la que proteste por la inseguridad y/o por el deterioro de la imagen de la ciudad que –se supone- se agudizan como consecuencia de la venta en las calles. En algún momento, las autoridades municipales asumirán que deben responder a esas demandas. Cuándo y cómo hacerlo dependerá en gran medida del cálculo político. En ciertas coyunturas para ciertas autoridades será más rentable políticamente hablando tolerar el comercio ambulatorio y en otras enfrentarse a él. También puede ser más rentable en términos económicos si les genera algún ingreso sea por canales legales o al margen de éstos. Los gobiernos locales asumen como prioridad el ordenamiento urbano y no la preservación de las fuentes de empleo. En tanto que, para los gobiernos a nivel nacional, el comercio ambulatorio es un tema que no forma parte de sus competencias.

En distintas ciudades de América Latina ha habido determinados períodos de administración municipal que han culminado en desalojos o reordenamientos del comercio de calle que pretendían tener un impacto importante en términos urbanos. Lograr una modernización acorde a lo que debería esperarse de una ciudad global, permitir el libre flujo de vehículos y transeúntes, devolver a la ciudad el lustre propio de tiempos idos, son algunas de las motivaciones esgrimidas. Los discursos modernizantes se asocian a proyectos de gobernanza neoliberal, tal como lo plantea Crossa (2018) a propósito de Ciudad de México, mientras que los discursos pasadistas, apuestan a la belleza –de las estatuas, los balcones virreinales, de las flores en las plazas- como medio de atraer inversión, siendo éste el caso de Lima durante la administración del alcalde Andrade en los años noventa (Cosamalón 2018). En nombre de un futuro anhelado o de la añoranza del pasado, los vendedores ambulantes, ciudadanos de segunda clase, son conminados a dejar los lugares que habían hecho prácticamente suyos.

El reconocimiento de los centros históricos de ciertas ciudades latinoamericanas como Patrimonio Mundial de la Humanidad no ha sido un hito que impulse a diseñar e impulsar políticas dirigidas a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. El esfuerzo dirigido a conservar ese status conferido por la UNESCO a Quito, Ciudad de México y Lima en 1978, 1987 y 1988, respectivamente, se ha asociado mucho más con generar una imagen atractiva para los inversionistas y los turistas. El control y reordenamiento del comercio ambulatorio resulta un medio para rentabilizar los centros históricos, lo que ubica a la idea del patrimonio como parte de una economía simbólica relacionada con políticas de la memoria que, de acuerdo a Kingman (2004:30) –refiriéndose al caso de Quito- resultan en un ejercicio de vigilancia y limpieza social y étnica de las áreas históricas de la ciudad.

Además de las motivaciones que se esgrimen como el interés común de la ciudad, hay otras más personales de quienes conducen o condujeron esas intervenciones, en particular, el intento de evidenciar la capacidad de imponer orden en el caso de algunos líderes como parte de la construcción o consolidación de una imagen en vista a postularse a cargos mayores. (Stamm 2012)

En los casos más notorios, los desalojos o reordenamientos requirieron ofrecer alguna alternativa de reubicación. Así ha ocurrido en las tres ciudades antes mencionadas lo mismo que en Bogotá en diversos momentos. Según las coyunturas, eso ha significado ofrecer otros espacios abiertos, también públicos, en lugares menos centrales, aunque no demasiado distantes de ellos –cuando ha sido así tales reubicaciones no han sido aceptadas por los ambulantes- o inducir su traslado a centros comerciales populares, en locales adaptados para ese propósito. Algunas de estas reubicaciones han sido exitosas, generando establecimientos comerciales dinámicos, aunque en otros casos, más frecuentes, muchos acaban abandonando dichos centros para volver a las calles o bien retoman la venta ambulatoria conservando la tienda como depósito o espacio de comercialización complementario (Donovan 2004, Evans s/f, Stamm 2012). Asimismo, existen experiencias de asociaciones de ambulantes que, frente a los constantes hostigamientos, han invertido en la compra de terrenos y en la construcción de mercados de abasto en base a un esfuerzo sostenido de organización, gestión y ahorro.

Mientras sea posible, los ambulantes suelen evitar la confrontación, negociando, haciendo uso exhaustivo de las normas, en particular de los procedimientos que puedan usar a su favor, buscando incidir políticamente para que las normas sean redefinidas a su favor, apelando a instancias legales superiores para ganar tiempo y defender los espacios conquistados. Posicionados en la informalidad, identifican los resquicios legales que les permiten ganar tiempo y defender los espacios ganados.

