



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**LA LUCHA POR EL ESPACIO PÚBLICO: COMERCIO INFORMAL,  
GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA EN LA CIUDAD DE PUEBLA.  
UN ESTUDIO DE CASO**

**Tesis que para obtener el grado de Maestra  
en Ciencias Políticas**

**Presenta  
Lorena Lizeth Nayibe Díaz Cruz**

**César Ricardo Cansino Ortiz  
Director de tesis**

**Mayo, 2021**



**CONACYT**  
*Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### I. ESPACIO PÚBLICO, GESTIÓN PÚBLICA Y ECONOMÍA INFORMAL. LINEAMIENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

- 1.1. Espacio público
- 1.2. Gestión pública
- 1.3. Economía informal

### II. LA LUCHA POR EL ESPACIO PÚBLICO EN PUEBLA: CIFRAS Y ANTECEDENTES

- 2.1. Cifras de informalidad laboral nacional y estatal
- 2.2. Movilizaciones de ambulantes y democratización

### III. LA LUCHA POR EL ESPACIO PÚBLICO EN PUEBLA: SALDOS Y DEFINICIONES

- 3.1. Marco normativo de la ocupación del espacio público
- 3.2. Gestión municipal y comercio informal en el espacio público
- 3.3. La lucha de los ambulantes: el caso de la Unión Popular de Vendedores  
Ambulantes 28 de Octubre
- 3.4. La lucha por el espacio público: una problemática de contrastes

## CONCLUSIONES

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación analiza las disputas por el espacio público provocadas por el comercio ambulante en el ámbito urbano en la ciudad de Puebla. Dicho conflicto involucra a diversos actores e intereses difíciles de conciliar, como los propios ambulantes, el comercio formal establecido, las agrupaciones gremiales de los ambulantes, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades municipales. Por lo general, el comercio ambulante representa un desafío para la gestión pública debido a que, por una parte, el trabajo es un derecho universal, en este caso de los ambulantes, y, por la otra, muchos ven afectados sus intereses con este tipo de economía informal. En ese sentido, la gestión pública, en aras de preservar el marco normativo existente, se ha movido erráticamente entre políticas públicas de prohibición, políticas de reubicación del comercio ambulante o simplemente la inacción. El hecho es que el fenómeno está lejos de haberse resuelto, propiciando problemas permanentes de gobernanza, o sea, en una primera aproximación, dificultades para alcanzar el equilibrio deseable entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en aras de un desarrollo más sano y estable para todos.

En este sentido, el objetivo general de esta investigación es analizar las tensiones que genera el comercio informal callejero en el ámbito urbano en la ciudad de Puebla, como una expresión de la disputa por el espacio público. De este objetivo central se desprenden los siguientes específicos:

- a) Identificar las estrategias y las acciones emprendidas por los diversos actores involucrados en la disputa por el espacio público provocadas por el comercio informal en el ámbito urbano, tales como los propios ambulantes, el comercio formal establecido, las

agrupaciones gremiales de los ambulantes, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades municipales.

- b) Analizar la gestión municipal del fenómeno del comercio informal en el espacio público desde la perspectiva teórica de la gobernabilidad y la gobernanza.
- c) Realizar un estudio de caso donde se analiza el surgimiento y el desarrollo de una organización gremial de ambulantes, en este caso la Unión Popular de Vendedores Ambulantes 28 de Octubre (UPVA 28 de Octubre), para comprender desde su perspectiva la lucha por el espacio público.

La presente investigación se plantea el estudio del espacio público como elemento fundamental de la configuración de las ciudades y del ejercicio del poder por parte de entes estatales a través de la regulación y el ordenamiento territorial del mismo. En esta medida, desde el ámbito institucional se emiten discursos ligados a la defensa del espacio público como espacio de encuentro, democratización y fomento de las relaciones de convivencia urbanas. Sin embargo, el espacio público es también el escenario de prácticas cotidianas en las cuales se ven reflejadas las problemáticas urbanas asociadas a la desigualdad estructural en las ciudades, lo cual se evidencia en el desempleo, el trabajo informal, la delincuencia y la percepción de inseguridad.

Desde la concepción de un espacio público deseable y normativo existen entonces, sujetos que escapan al ideal urbano discursivo que con su práctica laboral informal ambulante, legal o ilegal, establecen relaciones de apropiación, organización y gobernanza territorial. Desde este punto de vista, el espacio público se convierte en un lugar en conflicto, donde existen tensiones asociadas a su uso, tensiones que resulta pertinente analizar.

Frente al desarrollo del comercio informal y otros fenómenos que surgen en contravía al desarrollo normativo de las ciudades, la intervención de los espacios públicos urbanos por parte de autoridades municipales en concordancia con el sector privado surge con el fin de eliminar toda imagen corrosiva y desordenada del paisaje. Lo cual corresponde a una característica del desarrollo del neoliberalismo en las ciudades.

En este caso, quienes ejercen sus actividades laborales en el espacio público se convierten en invasores de este, su presencia altera el orden público y la imagen de la ciudad. Por esto, resulta pertinente una investigación en la que se aborde su imagen y actividad, es decir, desde quienes ejercen tal práctica frente a quienes la regulan y la controlan. Por ello intentamos responder en esta investigación la siguiente interrogante: ¿qué tipo de tensiones, conflictos y soluciones genera a la práctica del comercio informal y ambulante en el centro histórico de la ciudad de Puebla?

Desde este punto de vista, interesa dar cuenta de las técnicas e instrumentos de gobernanza del espacio público de las instituciones del Estado y de quienes se lo apropian como su lugar de trabajo, para comprender las tensiones que emergen al evidenciar que la configuración del espacio público urbano se encuentra mediada por dos concepciones distintas del mismo: una, desde las entidades estatales por medio de las cuales se legitima la regulación y el desalojo de quienes se dedican al comercio informal con la justificación de la renovación, la reestructuración y la revitalización de los espacios urbanos, dinámicas propias del neoliberalismo; y otra, desde quienes encuentran en el espacio público su lugar y fuente de ingreso cotidiano, el cual buscan mantener a través de mecanismos a explorar y describir en la presente investigación. A partir de esto es posible contribuir en la comprensión de la manera en que los conflictos por el espacio público, entre los comerciantes ambulantes y las instituciones gubernamentales, han contribuido en la formación de configuraciones territoriales particulares.

El problema central de investigación para el caso de la ciudad de Puebla es: ¿qué razones explican la dificultad para encontrar acuerdos consistentes entre los distintos actores involucrados con el comercio ambulante, al grado de derivar en problemas serios de gobernanza y exhibir las limitaciones de la autoridad para aplicar soluciones eficaces de largo plazo? De este problema central derivan otros secundarios como, por ejemplo, ¿cómo surgen en Puebla organizaciones de vendedores informales y de qué manera se desarrollan al punto de convertirse en actores clave de la configuración espacial, política y social de la vida urbana en la ciudad? Y ¿qué acciones y estrategias generan los distintos actores involucrados para mantener su posición de poder frente a los otros actores en la lucha por el espacio público?

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea como hipótesis que el fenómeno de la informalidad laboral en el comercio callejero coloca al espacio público como un territorio en conflicto debido a la multiplicidad de intereses de los actores que se presentan dentro del mismo. La permanencia del conflicto por el uso del espacio público por parte de comerciantes informales provoca una dificultad entre los actores involucrados en la disputa para llegar a un consenso. Entre las consecuencias del conflicto destacan las siguientes:

- Las propuestas que se han realizado con respecto a la posible solución de la problemática no han conducido a la conciliación para eliminar la tensión que existe entre la práctica formal e informal del comercio.
- La gestión pública por parte de los gobiernos municipales ha sido ineficiente respecto a la gobernanza urbana teniendo en cuenta que existe una constante disputa por el uso del espacio público.

- Los vendedores ambulantes han optado por la agremiación y la asociación con el fin de hacer presión a los demás actores en conflicto, lo cual los ha llevado a mantenerse en la defensa del derecho al trabajo y a ocupar un espacio en la vía pública para garantizar su sustento.

Hay diversas razones por las cuales surge el interés por abordar este tema. Las disputas por el espacio público provocadas por el comercio ambulante en el ámbito urbano generan distintas problemáticas y formas alternas de habitar las ciudades en la actualidad en América Latina. En efecto, la economía informal en los espacios públicos es un elemento fundamental de la configuración de las ciudades y del ejercicio del poder por parte de entes estatales a través de la regulación y el ordenamiento territorial del mismo. En ese sentido, las ciencias sociales se han aproximado al asunto desde distintas perspectivas y orientaciones. No obstante, hay pocas investigaciones que busquen comprender desde un estudio de caso las estrategias de acción de los actores involucrados y que analicen la pertinencia de las acciones emprendidas por parte de la autoridad en cada contexto.

El espacio público se convierte en un lugar en conflicto donde existen tensiones asociadas a su uso por parte de diversos actores relacionados entre los cuales se destacan quienes ejercen sus actividades laborales en el espacio público, que se convierten en invasores de este, su presencia altera el orden público y la imagen de la ciudad. Por esto, resulta pertinente una investigación en la que se aborde su imagen y actividad; es decir, desde quienes ejercen tal práctica frente a quienes la regulan y la controlan.

Resulta importante examinar también el papel desempeñado por agrupaciones gremiales del comercio ambulante en la defensa del derecho al trabajo de esta población. Por ello, en esta investigación se indaga en las perspectivas de sus líderes con respecto a las políticas

públicas referentes al espacio público, la manera en que han aportado en la configuración de la ciudad en la creación de mercados como alternativa y la mediación que establecen respecto a la tensión descrita. A partir de esto es posible contribuir a la comprensión de la manera en que los conflictos por el espacio público entre los comerciantes ambulantes y las instituciones gubernamentales han contribuido a la formación de organizaciones sociales y configuraciones territoriales urbanas particulares.

El abordaje teórico que compone esta investigación implica el análisis del fenómeno del comercio callejero en sus dimensiones económica, social y política. En esta medida, se examinará la economía informal, en el cual se da cuenta de los acercamientos teóricos y empíricos de organismos internacionales y nacionales en la medición de la informalidad como parte fundamental y de base de la economía, especialmente en los países de América Latina. También se indagarán los análisis conceptuales derivados de los estudios sobre informalidad laboral que aporten elementos para comprender el comercio callejero en el marco del contexto escogido para el desarrollo de la investigación.

Para continuar con la comprensión del fenómeno desde la dimensión social se tratará el espacio público como estructura social urbana, en el cual se encuentran inmersas diversas relaciones entre actores que dan cuenta de múltiples contradicciones en el desarrollo de las ciudades.

Para el análisis de la dimensión política se desarrollará el concepto de espacio público desde los desarrollos teóricos de Hannah Arendt (1993), Jürgen Habermas (1998) y Nora Rabotnikof (2011). Además, se desarrollan los conceptos de gobernanza y gobernabilidad en el marco de los desarrollos teóricos territoriales urbanos en relación con el comercio informal callejero.

A reserva de profundizar más adelante en ello, las principales categorías analíticas de la presente investigación son las siguientes: espacio público, comercio informal callejero, gobernanza y gobernabilidad.

Por espacio publico asumimos en esta investigación un elemento estructurador del sistema urbano, su configuración es el resultado de procesos y relaciones de producción (Lefevre,1974; Harvey, 2007; Castells, 1974).<sup>1</sup> El espacio público se concibe como el elemento central en el que la práctica cotidiana y el ámbito normativo generan un campo de tensiones que se ven reflejadas en la estructura urbana y los conflictos sociales que se generan en torno al uso del mismo (Borja y Muxi, 2001; Harvey, 2013; Santos, 2009). En este sentido, la ocupación del espacio público por parte de comerciantes informales influye en la infraestructura urbana. Cabe preguntarse en qué medida y cuáles son los criterios de ocupación de este.

Paso seguido, surge de manera espontánea la pregunta por las consecuencias de tal ocupación, al tratarse de un fenómeno informal, las problemáticas surgen alrededor del señalamiento de instigar el desorden, desequilibrar los ingresos de los locatarios o dar mal aspecto estético a la ciudad, y es cuando deviene el conflicto. Por esta razón es importante cuestionar qué acciones de parte de las entidades gubernamentales evidencian estrategias para disminuir la ocupación. En cuanto al espacio físico, indagar en la estructura urbana modificada con el fin de evitar y/o trasladar instalaciones de comerciantes informales también brinda algunas respuestas.

