

26  
2ij



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**ACCIONES DE GOBIERNO PARA EL REORDENAMIENTO  
DEL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA**

**EL CASO DE LA DELEGACION VENUSTIANO CARRANZA  
( 1989 - 1995 )**

**T E S I S A**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS**

**Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**( Especialidad en Administración Pública )**

**P R E S E N T A:**

**PEDRO ESPINOSA SANCHEZ**



**MEXICO, D. F.**

**AGOSTO DE 1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MIS PADRES:**

Por su valiosa enseñanza  
de seguir siempre adelante.

**A ESTELA:**

Excepcional compañera,  
amiga y esposa con la  
que comparto mi vida

**A MIS HIJOS: PAULA Y PEDRO**

Por el gran significado que  
representan para mi y por todo  
lo que aprendo de ellos.

**A MIS HERMANOS:**

Por la unión que hemos logrado  
y el apoyo recibido.

**A MIS AMIGOS:**

Por todos los momentos  
compartidos

**A la Lic. Rina Aguilera Hintelholer por su valioso tiempo dedicado a la dirección de este trabajo y a la Mtra. Elena Jeannetti Dávila por las enseñanzas recibidas y su fundamental apoyo.**

## INDICE:

|  | Pág. |
|--|------|
| PROEMIO  | 1    |
| <b>I . ANTECEDENTES Y DESARROLLO DEL COMERCIO</b>  |      |
| <b>EN VIA PUBLICA EN MEXICO</b>  | 2    |
| <b>A) ANTECEDENTES</b>   | 2    |
| <b>B) LA EVOLUCION DEL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA<br/>            EN LA CIUDAD DE MEXICO</b>           | 8    |
| <b>II . EL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA DEL</b>  |      |
| <b>DISTRITO FEDERAL</b>  | 12   |
| <b>A) CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL COMERCIO<br/>            EN LAS CALLES</b>                            | 15   |
| <b>B) CONSIDERACIONES POLITICAS DEL COMERCIO<br/>            EN VIA PUBLICA: UN ASUNTO DE GOBIERNO</b> | 22   |
| <b>III . ACCIONES DE GOBIERNO PARA EL REORDENAMIENTO</b>   |      |
| <b>DEL COMERCIO EN VIA PUBLICA, EL CASO DE LA<br/>    DELEGACION VENUSTIANO CARRANZA (1989 - 1995)</b> | 26   |
|  | 51   |

|  |    |
|--|----|
| A) CONDICIONES SOCIOECONOMICAS EN LA<br>DELEGACION VENUSTIANO CARRANZA | 25 |
| B) MODALIDADES DEL COMERCIO EN VIA PUBLICA.                            | 28 |
| C) ACCIONES DE GOBIERNO.   | 33 |
| <br>   |    |
| IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.   | 40 |
| <br>   |    |
| V. BIBLIOGRAFIA  | 47 |

## PROEMIO

La ciudad de México, constituye desde su fundación el centro tradicional del acontecer nacional, aquí se instaló y se desarrolló una de las culturas mesoamericanas con mayor grado de influencia en la zona: los mexicas o aztecas, que dada su gran capacidad organizativa y guerrera, llegaron a constituir un imperio de gran alcance y fundar una ciudad de incomparable belleza por su trazo y organización.

Sin embargo, actualmente nuestra ciudad acusa diversos problemas a saber: contaminación atmosférica, abasto, vialidad, suministro de agua, seguridad pública, desarrollo urbano, transporte, comercio en vía pública, etc. Entre estos, fue de nuestro interés analizar este último, que actualmente resurge con singular fuerza y presencia, constituyendo un problema real y potencial para las autoridades del Distrito Federal, al conformarse como un verdadero grupo de presión con intereses propios.

Por lo expuesto, el tema reúne elementos de interés para el administrador público, ya que por un lado es de actualidad y por otro un asunto que incide en el quehacer gubernamental obligando por tanto a una respuesta acorde con la magnitud de la problemática.

En el primer apartado, se abordan elementos históricos que permiten precisar, el devenir del comercio en vía pública desde la época prehispánica hasta el periodo posrevolucionario. En un segundo apartado, se sitúa el tema abordado en el perímetro del Distrito Federal, considerando sus causas y consecuencias y sus aspectos económicos, políticos y sociales. Las acciones de gobierno son retomadas en el tercer apartado; en éstas se describe su impacto y se delimita en la Delegación política de Venustiano Carranza en el periodo de 1989 a 1995, para finalizar con las conclusiones y propuestas político-administrativas para enfrentar el problema.

## I. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DEL COMERCIO EN VIA PUBLICA EN MEXICO.

### A) ANTECEDENTES:

Antes de establecer una definición del concepto comercio en vía pública, es necesario conocer los antecedentes históricos de su desarrollo, así una vez delineado el contexto en que se ha desenvuelto esta actividad, se deben exponer los criterios para su conceptualización.

#### *i) Comercio Prehispánico.*

El comercio cumple un cometido prioritario en la historia de la humanidad, al constituirse en el principal agente económico de intermediación de la producción y el consumo e implica el cambio de bienes y servicios. Su devenir histórico ha estado regido por las leyes y normas vigentes en cada época, lo cual incide en la forma de ejercerlo. "Las actividades comerciales suponen una consideración de valores y la calidad humana se distingue de la simplemente animal por ser valorativa"<sup>1</sup>.

Para ilustrar lo expuesto tenemos que el comercio que se desarrolló en México tiene sus antecedentes en la etapa prehispánica y se realizó en lugares predeterminados, conocidos con el nombre de tianguis, que a su vez fue la primera modalidad de intercambio comercial en vía pública, esto es, sobre el suelo por medio del uso de jergas, mantas, petates, etc, donde se acomodaban

<sup>1</sup> Salvador Novo, Breve historia del comercio en México, México, 1974, p.13.

los productos. Los sitios más relevantes de intercambio comercial y trueque directo fueron Tenochtitlan y Tlatelolco, donde se respetó la reglamentación, así como las disposiciones políticas y religiosas del imperio azteca.

La importancia que dieron los mexicas a este rubro económico fue trascendental toda vez que "...una parte privilegiada de la población se dedicó durante esta época, al comercio, por la importancia que esta actividad tenía para la economía de los antiguos mexicanos"<sup>2</sup>.

Existieron reglamentos o disposiciones muy severas que regían el buen funcionamiento de los mercados prehispánicos, por ello "Nada podía ser vendido en los caminos aun cuando fuera con gran provecho, ya que los sacerdotes y señores del lugar cobraban impuestos a todos y cada uno de los comerciantes en pequeño"<sup>3</sup>.

No debe omitirse que durante este periodo prevaleció una característica especial de comercialización basada en el denominado "trueque directo", es decir, el intercambio de productos o mercancías entre los propios comerciantes también llamados pochtecas.

Con el tributo pagado al señor éste se obligaba a administrarle justicia y velar por su integridad y bienes. Así también los tianguis contaban con varios inspectores, para evitar fraudes entre vendedores y compradores, vigilando todo

---

<sup>2</sup> Diego López Rosado, Historia del pensamiento económico en México, Textos Universitarios, tomo IV, 1971, p. 8.

<sup>3</sup> Jorge Gutiérrez Díaz, Catálogo del comercio prehispánico, México, 1981, p. 8

lo que acontecía en el mercado, además existía un tribunal de comercio que residía en la casa o tecpan de la plaza, constituido por doce jueces y varios empleados públicos, encargados de dirimir o atender todos los asuntos del mercado.

"En el tianguis los jueces se encargaban de recolectar determinados impuestos, los que se destinaban a fines públicos y al gobernante. Sin embargo, estos tributos los recogían los mexicanos no sólo en sus propios mercados, sino también en los de algunos de los pueblos sometidos"<sup>4</sup>.

Algunas de las reglas que legislaban el funcionamiento de los mercados o tianguis, fueron las siguientes:

- a) Sólo se permitía comercializar dentro del mercado, fuera de éste estaba prohibido debido a razones de orden religioso.
- b) Se asignaba un lugar específico a los productores para su comercialización (dependiendo de su tipo), todos los productos estaban rigurosamente controlados excepto el maíz.

Además existieron tribunales especiales para castigar el robo y otros delitos muy severamente y con prontitud, incluso con mayor rigor que los cometidos en otros lugares, llegando a aplicar incluso la pena de muerte, asimismo, los jefes de los comerciantes determinaban los "precios de los productos cuya venta se realizaba por pieza y medida nunca por peso"<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Salvador Novas, *Op. cit.*, p. 28.

<sup>5</sup> Diego López Rosado, *Op. cit.*, p. 9.

ii) Comercio Colonial.

Para esta época , el desarrollo comercial que observó Tenochtitlan a la llegada de los españoles, se transformó a la manera de comerciar del grupo conquistador. "El comercio surgido se basa en una marcada división en las relaciones comerciales, resultado del resquebrajamiento del existente, además de la imposición externa que deterioró las relaciones internas"<sup>6</sup>.