Sus estrategias son principalmente locales, limitadas a los ámbitos en los cuales se concentra el conflicto. Llevan a cabo acciones colectivas en sus respectivos espacios, sin llegar a constituirse como un movimiento social si se toma como referente los principios señalados por Touraine (1994). El principio de oposición –esto es, la capacidad de identificar al adversario- está claro en su práctica, aunque puede ser negociable en contextos de clientelismo. Por otro lado, dado que el adversario percibido es la administración municipal de turno, ello restringe las acciones y eventuales alianzas a las factibles en el propio distrito. El de identidad en cierta medida, aunque en la negociación con las autoridades ciertos grupos y asociaciones pueden optar por reivindicar aquello que, según su perspectiva, los distinga favorablemente de otros grupos ambulantes y pueda servirles para ser exceptuados de una determinada política de reordenamiento, lo que Crossa (2016) refiere como esgrimir una política de la diferencia. Mientras que el principio de totalidad, que remite a los desafíos comunes de los protagonistas del conflicto, ubicados en el mismo campo de acción –que vendría a ser la ciudad- está fuera de su percepción y seguramente también de la de las respectivas administraciones municipales.

La definición de estrategias respecto al comercio ambulatorio atendiendo sólo a lo que ocurre dentro de los límites de un distrito es un rasgo típico de las municipalidades. Mientras que encerrarse en la lógica del propio territorio conduce a las asociaciones de vendedores ambulantes a no poder participar en la vertebración de un movimiento más amplio, en el caso de las municipalidades el perseguir u hostilizar a los ambulantes lo que provoca, habitualmente, es empujarlos hacia el distrito vecino o hacia otros barrios del mismo distrito. De parte de los ambulantes, es posible pensar más bien que la idea de un movimiento más amplio no aparece o no es puesta en práctica porque podría funcionar como un boomerang. Ante el acoso a contingentes localizados en ubicaciones específicas de un distrito –quizá ese 5% al que alude Bromley (2000)- pretender una solidaridad activa de parte de otros grupos de ambulantes no resulta realista; frente a ese escenario y la consciencia del riesgo, la cautela se impone como la actitud más racional. Desde una perspectiva más amplia, atenta a evitar que la administración de la ciudad endurezca sus políticas, el interés sería des-escalar el conflicto.

2. El discurso formalizador como alternativa de política para el comercio ambulatorio

2.1. Lima, 1980-2000: un variado menú de políticas frente al comercio ambulatorio

Tras doce años de gobierno militar (1968-1980) en 1980 se realizaron, nuevamente, elecciones municipales. En Lima, los alcaldes electos para los períodos 1981-1984 y 1987 fueron representativos de dos estilos de relación con el comercio ambulatorio: El primero, Eduardo Orrego, intentó desalojar a los ambulantes del Cercado, repitiendo un patrón típico de períodos anteriores, definió zonas rígidas y creó algunos campos feriales para reubicarlos, mientras que el siguiente, Alfonso Barrantes Lingan, de izquierda, elegido con apoyo de la Federación de Vendedores Ambulantes de Lima, inauguró una política diferente.

Cabe precisar que la provincia de Lima alberga 43 distritos y cuenta con una Municipalidad Metropolitana y 42 municipalidades distritales, siendo así que la primera cumple también el papel de municipalidad distrital para el área denominada el Cercado, que abarca lo que fue la Lima protegida por murallas –construidas en el siglo XVII y demolidas en el siglo XVIII- y zonas aledañas. La mayoría de distritos (22) tiene una población que va entre cien y quinientos mil habitantes, diecisiete están por debajo de ese rango y cuatro lo superan. La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) tiene competencia sobre el conjunto de la ciudad para determinadas funciones, no así para la regulación del comercio ambulatorio que es labor que compete a las municipalidades distritales.

La gestión de Barrantes Lingan marcó época al aprobar, en 1985, la Ordenanza 002 que regulaba el comercio ambulatorio, que fue ratificada e implementada por los gobiernos municipales de los distritos populares de Lima en los que también Izquierda Unida ganó las elecciones. Esta norma se enmarcaba en el supuesto de que la existencia de los ambulantes era un resultado de una estructura económica que generaba desigualdad y que era necesario transformar. Proponía que debía abrirse paso a su participación en la definición de las políticas que se referían a ellos, a través de la conformación de Comisiones Técnicas Mixtas integradas por representantes de sus organizaciones y de las autoridades municipales. Señalaba los requisitos para obtener una licencia temporal a favor de los vendedores ambulantes, en tanto su capital no superase las dos unidades impositivas tributarias y no tuviese vínculo laboral con sus proveedores. Mandaba crear zonas descentralizadas de comercio ambulatorio con la finalidad de descongestionar zonas de alta concentración comercial y constituía un Fondo Municipal para la Asistencia al Ambulante en base a los ingresos por concepto de sisa o uso del espacio urbano. Esta Ordenanza creó un clima social de reconocimiento a los vendedores ambulantes, cuyas principales organizaciones cultivaban relaciones con otros sectores del movimiento popular.