El espacio público como producto de la interacción de la población, genera distintos fenómenos sociales relacionados con el medio físico que los individuos comparten entre sí,

---

<sup>1</sup> Tales teóricos siguen la tradición del pensamiento marxista en su obra. El espacio público desde esta perspectiva es el producto de las relaciones creadas en función del capital, de igual forma es posible dar cuenta desde sus análisis la dinámica de contradicción constante en dichas problemáticas sociales.

donde el territorio se muestra como un “campo de tensiones entre la práctica y el deber-ser establecido desde las instituciones” (Harvey, 2013). En esta medida se manifiestan dos fuerzas que operan simultáneamente en la configuración de los espacios públicos: una dada por las instituciones en su ejercicio del poder en relación con el mantenimiento del orden y otra que se manifiesta en las acciones heterogéneas de los sujetos en el espacio.

A partir de lo anterior es posible señalar que resulta fundamental dar cuenta de las dos perspectivas que se contraponen en el conflicto; resulta necesario indagar qué representa para cada parte el espacio público y cuáles son los intereses que persigue su interacción con el mismo.

Por lo que respecta al comercio informal callejero, el análisis de esta categoría busca describir la manera en que ha sido definido desde el ámbito institucional, internacional y nacional, teniendo en cuenta que este se encuentra dentro de un fenómeno macro: la economía informal.

El comercio informal obedece a causas estructurales y es un fenómeno común en las ciudades latinoamericanas, donde existe una dificultad entre los actores involucrados para llegar a un consenso respecto al uso del espacio público y la regulación de su actividad. En términos generales, se entiende el comercio informal en el espacio público como una actividad de sustento económico independiente que no se encuentra dentro de la legislación nacional laboral y que funciona como una empresa en pequeña escala.<sup>2</sup>

Adicionalmente, el sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la

---

<sup>2</sup> Esta definición es de elaboración propia basada en las características que la Oficina Internacional del trabajo (OIT) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CNEPDS) otorgan al comercio informal en el espacio público.

finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad.

En este sentido, se realiza el análisis de la categoría analítica desde el punto de vista descriptivo, ya que desde la economía informal ha habido desarrollos teóricos que buscan abordar el tema y es pertinente tener en cuenta. Sin embargo, para efecto de la presente investigación que busca una comprensión más profunda sobre el tema, resulta necesario traer a colación el análisis particular del caso del comercio callejero en la ciudad de Puebla.

El análisis para la comprensión del fenómeno del comercio ambulante y el conflicto ligado a este por el uso del espacio público se encuentra vinculado a las políticas públicas de ordenamiento territorial en el ámbito urbano. Este es un asunto de interés histórico en el cual se indaga por la configuración del espacio en las ciudades que vienen estudiándose a partir de la identificación de diversas problemáticas urbanas emergentes, la mayoría relacionadas con el uso del espacio urbano que escapa de la normatividad y los lineamientos institucionales.

Desde este punto de vista interesa explicar la manera en que los grupos de vendedores ambulantes e informales desafían la concepción dominante de espacio público y las implicaciones de tal fenómeno desde la perspectiva de los actores involucrados en el conflicto que se sugiere, pues como solución al problema de la “invasión” al espacio público, como es visto desde algunas posturas institucionales, se ha optado por estrategias que hacen parte del ejercicio estatal de gobernabilidad.

La construcción del espacio que habitamos, como en la sociedad, se teje a partir de instituciones normativas establecidas que se encuentran diligenciadas, aplicadas y controladas desde el ámbito público, por gobiernos consecutivos y que también responden a intereses particulares de los grandes capitales. Quienes desde su posición son los llamados a dirigir el

rumbo de la sociedad, moldean a través de parámetros y dictámenes el ordenamiento de las ciudades.

Lo anterior se identifica ampliamente con el paradigma de la gobernabilidad en el ámbito de políticas públicas, en el cual el término se define como la capacidad institucional de tomar decisiones políticas que le dan sentido al acto de gobernar y se toma la sociedad civil como agente receptor de las acciones gubernamentales (Sánchez, 2012; Aguilar Villanueva, 2006; Vásquez, 2014).<sup>3</sup>

Pero esta es una visión ortodoxa y jerárquica que deja fuera de la discusión el hecho de habitar la ciudad, que implica una serie de acciones llevadas a cabo por sujetos con intereses particulares y colectivos involucrados en el desarrollo de la ciudad misma como territorio compartido. Algunas de las visiones de las problemáticas que existen en torno a las ciudades, siguen el paradigma de la gobernabilidad, son realizadas desde arriba y de manera tecnócrata (Harvey, 2013; Vásquez, 2014). Estas no abarcan la complejidad de las relaciones y los conflictos que se entretajan en el ir y venir cotidiano de los actores que se encuentran involucrados en las problemáticas a las cuales se pretende responder. Lo cual provoca que las soluciones muchas veces no atiendan a las necesidades directas de la población, que las problemáticas continúen en el tiempo y que corran el riesgo de profundizarse. Por esta razón, pensar la configuración de las ciudades y en particular el espacio público como lo conocemos hoy implica preguntarse por lo que sucede en el día a día con quienes lo habitan y lo construyen en la práctica.

La gobernanza urbana se encuentra directamente relacionada con las políticas públicas de gestión respecto a la acción de los gobiernos municipales frente al ordenamiento territorial de la ciudad en el cual se engloban aspectos institucionales y materiales relativos a quiénes

---

<sup>3</sup> Estos teóricos recientemente han desarrollado grandes aportes a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza para el análisis de políticas públicas.

y cómo se gobierna sobre las ciudades, reconociendo que los asuntos locales van más allá de las autoridades (Vásquez, 2014). En esta medida, lo que se busca es comprender la posible relación que existe entre los actores involucrados en la configuración del espacio público y la manera en que interactúan dentro del conflicto que genera la gestión urbana en el marco del fenómeno del comercio informal.

El comercio ambulante representa un desafío para la gestión pública debido a que, por una parte, el trabajo es un derecho universal, en este caso de los ambulantes, quienes lo reivindican en su activismo, y, por la otra, muchos (puntualmente los locatarios) ven afectados sus intereses con este tipo de economía informal. Por esta razón, una vez identificados los actores principales involucrados en la disputa por el espacio público provocadas por el comercio informal en el ámbito urbano, se buscará analizar las estrategias y las acciones emprendidas por tales actores.

La manera en que ha sido abordado el tema desde el ámbito institucional conduce a indagar sobre la gobernabilidad del espacio público en la ciudad y las posibilidades de una gobernanza de este como una forma de acercarse a acciones con mayor comprensión de la problemática y mejores resultados. En este proceso resulta pertinente examinar en un estudio de caso el trabajo de la UPVA 28 de Octubre, con el fin de identificar su participación en la lucha por el espacio público en la ciudad de Puebla.

En este sentido, se busca dar cuenta de las acciones del Estado para atender esta problemática y las estrategias de quienes se apropian del espacio público como su lugar de trabajo, para comprender las tensiones que emergen al evidenciar que la configuración del espacio público urbano se encuentra mediada por concepciones distintas del mismo: una, desde las entidades estatales por medio de las cuales se legitiman acciones autoritarias como la penalización y el desalojo de quienes se dedican al comercio informal con la justificación de

la limpieza, la renovación y la revitalización de los espacios urbanos-, esto mediado por agrupaciones de locatarios que ejercen presión; y otra, desde quienes encuentran en el espacio público su lugar y fuente de ingreso cotidiano.

La metodología que se emplea es de tipo mixta, pues involucra un análisis descriptivo a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación en el que se profundiza sobre la situación de la informalidad a nivel municipal y nacional a modo de comparación cuantitativa. Y también se emplean instrumentos de recolección de información de tipo cualitativa. Esto teniendo en cuenta que lo que se busca es la sistematización y el desarrollo de estrategias de comunicación en los que el investigador obtiene información sobre interacciones sociales y sus significados dentro de un espacio determinado (Marshall y Rossman, 2010).

Se buscará entonces, responder al problema de investigación referido arriba a partir de un análisis que incluye la realización de diarios de campo y un mapeo de actores. Al ser el espacio público el objeto de análisis resulta fundamental evidenciar a través de descripciones de situaciones y lugares cotidianos, las relaciones que se construyen en él, así como los sujetos que se encuentran inmersos en el conflicto.

El trabajo de campo es fundamental para entrar en conexión con la realidad que se pretende estudiar y brinda pistas de cómo abordar el tema con la población indagada de manera que exista una relación lo suficientemente cercana como para empatizar con los sujetos que aportan el saber desde su experiencia y para tener la capacidad interpretativa que se acerque lo mejor posible a la realidad estudiada (Guber, 2004 y Sierra, 1999).

El estudio de caso también se aborda a través de entrevistas a comerciantes informales con mayor experiencia dentro de una de las organizaciones sociales de comerciantes ambulantes con mayor trayectoria en la lucha por la defensa del trabajo en el espacio público y por lo tanto, sus acciones han representado gran influencia en la configuración de la ciudad. su

conocimiento directo con los conflictos que se han generado, las mediaciones y los acuerdos realizados con los demás actores involucrados; así como su perspectiva, contribuye en gran medida al conocimiento de la lucha por el espacio público y el impacto desde la gobernabilidad o gobernanza a su sector. Por esto se realizan entrevistas semiestructuradas que involucran gran parte de los cuestionamientos expuestos arriba. Cabe aclarar que por entrevista semiestructurada se entiende que el entrevistador apela al sentido de la conversación enfocada al tema de interés de investigación, de manera que el informante tiene cierto espacio para profundizar en la discusión sin alejarse de los objetivos de la investigación (Vela, 2001).

Con el fin de conocer la perspectiva institucional, se realiza una revisión documental que incluye artículos, comunicados de prensa y reglamentaciones oficiales en torno al uso del espacio público por parte de comerciantes ambulantes.

Finalmente, los significados y la representación socioespacial desde la perspectiva de los diversos actores que se encuentran involucrados en la lucha por el espacio público dan cuenta de las dimensiones del fenómeno que resulta preciso conocer para comprender las tensiones de este.

# I

## ESPACIO PÚBLICO, GESTIÓN PÚBLICA Y ECONOMÍA INFORMAL. LINEAMIENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

Como se mencionó en la introducción, la presente investigación tiene por objetivo analizar la tensión que se genera en el espacio público a raíz del uso que se le da a este por parte de comerciantes informales. El ordenamiento del espacio urbano se da en la conjunción de prácticas institucionales y cotidianas que conforman la sociedad. En este sentido, se hace presente la gestión pública que responde a los diversos conflictos y posibilidades de la realidad social. Por lo tanto, en este apartado se presenta el análisis de las categorías de espacio público y gestión pública, pues son de vital importancia para acercarse a las discusiones teóricas que se han desarrollado en torno a estos conceptos para, a partir de ello, comprender la realidad social del caso de estudio propuesto. En particular, en cuanto al concepto de gestión pública, se verán las condiciones que permiten que las acciones de gobierno alcancen niveles aceptables de gobernabilidad y/o gobernanza.

Otra de las categorías considerada y que atraviesa todo el proceso investigativo es el comercio informal, por lo cual es necesario tener en cuenta los desarrollos teóricos que se han generado desde la economía informal, así como análisis descriptivos de la situación actual desde un panorama internacional hasta llegar a un análisis particular en el contexto en el cual se desarrolla la investigación.

### 1.1. Espacio público

Según una acepción clásica el espacio público constituye un elemento configurador del sistema urbano, un espacio entendido como foco de las relaciones sociales y de poder (Lefebvre,

1974; Harvey, 2007 y 2013; Castells 1974, 1997 y 2014). Gracias a esta concepción se generó un desarrollo conceptual en términos sociológicos de gran importancia que brinda luces para el análisis de los conflictos y las contradicciones en el uso del espacio público a nivel urbano. De hecho, existe una rama de la sociología que se especializa en esos temas: la sociología urbana, disciplina a la cual se recurre con frecuencia en la presente investigación.

El espacio organizado por el ser humano es, como las demás estructuras sociales, una estructura subordinada-subordinante. El espacio, aunque sometido a la ley de totalidad, dispone de una cierta autonomía que se manifiesta por medio de leyes propias, específicas de su propia evolución. En esta medida, se toma al espacio como estructura social capaz de configurar las demás estructuras de la sociedad. Comprende las relaciones sociales en simultaneidad como resultado de un conjunto de operaciones que involucran múltiples dimensiones de la vida social (Lefebvre, 1974). Desde esta perspectiva, el espacio urbano es producto del desarrollo de los procesos y las relaciones de producción, el cual se convierte en un medio de control social que se encuentra altamente jerarquizado y termina siendo el lugar de materialización de las estructuras de clase, institucionales e ideológicas.