En cuanto a las formas tradicionales de consumo del grupo conquistador que llegó a México no presentó alteración alguna, por lo que fue necesario traer productos de España, que llegaban forzosamente por los puertos de Veracruz y Acapulco, principalmente; con relación a esto, "...surge un comercio lleno de trabas, con un proteccionismo a favor de España, un comercio monopólico lleno de tributos y reglamentaciones"<sup>7</sup>.

El comercio colonial presentó una estructura en la que, por una parte, los mercaderes indios siguieron celebrando su tianguis y acudían a los mercados de sus barrios, que principalmente eran cuatro: San Juan Moyotia, Santa María Tlaquichihuecan, San Sebastián Atzacualco y San Pablo Teopan; en tanto los españoles, ingleses y otros formaron el comercio de tiendas establecidas, donde satisfacían las necesidades de diferentes grupos de clientes, además de que poseían un mercado principal ubicado en la plaza mayor, hoy zocalo capitalino.

---

<sup>6</sup> Laura Múñoz, Castillo, Historia del comercio en la ciudad de México, Colección popular Ciudad de México, 1972, p. 19.  
<sup>7</sup> Ibid., p. 20.

Los mercados establecidos sufrieron cambios, ejemplo de ello es la transformación de la plaza mayor, "...es invadida poco a poco, al igual que otras plazas menores por puestos fijos y semifijos, y por comerciantes ambulantes que acabaron por convertir las plazas en nuevos mercados"<sup>6</sup>. Se observa que el "tianguis" prehispánico parecía renacer en estas plazas-mercados, no culpando solamente a los indios del desorden que denotaban los mercados de la colonia, sino también a los españoles que contribuían a ello.

En este periodo los comerciantes "ambulantes" se caracterizaron por ofrecer sus productos en la calle, que lo mismo podían ubicarse en un callejón, plaza o avenida como los neveros, dulceros, lecheros y camiceros, que recorrían diariamente las calles, quienes con sus entregas a domicilio, formaban el ejército de ambulantes urbanos. Este tipo de comerciantes se propagó cuando existían deterioros en las condiciones de vida en el campo, ya sea por la pérdida de sus cosechas o cuando el fervor religioso hacía acto de presencia en sus fiestas.

Las transacciones comerciales se realizaron mediante un cierto peso en metal precioso, el cual es acuñado por la casa de moneda, que fue fundada en 1535, lo que permitió un comercio más ágil, aunque subsistió el trueque.

Para regular administrativamente las actividades comerciales fue creado el Real Tribunal del Consulado, en 1592, que también tuvo la facultad de, sentenciar a los comerciantes que infringieran los contratos, además de realizar actividades financieras, legislativos y militares.

---

<sup>6</sup> Salvador Novo, *Op.cit.*, p. 52

*iii) Comercio en el México Independiente.*

Para la época independiente el comercio de la capital continuó desarrollándose acorde al orden establecido en el período colonial, apreciándose que los mercaderes más privilegiados fueron los de mayor poder económico, como los ingleses, franceses y alemanes; "...quedando el comercio al menudeo en manos de los españoles y una pequeña cantidad en los mexicanos"<sup>9</sup>.

Se considera que la actividad comercial realizada en la ciudad de México presentó durante la segunda mitad del siglo pasado, características mixtas derivadas de la influencia española y la tradición indígena, redundando en dos formas de hacerlo: por un lado en tiendas y pequeños establecimientos y por otro en los mercados que eran celebrados en las plazas y en las calles.

Si el comercio en la Ciudad de México durante la época prehispánica tuvo como centro principal de actividades a la plaza mayor, el movimiento independiente trajo como consecuencia la creación de La Merced ( 1880 ) como principal centro de abastecimientos de productos perecederos a toda la ciudad, aunque existían otros mercados en la periferia.

Es importante señalar que el censo nacional de 1895 registró un total de 249,605 personas dedicadas a las actividades comerciales, de este total se registra un 4.23% de vendedores ambulantes lo que equivale a 10,551 personas<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Laura Castillo, Méndez, *Op. cit.*, p. 40.

<sup>10</sup> Diego López Rosado, *Op. cit.*, p. 149

B) LA EVOLUCION DEL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA EN LA CIUDAD DE  
MEXICO:

*i) 1915-1920*

La economía en la ciudad capital sufrió bajos daños durante el movimiento revolucionario, en contrapartida, al encabezar Venustiano Carranza al ejército constitucionalista se observó un deterioro mayor y particularmente la actividad comercial fue la más afectada. El intercambio comercial por una parte se ve limitado dada la reducción de trabajadores, carencia de capitales y de transporte requerido para este rubro, ya que la mayoría se utilizaban preferentemente con fines militares.

Lo anterior propició una escasez de productos alimenticios y en consecuencia acaparamiento, especulación y alza exagerada de precios, afectando el abasto de la ciudad.

"Douglas W. Richmond menciona que en el México revolucionario de 1915 a 1920, los comerciantes fueron un grupo particularmente aborrecido y los carrancistas sobresalieron en sacar partido a ese rencor nacional"<sup>11</sup>.

Algunas ventajas sobre los comerciantes fueron: la imposición de " impuestos de guerra" , la incautación de sus bienes para alimentar a sus fuerzas, además de exigirles vender sus mercancías a precios bajos para no exponerse a duros castigos.

---

<sup>11</sup> Diego López Rosado, El Abasto de Productos Alimenticios en la Ciudad de México, p. 439

La situación de la economía entre 1917 y 1920 presentó una notable mejoría por lo cual hubo menos necesidad de ejercer presión sobre la élite comercial, en posteriores décadas, la organización comercial del país registró profundas transformaciones, originando un proceso de desarrollo económico desigual, formando dos tipos de comercio, el primero es un "...comercio moderno esencialmente orientado a satisfacer la demanda de los sectores urbanos de ingreso medio y superior, que tendía a integrarse verticalmente y poseía la fuerza económica necesaria para influir tanto en la escala de la producción como en los niveles de precio al consumidor; un segundo es, un sector comercial tradicional, constituido por pequeñas y medianas unidades diseminadas en las zonas rurales y modernas, que atendían a la población de menores ingresos, operaban con bajos niveles de venta y carecían de apoyos para lograr economías de escala, principalmente en términos de volúmenes de compras y financiamiento"<sup>12</sup>.

ii) 1920-1950.

Con el transcurso de las décadas, se registró un elevado crecimiento poblacional y con ello un incremento de los problemas de abasto en la Ciudad de México, y aun cuando las autoridades del Distrito Federal construyeron nuevos mercados y modernizaron muchos otros, esto no fue suficiente para toda la demanda existente de la población originando un asentamiento de mercados en sitios inadecuados, con puestos desmontables, los que se extendieron ocupando espacios terrestres ( calles, banquetas y explanadas entre otros ).

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 441

El crecimiento de este comercio ambulante, se observa aún más con la llegada de inmigrantes que ingresaron a México al final de la Segunda Guerra Mundial, quienes entre otras actividades se dedicaron a este tipo de comercio en alrededores de mercados; e incluso otros invadieron las calles con sus puestos, dificultando el tránsito vehicular y peatonal.

De manera paralela se observó la proliferación de puestos de comidas al aire libre en terminales camioneras, mercados, inmediaciones de edificios en construcción, exteriores de la plaza de toros, ferias y barrios, además de numerosos vendedores y trabajadores ambulantes como son: los fijadores de carteles, cargadores, peluqueros al aire libre, músicos, merengueros, coheteros, yerberos y dibujantes callejeros.

En lo político, una vez transformado en los 40's el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), se crea también la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) para cohesionar a sectores profesionales, comerciantes y otros grupos gremiales a cambio de apoyo político y estímulo para el fomento de sus actividades. Esta vinculación se mantiene durante el período de auge de la economía mexicana, observándose además un fenómeno de expansión de zonas urbanas en el país, especialmente en la ciudad de México.

#### iii) 1950 - 1980.

En el Distrito Federal los mercaderes ambulantes invadían espacios en sectores de las bodegas, alrededores de mercados, calles principales y existían otros

comerciantes de este tipo que estaban ya bien identificados como son: las "Marías", quienes comerciaban frutas, chicles, y productos artesanales; y también se encontraban los conocidos como "golondrinos", pequeños productores agrícolas que al cosechar sus productos los transportaban personalmente.

Una última conformación de comerciantes son los oferentes de los mercados sobre ruedas, los que Diego López Rosado señala como la versión moderna del "tianguis". Esta modalidad de comercio en vía pública fue creada al iniciarse la década de los 70s, cuyo objetivo principal fue vincular a productores directos y consumidores, eliminando el intermediarismo que venía prevaleciendo. Dichos mercados han sufrido modificaciones en las rutas de comercializar, orientándolos hacia los grandes núcleos de la población con escasos recursos.