Sin que dicha Ordenanza fuese modificada, ese clima llegó a su fin una década después. La interpretación respecto a los comerciantes de calle había cambiado a lo largo de los años noventa. Hernando de Soto que formó parte del Movimiento Libertad, que lanzó a Mario Vargas Llosa como candidato presidencial en las elecciones que finalmente ganó Fujimori, había contribuido a difundir la imagen de un país cuya economía se sostenía, más allá de la crisis, gracias al empuje de los emprendedores o empresarios emergentes.

Alberto Andrade llegó a la alcaldía de Lima el año 1996 y permaneció en ella hasta el 2002. Pertenecía a un partido de centro derecha y traía una experiencia de gestión municipal en un céntrico distrito de sectores de ingresos medios-altos. Alrededor de ocho mil ambulantes se concentraban en las zonas del llamado Damero de Pizarro, un cuadrante en cuyo centro se ubica la Plaza Mayor, y, sobre todo en los alrededores del Mercado Central, ubicado a pocas cuadras de la misma plaza. En 1997 el alcalde llevó a cabo una agresiva política de desalojo de los vendedores ambulantes, levantando como bandera la recuperación del patrimonio histórico a fin de que los limeños pudieran volver al Centro, a un centro embellecido que reivindicase la imagen de antigua Ciudad de los Reyes. Contó con el respaldo de la opinión pública al subrayar que los vendedores ambulantes afectados no eran personas desprovistas de medios, sino que habían acumulado recursos suficientes para establecerse formalmente. Se enfrentó al presidente de entonces, Alberto Fujimori, que le negó apoyo policial para los operativos, viendo en el alcalde a un contendor político contrario a sus intereses.

La Municipalidad Metropolitana de Lima pasó a brindar orientación y asistencia técnica para inducir a los vendedores ambulantes desalojados a ocupar locales abandonados en una zona de la ciudad, contigua al Centro Histórico, que hasta los años ochenta había sido eminentemente industrial. Surgió así un nuevo conglomerado comercial conocido como Las Malvinas. Quienes carecían de medios para instalarse ahí o vendían productos para un público que no los iría a buscar ex profeso se trasladaron a continuar con la venta ambulatoria en los barrios en los que vivían, lo que llevó a un incremento del comercio ambulatorio en los distritos periféricos.

Los desalojos llevados a cabo por Andrade se convirtieron en un ejemplo de intervención dirigida a salvar Centros Históricos, aunque en otras ciudades de América Latina buscaron evitar el costo social excesivo que podía asociarse a ellos. Algunas otras municipalidades en Lima lo imitaron, aunque no contaban con espacios atractivos a dónde pudieran orientar a los contingentes de vendedores ambulantes ni los recursos técnicos para ofrecerles servicios.

2.2. La formalización del comercio ambulatorio como programa municipal

Si bien los desalojos fueron la acción más notoria de la gestión del alcalde Andrade, hubo un tratamiento distinto para vendedores cuyos giros fueron considerados compatibles con la función turística del Centro Histórico (CH). Alrededor de mil quinientos fueron autorizados a permanecer con módulos individuales, en determinadas calles y plazas. El alcalde siguiente, Luis Castañeda Lossio, mantuvo este trato; durante su gestión, la municipalidad se relacionó con sus asociaciones en una política dirigida a evitar las confrontaciones. De esa manera se estableció una división entre vendedores “regulados” (es decir, autorizados) y “no regulados” (no autorizados); éstos, paulatinamente, fueron aumentando en número, aunque sin que se llegase a recrear la imagen de una ciudad cuyo Centro Histórico estaba al borde del colapso pues el Damero –conjunto de manzanas centrales dentro del CH continuó– siendo un espacio fuertemente custodiado.

Castañeda fue alcalde de Lima durante varios períodos, del 2003 al 2010 y entre el 2015 y el 2018. El año 2006 creó un programa municipal llamado “Capitalizando” mediante el cual los vendedores ambulantes se comprometían a ahorrar y llevar adelante proyectos de inversión a través de sus asociaciones con la finalidad de dejar las calles; en contrapartida, recibían licencias renovables anualmente para dedicarse al comercio en lugares relativamente favorables hasta que los respectivos proyectos se materializaran. Inicialmente