Desde la visión clásica de Lefebvre

La producción capitalista del espacio no sólo es el medio para valorar los capitales del sector inmobiliario, es también un mecanismo de reproducción social y como tal, resulta la principal explicación de las contradicciones que de allí se derivan y que son la causa fundamental de los conflictos políticos en las ciudades (Lezama, 2005, p. 256).

Lo anterior parte de la idea de que el espacio está relacionado con los medios de producción capitalista. En este sentido, el elemento de producción es la base de la configuración del espacio y, por lo tanto, del desarrollo de las ciudades a partir de la industrialización y el

dinamismo de la economía en la implantación del capitalismo como sistema dominante (Castells, 1974).

Desde esta perspectiva teórica, la producción capitalista del espacio se muestra como la causa principal de los conflictos por el espacio público. En esta misma línea,

[...] el mundo de lo cotidiano se convierte también en el verdadero pulso del orden social [...], allí se manifiesta la satisfacción o la insatisfacción de las necesidades colectivas. Las sociedades modernas, en la medida que no satisfacen sus necesidades, viven en conflicto permanente. La cotidianidad de la urbe es la lucha por la sobrevivencia (Lezama, 2005, p. 252).

El análisis de las necesidades sociales insatisfechas y la lucha cotidiana de los trabajadores de la base social en estudios como este dan cuenta de ello. Es por esto por lo que el enfoque de conflicto social es punto de partida de la presente investigación.

El espacio público se encuentra configurado por las prácticas cotidianas de quienes se mueven en él, no es solamente desde el ámbito normativo que se construye el espacio, sino desde las relaciones sociales que allí se entretienen. Por esta razón, atendiendo la sola regulación y el control institucional gubernamental es imposible comprender los conflictos derivados de la lucha por el uso de este. Como señala Lezama:

El espacio, además de influir en las conductas y las prácticas sociales, es el resultado de la acción de habitar, de la vida cotidiana; son los hombres con sus ideas, sus proyectos de vida y sus propias iniciativas los que dan lugar al espacio y el orden urbano; por ello, la práctica urbana es la verdadera creadora, tanto de las instituciones sociales, como de la estructura urbana (Lezama, 2005, p. 253).

Adicionalmente, la cotidianidad del espacio público como estructura social es también el reflejo del modo de producción actual y la memoria de los modos de producción del pasado (Santos, 2009). De allí que indagar la manera en que se ha ido configurando el espacio urbano y los factores de cambio son fundamentales para la comprensión de las contradicciones sociales actuales. En este sentido, frente al tema particular que se toma en este estudio, resulta importante dar cuenta de la manera en que el comercio informal ha influenciado históricamente la configuración de los espacios urbanos.

El conflicto por el espacio público se hace evidente en gran medida en los centros urbanos, esto por su característica de agrupar los distintos grupos sociales de la ciudad. Para Castells: “El centro urbano, como la ciudad, es primordialmente producto y, por consiguiente, expresión manifiesta de las formas sociales en acción y de la estructura de su dinámica interna” (Castells, 1974, p. 266).

Respecto a esto, se han desarrollado posteriormente estudios ligados al tema de la gentrificación y la segregación socioespacial en los cuales se cuestiona el proceder de administraciones públicas en función del capital empresarial al favorecer desplazamientos de poblaciones marginadas de los centros urbanos hacia zonas periféricas, bajo discursos de renovación urbana y recuperación del espacio público.<sup>4</sup>

La búsqueda de la preservación de centros urbanos, haciendo hincapié en la conservación de los centros urbanos de las ciudades y su patrimonio, va de la mano con una fuerte acción pública. Resulta necesario que exista una voluntad política que busque la conciliación de los actores en conflicto y se encuentre apoyada de las potencialidades objetivas de las

---

<sup>4</sup> Algunos autores que profundizan en estos temas son: Smith (2015) y Harvey (2013).

áreas en las que se concentren las políticas a ejecutar y la convergencia de los actores involucrados en un conflicto. En concordancia con Borja y Muxi (2001), para llevar a cabo esto se destaca la necesidad de contar con entes públicos comprometidos con la incorporación de los distintos sectores sociales, económicos y políticos para no favorecer políticas de segregación espacial y fragmentación social.

Tales acepciones conllevan a reflexionar sobre el sentido público del espacio, que además de lugar concreto de visibilización de conflictos urbanos se entiende como ámbito político de participación ciudadana. A partir de esto, se realiza un análisis de desarrollos políticos que aportan a la categorización del concepto de espacio público como espacio de interés común y colectivo que, como tal, requiere la participación de la sociedad civil y se enmarca en un contexto de debate público.

El espacio público se presenta como el territorio donde se desarrolla gran parte de la vida social en comunidad (Cansino, 2010, p. 119), que da lugar a tensiones y conflictos por sus usos, perspectivas y, por supuesto, su normatividad y gobernanza. Por tanto, puede ser visto como el espacio de desarrollo de la vida social. En esta medida, el espacio público se toma desde la diversidad de significados y funciones en una esfera pública destinada al encuentro colectivo.

La política, al entenderse como la asociación libre de sujetos que actúan en función de sus relaciones interdependientes entre sí, pone en esta reflexión el espacio público como escenario central de esta capacidad comunicativa del ser humano, aspectos que desarrollan Hannah Arendt y Jürgen Habermas, en los que se encuentran convergencias y distancias respecto a su perspectiva teórica sobre el tema.

Arendt define el ámbito político del espacio desde una concepción de lo público, la *polis*, en contraposición a las situaciones privadas, sujetas a las necesidades físicas del ser

humano y que le impiden actuar con total libertad. Por otro lado, lo público, ligado a una perspectiva teórica que se ajusta a un modelo ideal en el cual el reconocimiento de la igualdad y la diversidad para el tratamiento de los asuntos comunes, la coexistencia pacífica y el establecimiento de acuerdos sociales en libertad son los principios de la construcción política del espacio público. En sus palabras, el concepto de espacio público

[...] no se refiere tanto a un pedazo de tierra cuanto al espacio separado y protegido por muchas cosas que tienen en común: lengua, religión, historia, usos y leyes. Precisamente estas cosas en común son el espacio en el cual los diversos miembros del grupo han desarrollado relaciones y contactos entre sí (Arendt, 1993, p. 288).

Los planteamientos de Arendt proponen así una dicotomía entre lo privado y lo público. En este punto resulta interesante incluir la perspectiva de Nora Rabotnikof, en su acercamiento a la distinción de la dicotomía público-privado, pues desde el ámbito de las formas de sociabilidad el espacio cumple un papel determinante en la manera en que se entretajan las relaciones sociales y existe una distinción entre lo público y lo privado en la definición del primero como espacio de “[...] la visibilidad, la aparición y la exposición a la mirada de los otros [...], la esfera privada emocionalmente cargada, en otros vocabularios ‘los sistemas’ y el ‘mundo de la vida’, el ámbito de la formalización y el de la cercanía y la amistad, lo impersonal y lo personal” (Rabotnikof, 2011, p. 9).

Según los postulados de Rabotnikof sobre tal dicotomía, en un sentido político “[...] lo público alude a lo que es de interés o utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad, en oposición a lo privado, entendido como aquello que refiere a la utilidad e interés individuales” (Rabotnikof, 2011, p. 11), desde esta perspectiva el espacio público se encuentra referido al sentido de uso colectivo del mismo.

En este punto es necesario advertir que, para Arendt, el espacio público no se refiere a un espacio físico, sino más bien a uno de tipo ideológico. La esfera pública en este sentido se presenta como el espacio fundamental de interlocución en el cual radica la vida común en medio de la pluralidad.

Habermas coincide con Arendt en la tentativa de encontrar en la libertad y la diversidad los puntos elementales para el desarrollo de un espacio político. En el ámbito de ciudadanía y participación, lo público es visto como espacio de encuentro deliberativo para la discusión de decisiones que afectan al colectivo y es de libre acceso. Para el filósofo alemán, el espacio público corresponde al ámbito liberal moderno en el cual “las personas privadas se reúnen en calidad de público” (Habermas, 1994, p. 65). Esta reunión se propone como la condición primera para la existencia de una participación proactiva, una racionalidad reflexiva y el camino a la democracia deliberativa.

El discurso habermasiano de la acción comunicativa continúa evocando la existencia de un espacio público construido a través de la interacción lingüística que transita hacia un espacio de transmisión de contenidos sobre asuntos políticos. Estos se ajustan a la práctica comunicativa y a la acción en lo que él denomina el “mundo de la vida”. Lo cual convierte el espacio público en un concepto teórico complejo ya que puede tomarse desde una visión abstracta “[...] pues no consiste sino en una generalización de la estructura espacial de las interacciones simples” (Habermas, 1998, p. 441).

Las acepciones anteriormente descritas son parte fundamental de lo que ha sido denominado esfera pública, tema central de discusión politológica. El cual interesa aquí, pues “[...] forma parte de la sociedad civil porque ésta se compone de agentes implicados simultáneamente en acciones privadas y en asuntos públicos que solo pueden ser conciliados mediante el debate público” (Cansino, 2010, p. 192).

Esta idea de debate público es la que se busca retomar en esta investigación a partir del enfoque de gobernanza, teniendo en cuenta que tales agentes mencionados se encuentran en disputa, tanto en el espacio de un lugar concreto (las calles de la ciudad de Puebla), como en la esfera pública (la discusión en torno a las políticas de gestión urbana del espacio respecto al ambulante en la ciudad).

Esta idea que va en dos sentidos se complementa con la concepción del espacio público como “[...] el lugar en que se ejercen los derechos de expresión y reunión como formas de control sobre los poderes y el lugar desde el que esos poderes pueden ser cuestionados” (Delgado, 2011, p. 28). Dicho de otro modo, el espacio público que es producto de la interacción de la población genera distintos fenómenos sociales relacionados con el medio físico que los individuos comparten entre sí, donde el territorio se muestra como un “campo de tensiones entre la práctica y el deber-ser establecido desde las instituciones” (Harvey, 2013). Este es un punto con el cual se concuerda ampliamente desde el análisis del presente estudio en el que se encuentran dos perspectivas distintas sobre un fenómeno social entre diferentes actores involucrados en el mismo debido a su participación y motivaciones distintas.

En *La invención de la cotidianidad*, Michael De Certeau muestra cómo en la configuración del espacio público “el lenguaje del poder se urbaniza”, pero la ciudad está a merced de los movimientos contradictorios que se compensan y combinan fuera del poder panóptico” (De Certeau, 1990, p. 107). Es en esta medida que existen dos fuerzas que operan simultáneamente en la configuración de los espacios: una dada por las instituciones en su ejercicio del poder en relación con el mantenimiento del orden y otra que se manifiesta en las acciones heterogéneas de los sujetos en el espacio.

En este sentido, el espacio público desde la perspectiva de la presente investigación es un espacio en conflicto donde se entretejen relaciones desde la cotidianidad de quienes lo

habitan y lo apropian a partir de sus necesidades. Tal apropiación puede contrariar el destino normativo establecido del mismo y por lo tanto se generan roces o relaciones conflictivas que desafían la institucionalidad. Es allí donde la gestión pública encuentra un reto, pues el equilibrio de las acciones y las estrategias que conducen a los actores involucrados a permanecer desde su posición en el espacio público genera contradicciones.

Para profundizar en el ámbito institucional que implica el diseño e implementación de estrategias gubernamentales que configuran de manera normativa las interacciones de la vida social en las ciudades es necesario adentrarse en el ámbito de la gestión pública, lo cual se desarrolla en el siguiente apartado de este capítulo.

## 1.2. Gestión pública

En este punto, se parte de la idea de que la sociedad industrializada corresponde a un periodo en que emergen las ciudades como centros del desarrollo de la vida social. Como se describió anteriormente, el espacio público es un reflejo y producto de la interacción moderna del ser humano y el territorio. En gran parte, la ciudad se configura a partir de la forma en que se presenta y se construye el espacio público. Esta construcción se lleva a cabo a partir de las disposiciones institucionales que tienen lugar en la gestión administrativa y la sociedad civil.