Según algunos autores, "El período 1968-1976 marca, la etapa en la cual resurge la llamada sociedad civil fuera del control oficial (Movimiento Estudiantil, Sindicatos Autónomos, Movimientos Urbano-Populares), así como una respuesta gubernamental con gran contenido populista, con un fuerte respaldo tecnocrático-planificador, aunque con presupuestos federales, estatales y locales austeros (debido al período recesivo de la economía) y fuertes incrementos en las tasas impositivas; lo que parece marcar el surgimiento de la economía informal de nuestros días"<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Angei Bassols Betalls y Gloria González Salazar, *Op. cit.*, pp. 250-251.

## II. EL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Una parte de las actividades comerciales informales, se desarrolla como una respuesta social que procura garantizar la subsistencia familiar de un grupo, dada la incapacidad del sector formal de la economía para absorber a una creciente mano de obra, lo cual aunado al deterioro salarial observado en los empleos formales, convierten al comercio en vía pública en su modalidad de ambulante, en una alternativa para abatir los índices de pobreza como una salida social a la crisis, constituyendo a la par toda una empresa que en mayor grado articula a productores, comercializadores y consumidores.

Lo expuesto nos permite afirmar que estamos ante un problema público y por tanto surge la necesidad de darle una atención inmediata, "...En suma las relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El Estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver"<sup>14</sup>.

Ahora bien, la situación que prevalece hoy en día con el comercio en vía pública no reglamentado, nos lleva a suponer que ha trascendido las esferas de control gubernamental y por ende requiere de ser incorporado este problema en una agenda gubernamental, lo que conllevaría a una acción de gobierno. Sin embargo, "...Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y

---

<sup>14</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno, p. 23.

las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven... Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados"<sup>15</sup>.

Para las autoridades del Distrito Federal, el comercio en vía pública es "un fenómeno social dinámico, creciente y a la fecha de gran proporción, que constituye una actividad propia de la economía informal, consistente en la práctica de venta en la calle, bajo diversos esquemas y modalidades"<sup>16</sup>.

Para el caso del comercio que realizan los mal denominados "ambulantes", este va relacionado a una actividad no formal, aunque su objetivo, como se explicará más adelante, no sólo es lograr su subsistencia sino, en algunos casos, una alta rentabilidad en su actividad, pese a afectar los intereses de quienes se dedican de manera legal a esta actividad.

Se considera que la economía informal es el mejor aliado de los gobiernos Latinoamericanos actuales, ya que crea millones de empleos y por ende participa en el crecimiento económico de países de nuestro continente.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, pp. 57-59.

<sup>16</sup> Departamento del Distrito Federal, "El Ambulantaje y el Comercio en vía pública", p. 3, marzo de 1995.

De esta manera el concepto de comercio en la vía pública está asociado al término de sector informal, este término se introduce "... por primera vez se habló acerca del sector informal en el ya clásico estudio de Kenia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicado en 1972"<sup>17</sup>.

Su principal argumento acerca del origen del sector, fue el excedente de mano de obra, que provenía en su mayoría de individuos que emigraban de las zonas rurales a las urbanas y que al no encontrar trabajo en los sectores de la economía: Primario, secundario y terciario, se vieron en la necesidad de realizar una actividad que les permitiera percibir un ingreso para sobrevivir.

En el lenguaje económico es común hablar de sectores como "... el conjunto o partes del proceso o actividad económica de cualquier formación social determinada...En el primario están consideradas las actividades agropecuarias y extractivas y en el secundario todas las manufactureras e industriales transformadoras de los bienes primarios. En el terciario se incluyen todas las actividades comerciales, de distribución y servicios al consumidor".<sup>18</sup>

Según un estudio realizado en 1992 por la Wharton Econometrics, de 1.2 millones de personas que se incorporaron a la población económicamente activa (PEA), durante 1991 en México, "...530 mil encontraron ocupación en empresas ubicadas dentro del Sector Informal de la economía, que fue el que generó mayor número

---

<sup>17</sup> Victor Tokman, "El Sector Informal Quince años después", *Revista Trimestre Económico*, num. 215, México D.F. julio-septiembre de 1987, p. 513.

<sup>18</sup> Angel Bassols Batalla y Gloria González Salazar, Op. Cit., P. 248.

de empleos. Con estos datos, se registra que un 20.7% de la PEA labora al margen de la actividad económica formalmente establecida<sup>19</sup>.

Es importante mencionar que el comercio en la vía pública se subdivide en los rubros de Subsistencia y de Alta Rentabilidad. En el primero se involucran aquellas personas que se dedican a actividades no calificadas ( venta de flores, artesanías y productos varios ), que generan ingresos solamente para subsistir. por lo que respecta al segundo, se encuentran individuos que conforman instalaciones fijas y semifijas en la vía pública ocupando los sitios de mayor concentración peatonal entre otros: plazas públicas, paraderos de metro y calles principales del centro histórico.

Ahora bien el crecimiento del comercio informal que se desarrolla en la vía pública, no sólo debe explicarse por motivos de subsistencia sino por lo que esta actividad genera.

No menos importantes, resultan hasta cierto punto las " facilidades" para dedicarse a esta actividad informal, dado que no se requiere efectuar ningún trámite administrativo ante dependencia alguna, ya que basta posesionarse de un espacio territorial previamente "asignado" , además de cubrir las aportaciones fijadas por el dirigente de la agrupación, sumado a esto no realizan ninguna contribución al erario federal, ni se sujetan a la normatividad laboral respectiva, ni

---

<sup>19</sup> Francisco Mejía, "Investigación de la Wharton Econometrics", El Nacional, p. 39, febrero de 1992.

aún menos a las disposiciones que en materia de salud establece la Secretaría del ramo, si es que el giro corresponde a la venta de alimentos preparados.

#### A) CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL COMERCIO EN LAS CALLES:

Como resultado del desplome del precio del petróleo (1982), sobrevino una gran crisis económica de trascendencia, redundando en un incremento desorbitante del comercio en vía pública, originado por diversas causas entre las que detallamos:

a) Desempleo, b) Pérdida del poder adquisitivo, c) Dedicación al comercio ambulante por tradición, d) Migración del campo a la ciudad, e) excesivos trámites administrativos para regularizar un comercio, f) Limitada preparación de las personas para acceder a un empleo especializado.

Una vez concluido el "boom" petrolero y de un mayor intervencionismo estatal esto es, "...la acción directa o indirecta, coactiva o persuasiva del Estado en la actividad económica nacional, a efecto de imponer una disciplina contrapuesta a la libre empresa."<sup>20</sup>, se observó la instauración de una política de austeridad encaminada a disminuir la deuda pública, vía reducción del Gasto Público, devaluaciones, contención salarial, incremento de precios, impuestos, etc.

---

<sup>20</sup> Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Diccionario de Política y Administración Pública, Vol. 2, P. 323, México, 1985.

"El costo social de estas medidas ha sido muy grave para la población y sus niveles de vida. Según algunos estudios, tan sólo en dos años (1982-1984) la tasa de desempleo aumentó de aproximadamente 5% a casi 15% de la fuerza de trabajo (o sea más de 3.5 millones de personas); en 1985 el poder adquisitivo de un trabajador asalariado se había deteriorado un 35% con relación a 1982...al agudizarse la crisis de la economía, comenzó el despliegue de inmigrantes desocupados a la ciudad y de los trabajadores urbanos expulsados de sus empleos en la búsqueda por la sobrevivencia dentro de la economía informal"<sup>21</sup>.

Se ha mencionado al desempleo y la migración como factores principales del incremento de comerciantes informales, sin embargo también es necesario precisar que existen otras causas que fomentan esta actividad, tal como se señala en un estudio de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) en la ciudad de México, donde establece que más del 50% de quienes se dedican a esta actividad provienen de zonas rurales carentes de oportunidades laborales y un 40% accede a este tipo de comercio para obtener percepciones económicas adicionales.

Por otra parte cerca de la mitad (46%) de los entrevistados manifestaron que ejercen esta actividad por problema de empleo aunque también "... se detectó que entre los motivos de ingreso a este tipo de comercio existe un grupo que se dedica a él por tradición (apenas un 14% de la muestra) y es uno de los más importantes económicamente"<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Angel Basco de Batalla y Gloria González Salazar, *Op.cit.*, pp. 252-257.

<sup>22</sup> Cámara Nacional de Comercio. El Comercio Ambulante en la Ciudad de México, 2da. ed. 1988, p.23.

Otra causa de esta actividad la representa el que no se requieran estudios calificados, siendo más importante la habilidad para realizar buenas ventas que una preparación intelectual o manual, conllevando a que algunas personas abandonen la escuela para dedicarse de tiempo completo al comercio.