se trataba de proyectos conducentes a comprar terrenos en los cuales pudieran instalar mercados o centros comerciales necesariamente pequeños ya que se trataba de asociaciones con pocas decenas de afiliados; posteriormente se diversificó el tipo de proyectos posibles. De esta manera se concebía la formalización, como el proceso tendiente a convertirse en propietarios de negocios en espacios privados, fuera de las calles, legalmente reconocidos. En los hechos, los participantes cumplían los procedimientos establecidos, aunque sin avanzar lo suficiente como para lograr los resultados esperados. Ahorraban como para exhibir las cuentas que permitían la renovación de las licencias, invertían en algunos equipos y procesos que justificaban la vida asociativa vinculada a sus respectivos proyectos, pero los ahorros se desvanecían pasados los hitos en los que debían mostrar progresos. Dejar el comercio ambulatorio no estaba realmente en su horizonte. En algunos casos, su capacidad de ahorro no era la necesaria como para que el negocio proyectado pudiera proveer los medios de vida para todos y cada uno de los integrantes de la asociación. Por otra parte, los ingresos del día a día eran vistos como seguros mientras que los proyectos representaban un futuro incierto. Diez y siete años después, ningún vendedor ambulante del Programa Capitalizando había dejado la calle. En períodos recientes, alguna de las gestiones municipales posteriores intentó ponerle fin al programa, pero encontró la resistencia de las asociaciones –que argumentaban que requerían tiempo para formalizarse- de modo que fue replanteado con variaciones secundarias.

Durante el período 2011-2014, Lima contó con una administración municipal dirigida por la izquierda. La alcaldesa Susana Villarán fue elegida representando a una coalición denominada Fuerza Social, que dio énfasis a la participación social vinculada a distintas estrategias del gobierno local. Fue un contexto propicio para someter al debate una nueva propuesta de Ordenanza para el comercio ambulatorio, de interés para la administración que perseguía disminuir la carga administrativa derivada del procedimiento de tramitación anual de las licencias de autorización para esta actividad. Varias asociaciones –no sólo del Cercado, que es el ámbito en el cual la municipalidad de Lima es competente para otorgar licencias- sino de diversos distritos de Lima metropolitana se involucraron activamente en ese debate, entendiendo que una Ordenanza de esta municipalidad tiene un efecto político que influye también en otros territorios. Sus aportes se concentraron en el tema de la formalización, procurando su definición, como un proceso que emprende el comerciante ambulante autorizado, en base al ahorro, conducente a trasladarse a un establecimiento comercial, para lo cual es importante llevar adelante planes o programas concertados entre los ambulantes y el municipio.

Es así que, como en la década del ochenta, se define y aprueba una norma que recoge las propuestas de las organizaciones de vendedores ambulantes, dentro de un período de gestión municipal conducido por la izquierda, con una importante diferencia: mientras que a partir de la Ordenanza 002 de 1985, los vendedores que recibían una autorización municipal para vender en la calle sentían que con ello dejaban de ser informales, con la Ordenanza 1787 aprobada el 2013, se entiende que tener una autorización no es sinónimo de formalidad, que ésta pasa por dejar las calles. Con el regreso del alcalde Castañeda en el período siguiente esta Ordenanza fue modificada en algunos aspectos. Las referencias a la formalización se mantienen, pero ya no como un proceso que la municipalidad debe promover sino como una exigencia obligatoria para todos los ambulantes que reciben una autorización.

2.3. La formalización desde el punto de vista de los vendedores ambulantes

Inicialmente, el Programa Capitalizando fue bien visto por los líderes y estudiosos del comercio ambulatorio, aunque cuestionando que programas de ese tipo forman parte de una política que dividía a los vendedores ambulantes entre “regulados” y “no regulados” (Pérez 2018). La autorización a unos (los menos) y la persecución e incertidumbre para otros (los más) aparecía como injusta y discriminatoria. Mientras que los primeros podían ejercer sus actividades libres del acoso de los fiscalizadores, para los segundos salir a vender era sinónimo de alistarse para guerrear, según la jerga al uso. Los autorizados tenían y tienen lugares fijos mientras que los no autorizados se posicionan en un punto en torno al cual van y vienen. Hacen suyo un cierto espacio en el cual se instalan con su mercadería dispuesta en algún material que puedan plegar y cargar cuando los fiscalizadores los presionan o cuando arrecia la persecución. Así ocurre en los lugares de intensa actividad comercial en los que las autoridades pretenden y logran ejercer cierto control. En otros lugares menos atractivos y relevantes para la imagen de la ciudad, prevalece el reconocimiento de la función social y comercial que cumplen los vendedores ambulantes de modo que pueden trabajar con aceptación o tolerancia de parte de los vecinos. La inseguridad en cualquier caso está presente y los hace vulnerables a otras formas de abuso de parte de funcionarios municipales, sino como hostigamiento y/o vía la exigencia de pagos por debajo de la mesa.