Teniendo en cuenta lo anterior, salta a la vista la indagación de los procesos que han dado lugar a la gestión pública en las ciudades actualmente. En las últimas tres décadas la configuración de las ciudades se ha venido desarrollando en una dinámica de urbanización

distinta, con respecto a la relación de la sociedad con el territorio, a las que existió en la sociedad manufacturera.<sup>5</sup>

Ziccardi alude la transformación de las cuestiones urbanas descrita a procesos sociales que vale la pena resaltar, pues hacen parte del análisis histórico que explica cómo se ha llegado al punto en el que nos encontramos actualmente. Estos procesos son:

a) La reforma del Estado de bienestar, el cual representa un paradigma inacabado en la región y que el proceso histórico ha llevado a su superación. La disminución de los recursos públicos destinados a las cuestiones sociales ha traído como consecuencias una serie de transformaciones en la forma de gobernar en la que se reinventan las relaciones entre lo público y lo privado (Ziccardi, 2000, Rhodes, 2005).

b) La globalización de la economía, el cual ha conllevado a la flexibilización de los flujos y las redes de capital, con lo cual se presenta una desterritorialización del proceso productivo, la disminución de la clase obrera y la industria como fuente de la economía. La evolución de estas dinámicas ha traído como consecuencias para las ciudades su crecimiento desmedido a razón de una urbanización no planificada de espacios territoriales rurales y periféricos, la tercerización de la economía y el desarrollo de actividades productivas y comerciales de tipo informal (Castells, 1997; Harvey, 2013; Crossa, 2018).

---

<sup>5</sup> Lefebvre (1974), Harvey (2007), Ziccardi (2000) y Lezama (2005) son autores que consideran a la sociedad manufacturera como una etapa de la historia que dio pie a los procesos de urbanización que caracterizan la ciudad moderna.

En relación con la globalización económica, se encuentra la llamada revolución informacional, que ha permitido acortar distancias, establecer espacios de flujos de información que internacionalizan la comunicación, y con ello los procesos de identidad. Por lo tanto, las políticas sociales urbanas han tenido procesos de transformación que involucran procesos de gestión local y global (Castells, 1997; Sassen, 2007).

Adicionalmente, en los países latinoamericanos se han venido gestando procesos de ampliación democrática, de pluralización y alternancia política tras superar en algunos casos procesos gubernamentales autoritarios, como el caso de México (Figueroa, Lo Brutto y Moreno, 2014; Ziccardi 2000). Estos procesos de transformación que vivimos actualmente llevan a considerar nuevas formas de construir políticas de gestión social cuando la cuestión urbana se dinamiza de la forma en que lo hace. Pero para esto, es necesario sentar mecanismos de inclusión democrática: “Para ello, sin duda, es un requisito fundamental crear nuevas formas de participación ciudadana que garanticen la inclusión de los intereses de la sociedad en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales” (Ziccardi, 2000, p. 159).

En este sentido, surge en la literatura del campo de la gestión pública el desarrollo conceptual de dos vertientes importantes en el debate actual del desarrollo de políticas que involucran la relación Estado-sociedad civil para la toma de decisiones públicas. Estos conceptos son: *governabilidad* (como el paradigma anterior de diseño e implementación de políticas y programas sociales) y *governanza* (como el paradigma emergente que acentúa la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos).

Por lo tanto, la gestión pública municipal encuentra un reto en la regulación y el ordenamiento de los usos del espacio público que vale la pena profundizar a partir de estos dos conceptos fundamentales.

Se parte entonces de la diferenciación de ambos términos con el fin de identificar las estrategias y los procesos políticos en el tema de estudio que corresponden a las características de los conceptos una vez definidos. Para este propósito, José Juan Sánchez realiza un aporte interesante:

Mientras que la cuestión de la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades del gobierno, considerando a la sociedad como algo por definición que ha de ser gobernado y administrado; [...] la gobernanza como un proceso directivo de la sociedad en el que el gobierno es un agente integrante del proceso, pero que ha dejado de ser el actor directivo único y requiere de la participación de los otros actores participantes” (Sánchez, 2012, pp. 220-221).

Para comprender de manera más amplia el tema es necesario profundizar en los desarrollos conceptuales, las aplicaciones y las diferenciaciones entre ambos conceptos.

La gobernabilidad, entendida como la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas, presenta la aceptación de las normas y la estabilidad gubernamental como el fin último del mandato político.<sup>6</sup> En esta medida, la gobernabilidad no se encuentra ligada a un proceso en el que se evalúen, de la mano de la sociedad civil, los impactos de las estrategias y las fórmulas gubernamentales. Por el contrario, se entiende someramente como un calificativo de legitimación política dentro del discurso democrático.

En este sentido, la gobernabilidad es vista desde esta perspectiva como un concepto que “[...] se refiere a la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva para enfrentar los retos y los desafíos del desarrollo” (Aguilar Villanueva, 2001, p. 20). Y, por el contrario, la ingobernabilidad se entiende como: “[...] el producto conjunto de

---

<sup>6</sup> Esta es una definición elaborada a partir de los planteamientos de Altman (2009), Aguilar Villanueva (2011) y Sánchez (2012) sobre gobernabilidad.

una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades, a los gobiernos” (Sánchez, 2012, p. 232).

Desde la perspectiva clásica, la gobernabilidad se entiende como el ejercicio eficaz y eficiente del poder y el mantenimiento adecuado de un grado de gobierno sobre la sociedad; un gobierno en el cual se procura la justicia y se promulga la obligación de este por mantener ciertos niveles de bienestar social, lo cual confiere legitimidad y estabilidad política.

Considerando que, aunque exista estabilidad política, las demandas sociales rebasan (en unos casos en mayor medida que otros) las formulas gubernamentales, la gobernabilidad se muestra en este caso como la facultad de equilibrar la capacidad de respuesta estatal frente a las demandas sociales de tal modo que exista un balance a modo de mecanismos públicos entre las instituciones políticas y la sociedad civil que permitan la estabilidad.

De este modo, los desarrollos teóricos de la gobernabilidad hicieron énfasis en las causas de las carencias de mecanismos para mantener la estabilidad y la legitimidad democráticas. Esto con el fin de elaborar fórmulas que condujeran a desarrollar el control y el buen desempeño político en la sociedad, “[...] por lo que la gobernabilidad se relaciona con la capacidad gubernativa para atender demandas crecientes en sociedades dinámicas y participativas” (Sánchez, 2012, p. 257).

Tras procesos históricos que han dado pie a la democratización de los espacios políticos y la injerencia de corporaciones privadas nacionales y extranjeras en los asuntos públicos actuales descritos anteriormente, “[...] se descubre por primera vez que en el conjunto de la sociedad hay más capacidades directivas y regulatorias que las del gobierno solo y que entonces la gobernabilidad ya no depende únicamente de la acción unilateral del gobierno, sino de las formas de sinergia discursiva, normativa y operativa que el gobierno establezca con la sociedad (Sánchez, 2012, p. 234). Es así como surge el concepto de gobernanza.

Partir de la concepción de gobernanza en la gestión pública implica tener en cuenta que la sociedad se encuentra compuesta por múltiples y diversos actores, con intereses comunes y particulares entre los cuales algunos se oponen. Esto sugiere que constantemente existan tensiones y problemáticas sociales inmersas en las relaciones entre tales actores por lo cual las instituciones públicas generan estrategias gubernamentales como alternativa. A razón de esto, “[...] la participación de individuos, grupos y organizaciones indica que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos en cuenta, lo que es favorable desde un punto de vista democrático” (Cerillo, 2005, p. 26). Adicionalmente, contar con el conocimiento de la perspectiva de los actores representa una apuesta fundamental para el acercamiento de las instituciones a la sociedad civil y, con ello, generar políticas públicas basadas en diagnósticos y propuestas menos alejadas de la realidad.

Se utiliza el término de gobernanza para “[...] indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales dentro de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado” (Sánchez, 2012, p. 239). Esto, también responde a una nueva concepción del Estado y su relación con el desarrollo económico, en el cual se visibilizan los intereses privados en las decisiones públicas y se establecen acuerdos entre ellos.

Además del sector privado, los actores no estatales incluyen organizaciones civiles que, en el proceso de transición de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos, lucharon por tener voz, hacer públicas sus demandas sociales y tener la posibilidad de negociar con las entidades gubernamentales mejores condiciones sociales. En este sentido, “[...] surge un desplazamiento de lo público hacia el poder de la sociedad civil. La sociedad civil se vuelve el espacio de lo común y general frente a la llamada crisis del Estado” (Rabotnikof, 2011, p. 12).

La gobernabilidad, como se mencionó anteriormente, presentaba un modelo de orden burocrático y jerarquizado, las decisiones eran tomadas desde arriba y bajo estructuras institucionales establecidas en la esfera política, lo que llevó a regímenes autoritarios a crisis de legitimidad política en la región. El desarrollo de la gestión pública implicó una transformación del modelo para buscar una apertura en la toma de decisiones políticas. Se trata de llevar a cabo una gobernanza en red en el que resulta necesario “[...] buscar fórmulas adaptadas al intercambio horizontal: cogestión, contratos, incentivos e instrumentos de participación ciudadana” (Sánchez, 2012, p. 247). En este sentido, la participación de actores organizados es fundamental en la injerencia de estos en los asuntos públicos.

De igual manera resulta necesario comprender que existe una transformación del modelo tradicional de gobernar desde esta perspectiva unidireccional que dirige su acción hacia la sociedad civil hacia una perspectiva multidireccional, en el sentido de involucrar todas las esferas de la sociedad con el fin de gobernar a partir de acciones y acuerdos conjuntos con los demás sectores. Esto teniendo en cuenta que el proceso de gobernar implica interacciones complejas de actores involucrados en los diversos fenómenos sociales que se entretajan en la creación de redes. Las interacciones, por lo tanto, se encuentran mediadas por normas e instituciones que han sido fijadas a través de la gobernanza (Prats, 2005; Cerillo, 2005).

Frente a esto, surge la nueva concepción de gestión pública en red que vale la pena resaltar, pues con esta se encuentra implícito el sentido de administración conjunta con actores que se encuentran interrelacionados en la modernidad compleja y plural actual. El reconocimiento de la importancia del trabajo en red de actores por objetivos comunes es parte fundamental de la gobernanza, pues en este sentido “las redes implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y aplicación de las políticas” (Cerillo, 2005, p. 25).

Para continuar con la caracterización de la gobernanza como enfoque de gestión pública, Sánchez (2012) presenta varios factores que resulta pertinente puntualizar frente al desarrollo de espacios de diálogo entre sociedad civil y entes gubernamentales, siguiendo el enfoque de gobernanza que se presenta. Esto con el fin de que el acto de gobernar se corresponda con la dirección política y administrativa, con base en la integración de la sociedad civil como sujetos políticos.

Entre estos factores se destaca que la gestión pública frente a las cuestiones sociales implica la acción y la decisión de actores políticos, pero también de la sociedad civil, asociaciones corporativas y otros, integrados por múltiples intereses, motivaciones y condiciones contextuales. Tales cuestiones sociales, planteadas como problemáticas actuales, requieren el desarrollo conjunto de nuevas formas de explicar y aportar alternativas para su solución, las cuales requieren retroalimentarse y renovarse constantemente. No existe, por tanto, un modelo de gobernanza estático al cual seguir. De ahí que actualmente existe el reto por explorar la creación de estructuras que permitan involucrar en las decisiones políticas los intereses, las motivaciones y las condiciones de los actores sociales en su conjunto.

La gobernanza también puede ser vista como una manera de establecer un gobierno en red, esto debido a que la gestión pública se realiza teniendo en cuenta la mediación entre actores, lo cual construye redes de dirección, acción y evaluación de las estrategias promovidas.

Existe un enfoque de gobernanza que involucra de manera directa al sector privado en la dirección del Estado: la gobernanza corporativa, cuyo su objetivo es “[...] asegurar la transparencia y la ética en el manejo de las empresas del sector privado y público, para promover e incrementar la competitividad, las mejores prácticas comerciales, los mayores rendimientos y fomentar la inversión extranjera nacional e internacional” (Sánchez, 2012, p. 251). En este enfoque se encuentran la mayoría de las críticas que han surgido respecto a la

gobernanza, esto debido a las relaciones de poder que pueden construirse a partir de convenios entre los sectores público y privado en los que prevalecen los intereses particulares de minorías frente a los intereses colectivos de la mayoría de la población.