En cuanto a las repercusiones de esta actividad se observa que con la instalación de estos vendedores se afectan las vialidades, monumentos y edificaciones históricas, provocando además inseguridad pública y contaminación ambiental por los congestionamientos vehiculares y basura que dejan en las calles. "Por otra parte, se reconoce que el comercio ambulante no deja de ser un mecanismo que sirve de enlace entre la producción y el consumo, sin embargo por la informalidad en que se opera no deja de constituir un serio problema que rompe con los esquemas de desarrollo urbano, legalidad, higiene, seguridad, etc. que deben imperar en la actividad comercial en general"<sup>23</sup>.

Para complementar esta aseveración se menciona que "...son más de 500 kilómetros de banquetas y hasta calles enteras las que están en juego, en remate y en venta al "mejor postor", con precio por metro cúbico, por la vía de puestos callejeros de todo tipo: se venden, se arriendan o subarriendan según su superficie, altura, sitio y giro. Solamente el Centro Histórico tiene 33 líderes que se reparten más de 3,000 espacios, en donde las cuotas van de 5,000 pesos a una "María" (Indígena mazahua) hasta 50.000 a "fayuqueros"<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>24</sup> Angel Basols Batalla y Gloria González Salazar, *Op. cit.*, p. 270.

Lo expuesto presenta un panorama complejo sobre este fenómeno social, que es considerado como una "Bomba de tiempo" en manos del Gobierno capitalino: "En principio fueron válvula de escape a la presión social generada por el desempleo, y por esta razón tolerados por las autoridades. Se convirtieron en fuente de control político de los partidos con registro, y también fueron tolerados por las autoridades. Ahora son un monstruo de más de 500 mil cabezas con ventas anuales de 110.5 billones de pesos, y las autoridades ya no desean tolerarlos, pero no encuentran las armas para la eniquilación. Son los comerciantes ambulantes que han concitado la furia del comercio organizado, recibido sentencias de muerte, pero siguen vivos y en crecimiento"<sup>25</sup>.

Esta aseveración fue expuesta por el presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), Ricardo Dajer Nahum, y es respaldada por la CANACO que reitera: "... de un promedio de ventas anuales de 1.6 billones de pesos, la evasión fiscal de este sector informal para 1989 en la Ciudad de México fue cercana a los 500 mil millones de pesos por concepto de ISR e IVA, lo cual tiene un impacto significativo en las finanzas públicas y por ende repercute en la economía"<sup>26</sup>.

Por ello, "...cuando la autoridad se da cuenta que esta actividad tiene un impacto negativo en las finanzas públicas es cuando reconoce que el problema no sólo lesiona al comercio establecido sino que también está afectando al erario, y es

<sup>25</sup> Rodríguez Gómez Javier, "Comercio Ambulante, bomba de tiempo en manos de autoridades", *El Financiero*, 29 de diciembre, 1982, p. 42.  
<sup>26</sup> Cámara Nacional de Comercio. *El Comercio Ambulante en la Ciudad de México*, 1988, p. 42.

por esto que a últimas fechas está considerando la necesidad de incorporar, aún en una forma muy tibia, al padrón fiscal a estos contribuyentes potenciales"<sup>27</sup>.

Otro aspecto a considerar es que el vendedor ambulante no sólo comercializa productos de importación sino que adquiere un gran número de artículos nacionales, directamente con fabricantes, maquiladores y distribuidores mayoristas, que de alguna u otra manera operan ilegalmente, lo cual contribuye al problema de la evasión fiscal y ocasiona daños al consumidor, pues los productos adquiridos no cuentan con la garantía correspondiente.

Por otra parte, a raíz del ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y al Tratado Trilateral de Libre Comercio (TTLIC), se ha acelerado el crecimiento de distribuidores mayoristas de artículos importados, también conocidos en lenguaje ordinario como fayucheros, que comercializan productos de diversas calidades entre los que destacan los llamados "chatarras".

La CANACO de la ciudad de México, en su más reciente investigación detectó diversas bodegas que operan sin razón social y que no otorgan factura ni garantía al consumidor, las cuales venden tanto al mayoreo como al menudeo.

La venta de estos productos asegura la CANACO, se hace bajo la advertencia que el artículo no se prueba ni se acepta devolución en caso de resultar defectuoso. La preferencia del consumidor hacia estos establecimientos, es

---

<sup>27</sup> Roberto Casas Hernández y Marcos Sánchez, El ambulante y su impacto en la Recaudación Fiscal, México, CANACO, mayo de 1990, p. 58.

por esto que a últimas fechas está considerando la necesidad de incorporar, aún en una forma muy tibia, al padrón fiscal a estos contribuyentes potenciales"<sup>27</sup>.

Otro aspecto a considerar es que el vendedor ambulante no sólo comercializa productos de importación sino que adquiere un gran número de artículos nacionales, directamente con fabricantes, maquiladores y distribuidores mayoristas, que de alguna u otra manera operan ilegalmente, lo cual contribuye al problema de la evasión fiscal y ocasiona daños al consumidor, pues los productos adquiridos no cuentan con la garantía correspondiente.

Por otra parte, a raíz del ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y al Tratado Trilateral de Libre Comercio (TTLIC), se ha acelerado el crecimiento de distribuidores mayoristas de artículos importados, también conocidos en lenguaje ordinario como fayuqueros, que comercializan productos de diversas calidades entre los que destacan los llamados "chatarras".

La CANACO de la ciudad de México, en su más reciente investigación detectó diversas bodegas que operan sin razón social y que no otorgan factura ni garantía al consumidor, las cuales venden tanto al mayoreo como al menudeo.

La venta de estos productos asegura la CANACO, se hace bajo la advertencia que el artículo no se prueba ni se acepta devolución en caso de resultar defectuoso. La preferencia del consumidor hacia estos establecimientos, es

---

<sup>27</sup> Roberto Casas Hernández y Marcos Sánchez, El ambulante y su impacto en la Recaudación Fiscal, México, CANACO, mayo de 1990, p. 58.

obviamente conseguir un menor precio. Es importante señalar que las transacciones se efectúan durante todo el día, lo cual nos obliga a reflexionar acerca del conocimiento de las autoridades de la existencia y operación de estos negocios.

Aunado a la importancia que representa el cuantificar y tipificar al comercio informal, también lo es conocer cómo y dónde se abastecen de mercancía. Por ello la CANACO en su estudio "Economía Informal, ¿Quién provee a los ambulantes?", realizado en 1990, menciona que los puestos que venden electrónica de importación, se surten en su mayoría en bodegas localizadas en el barrio de Tepito (71.4 %) y en una menor proporción por medio de intermediarios (28.6%). Las principales concentraciones que siguen esta zona de abastecimiento son los que se localizan en Aldaco, Meave, Corregidora, Academia, Tepito y San Cosme; entre otros.

En tanto los que comercializan ropa y calzado, adquieren el 55% de sus productos, con el fabricante; por otra parte la consiguen a través de maquiladores o distribuidores mayoristas 30% y solo el 15% son productos de importación, en este giro al igual que la electrónica, las compras se hacen sin recibir factura alguna ni garantía, muchos fabricantes registrados para evitar ser detectados, venden las prendas sin etiquetas, lo que representa una flagrante violación a la Ley de Inveniones y Marcas, así como otros acuerdos referentes a la comercialización de prendas de vestir y sus etiquetas, esta acción permite a los maquiladores evadir impuestos.

El mismo canal de distribución se deriva de artículos de bisutería, comercializándose ya sea a través de un importador mayorista (46.4%) por medio de un distribuidor o maquilador (32.2%) o por el fabricante nacional (21.34%); que no proporcionan factura, ni garantía alguna.

Por último el giro de alimentos preparados, el canal para el surtidor de mercancías es el más común, ya que los productos frescos, son adquiridos en mercados públicos, centros de abastos y en el mercado de la Merced (55%); en tanto que los alimentos enlatados y las golosinas, el 30% los adquieren con distribuidores mayoristas nacionales y el 15% con importadores.

En estos artículos, el problema radica en que se desconoce la calidad, condiciones de preparación y cuidados de los mismos; situación que es preocupante al observar que el 90% de las enfermedades registradas y atendidas por la Secretaría de Salud en el Distrito Federal, son por enteritis, tifoidea y otras, de acuerdo con el estudio de la Canaco.

## **B. CONSIDERACIONES POLITICAS DEL COMERCIO EN VIA PUBLICA: UN ASUNTO DE GOBIERNO**

Este gremio se cristaliza en un "cacicazgo urbano", en su modalidad de control político diversificado a través de un sinnúmero de organizaciones que representan un botín político, atractivo para ciertos órganos partidistas con quienes intercambian lealtad electoral por espacios públicos, sin perder por ello

sus relaciones con otras agrupaciones urbanas, que les permiten consolidarse como un grupo de presión de gran peso.