En este contexto, bajo ciertas condiciones, ambulantes que son líderes, especialmente aquellos de mayor trayectoria, aceptan que es necesario formalizarse, esto es, que es necesario –en algún momento- dejar las calles. Pero no hay consenso en que trabajar en la calle y ser informal sean sinónimos. Muchos ambulantes señalan que ellos pagan impuestos al adquirir la mercadería de sus proveedores o en las compras que realizan para su propio consumo. Otros asumen que –en una sociedad en la que la mayor parte del empleo es informal- su situación es parte de la normalidad y que le corresponde al Estado generar alternativas.

Algunas asociaciones por su propia cuenta ahorran, incluso llegan a adquirir terrenos, se plantean construir su propio local comercial; algunas avanzan con la edificación hasta donde les es posible. Muchos mercados de abasto han llegado a levantarse de esa manera, sobre todo en barrios periféricos. Su perspectiva difiere de las municipalidades en un aspecto clave: mientras que las autoridades asumen que mediante desalojos u otro tipo de intervenciones podrán llegar a eliminar o reducir drásticamente la presencia del comercio ambulatorio, los esfuerzos de los comerciantes apuntan a cambiar su condición y espacio de labores,

pero asumiendo que lo más probable es que vengan otros a ocupar las calles que ellos dejarán, porque siempre va a haber ambulantes. Esta convicción a la vez juega como elemento disuasivo pues sienten que se espera de ellos un empeño –un sacrificio- que no va acompañado de la garantía de que sus lugares –pues así los consideran- no serán nuevamente ocupados.

No obstante, hay quienes asumen que efectivamente es necesario seguir ese camino, lo que entienden equivalente a llegar a formalizarse. Personas que han trabajado mucho tiempo en la calle y que proponen que hay que dejar el espacio a otros o que asumen que adquirir un puesto de venta en una galería o en un mercado les permitirá contar con una renta, a manera de pensión para cuando ya no puedan trabajar. Algunas que son madres de familia argumentan señalando que no quieren dejar la calle como herencia para sus hijos (Vildoso 2021). Otros, sin embargo, consideran que el lugar por el que han peleado toda su vida tendría que ser para sus hijos. La transmisión intergeneracional de la informalidad se presenta como una cuestión frente a la cual se presentan trayectorias –reales o imaginadas- divergentes. La posibilidad de remontar la condición de informal por parte de los hijos está ligada, por otro lado, a la educación a la que logran acceder; siendo éste un tema que rebasa el alcance de este artículo.

Tomando en cuenta la experiencia de los participantes del programa Capitalizando y de otras asociaciones de ambulantes, regulados y no regulados, del Cercado y otros distritos de Lima, se hace evidente que el término "formalización" sirve para expresar diversos propósitos. Frecuentemente sirve como un mecanismo de ajuste mutuo para la relación con la administración municipal dirigido a asegurar la renovación de la autorización municipal; ya que la administración ha puesto condiciones que apuntan en ese sentido, se cumple aparente o realmente (cuanto de apariencia o cuanto de realidad es algo que depende de diversos factores) en aras de obtener nuevamente la autorización en una relación de mutua conveniencia, puesto que la municipalidad sabe que necesita argumentos para aprobar un cierto número de solicitudes. Invocar el propósito de la formalización por parte de los ambulantes sirve para reclamar tiempo para dialogar, para evitar confrontaciones en contextos desfavorables, para legitimarse ante la opinión pública. Por otro lado, también expresa un deseo cuya materialización está sujeta a múltiples contingencias dado que las organizaciones de los ambulantes se enfrentan no sólo con las limitaciones para el ahorro –sobre todo de las personas más vulnerables- sino con los retos propios de la acción colectiva.

Los centros comerciales populares –conocidos como galerías- que se formaron hace veinte años aproximadamente, constituidos por vendedores ambulantes que fueron objeto de reubicaciones y desalojos, son muestra de los cambios que se dan en términos de formalización. Han superado la condición de informales en tanto ocupantes del espacio público. Cumplen con las normas tributarias en grado variable. Dada su visibilidad reciben visitas de los inspectores del sistema nacional de administración tributaria. En los hechos, el cumplimiento depende del interés y la procedencia del cliente que puede demandar o no la entrega de un comprobante. En el caso de Las Malvinas, inmenso conglomerado que abarca galerías que venden desde equipos industriales hasta celulares, pasando por zapatos, confecciones o servicios de imprenta, se entrega factura o boleta o ningún comprobante según el comprador. Los comerciantes son hijos e hijas de quienes fueron vendedores ambulantes, muchos de ellos ya retirados, otros son ex ambulantes aún en actividad; también hay quienes se han integrado a este emporio atraídos por su dinamismo sin haber pasado antes por el comercio de calle. Lo que no se encuentra prácticamente es formalidad laboral, como reconocen los inspectores del Ministerio de Trabajo que eventualmente acompañan los recorridos de los encargados de la fiscalización tributaria.