En relación con la gobernanza, vista como una organización de dirección pública en red y corporativa, se encuentra la gobernanza global en la cual se encuentran inmersas las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, las asociaciones empresariales y organismos transnacionales. Esto debido a que, en el contexto de globalización actual, muchas problemáticas sociales de interés público son compartidas a niveles que traspasan los límites nacionales, por lo cual se requiere cierta coordinación interinstitucional. Para ello han emergido organismos de seguimiento, observación, regulación y evaluación de impacto de las estrategias gubernamentales nacionales (Sánchez, 2012). Desde la perspectiva de gobernanza global, se llama la atención en el surgimiento de nuevos actores que se configuran en una sociedad en red en la cual el Estado funciona como un eje articulador entre las disposiciones internacionales y las decisiones nacionales (Prats, 2005).

Dicho de otro modo, en la dinámica de la globalización:

Los Estados dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos. La globalización está produciendo un nuevo orden de roles, asociaciones, partenariados entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas y fortaleciendo la influencia del público en las instituciones y los gobiernos [...]. Crecientemente el Estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones” (ONU, *apud.* Prats, 2005, p. 149).

Existen diversos desarrollos teóricos en torno a la relación entre gobernanza y democracia. Aquí se exponen algunas de las perspectivas que apuntan hacia un sentido de complementariedad en los conceptos, partiendo de la idea de que la gobernanza constituye un acercamiento más directo la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones políticas, cuestión que ha adquirido importancia en la democracia en las últimas décadas como discurso y como ideal para América Latina.

En este contexto varios autores coinciden en que es necesario establecer nuevas reglas que tengan en cuenta diversas formas de representación y de influencia en la política, pues es conocido que en la actualidad existe una lucha entre actores que buscan representar los intereses sociales que con su activismo logran involucrarse en procesos políticos institucionales (Cerillo, 2005).

El proceso de democratización ha puesto en evidencia la necesidad de reinventar la forma en que se ha ido instrumentalizando la política. La complejidad de las sociedades actuales y el desarrollo de las políticas públicas frente a las problemáticas sociales en el sistema democrático, encuentran un sentido de análisis al tener en cuenta que “[...] en el proceso decisorio es necesario alumbrar los intereses y las valoraciones en conflicto, saber instrumentar el consenso y en su defecto decidir evitando el desgarró social que puede acabar haciendo inviable la decisión” (Prats, 2005, p. 146).

Por otro lado, existen desarrollos teóricos que hacen énfasis en las contradicciones que pueden encontrarse en la conjunción de democracia y gobernanza. Esto al afirmar el gran riesgo que representa un desequilibrio en la estructura de toma de decisiones que termine afectando los intereses públicos, la exclusión de algunos grupos de interés significativos y conlleve a la deslegitimación del sistema democrático.

Tales riesgos representan una serie de retos que deben ser superados a través de “[...] nuevas exigencias para las autoridades en relación con el fomento de la organización, la información y la participación de aquellos intereses difusos que soportan los mayores costes” (Prats, 2005, p. 170). Dicho de otro modo, con la gobernanza resulta necesaria una reinención de los mecanismos de control democráticos que garanticen la participación ciudadana y que constituyan el significado actual de democracia. O’Toole propone considerar tres valores para tal fin: “[...] responsabilidad para lograr el interés público; sensibilidad hacia las preferencias públicas, e incremento de la deliberación política, el civismo y la confianza en las instituciones” (O’Toole, 2005, p. 249).

Las principales críticas al modelo de gobernanza tienen que ver con el sentido de la relación entre lo público y lo privado. Con anterioridad al Estado le fue otorgado el manejo del ámbito del interés colectivo y general; y al mercado, la reproducción y el control de los intereses privados. Sin embargo, en la actualidad la concepción de que el Estado representa el interés público se ha desdibujado al visibilizarse que también se encuentra inmerso en relaciones de poder económico. La emergencia del neoliberalismo como muestra de ello pone de manifiesto la necesidad de pensar las decisiones políticas como un proceso de negociación de entes estatales y no estatales con intereses y motivaciones particulares movidos principalmente por el ámbito económico.

El modelo de gobernanza que da cabida a sectores de la población en las discusiones públicas ha provocado la intensificación de la incursión de entes no estatales en la toma de decisiones públicas.<sup>7</sup> En este sentido, se empieza a configurar un conjunto de actores que terminan controlando la política y el sistema burocrático modela instrucciones que permitan

---

<sup>7</sup> Por entes no estatales entendemos a corporaciones empresariales locales, asociaciones de trabajadores independientes, multinacionales y transnacionales.

la legitimidad del proceso democrático en el discurso que enmascara una negociación de intereses particulares de fondo (Peters y Pierre, 2005; Rhodes, 2005).

Estos actores pueden hacer presión a los entes institucionales en su beneficio con el poder que el capital les otorga, afectando en algunos casos los intereses públicos. Debido a esto, la gobernanza en redes ha tenido críticas por estar compuesta por “[...] estructuras de representación de intereses impenetrables y poco transparentes que amenazan la efectividad, la eficacia, la eficiencia y la legitimación democrática del sector público” (Cerillo, 2005, p. 25).

A partir de lo anterior y a manera de reflexión tentativa respecto a la categoría de gestión pública, devienen fuertes críticas a la gobernanza, pues para que funcione de manera equilibrada se requiere gran compromiso de las partes para cumplir con criterios de transparencia, tanto en la información pública como en la rendición de cuentas, como en la claridad de sus funciones y objetivos. El incumplimiento de estos criterios ha llevado a una gobernanza corporativa que genera un mal manejo de recursos público, falta de legitimidad de dirección política, altos índices de corrupción en la dirección y la ejecución de los recursos públicos, lo cual tiene consecuencias profundamente serias en términos de desigualdad social. Por esta razón, es importante la rendición de cuentas de forma veraz, clara y publica. Cuando le es posible a los ciudadanos acceder a la información sobre los temas de interés colectivo y se conoce el trabajo de los sectores involucrados en los mismos, hay un acercamiento a la legitimidad política y social.

En la perspectiva de gobernanza en red, se entiende a la gestión pública como la gestión de redes en la cual existen actores con intereses colectivos que se interrelacionan con otros, lo cual se encuentra muy relacionado con la perspectiva de políticas públicas que se presenta en esta investigación.

En este sentido el enfoque que aquí se presenta busca analizar las redes de los actores que se encuentran directamente vinculados con el comercio informal. Partir de esto

permite explicar las relaciones estructurales, las interdependencias y la dinámica de las políticas y de los procesos de elaboración de políticas. Las redes centran su atención en la interacción de las organizaciones diversas, pero a la vez interdependientes, que coordinan sus actuaciones a través de interacciones de recursos e intereses (Cerillo, 2005, pág. 24).

La perspectiva de redes en la gestión pública, como se ha señalado, tiene en cuenta los actores en interacciones que pueden parecer desagregadas, pero dentro del sistema administrativo y en el ejercicio público se encuentran interconectadas. En este sentido vale la pena dar cuenta de los vínculos que se establecen en tales redes, como afirma O'Toole, "[...] el 'pegamento' institucional que une los nexos de la red puede incluir vínculos de autoridad, relaciones de intercambio y coaliciones basadas en el interés común" (O'Toole, 2005, p. 247).

La gobernabilidad puede ser medida en su eficacia por la cercanía o la distancia que tenga con la gobernanza. Para fines de la presente investigación se establecen cuatro escenarios de gobernanza de más a menos dependiendo si existe o no la voluntad política por parte de la autoridad para hacer partícipes a los actores en conflicto para llegar a acuerdos, buscando fines comunes. En este sentido, la gobernanza se da cuando existe una negociación pacífica incluyente, lo que lleva a que exista una eficacia alta en la solución de la problemática existente. Por el contrario, cuando el conflicto escala y en él participan todos los actores de acuerdo con sus intereses, sin la posibilidad de negociación, es posible concluir que no existe gobernanza, pues se dificulta que de esta manera surjan soluciones eficaces frente a la problemática. Entre estos dos extremos se encuentran otros dos escenarios: cuando existe una negociación pacífica que no incluye a todos los actores involucrados en la problemática, sino

solo a algunos, lo que hay es una situación de gobernanza media; y cuando el conflicto prevalece, pues las pocas iniciativas de diálogo no son suficientes para llegar a acuerdos comunes, lo que hay es una gobernanza baja. En el siguiente cuadro se resumen los cuatro escenarios posibles de gobernanza, mismos que orientan nuestro análisis de caso.

Cuadro 1. Grado de gobernanza

GRADO DE GOBERNANZA	ALTA	MEDIA	BAJA	NULA
CARACTERÍSTICAS	Negociación pacífica incluyente	Negociación pacífica excluyente	Conflicto excluyente sin negociación	Conflicto incluyente sin negociación

### 1.3. Economía informal

En este apartado se examina la manera en que se ha venido abordando el tema de la economía informal desde su visión general para profundizar en el asunto del comercio informal. En esta medida se propone dar una mirada general de los antecedentes y las discusiones en el abordaje de la economía informal para posteriormente llevar la investigación hacia los desarrollos conceptuales y estadísticos que dan cuenta de un diagnóstico regional de la situación de informalidad laboral. Aunque este es solamente uno de los ámbitos que se encuentran enmarcados dentro de los estudios de economía informal, es el que interesa en esta investigación.

Los estudios sobre las actividades económicas de las poblaciones marginadas de las ciudades emergieron a partir de los años setenta del siglo pasado con lo cual los espacios no formales de la vida económica empezaron a adquirir importancia en los diagnósticos poblacionales, entre los cuales destacan los de Crossa (2018), Portes y Haller (2004) y Hart (1973). Este último presentó un informe a la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), un modelo dual

de oportunidades laborales dentro del cual se encontraban el trabajo remunerado y el trabajo por cuenta propia, este último asociado al término de informalidad.

A partir de esto, desde la OIT se continuó trabajando sobre el tema hasta obtener ciertas caracterizaciones del fenómeno para 1988 que identificaban la economía informal como:

[...] la exigüidad de los obstáculos al ingreso, en lo que se refiere a las aptitudes, el capital y la organización: la propiedad familiar de las empresas; lo reducido de la escala de operaciones; el empleo de métodos de producción de gran densidad de mano de obra y de tecnologías anticuadas; la existencia de mercados no regulados y competitivos” (OIT *apud.*, Portes y Haller, 2004, p. 10).

Esta caracterización condujo posteriormente a ver la economía informal con dinámicas de pobreza y marginalidad laboral.

Feige, en 1990, realiza un gran aporte al caracterizar a la economía informal como una de las cuatro economías subterráneas que se encuentran fuera del marco normativo y legal del Estado: la economía ilegal, la no registrada, la no declarada y la informal. Esta última es definida como:

[...] actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, el cumplimiento de contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social” (Feige, 1990, p. 992).

El desarrollo del análisis de la economía informal se encuentra inmerso en un contexto de debates alrededor de la intervención estatal en la economía, y, en esta medida, la atención se centra en la regulación de las actividades comerciales por parte de entidades institucionales gubernamentales y, a partir de esto, como se ha señalado, se sitúa la economía informal. No

puede existir economía informal si no existe un marco normativo que la regule e indique en qué medida la actividad económica se encuentra dentro del ámbito formal o contraviene las normas establecidas. Frente a este aspecto, Portes y Haller (2004) señalan que existe una paradoja del control del Estado respecto a la regulación y la economía informal, en la cual “[...] los esfuerzos oficiales por desterrar las actividades no reguladas mediante la proliferación de reglas y controles muchas veces refuerzan las propias condiciones que generan esas actividades” (Portes y Haller, 2004, p. 22). Este es un aspecto que será analizado a la luz del estudio de caso de la gobernabilidad del espacio público y el comercio informal en la ciudad de Puebla.

Además, los autores señalan dos factores cruciales para la formalización real de la economía. Así, desde el punto de vista de la presente investigación, la gobernabilidad en materia de regulación estatal a la economía opera en dos vías. La primera de ellas es la capacidad del Estado para regular las actividades comerciales, lo que depende de cuán preparadas estén las instituciones oficiales para hacer cumplir las normas que establecen. Este aspecto se adhiere al ámbito meramente gubernamental. El segundo factor es lo que los autores llaman la “estructura social” y los “recursos culturales” de la población sujeta a tales normas, aspecto que se centra en la sociedad civil y se refiere a la existencia o no de lazos comunitarios fuertes, el grado de legitimidad que posee el Estado para que la población acate las normas que este promulga. En esta medida, “[...] por más fuerte que sea el aparato del Estado, las intrincadas redes de la sociedad civil son capaces de descarrilar y resistir cualquier intento de imponer la autoridad oficial” (Portes y Haller, 2004, p. 26).