" Los caciques y sus cobradores son como intermediarios que pagan con regularidad y que, de fallar tendrían a su vez a otros grupos que incluyen a los inspectores de cada delegación ... Las áreas apropiadas en calles, avenidas, banquetas o plazas y alamedas, son trozos de ciudad conseguidos por vendedores como parcelas urbanas, mediante la "invasión" para luego ser tolerados a cambio de apoyo a grupos políticos. Esto es, que a cambio de tolerancia, de paz, pagan con una población cautiva dispuesta a formar el sostén de partidos políticos, sea el que está en el poder o sus opositores."<sup>28</sup>

Como se ha dicho, el apoyo político no es gratuito, sino que se orienta a sumar adeptos, encontrando un ambiente propicio particularmente en momentos donde se observan visos de represión estatal -desalojos violentos- para abanderar la inconformidad del gremio, aunque ello no impide que mantengan alianzas con otras organizaciones populares urbanas para consolidar acciones de presión.

Asimismo, " El grupo de interés o de presión suele estar orientado hacia el logro de intereses concretos y específicos, ya sean éstos económicos, religiosos, culturales o políticos, y se interesa en la maquinaria política más amplia del partido, o del Estado, sólo en la medida en que éste puede promover directamente lo que le interesa o, al menos, asegurar su promoción óptima en una

---

<sup>28</sup> Herrera Joaquín, " Mina de oro el ambulante en el Distrito Federal ", diario Excelsior, México, 1 de julio de 1991, P. 1-32A.

situación dada. Existen, por supuesto, muchos tipos diversos de estos grupos de interés -económicos, profesionales, religiosos, étnicos o tribales-, y sus intereses específicos pueden variar mucho de una situación a otra<sup>29</sup>.

Ciertamente las agrupaciones de vendedores en vía pública se encuentran en su mayoría relacionados con algún partido político, que les asesora y apoya en su actividad y aun cuando un gran porcentaje lo están con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), también existen grupos afines a partidos opositores entre otros al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

Incluso se afirma que las redes de liderazgo "... forman parte de un sistema de control orientado a asegurar que los agremiados brinden su apoyo incondicional y obligatorio a las autoridades y a los procesos electorales o su apoyo político para algún partido, en especial al oficial (PRI). Así, el líder de las organizaciones casi siempre está ligado "directa o indirectamente" con alguna alta autoridad gubernamental, política, administrativa, judicial, policiaca y militar"<sup>30</sup>.

El comercio en la vía pública, entendido como la actividad comercial que se realiza en un espacio terrestre de uso común destinado al tránsito peatonal o vehicular, se erige en un amortiguador social de la desigualdad existente en la distribución de la riqueza nacional y de la fuerza de trabajo desempleada; así también, es una de las vías informales que regulan socialmente a contingentes no

<sup>29</sup> S.N. Eisenstadt. *Modernización, Movimientos de protesta y cambio social*. p. 30.

<sup>30</sup> Angel Basilio Batalla y Gloria González Salazar. *Op. cit.* p. 261.

asalariados para que no causen conflicto; esto explicaría en parte la tolerancia hacia estos sectores.

Como lo señalado un analista político respecto a los problemas públicos "...sociedad y gobierno deben reconocer la situación de incertidumbre o de riesgo que acompaña a muchas decisiones públicas. En muchos campos de acción es más probable el error que el acierto, el fracaso que el éxito. Esta probabilidad es explicable y justificable por la naturaleza rebelde de los problemas públicos. Me gusta decir que los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver"<sup>31</sup>.

El problema del comercio en vía pública no reglamentado o ambulante, que particularmente se observa en el centro histórico representa un fenómeno de gran complejidad por el carácter informal en que se desarrolla, su expansión y los antagonismos de diversa índole que se manifiestan en conflictos de orden social, económico e incluso político.

Además debe considerarse que grupos de comerciantes informales retoman lo establecido en el art. 5o. constitucional, relativo a que ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos, para argumentar que su actividad aun cuando no esta reglamentada esta contemplada como un derecho constitucional.

---

<sup>31</sup> Luis F. Aguilar *Op. cit.*, p. 69

### III. ACCIONES DE GOBIERNO PARA EL REORDENAMIENTO DEL COMERCIO EN VIA PUBLICA, EL CASO DE LA DELEGACION VENUSTIANO CARRANZA (1989 - 1995)

#### A). CONDICIONES SOCIOECONOMICAS EN LA DELEGACION VENUSTIANO CARRANZA

Diversas han sido las respuestas del gobierno capitalino para hacer frente al problema del comercio en vía pública, en los que destacan desalojos (incluso violentos), operativos de vigilancia permanentes, concertación o diálogos con líderes del gremio para despejar las áreas invadidas e incluso la cesión de espacios para su reubicación permanente.

Para exponer las acciones desarrolladas, tomaremos como ejemplo las efectuadas en la Delegación Venustiano Carranza, por ello es necesario, conocer las características generales de la misma para contextualizar el tema que nos ocupa.

Esta Delegación data del Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1970, al suscribirse la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como reglamentaria de la base primera, fracción VI del artículo 73 de la Constitución Mexicana, y se ubica en la zona centro oriente del Distrito Federal, lo que le confiere una posición estratégica dentro de la estructura de la zona metropolitana de la ciudad de México.

"Actualmente la jurisdicción cuenta con una superficie de 33.42 Km<sup>2</sup> que representa el 2.2 % de la superficie total del D. F."<sup>32</sup>, se localiza en la zona centro oriente, y en ella se encuentran instalaciones importantes como: El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la Central Camionera (TAPO), El Palacio Legislativo, La Suprema Corte de Justicia y el Mercado de la Merced entre otras.

De acuerdo con el XI censo general de población y vivienda esta Delegación observó un total de 519,628 habitantes de los cuales el 52% son mujeres y el 36.7% corresponde a una Población Económicamente Activa (PEA), que en su mayoría se dedican al comercio y a la prestación de servicios.

Para 1994 según estimaciones del cuaderno estadístico delegacional de 188,046 personas que forman parte de la PEA, "En un 38 y 36 % se dedican a dichos rubros respectivamente, distribuidos en las 70 colonias que tiene esta jurisdicción"<sup>33</sup>.

Algunas zonas donde se observan importantes equipamientos de servicios básicos y comercios son: los paraderos del metro San Lázaro, Zaragoza y Pantitlán; la terminal de autobuses de San Lázaro y la zona de la merced además, no debe omitirse que la ubicación geográfica de la Delegación la convierte en un perímetro de tránsito, obligado para los habitantes de municipios conurbados al oriente de la ciudad, la Delegación cuenta con importantes vías de acceso, tiene

---

<sup>32</sup> Departamento del Distrito Federal. "Delegación Venustiano Carranza, Diagnóstico Integrado" p. 3, 1995

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 10.

hasta el momento alrededor de 30 estaciones de metro y diversas rutas de transporte colectivo tanto público como concesionado.

Se puede clasificar a esta jurisdicción como totalmente urbana ya que el 98.7% de sus viviendas cuenta con agua potable, drenaje y un 99.8% con energía eléctrica, asimismo predomina la vivienda de nivel medio y por carecer de reservas territoriales no observa asentamientos irregulares. Por lo que respecta al número de comerciantes informales en vía pública, se tiene un número de 8,829, en las inmediaciones de estaciones, mercados públicos y paraderos del metro, de los cuales un 25% se localiza en el perímetro "B"<sup>34</sup>, correspondiente a esta jurisdicción.

#### **B) MODALIDADES DEL COMERCIO EN VIA PUBLICA EN LA DELEGACION VENUSTIANO CARRANZA**

Hoy en día el comercio en las calles, adquiere características diversas, preservándose algunas que datan desde la época prehispánica y que se han entremezclado con otras modalidades que es necesario clasificar para comprender aún más el fenómeno que nos ocupa, aunque es necesario mencionar que dada la dinámica que adquiere la comercialización informal es factible que surgan otras modalidades en un corto plazo, por lo que sólo mencionamos a continuación las que se presentan actualmente.

---

<sup>34</sup>Departamento del Distrito Federal. "El ambulantaje y el comercio en vía pública", marzo 1985, pp. 1-10.

### Tianguis.

Son mercados móviles que operan en rutas autorizadas por las Delegaciones Políticas con ubicaciones diferentes cada día, principalmente en zonas populares y alta concentración poblacional. Se instalan y se levantan diariamente con un horario de las 08 a las 18 horas en lotes baldíos, en camellones, banquetas o arroyos de calles, constituidos en su mayor parte por el comercio de productos básicos y de consumo generalizado, procediendo a la limpieza del lugar cuando concluyen su jornada de trabajo. Su estructura organizativa se basa en la existencia de asociaciones que fincan su representatividad con un líder.

Existen 1,066 ubicaciones con 85,000 comerciantes ubicados en 129 asociaciones, ( concentrándose en un 50% en las Delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Coyoacan), en esta jurisdicción se establecen 36 tianguis.