2.4. Cuando dejar las calles aparece como un sinsentido

El Programa Capitalizando y otros programas parecidos son canales de institucionalización del comercio ambulatorio que representan una válvula que atenúa el conflicto entre los gobiernos municipales y quienes se dedican a esta actividad. Las municipalidades se ven frente al dilema de contener la presencia de los vendedores en las calles –que algunos sectores de residentes y la propia administración desearían que fuera nula- y la imposibilidad de prohibir el comercio de calle en forma absoluta. De hecho, conviven autorizados y no autorizados, incluyendo en el segundo bloque a quienes solicitan licencias sin conseguirla y a quienes no se molestan en pedirlas, lo que es usual en áreas del territorio más difícilmente gobernables o menos rentables en términos económicos.

Los participantes del Programa Capitalizando –así como los autorizados en el marco de otros programas o normas específicas- están presentes en las seis microzonas en las que está dividido administrativamente el Cercado. En tres o cuatro de ellas, donde los ambulantes contribuyen a atender las necesidades de compras al paso, su presencia es limitada ya que el flujo de transeúntes es moderado. Las otras zonas se convierten en escenario de conflicto, de manera desigual. Transcurre soterrado en la zona 1, esto es, en el Centro Histórico, donde el control es permanente, intenso en las horas del día, relajándose al caer la noche. Mientras que en la vecina zona 4, por más que se multipliquen los fiscalizadores municipales, el espacio público es tomado por los vendedores ambulantes, predominando aquellos que no cuentan con autorización. Ambas zonas concentran edificaciones y lugares históricamente valiosos que remiten a los períodos prehispánicos, virreinal y de los primeros años de la república. Una avenida que une y separa ambas zonas –la avenida Abancay- es el umbral que marca el límite de la capacidad de control que la municipalidad de Lima puede ejercer, concentrado en aquella en la que se ubica la Plaza Mayor (frente a la cual se encuentran Palacio de Gobierno, Palacio Municipal y la Catedral de Lima), e incapaz de imponerse del otro lado de la avenida, donde se encuentra el Congreso de la República, espacio en el que se encuentran el Mercado Central y numerosas galerías. Aquí conviven el comercio tradicional/formal, numerosas galerías que concentran a

antiguos vendedores ambulantes, a comerciantes de diversos orígenes y a sus proveedores, y los vendedores ambulantes autorizados y no autorizados que llenan pistas y calzadas, atiborradas a su vez de compradores que vienen de todas partes. Esta micro zona, conocida como Mercado Central-Mesa Redonda, muestra los límites del Estado en su expresión local. La obligación de formalizarse en un plazo perentorio que supuestamente tendrían los que reciben una autorización temporal para el comercio ambulatorio resulta ilusoria –podría decirse absurda- en un lugar donde la apropiación del espacio de parte de los ambulantes es tan densa como la presencia de público; más aún, abandonar las calles que serán inmediatamente ocupados por otros no parece razonable ni motivador. El contraste entre el relativo control logrado por sucesivas administraciones en el área turística del Centro Histórico y el reiterado desborde en áreas intensamente comerciales como el Mercado Central-Mesa Redonda muestra que el intento por mostrar una ciudad a la altura de un atractivo patrimonio, no puede sobrepasar una realidad marcada por el subempleo y la vulnerabilidad social, la que comparten los vendedores ambulantes y su público.

3. Conclusiones

Los vendedores ambulantes representan a grupos de trabajadores muy distantes del sujeto de interés clásico de la sociología del trabajo. Tanto por ser trabajadores independientes como por el espacio público que ocupan. Retomando las preguntas iniciales, en primer lugar ¿en qué medida los trabajadores autoempleados, específicamente los vendedores ambulantes de Lima, aspiran a participar de la transición de la informalidad a la formalidad? Para los ambulantes, lo esencial es preservar su fuente de empleo e ingreso, que depende del lugar que han conseguido para la venta en las calles. Ser formal no es un objetivo per se. Son conscientes del problema que representa la carencia de protección social, en particular, en materia de pensiones. Y del hecho de estar al margen de algún sistema que los proteja del riesgo de desempleo. “Si no trabajo, no como” es la frase que surge en situaciones de crisis aguda como la que se vivió durante la pandemia del COVID-19. Dejar las calles es un paso que suele darse cuando no queda otra opción, puesto que implica costos y el riesgo de la disminución de ingresos. Por otro lado, dejar las calles, continuar con la actividad comercial en un local cerrado, no conlleva acceder a un sistema de pensiones. Negociar con las autoridades municipales invocando la posibilidad de la formalización tiene una racionalidad que es la de establecer y mantener un canal de interlocución que les permita evitar confrontaciones. El tipo de formalización al que se alude a través de dejar las calles no tiene que ver con la transición a la que se refiere la Resolución 204 de la OIT puesto que no implica cambios en la condición laboral. Para los dirigentes mejor informados y de más larga trayectoria, esta Resolución es importante porque les permita escalar en su interlocución con el Estado y compartir términos de entendimiento con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a favor de la definición de políticas a favor del autoempleo; esta experiencia se viene dando en el Perú y a pesar de los límites que pueda tener en la práctica representa un paso adelante para este sector de trabajadores.