Desde el inicio del interés por el estudio de las economías informales, la escasez de datos, debido a la dificultad de acceso a la información a causa de la naturaleza de movilidad y la falta de visibilidad de la economía informal, ha sido un reto al cual se han enfrentado la academia y las entidades gubernamentales para su medición y análisis. Sin embargo, se busca

dar un panorama respecto a las conceptualizaciones y las puntualizaciones metodológicas que se ha tenido en cuenta para el desarrollo de los estudios sobre economía informal en América Latina.

Por esta razón una de las discusiones académicas recurrentes es de tipo metodológico, respecto al propósito de la realización de mediciones cada vez más exactas y que den cuenta de la realidad del fenómeno. El desarrollo del concepto de economía informal en el ámbito de la medición estadística internacional se ha movido dentro de discusiones en torno a los sectores considerados como informales y los criterios que los caracterizan de tal manera, teniendo en cuenta la aprobación internacional independiente y las variaciones que se pudieran dar en cada contexto.

En el marco de la emergencia de estudios sobre las actividades informales de generación de ingresos, presente en su mayoría en poblaciones marginadas,

[...] la OIT en su Resolución I de 1982, derivada de la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), recomendó a los países que, debido a la falta de estadísticas en esta materia, se desarrollarán las metodologías y la correspondiente recolección de datos sobre el sector urbano informal (DANE, 2009, p. 4).

Actualmente esta cuestión ha cobrado bastante interés en los estudios económicos de la región latinoamericana. Sobre esta base, los estudios siguientes hicieron hincapié en la idea de modernización, señalando las actividades laborales y de comercio informal en contraste con lo denominado formal y como anomalía del sistema, siguiendo cierta preocupación expresada por la OIT (Organización Internacional del Trabajo), organismo que acuña el término de economía informal a mediados de los años setenta del siglo pasado como concepto básico para el análisis de políticas económicas y el impacto en la regularización laboral. Para

1993, en el marco de la XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, se genera una Resolución que insta a la institución a llevar a cabo estudios estadísticos continuos sobre la configuración de la economía informal y a su definición:

El sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo –en los casos en que existan– se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales. (CIET, 1993, p. 5).

Dentro del sector informal de la economía, según las especificaciones de la Conferencia dirigida por la OIT, se encuentran las empresas, en su sentido más amplio; es decir, toda unidad de producción de bienes o servicios para la venta o el trueque, operadas por una fuerza de trabajo en red (comúnmente conformada por miembros del hogar) o unitaria con salarios irregulares o inexistentes, radicadas en locales identificables con o sin un lugar fijo y que no llevan una contabilidad en la que se siga el completo pago de impuestos por su persona y empresa.

También se señala en el párrafo 8 de la resolución de la XV CIET que, “[...] según las circunstancias nacionales, pueden considerarse como informales ya sea todas las empresas de personas trabajando por cuenta propia o sólo aquéllas que no están registradas bajo formas específicas de la legislación nacional” (OIT, 2013, p. 15). Esto como un marco internacional de la definición de empresa del sector informal que nos permite dar cuenta de un panorama amplio respecto al fenómeno.

Adicionalmente, para mayor claridad de los conceptos, cabe realizar diferenciar a la economía informal de la ilegal. Respecto a esto, Portes y Haller apuntan que “[...] las actividades ilícitas, suponen la producción y la comercialización de bienes, definidos en un lugar y momento determinados como ilegales, mientras que en la mayoría de los casos de actividades informales están relacionadas con actividades lícitas” (Portes y Haller, 2004, p. 11). De igual manera, desarrollan una caracterización funcional dentro de las economías informales en las cuales el comercio callejero se encuentra dentro de lo que ellos denominan la economía informal de supervivencia.

En el caso latinoamericano, “Durante la segunda mitad del siglo XX el crecimiento poblacional junto a los niveles de industrialización, entre otros factores relacionados, condujo a un alto crecimiento de asentamientos irregulares y con ello, al desarrollo de la economía informal” (Crossa, 2018, p. 73).

En 2018 se publicó un informe sobre economía informal en el cual se especifica su composición de acuerdo con lo anteriormente señalado. Da cuenta de la complejidad del fenómeno, la importancia de la definición conceptual diferenciada y llama la atención en que aún se clasifica a los países del mundo en un orden que sigue el enfoque del desarrollo en vía a la modernización que ha sido criticado y se encuentra en debate, por ejemplo, con otras perspectivas que han emergido en relación con la teoría de la dependencia propuesta por Immanuel Wallerstein (2005) y desarrollada con más profundidad en América Latina.

Sin embargo, atendiendo al objetivo de realizar un análisis descriptivo de la economía informal y considerando que el organismo que ha mantenido un interés general en estudiar y obtener datos estadísticos internacionales de manera rigurosa y bajo parámetros formales es la OIT, se presentan a continuación algunos de sus datos, teniendo en cuenta que la economía informal es uno de los pilares del flujo de capital en América Latina.

Cabe destacar que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México, en su informe de 2018 definió a la economía informal como: “[...] toda actividad económica que para realizarse utiliza al menos un recurso productivo que no es retribuido o que se subretribuye” (Rodríguez y Cordero, 2016, p. 90). Teniendo en cuenta esto, en el caso concreto que trata esta investigación, el espacio hace parte de uno de los recursos que intervienen en el intercambio comercial y este, al ser de carácter público, no se retribuye o, por lo menos, no de manera formal.

También en 1993, los Estadísticos del Trabajo dan cuenta de la distinción entre la economía informal y la informalidad laboral. En este sentido, se reconoce la informalidad laboral como un ámbito que se encuentra dentro de la economía informal, pero que no abarca del todo el fenómeno y que, dentro de las dinámicas laborales, se pueden encontrar prácticas mixtas, es decir, puede existir empleo con características informales (precarización y falta de garantías laborales regularizadas como las prestaciones) en empresas de mediana y gran escala que se encuentran dentro del sector formal y no por esta razón esas empresas se encuentran dentro de la economía informal. Este es un punto clave para tener en cuenta debido al correcto manejo de los términos y la medición del fenómeno, por lo que se afirma que hubo un avance en la caracterización y la especificación de los estudios con respecto al tema.

Para la caracterización de los trabajadores informales, se parte de la definición emitida por la OIT, la cual “[...] incluye a las personas ocupadas que, por ley o en la práctica, no se encuentran sometidas a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta o que no tienen derecho a la protección social ni a los beneficios laborales” (OIT, 2013, p. 4).

Respecto a las distinciones conceptuales y metodológicas que se mencionaron en el apartado anterior, en el último informe emitido por OIT se evidenció que:

El empleo informal puede estar en el sector informal, en el sector formal o en hogares. El 61,2 por ciento del empleo mundial informal está formado por un 51,9 por ciento de empleo en el sector informal, un 6,7 por ciento en el sector formal y 2,5 por ciento en hogares. El porcentaje de empleados informales en el sector formal representa el 27,4 por ciento del empleo asalariado informal a nivel mundial y hasta el 42 por ciento en América Latina y el Caribe, y más de la mitad en países desarrollados de Europa y Asia Central (OIT, 2013).

Desde otra perspectiva, el trabajo informal emerge como una manera de subsistir. El trabajador apela a la recursividad del autoempleo o empleo sin seguridad social y esto se encuentra asociado a la desigualdad estructural que genera la exclusión del mercado laboral formal, postura que se profundiza en los trabajos de Portes y Haller (2004) y Lomnitz (1975), quienes critican el enfoque desarrollista, pues desde su perspectiva estigmatizaba y homogenizaba a los trabajadores informales.

En esta medida se señala una segunda discusión: la informalidad laboral existe como una paradoja, pues se presenta como alternativa y la única fuente de ingresos para la población de bajos recursos económicos y, por lo tanto, desempeña un papel fundamental en la reducción de la pobreza y la pobreza absoluta. Sin embargo, no conduce a quienes se dedican al trabajo informal a salir de la misma y en muchos casos les permite sobrevivir en condiciones laborales desfavorables (OIT, 2013).

Otra de las discusiones está relacionada con la función del trabajo informal en el orden socioeconómico establecido (Crossa, 2108). Se ha profundizado a partir de los años ochenta en esta perspectiva del fenómeno sobre todo desde los estudios del desarrollo que han seguido la línea de las teorías clásicas de la modernización, como el modelo lineal propuesto tempranamente por Rustow (1962), en el cual los países pasan por ciertas etapas para llegar a su desarrollo económico. En esta escala, los de América Latina, con su alta tasa de informalidad

laboral, se encuentran en el subdesarrollo o en despegue. Desde esta perspectiva, el comercio y el trabajo informal se encuentran ligados a la pobreza y son un problema para el desarrollo socioeconómico, pues quien hace de la informalidad su actividad principal difícilmente desarrolla capacidades u obtendrá oportunidades para salir de una condición marginal.

Por esta razón, vale la pena resaltar que el último informe sobre economía informal realizado por el OIT el 93 por ciento del empleo informal en el mundo se encuentra en los países emergentes y en desarrollo, lo cual muestra la importancia del análisis del fenómeno del comercio ambulante en América Latina, teniendo en cuenta que la región se encuentra enmarcada según parámetros internacionales como países en desarrollo.

Así pues, para América el 40 por ciento de la actividad económica es informal, lo que corresponde a 183 millones de personas. Esto varía en gran medida a nivel regional, pues en América del Norte el porcentaje de informalidad laboral es de 18,1 por ciento; en América Central, de 58 por ciento y en América del Sur se calcula en 57,6 por ciento.

En México, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, las empresas del sector informal son empresas de hogares no constituidas en sociedad con menos de seis asalariados que no cuenten con una contabilidad completa, aunque se excluye la agricultura dentro de este campo.

## II

### LA LUCHA POR EL ESPACIO PÚBLICO EN PUEBLA: CIFRAS Y ANTECEDENTES

El estudio diagnóstico del derecho al trabajo emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México en 2018 define la informalidad laboral como: “la brecha en el acceso a la seguridad social por parte de la población, correspondiente a la dimensión de calidad” (CNEPDS, 2018, p. 14). En este mismo informe se incluye la definición de esta categoría según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): “[...] el conjunto de las unidades económicas que se dedican a la producción de bienes y/o servicios para el mercado operando a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos” (CNEPDS, p. 80).

En términos estadísticos, este estudio da cuenta de la tasa de informalidad más reciente en todo México y entre estados en 2017, para lo cual se obtienen los siguientes resultados:

Coahuila, Nuevo León, Chihuahua y Baja California destacan entre las que reportaron menor informalidad laboral, debajo de 40 por ciento. Por el contrario, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Veracruz superan 70 por ciento. Chiapas y Oaxaca están en la peor situación, ya que la informalidad del empleo en ellas superó 80 por ciento” (CNEPDS, p. 74).

Teniendo en cuenta que la presente investigación se realizará en Puebla, cabe destacar que un porcentaje mayor al 70 por ciento de informalidad laboral para este estado significa que en su ciudad este fenómeno tiene alta presencia, por lo cual resulta pertinente profundizar en el tema.

## 2.1. Cifras de informalidad laboral nacional y estatal

En el análisis que se presenta en este apartado se describe la situación de informalidad laboral a nivel nacional y estatal. Los datos generados para el análisis de las categorías de la investigación son tomados de la base de datos correspondiente a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), aplicada el primer trimestre del año 2020.

De manera general, la presente investigación se centra en el comercio informal en el espacio público como fenómeno social y económico, que surge como una alternativa para una parte de la población que no logra ubicarse en el mercado laboral formal; a partir del análisis descriptivo que se desarrollará en las siguientes páginas, se establecerá qué tan alto puede llegar a ser el índice de población mexicana que, al no contar con empleo, encuentra en el trabajo del comercio informal callejero una alternativa para satisfacer sus necesidades de sustento diario.

Para llevar a cabo esto, se tomará en cuenta dentro del cuestionario realizado de la ENOE-2020-primer trimestre, las preguntas relacionadas con las categorías desarrolladas a lo largo de la investigación. Estas son espacio público y comercio informal.