### Mercado sobre ruedas.

También tienen características de mercados móviles similares a los tianguis salvo que la autorización es expedida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, las condiciones de comercialización son adecuadas, por lo cual cuentan con una positiva aceptación de la comunidad. A la fecha existen diez rutas, con 60 ubicaciones y 1800 oferentes, en el perímetro delegacional sólo se instala un mercado de este tipo.

### Concentración.

Aun cuando en la jurisdicción no existe esta modalidad de comercio, está latente la posibilidad de que se sucite este tipo de comercialización que consiste en un

mercado público permanente, ubicado en la calle y en terrenos baldíos, cuenta con una infraestructura deficiente, con locales provisionales construidos de lámina de cartón, metálicos, de madera y algunos de mampostería; carecen en su mayoría de piso, techumbre y zonas de carga y descarga.

Operan a través de cédulas de empadronamiento otorgadas por las Delegaciones; se organizan mediante mesas directivas en cada Unidad Comercial y en algunos casos están afiliados a otras organizaciones o centrales de comerciantes. Actualmente existen 154 concentraciones ubicadas en 10 Delegaciones que albergan a 12 Mil locatarios.

#### "Ambulantes".

Aun cuando el término significa "deambular" o caminar con o sin rumbo fijo, hoy este fenómeno se caracteriza por el gran número de personas dedicadas a la venta de mercancías ya sea en puestos fijos, semifijos, vehículo o en forma itinerante en la vía pública (toreros) observando clasificaciones por la forma de desarrollar su actividad, por el horario en que se trabaja y por su presencia ocasional o de temporada y su forma de organización es a través de liderazgo, tan sólo en el perímetro "B" del Centro Histórico se tiene detectada la presencia de más de dos mil de vendedores, en su mayoría afiliados al PRI y de los cuales más de la mitad son mujeres.

#### Corredor Comercial.

Surge como una propuesta gubernamental para lograr el reordenamiento del comercio ambulante, operan mediante la expedición de un permiso temporal

administrativo a título oneroso, expedido por la Oficialía Mayor del Departamento del Distrito Federal, y básicamente son edificaciones construidas con recursos crediticios de los comerciantes sobre la vía pública y en explanadas del metro.

Hoy en día existen cuatro corredores, ubicados uno de ellos a un costado de la Basílica de Guadalupe y tres en las explanadas del metro "Pino Suárez", "Merced" y "Candelaria"; con 1184 oferentes en total, estos últimos dos adjuntos a la Delegación. Las características de su organización presenta los liderazgos clásicos de la calle.

#### Bazares.

Existe un número reducido de esta modalidad de comercio en vía pública, y el giro preponderante que se expende es artesanías, pinturas, antigüedades y ropa. La autorización para su funcionamiento la expide la Delegación Política que corresponda. Asentamiento comercial tipo tianguis que se caracteriza por su ubicación en zonas estratégicas de la Ciudad de México; operan por lo general los sábados, domingos y días festivos.

Entre los bazares más conocidos son los ubicados en el jardín de la plaza san jacinto en san angel; jardín del arte en la colonia cuauhtémoc; el del oro en insurgentes sur y el de la lagunilla. En Venustiano Carranza no existe este tipo de comercio, aunque no se descarta la instauración de éstos para enfrentar la problemática del comercio ambulante, esto es, como una alternativa para la reubicación de este tipo de mercaderes.

### Pasaje Comercial.

Es un conjunto de instalaciones comerciales fijas, que se ubican en interiores de pasos a desnivel peatonal, y operan mediante permisos que expide la Delegación; los giros que se establecen son de ropa, calzado, bisutería, perfumes, juguetería, discos, cassettes y aparatos electrónicos, principalmente.

### Ferias, Festividades o Romerías.

Con fundamento en el artículo tercero transitorio del bando emitido por la Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal (13 de julio de 1993) y en apego a los lineamientos generales para autorizar el comercio en vía pública en festividades tradicionales en el Centro Histórico, emitido por la Secretaría de Gobierno del D.D.F. se establecieron con precisión las fechas de inicio y conclusión de las festividades y se concretó la obligación de las organizaciones de comerciantes para retirarse al término de las mismas.

Esta modalidad de comercio en vía pública es un conjunto de puestos comerciales fijos que se instalan en determinadas temporadas o una vez al año, para expender en conmemoraciones determinadas; operan mediante permisos otorgados por la Delegación y la anuencia de los vecinos, principalmente de noviembre a enero, grupos de estos comerciantes solicitan o en su caso exigen autorización para expender en las siguientes festividades: "día de muertos", "navidad" y "reyes"; entre otras, por lo que argumentando que es una tradición cultural invaden las calles aledañas de mercados públicos y del Centro Histórico de la ciudad de México.

### Billeteros, Voceadores y Boleros.

Son vendedores que se caracterizan por la venta de un producto o servicio especializado, realizan su actividad en puestos fijos, semifijos y en forma itinerante. Su forma de organización es de tipo sindical, obteniendo sus permisos de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social.

Sólo resta señalar que existen otro tipo de personajes que también realizan actividades informales y que no fueron contemplados en este trabajo, son los: payasitos, tragafuegos, limpiaparabrisas y cuidacoches que aunque no realizan la comercialización de un producto, y por ende no caen en el rango de comerciantes no reglamentados, si es necesario considerar su presencia toda vez que es otra forma de expresión o de respuesta a la crisis económica vigente.

### C) ACCIONES DE GOBIERNO

Las acciones realizadas por el Gobierno del D.F. en la Delegación Venustiano Carranza se pueden conjugar en una sola, la reubicación, por ende a finales de 1989 se construye el denominado mercado de San Ciprián, como parte de un programa de reordenación integral del comercio ambulante; este inmueble se construyó en un espacio de 15,000 m<sup>2</sup>, ubicado en las calles de General Anaya, San Ciprián y Juan de la Granja, con una capacidad para albergar a 1957 comerciantes de la calle, a quienes se les brindaron apoyos crediticios vía el Banco Nacional de México (Banamex) y el Banco Nacional del Pequeño Comercio (Banpeco), para estimular su reacomodo.

El fracaso de este proyecto se observó en diciembre del año siguiente, cuando la mayoría de estos comerciantes abandonaron sus puestos, argumentando bajas ventas, excesivos cobros por la posesión de locales y sobre todo el que las calles antes ocupadas por ellos, estaban siendo reinvasadas por otras agrupaciones.

Otro intento de reubicación fue el bazar Zaragoza, que cuenta con una capacidad para albergar a 400 locatarios, el que se ubica en la Delegación Venustiano Carranza a pesar de los reiterados intentos gubernamentales fueron rechazados por los vendedores.

Más tarde (1991), se diseñó el plan de rescate urbano, para la Zona Merced-Centro Histórico, que contempló proyectos específicos para dignificar esta aérea comercial, lo cual incluyó una infraestructura en materia de mercados especializados y la recuperación progresiva de la naturaleza de uso del suelo, en las calles, vialidades y plazas aledañas.

Para 1992 el Gobierno de la ciudad de México pondera la necesidad de buscar la reordenación y formalización del comercio en vía pública, es decir, hacer a un lado a la disyuntiva entre si se debe o no tolerar, para intentar opciones en el corto plazo tendientes a controlar su crecimiento, conciliar intereses del comercio establecido y no establecido, insertar al gremio de comerciantes informales a una legalidad plena, todo esto con un respaldo jurídico y político para solucionar el problema.

En el documento Estrategia para el reordenamiento y formalización del comercio en vía pública, se establece que "la falta de reglamentación determinará que el comercio en vía pública siga proliferando en forma desordenada y con un control administrativo deficiente por parte de la autoridad"<sup>35</sup>.

Lo anterior sentaría las bases para que se concretara la disposición emitida por la segunda Asamblea de Representantes de D.F. (ARDF), que mediante un bando prohíbe el ejercicio del comercio en vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el D.D.F. Para la primera fase de desarrollo del Programa Inmediato de Mejoramiento del Comercio Popular, dicha reglamentación contempla el comercio en vía pública de los perímetros "A" (Cuauhtémoc) y "B" (Venustiano Carranza), del Centro Histórico.

Como preámbulo a este reordenamiento se emitieron disposiciones administrativas que considera las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo -Metro (STC-Metro), como zonas de alta seguridad y mediante un dispositivo policiaco, (15 de febrero de 1992) quedaron despejados de comerciantes informales quienes prácticamente se habían posesionado de sus espacios, aunque hoy en día continúan pululando los denominados "vagoneros".