Desde la perspectiva de las municipalidades, ¿cómo ven la transición de la informalidad a la formalidad en el caso de los vendedores ambulantes? Entre los años ochenta y el presente ha habido un cambio de paradigma de gestión frente al comercio ambulatorio por parte de las gestiones municipales en la ciudad de Lima. Durante los ochenta, los alcaldes elegidos por Izquierda Unida en un importante número de distritos impulsaron una política más bien abierta y tolerante hacia ese sector. En los noventa y en los años siguientes se abrió paso una mirada distinta que trataba, más bien, de ponerles coto. Algo semejante ocurre en otras ciudades de América Latina en un proceso asociado a políticas destinadas a convertir a las ciudades en escenarios atractivos a la inversión. Aunque en la mayoría de ciudades, las municipalidades justifican sus medidas de reubicación del comercio ambulatorio en función de las necesidades de ordenamiento urbano, en Lima se afirma un discurso formalizador que se resume en que los vendedores ambulantes deben dejar el espacio público y trasladarse a centros comerciales populares. Cuando eso ocurre, los comerciantes pueden experimentar una mejora en sus condiciones de trabajo –estar en un lugar protegido de las inclemencias del tiempo y de la cercanía del tráfico vehicular, evitarse el tener que recoger su mercadería y trasladarla al inicio y al final del día- sin que ello signifique salir del campo de la economía informal. Continúan siendo una población vulnerable, al margen de un sistema de protección social. Desde el punto de vista municipal hay varias justificaciones para ello. En la actualidad, principalmente gestionar mejor el riesgo de desastres (por ejemplo, facilitar la evacuación de áreas intensamente concurridas en caso de incendios) y contribuir a una mayor fluidez en el flujo de personas y vehículos. A lo más que llegan es a desarrollar experiencias acotadas que no pueden ser generalizadas, sin asumir ni convocar al gobierno central para encarar el problema de fondo, cual es el déficit de empleo decente.

Este panorama deja varios retos para las políticas públicas a nivel nacional, especialmente: a) promover el acceso a un sistema de pensiones a los trabajadores autoempleados, tema que está en la agenda sin que existan propuestas efectivas; b) promover la inserción laboral de los y las jóvenes en mejores condiciones, buscando reducir la reproducción intergeneracional de la informalidad; c) generar un sistema de cuidado que contribuya a que las mujeres tengan mayor posibilidad de decidir dónde, cómo y en qué horarios trabajar, para ampliar sus ingresos y horizontes.

Bibliografía

Aliaga, L. (2017) “Estadísticas sobre vendedores ambulantes y vendedores de mercado en Lima Metropolitana y en el Perú urbano”. WIEGO. Nota estadística 16

Aliaga, L. (2002) “El capital activo de los comerciantes ambulantes: un análisis cualitativo de sus redes sociales”. Redes – Revista Hispana para el análisis de las redes sociales. Volumen 2-3