A partir del desarrollo conceptual y las características que desde la OIT se han señalado como elementos que clasifican ciertas actividades dentro del mercado de trabajo con la informalidad, serán seleccionadas algunas preguntas de la ENOE que dan cuenta de actividades laborales con carácter de economía informal. Además, se considerarán también algunas observaciones que se realizan respecto al ejercicio del trabajo en el espacio público. Esto con el fin de realizar un análisis del comercio informal callejero en México en contraste con la situación de la ciudad de Puebla.

A continuación, se presenta el análisis descriptivo comparativo donde se muestran los gráficos de los resultados de las preguntas seleccionadas de manera general para México y de manera particular para la ciudad de Puebla. Las preguntas seleccionadas son divididas en dos secciones de análisis con el fin de corresponder de manera directa a las caracterizaciones desarrolladas por los organismos de análisis internacional. La primera corresponde a la actividad laboral informal que tiene que ver con quienes ejercen su trabajo de manera independiente. La segunda, con quienes se encuentran empleados en alguna empresa o compañía formal o informal.

*Primera sección: trabajadores independientes o por cuenta propia*

Con el fin de diferenciar hacia qué sector se inclina la población ocupada, si al trabajo independiente o al trabajo a través de un empleo, tenemos que, según los datos que arroja la ENOE, por un lado, el índice de trabajo por cuenta propia es alto, aunque a la pregunta sobre trabajo independiente o en una empresa, los porcentajes se acentúan más hacia la segunda opción (Tablas 1 y 2). En este punto se decide promediar ambas tablas, lo que arroja la siguiente información:

Tabla 1

Entonces, ¿...se dedica a un negocio o actividad por su cuenta?		México		Puebla	
		Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Válido	Sí	40,727	99.2	966	99.8
	No	327	0.8	2	0.2
Total		41,054	100	968	100
No valido		145,686		3,458	
Total		186,686		4,426	

Elaboración propia con datos de INEGI (2020)

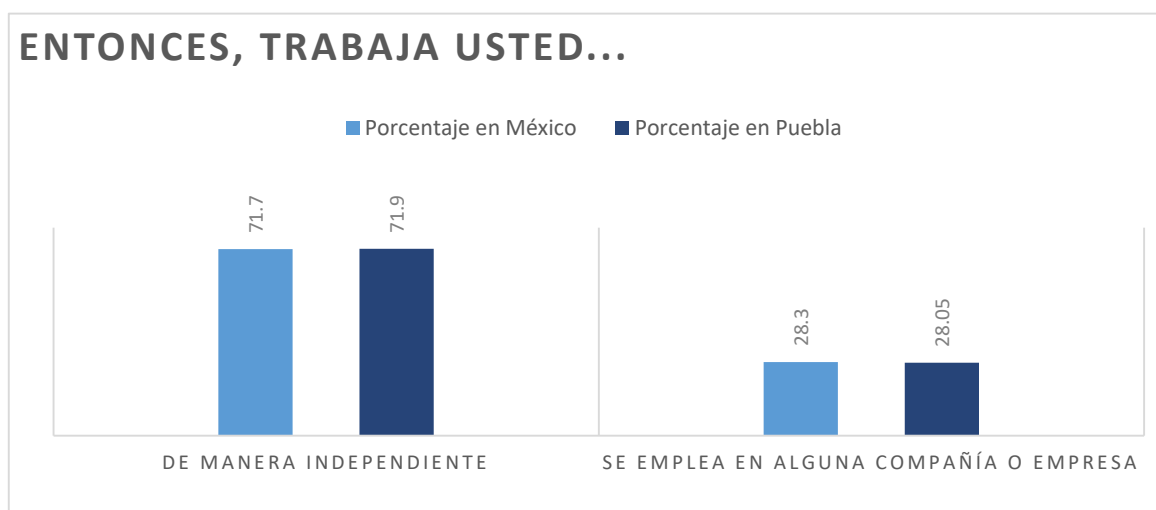
Tabla 2

Entonces, ¿estamos hablando de que este negocio es...	México		Puebla	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
...de tipo independiente, personal o familiar?	82,570	44.2	1949	44
...una compañía o empresa del sector privado?	104,110	55.8	2,474	55.9
...ninguna de las anteriores?	60	0	3	1
Total	186,740	100	4,426	100

Elaboración propia con datos de INEGI (2020)

Gráfica 1. Porcentaje de trabajadores independientes y empleados

Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2020



El índice de trabajo independiente o por cuenta propia es mayor, en un 71.7 por ciento a nivel nacional y de 71.9 por ciento para la ciudad de Puebla. Esto significa que en México el índice de trabajo independiente es alto frente a las actividades laborales por medio del empleo en compañías o empresas. Frente a esto podemos decir que la fuente de ingreso de gran parte de los mexicanos proviene del trabajo por cuenta propia y no del salario mensual propio de instituciones, empresas y compañías públicas o privadas.

Además, para quienes manifestaron tener un negocio o ejercer alguna actividad laboral por su cuenta, la forma de verificar si esta se encuentra en el sector formal o informal a partir

de las caracterizaciones señaladas anteriormente se indica que las empresas de carácter informal por lo general no llevan un registro contable institucionalizado. Se realizó una tabla a partir de la cual se analizaron los datos sobre este tema:

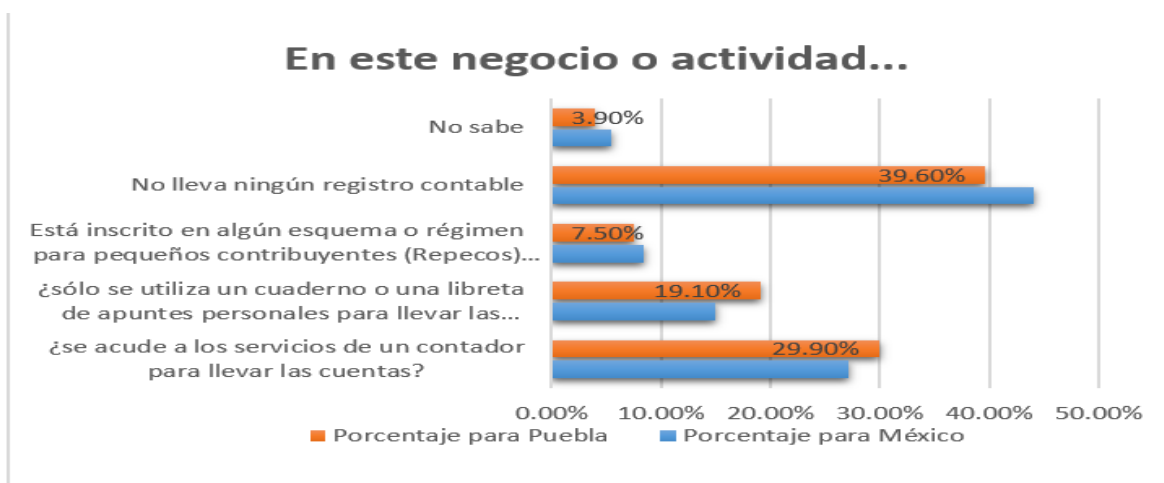
Tabla 3

¿En este negocio o actividad...		México		Puebla	
		Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Válido	...se acude a los servicios de un contador para llevar las cuentas?	21,246	27.1	561	29.9
	...sólo se utiliza un cuaderno o una libreta de apuntes personales para llevar las cuentas?	11,738	15.0	358	19.1
	...está inscrito en algún esquema o régimen para pequeños contribuyentes?	6,551	8.4	141	7.5
	...no lleva ningún registro contable?	34,402	44	745	39.6
	... No sabe?	4,321	5.5	74	3.9
	Total	78,258	100	1,879	100
No valido		108,482		2,547	
Total		186,740		4,426	

Elaboración propia con datos de INEGI (2020)

A continuación, se presenta el grafico de resultados de los datos de la pregunta correspondiente:

Gráfica 2: Formalidad del registro contable



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2020

Como se observa, la mayoría de las personas encuestadas que obtienen ingresos por cuenta de su negocio en Puebla, no llevan ningún registro contable (39.6 por ciento), utilizan sólo un cuaderno de apuntes personales (19.1 por ciento) o no saben (3.9 por ciento); lo cual indica que en total, el 62.6 por ciento de las personas encuestadas en Puebla no cuentan con un registro contable institucional, frente a un total de 36.4 por ciento que manifestaron llevarlo (esto, sumando quienes están inscritos en Hacienda (7.5 por ciento) y acuden a los servicios de un contador (29.9 por ciento). Adicionalmente, a nivel nacional el índice de informalidad es aún más alto.

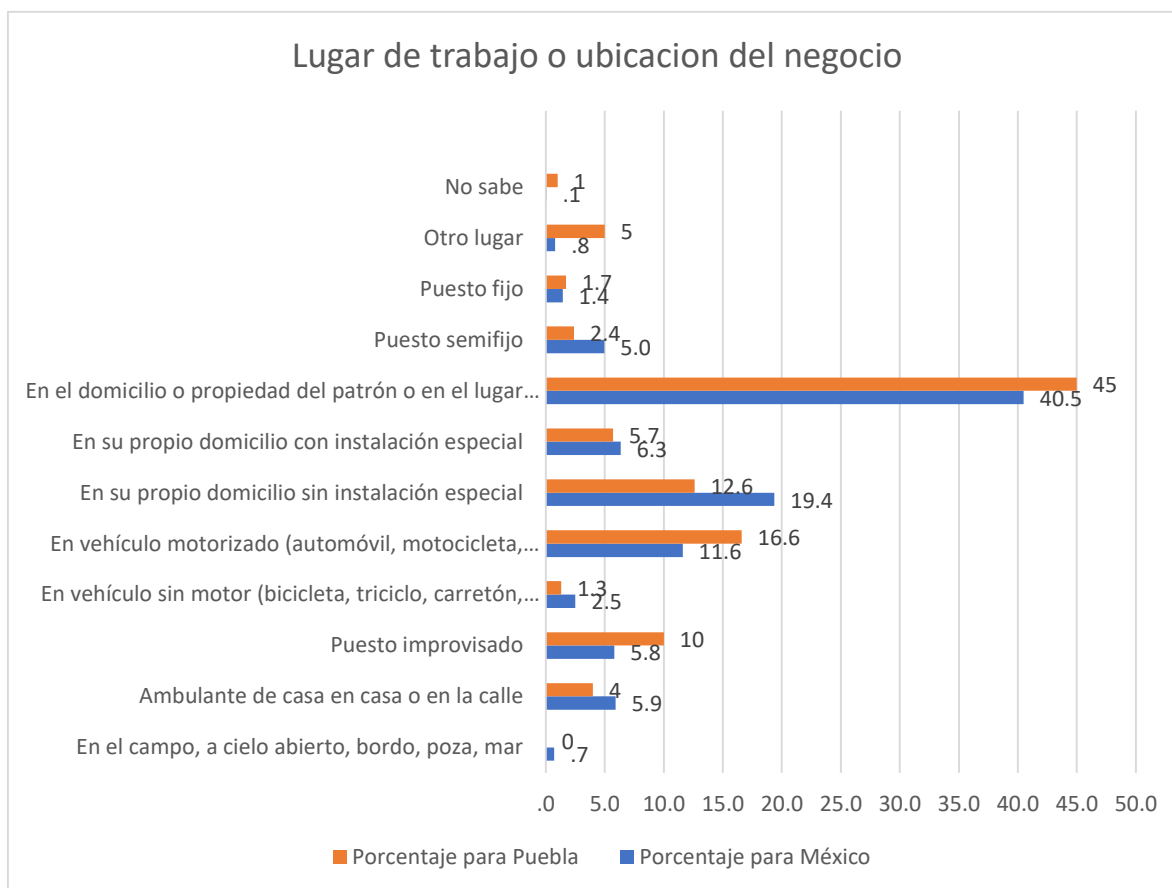
Con el fin de caracterizar de manera descriptiva el trabajo informal en el espacio público, se cuenta con datos que muestran el lugar en el cual se lleva a cabo la actividad laboral de quienes manifestaron trabajar por su cuenta o tener un negocio. Se realizó una tabla comparativa de la situación en México y de la ciudad de Puebla.