Paralelamente, el 28 de febrero de ese año, fue signado un convenio entre autoridades y dirigentes de las diferentes agrupaciones de vendedores informales

---

<sup>35</sup> Raúl Monje, "estrategia del D.D.F. reubicación de los comerciantes ambulantes, pero no todos esto los organizados", Revista Proceso, num. 799, 24 de febrero de 1992, p. 18.

para lograr su reubicación, mismo que se ejecuta a través del denominado "Programa Inmediato del Comercio Popular".

Mediante este programa, las autoridades capitalinas adquirieron el compromiso de reordenar las actividades del gremio de vendedores en vía pública (10 mil) del perímetro correspondiente al Centro Histórico, en un plazo de un año, reubicándolos en 40 predios que equivalen a 203,252 m<sup>2</sup>, donde supuestamente se establecerían 14 mercados, pasajes y corredores.

"La identificación de los proyectos de reordenamiento ha sido posible por el análisis cualitativo de los giros comerciales existentes. Una primera aproximación indica que del total de comerciantes de vía pública, el 78% vende productos no perecederos, mientras que el 22% restante vende alimentos preparados y sin preparar. Como segunda consideración se conocen con exactitud los porcentajes correspondientes a los diferentes tipos de puestos: Fijos 5%, Semifijos 80%, toreros 12% y rodantes 3%"<sup>36</sup>.

Cabe mencionar que este programa de reordenación fue objeto de cuestionamientos antes y durante su puesta en marcha, ya que entre otros dirigentes de comerciantes establecidos como: Guillermo Gazal Jafif de la Organización (Procentrico) y Fernando Ríos Abud (CANACO D.F.), lo consideraron como un acto arbitrario y por ello exigieron la derogación del Decreto que le otorga facultades al D.D.F. para efectuar expropiaciones por causa

---

<sup>36</sup> Departamento del Distrito Federal. "Programa Inmediato del Comercio Popular", 3 de agosto de 1992 p. 1-12.

de utilidad pública de predios e inmuebles, que serían destinados al Programa de Reubicación de Ambulantes.

También líderes de grupos de comerciantes no reglamentados o "ambulantes", principalmente de corte izquierdista como Federico García Hernández y Francisco Padilla, de la Coordinadora de comerciantes ambulantes del Centro Histórico (COCA-CH), rechazan al programa aduciendo un supuesto favoritismo de las autoridades hacia las organizaciones de Guillermina Rico, Alejandra Barrios y Benita Chavarría entre otras de las afiliadas al Partido Revolucionario Institucional, señalando que ello es prueba de un manejo político por parte del partido oficial dada la cercanía del proceso electoral para 1994.

Durante 1994, el problema fue relegado a segundo término dadas las vicisitudes políticas económicas y sociales que observó el país, con motivo del levantamiento armado de Chiapas, la constante caída de la Bolsa Mexicana de Valores, los asesinatos políticos de connotados miembros del partido oficial y la contienda electoral por la presidencia de la República, sin soslayar las fuertes críticas de grupos opositores hacia las políticas aplicadas por el Gobierno en turno.

Aunado a lo anterior, se suscita a finales (del 94) una devaluación de nuestra moneda provocando una inflación de grandes proporciones cuyos efectos se dejarían sentir al iniciar 1995, por nueva cuenta con la pérdida del poder adquisitivo, desempleo y el incremento de actividades informales.

Lo anterior explicaría en parte el crecimiento del comercio en vía pública, sobre todo en las principales calles del Centro Histórico que obliga a las autoridades capitalinas, enfrentar este fenómeno social a través de diversos mecanismos a saber: a) censos, b) programas de mejoramiento urbano, c) consolidación de plazas comerciales y d) operativos de desalojos.

Por lo que respecta al inciso a), en agosto de ese año se levantó un censo de comerciantes ambulantes que arrojó los siguientes datos correspondientes al perímetro "B" del Centro Histórico, donde se encontraban hasta ese momento dos mil seiscientos comerciantes informales, de un total de doce mil que se contabilizaron en la delegación política.

En cuanto a los incisos b, c y d son complementarios en razón de que la Delegación ha dado especial énfasis al mejoramiento urbano, particularmente en la zona de la Merced-Centro Histórico, proponiéndose desalentar la actividad comercial informal mediante, la puesta en marcha de un operativo para el retiro "definitivo de ambulantes"<sup>37</sup>, cabe señalar que dicho operativo se realiza de manera simultánea en las Delegaciones involucradas en el perímetro del Centro Histórico (Venustiano Carranza y Cuauhtémoc), donde fueron retirados dos mil cuatrocientos y mil trescientos comerciantes "ambulantes" respectivamente, observándose que doscientos de estos comerciantes en su modalidad de "toreros" ejercieron su actividad en el perímetro "B" y cuatrocientos ochenta en el perímetro "A", a la fecha continua la presencia de estos grupos quienes incluso

---

<sup>37</sup> Este Operativo denominado "Amanecer", fue ejecutado el 21 de agosto de 1995.

han confrontado violentamente con las fuerzas del orden y del personal facultado para su desalojo.

No obstante estos esfuerzos el problema sigue latente, principalmente por la renuencia de algunos grupos que insisten en continuar sus ventas en la calle señalando que las plazas comerciales están mal ubicadas, los créditos son excesivos y que no reciben apoyo del Gobierno Capitalino para solucionar de manera definitiva su problema.

Para coadyuvar al propósito que significa regularizar la situación de este tipo de comerciantes las autoridades delegacionales continúan dando impulso a las plazas comerciales a saber: "Candelaria", "Celia Torres Chavarría", "Conjunto Merced Hilos Cadena", "Del Canal", "General Anaya", "Hierbas", "Manzanares", "Merced", "Naranjeros" y "San Lázaro Tapo", donde fueron reubicados miles de comerciantes ambulantes firmándose convenios para la consolidación de estas plazas.

Pese a las acciones realizadas por las autoridades, el gremio de comerciantes establecidos afiliados a la CANACO- Ciudad de México y a la organización Procentrico manifiestan su desacuerdo argumentando cierta tolerancia a quienes conforman el sector del comercio informal para ejercitar sus actividades, la primera afirma que para 1996 continuaría la desaparición de establecimientos mercantiles, merced a la competencia desleal, incremento de impuestos y las carteras vencidas, lo cual redundaría en una disminución de los márgenes de utilidades.

#### IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

Resulta utópico plantear una erradicación total del comercio en la vía pública, sobre todo en etapas de crisis donde como la actual, se contiene con dificultad la inflación pero a costa de sacrificar substancialmente el salario, las remuneraciones de los trabajadores, encarecer los servicios públicos y afectar la economía de los sectores sociales mas desfavorecidos.

Por lo anterior es prioridad para las autoridades delegacionales enfrentar el problema que representa este fenómeno social, bajo dos vertientes, que en este momento resultan fundamentales: controlarlo y ordenarlo, esto es, controlarlo para que, en los casos en que sea inevitable su crecimiento, nunca sea producto de espontaneidad, ni de la presión, sino consecuencia invariable de la negociación con los diversos sectores. Ordenarlo, para disminuir posibles efectos negativos sobre la población capitalina y en específico para evitar que sean rebasadas las esferas de autoridad del gobierno capitalino.

Desde el punto de vista legal, esta actividad es susceptible de reglamentarse considerando que la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 32 fracción VI, establece que corresponde a las Delegaciones del Distrito Federal otorgar permisos para el uso de vía pública, sin que se afecte a la naturaleza y destino de la misma.

En cuanto al cobro de derechos por el permiso para ejercitar estas actividades comerciales, las preceptos legales no establecen un criterio, toda vez que

mientras la Ley de Hacienda menciona la obligación del pago del derecho por el uso de la vía pública, en la Ley de Ingresos no se contempla su cobro.

Cabe señalar que el reglamento de tránsito en el Distrito Federal faculta a la Secretaría de Transportes y Vialidad, a retirar de la vía pública, vehículos u objetos que impidan el tránsito libre de personas o automotores.

Durante los últimos años la problemática del comercio en la vía pública de la ciudad de México, ha cobrado un inusitado interés tanto por su desenfrenado crecimiento numérico y geográfico como por las implicaciones económicas, sociales y políticas que exhibe.

Es considerado como un fenómeno mundial que se expresa con síntomas alarmantes en los países en desarrollo, y son los centros de las metrópolis donde mayor preocupación está causando, por ello no extrañan en nuestro país lo observado en las delegaciones políticas de Venustiano Carranza y Cuauhtémoc, concretamente en el perímetro territorial del Centro Histórico cuyas calles son objeto de disputa por el comercio callejero en un franco reto al orden público.

Algunos factores que funcionan como ejes de explicación al surgimiento y expansión de esta actividad informal podrían situarse en:

- a) La incapacidad del agro nacional para asegurar la autosuficiencia, competir ventajosamente en el exterior y absorber la fuerza de trabajo campesina.
- b) La imposibilidad de la industria para generar una oferta creciente de empleo más atractivo y mejor remunerado que atienda las demandas de la PEA.