Baker, A, Berens, S., Feierherd, G. y Menéndez, I. (2020) "Informalidad laboral y sus consecuencias políticas en América Latina". Perspectivas # 144. USAID – Vanderbilt – LAPOP – Barometro de las Américas
Bromley, R. (2000) "Street vending and public policy: a global review". *International Journal of Sociology and Social Policy*. Volume 20, 1-29
Cancino, I. (1995) *Vendedores ambulantes en Ate-Vitarte: formas de trabajo y reproducción*. EDAPROSPO. Lima, Perú.
CEPAL – Naciones Unidas (2016) *La matriz de la desigualdad social en América Latina.* Santiago de Chile
CEPAL – Naciones Unidas (2009) *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*, Santiago de Chile
Consorcio de Universidades (2024). "Educación superior universitaria y mercado laboral". Boletín *UMBRAL* Nro. 8, Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades, 2-10
Cosamalón, Jesús (2018). *El apocalipsis a la vuelta de la esquina. Lima, la crisis y sus supervivientes (1980-2000)*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
Crossa, V. (2018) *Luchando por un espacio en la ciudad de México. Comerciantes ambulantes y el espacio público urbano*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales
Crossa, V. (2016). "Reading for difference on the street: De-homogenizing street vending in Mexico City". *Urban Studies*, 53(2), 287-301
Cuadros, F. "Informalidad en el Perú ¿la culpa es de la regulación laboral?" https://larepublica.pe/opinion/2024/03/25/informalidad-en-el-peru-la-culpa-es-de-la-regulacion-laboral-por-fernando-cuadros-luque-1674850, 5.5.2024 (consulta 5 de Mayo de 2024)
Donovan M (2004) "La Guerra por el espacio en Bogotá: la "recuperación" del espacio público y su impacto sobre los vendedores ambulantes (1988–2003)". *Territorios 12,* Bogotá, 109-146
Durand (2007) *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
De la Garza, E. (2012) "Problemas conceptuales, relaciones laborales y derechos laborales de los trabajadores informales". *Márgene*s Vol 9 N° 11 Universidad de Valparaíso. Facultad de Arquitectura. 16-168
Evans, M. (s/f) "Reubicación del comercio ambulatorio en Lima Metropolitana y el papel de las organizaciones (1996-2002)". En More, R. (edit.) *Desalojo y reubicación del comercio ambulatorio en las ciudades de Lima y Trujillo*. EDAPROSPO-COPEME, 9-149
Giddens, Anthony (1995) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración* Amorrortu ediciones. Buenos Aires
Grompone, R. (1985) *Talleristas y vendedores ambulantes en Lima*. DESCO, Lima
INEI (2022) *Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2021*. Lima.
Kingman, E. (2004) "Patrimonio, políticas de la memoria e institucionalización de la cultura" Íconos: revista de ciencias sociales, Quito: FLACSO sede Ecuador, no. 20, 26-34.
Lefebvre, H. (1978) *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península. Barcelona
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2022) La dinámica del trabajador independiente en el Perú 2016-2021. Boletín de Economía Laboral N° 52, Lima
Monnet, J. (1996) "Espacio público, comercio y urbanidad en Francia, México y Estados Unidos" *Alteridades*, 6(11), 11-25, México
Osterling, Jorge y Dennis Chávez de Paz (1979) "*La organización de los vendedores ambulantes: el caso de Lima Metropolitana*". Lima, Perú: *Revista de la Universidad Católica* N° 6, 185-202
Pérez, G. (2018) "Balance de Avances en el Comercio Informal y Propuesta para la Mesa Técnica". Documento de Trabajo. Friedrich Ebert Stiftung.
Ramírez, T., Carcelén, R., Roca, C. y Vanek, J. (2023) "Personas trabajadoras en empleo informal en el Perú: Un perfil estadístico, 2015 – 2021". WIEGO Nota estadística N° 34
Ramirez, T. y Vanek, J. (2023) "The impact of COVID-19 on Employment in Mexico, 2002-2023". WIEGO Nota estadística N° 37
Rodríguez-Piñero, M. (2019) "Todos eran mis hijos: el Derecho del Trabajo y las nuevas formas de empleo". *Derecho & Sociedad*, N° 53, 158-205
Seminario, B. y Beltrán, A. (1998) "Crecimiento económico en el Perú: 1896-1995. Nuevas evidencias estadísticas". Documento de trabajo. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
Stamm, C. (2012) "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". *Márgenes* Vol. 9, N° 11, 136-143, Universidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura
Touraine, A. (1994) *La voix et le regard. Sociologie des mouvements sociaux*. LGF: Le Livre de Poche Vega-Centeno, P. (2017) "La desigualdad invisible: el uso cotidiano de los espacios públicos en la Lima del siglo XXI". *Territorios* 36, Bogotá, 23-46.
Vildoso, C. (2021) "Narrativas y políticas sobre formalización del comercio ambulatorio". En Manky, O. (edit.) (2021) *Rostros del trabajo: desigualdad, poder e identidad en el Perú contemporáneo*. Universidad del Pacífico, Lima, 16-35.
Vega-Centeno, P. (2017) "La desigualdad invisible: el uso cotidiano de los espacios públicos en la Lima del siglo XXI". Bogotá: Territorios 36, 23-46.
Verdera, F. (1983) *El empleo en el Perú: un nuevo enfoque*. Instituto de Estudios Peruanos.
Villarán, F. El rol crucial de la educación en el crecimiento económico. Revista IDEELE N° 307 https://www.revistaideele.com/2024/04/29/el-rol-crucial-de-la-educacion-en-el-crecimiento-economico-y-el-desarrollo/ 4.5.2024 (consulta el 4 de Mayo de 2024)