- c) El redimensionamiento del sector público, debido a la desregularización a la que en últimas fechas se ha visto sujeto, ha propiciado que la fuerza de trabajo antes ocupada en este ámbito se traslade a la vendimia en la calle.
- d) Finalmente la inexistencia de un inventario de zonas y regiones que en la ciudad ofrecen mejores ventajas para el establecimiento de relaciones de intercambio comercial.

En efecto, los cuatro factores se erigen en los principales detonantes de la problemática asociada a la mercantilización informal, aunado a ello no puede soslayarse la crisis económica que en diferentes periodos ha repuntado y que en lo general juega un papel primordial en el desencadenamiento de infinidad de elementos que parecen acercarse hacia el conflicto social.

Es preciso considerar que aun en épocas de crecimiento económico, donde el Estado eleva el gasto social para la satisfacción de las demandas ciudadanas, el problema del comercio callejero sobrevive, de igual forma debe entenderse que este sector informal afecta la estructura económica cuyos efectos graduales trascienden a la esfera social y política de la capital, aunado a esto también debe aceptarse que el empleo es escaso y mal pagado.

## **PROPUESTAS.**

De manera somera se esbozan las siguientes sugerencias:

- 1.- Avanzar en la elaboración de una reglamentación que establezca bases para la conciliación de los intereses involucrados y al mismo tiempo determine compromisos explícitos con los participantes. Para ello sería pertinente la

creación de una comisión integrada de forma cuatripartita: representación gubernamental, iniciativa privada, sector informal y organizaciones vecinales.

2.- Diseñar y poner en marcha estrategias precisas, contundentes y severas para lograr una rotación de las dirigencias de ambulantes con lo cual se impida que éstos formen bastiones con intereses políticos, para ello es necesario insertar una lógica de movilidad necesaria que de no aplicarse conllevaría a las sanciones.

3.- Levantar un censo real de comerciantes en vía pública, labor que puede realizarse tras las vendimias de fin de año, nombrando responsables por zona, dándoles un lugar específico el que estaría sujeto a la evaluación que la comisión cuatripartita efectuará.

4.- Incorporar a los "ambulantes" en un régimen fiscal especial delimitado según el giro, la velocidad de la circulación de las mercancías y la zona comercial. Para tal efecto será elemental crear cédulas de identificación con fotografía en las que se señale el lugar donde se comercia, el o los productos que se expenden, y los datos socioeconómicos para detectar realmente quién necesita ejercitar esa actividad y quién lucra con la misma, esto a su vez puede dar la pauta para impedir las disputas por los espacios terrestres de uso común más demandados.

5.- Impulsar formas de comercialización como podrán ser las cooperativas, bazares, pasajes comerciales, mismos que estarían situados en lugares que bien puede ser consensados por los principales involucrados en la problemática.

En todo este panorama bien pueden encajar los consejeros ciudadanos a quienes se les impulsaría grandemente concediéndoles facultades para contribuir con las autoridades y la ciudadanía, no para eliminar el comercio informal sino para insertarlo a una actividad reglamentada acorde a las necesidades de la capital.

Ciertamente, el Gobierno de la Ciudad a mediados de 1992, implementó el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular para reubicar a los comerciantes ambulantes del Centro Histórico y liberar las calles que se encontraban ocupadas por esta actividad, aunque los resultados han sido significativos, la realidad nos indica que estas acciones no han sido suficientes para ordenar y frenar el fenómeno.

Ante esta situación es prudente mantener una política de diálogo y de estricto respeto a los intereses generales, lo que obliga a estudiar con seriedad y proponer, en su caso, nuevas alternativas de solución al problema, como sería el reordenamiento de comerciantes en vía pública no reglamentados o ambulantes en nuevos corredores y plazas comerciales, financiadas con sus propios recursos y con un afán por incorporarse a los programas de ordenamiento del ambulante que resulte de la conciliación entre gobierno y sociedad.

Con esta propuesta se promueve la autogestión y la participación directa de los involucrados en la solución conjunta de problemas con la autoridad y se fortalece la política del Gobierno Capitalino de estimular proyectos comerciales que fomenten el empleo, la autonomía financiera, erradicando así cualquier dependencia.

El uso de estos espacios habrán de ser consensados por la comisión cuatripartita y pensados para la actividad comercial, evitando así problemas de contaminación, deterioro de las calles y facilitar el tráfico peatonal al responsabilizarlos del

mantenimiento y conservación de la áreas que en su caso se les concesione a los grupos de vendedores quienes sentiran seguridad y como propio el espacio que se les asigne.

Cabe señalar que dichos proyectos son autofinanciables con recursos de los comerciantes, que por sus propias características están imposibilitados de acceder a otro tipo de proyectos que requieren de una mayor inversión, por lo que se hace necesario la flexibilidad por parte de la autoridad para apoyar los programas de ordenamiento de acuerdo a las características de cada zona de trabajo y posibilidades reales de los diversos grupos involucrados.

Para el caso concreto de la delegación Venustiano Carranza es urgente efectuar una reeducción a su estructura orgánica, toda vez que el área administrativa que atiende en forma directa el problema que representa el comercio en vía pública en el perimetro "B", es la Subdirección de Reordenamiento Comercial Merced Centro- Histórico, esto es, su nivel jerárquico debe transformarse al de una Subdelegación con las atribuciones necesarias y una organización propia que permita un mayor margen de maniobra en esta area delegacional.

Precisamente las funciones que desarrolle esta Subdirección limitan su capacidad de decisión al estar subordinada a una Subdelegación Jurídica y de Gobierno, y por ende al titular de la Delegación. Si se lograra la modificación propuesta se contaría con un órgano responsable de todo cuando suceda en la zona, evitándose así demoras en el tiempo de respuesta gubernamental y rapidez en las acciones para atender las problemáticas que se susciten.

Esta Subdelegación además de vigilar lo concerniente al comercio en vía pública deberá coordinarse con las instancias correspondientes para enfrentar los problemas colaterales como: seguridad pública, prostitución, proliferación de giros negros y sobre todo cumplir con el Decreto Presidencial del 11 de abril de 1980, que declara al Centro de la Ciudad de México como zona de Monumentos Históricos, sitio que la UNESCO reconoce como patrimonio cultural de la humanidad.

## V. BIBLIOGRAFIA

### LIBROS.

Aguilar Villanueva, Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno (Antologías de política Pública, No.3), México, Editorial Porrúa, 1993.

Bassols, Batalla Angel, González Salazar, Gloria, Zona Metropolitana de la Ciudad de México, México, Instituto de investigaciones Económicas de la UNAM y del Departamento del Distrito Federal, 1991.

Cámara Nacional de Comercio. Economía Informal. El Comercio ambulante de la Ciudad de México. México, CANACO, 1988.

Cámara Nacional de Comercio. Economía Informal. ¿Quién provee a los ambulantes?. México, CANACO, 1990.

Casas Hernández, Roberto y Sánchez, Marcos. El ambulante y su impacto en la Recaudación Fiscal, México, CANACO, 1990.

Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. A.C, Diccionario de Política y Administración Pública, Vol.2, P.323, México, 1985.

Eisenstadt, S.N.. Modernización. Movimientos de protesta y cambio social. México, Amorrortu, 1972

Gutiérrez Diez, Jorge. Crónica del comercio prehispánico. México, CANACO, 1981.

López Rosado, Diego. El Abasto de Productos Alimenticios en la Ciudad de México, México, Textos Universitarios, 1971.

López Rosado, Diego, Historia del Pensamiento Económico en México, México, Textos Universitarios, 1971.

Mendez, Castillo Laura, Historia del Comercio en la Ciudad de México, México, Ediciones de Cultura Popular, 1972.

Novo Salvador, Breve Historia del Comercio en México. México, CANACO, 1974.

#### DOCUMENTOS

Departamento del Distrito Federal. "Delegación Venustiano Carranza Diagnóstico Integrado". México, 1995.

Departamento del Distrito Federal. "El Ambulantaje y el Comercio en Vía Pública" Secretaría de Gobierno del D.D.F., Marzo de 1995.

Departamento del Distrito Federal. "Programa Inmediato del Comercio Popular ", 3 de agosto de 1992.

Mejía, Francisco. "Investigación de la Wharton Econometrics", El Nacional, p. 39, febrero de 1992.

Monje, Raúl. "Estrategia del D.D.F.: reubicación de los comerciantes ambulantes, pero no todos solo los organizados". Revista Proceso, num. 799, 24 de febrero de 1992 , p. 16.

"Bando que prohíbe el comercio en vía pública, en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular". Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1993

"Comercio Ambulante, bomba de tiempo en manos de autoridades", El Financiero, 29 de diciembre, 1992, p. 42.

Tokman Victor, " El Sector Informal, 15 años después", en El Trimestre Económico, Vol. XV, No. 15, México, F.C.E. julio-septiembre, 1987 .