Tabla 4

Entonces, ¿en donde se realizan las actividades de este negocio?		México		Puebla	
		Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Válido	En el campo, a cielo abierto...	294	0.2	0	0
	Ambulante de casa en casa o en la calle	2,424	1.3	38	4
	En un puesto improvisado	2,385	1.3	95	10
	En vehículo sin motor (bicicleta, triciclo, carretón, lancha...)	1,027	0.5	12	1.3
	En vehículo motorizado (auto, moto...)	4,759	2.5	158	16.6
	En su propio domicilio sin instalación	7,939	4.3	120	12.6
	En su propio domicilio con instalación	2,600	1.4	54	5.7
	En el domicilio o propiedad del patrón	16,605	8.9	427	45
	Puesto semifijo	2,035	1.1	23	2.4
	Puesto fijo	586	0.3	16	1.7
	Otro lugar	329	0.2	5	5
	No sabe	26	0	1	1
Total	41,009	22	949	100	
No valido		145,731	78	3,477	78.6
Total		186,740	100	4,426	100

Elaboración propia con datos de INEGI (2020)

Gráfica 3. Lugar donde desarrolla la actividad laboral



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2020

El lugar de trabajo de las personas que manifestaron trabajar en un negocio independiente varía significativamente en México y la ciudad de Puebla. En México, la mayoría de las personas cuenta con un lugar estable para llevar a cabo sus actividades laborales: 65.7 por ciento se encuentra entre los que lo hacen en el domicilio o en la propiedad del patrón (40 por ciento) y en su propio domicilio (25.7 por ciento). En Puebla, de igual manera, la mayoría de las personas cuenta con un lugar estable para llevar a cabo sus actividades laborales (62.13 por ciento), y entre ellas se encuentran quienes lo hacen en el domicilio o en la propiedad del patrón (45 por ciento) y en su propio domicilio (17.13 por ciento). Por otra parte, también hay quienes ejercen su actividad laboral en vehículos, para México es el (14.1 por ciento) y

para Puebla, el 17.9 por ciento; de estos resulta difícil especificar si pertenecen al sector formal o informal pues hacen falta datos para identificarlos.

Sin embargo, hay unas variables que sin duda corresponden al comercio informal: para México, 16.2 por ciento, compuesto por quienes manifiestan que su lugar de trabajo es en un puesto fijo (1.4 por ciento), semifijo (2.4 por ciento), improvisado (5.8 por ciento), ambulante de casa en casa o en la calle (5.9 por ciento), en el campo, a cielo abierto (0.7 por ciento), mientras que para Puebla: trabajo es en puesto fijo (1.7 por ciento), semifijo (2.4 por ciento); improvisado (10 por ciento) y ambulante de casa en casa o en la calle (4 por ciento).

Esto indica que hay una parte considerable de la población mexicana que cuenta con un negocio independiente que obtiene su ingreso a partir de las actividades laborales en el espacio público y que por lo tanto no cuenta con garantías de trabajo estable debido a la naturaleza de la informalidad que esto representa en la actualidad.

#### *Segunda sección: empleados informales*

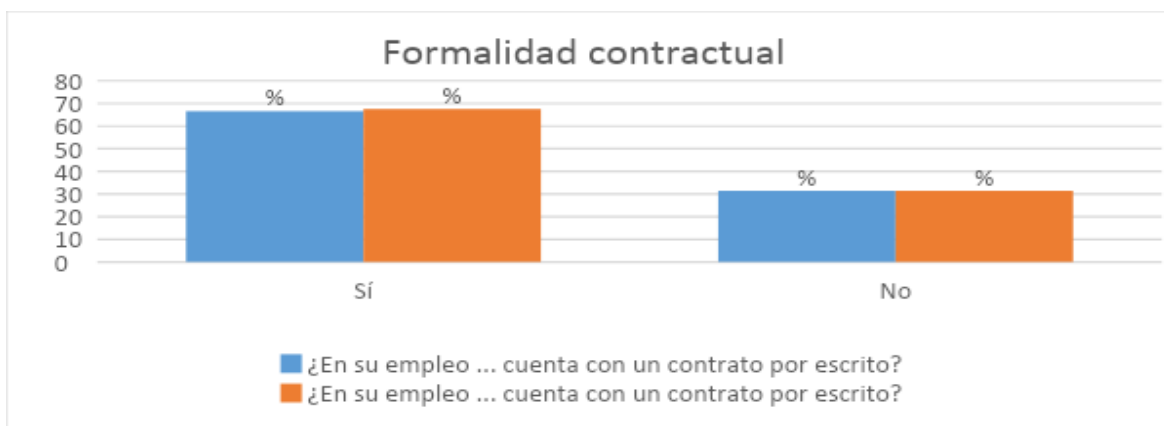
Dado que, dentro de la informalidad laboral también se encuentran empresas registradas con ofertas laborales informales, se analiza la existencia de casos en que la persona sí cuenta con un empleo, pero se encuentran dentro del sector informal de la economía. Para sugerir si su empleo es de tipo formal o informal se señaló anteriormente que una de las características del empleo informal es que no se cuenta con acuerdos contractuales formales que supongan una garantía en el acceso a seguridad social, asunto que se analiza a continuación. Para estos casos también se realizó un cuadro comparativo del comportamiento de la informalidad en la ciudad de Puebla frente a la totalidad de datos existentes a nivel nacional.

Tabla 5

¿En su empleo cuenta con un contrato escrito?		México		Puebla	
		Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Válido	Sí	93,767	66.6	2,238	67.6
	No	44,238	31.4	1,039	31.4
No válido		2,818	2	32	1
Total		140,822	100	3,309	100

Elaboración propia con datos de INEGI (2020)

Gráfica 4. Formalidad contractual



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2020.

De manera general, el 67 por ciento de las personas encuestadas que contaban con un empleo en el primer trimestre del 2020 fueron contratadas bajo formalidad escrita, mientras que el 31 por ciento no cuentan con un contrato laboral por escrito. A partir de este gráfico se puede observar que de las personas que se encuentran empleadas, el índice de informalidad laboral es bajo a nivel nacional y municipal en el caso de Puebla (sin una diferencia significativa), teniendo en cuenta la variable de contrato laboral por escrito como indicador de formalidad en su trabajo.

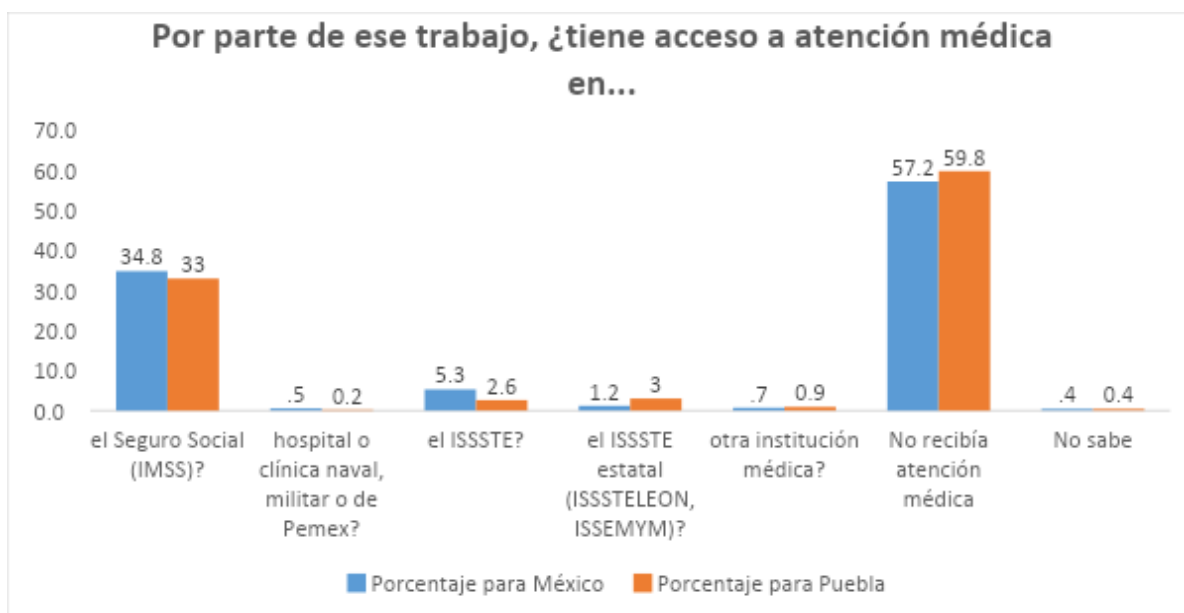
Además del contrato laboral por escrito, el acceso a atención médica relacionado con la actividad laboral también es un indicador que da cuenta de las garantías en seguridad social de los y las trabajadoras del sector formal frente a quienes no cuentan con estas.

Tabla 6

Por parte de este trabajo, ¿tiene atención médica en...		México		Puebla	
		Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Válido	...el Seguro Social?	12,225	35.3	1,317	29.9
	...hospital naval, militar o Pemex?	97	3.6	9	0.2
	...el ISSSTE?	485	36.9	105	2.6
	...el ISSSTE estatal?	132	37.3	121	3
	... otra institución médica?	86	37.6	35	0.9
	...no recibe atención médica?	21,456	99.4	2,388	0.4
	No sabe	194	100	16	0.4
	Total	34,675	100	3,991	100
No valido		298,422		3,438	
Total		333,097		7,429	

Elaboración propia con datos de INEGI (2020)

Gráfica 5. Garantía de atención en salud por parte del trabajo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2020

Los datos indican que, aunque cuenten con un empleo, gran parte de las personas encuestadas no cuentan con las garantías de seguridad social que debe cubrir la empresa o la compañía donde trabajan. Esta carencia sugiere que es significativo el número de empleados de carácter informal que existen en México a nivel nacional y municipal, para el caso de Puebla, y que, por lo tanto, según el indicador de atención médica ofertada a los empleados, el índice de informalidad laboral de las compañías y las empresas empleadoras es alto.

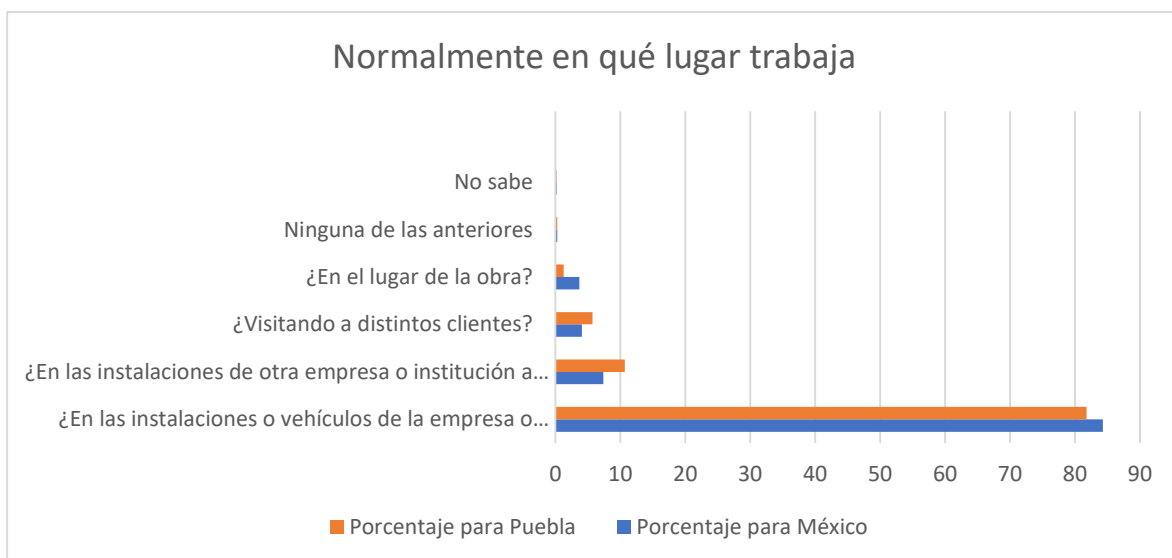
Finalmente, debido al interés de este trabajo por caracterizar las actividades laborales formales e informales en el espacio público, se muestra el análisis gráfico derivado de las tablas correspondientes al lugar de trabajo de las personas encuestadas que manifestaron contar con un empleo a nivel nacional y en la ciudad de Puebla.

Tabla 7

Normalmente, ¿dónde trabaja?		México		Puebla	
		Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Válido	En las instalaciones (o vehículos) de (menciona el nombre de la pregunta 4)	91,398	84.3	2,801	81.8
	En las instalaciones de otra empresa o institución a donde se le envía	7,981	7.4	272	10.7
	Visitando a distintos clientes	4,471	4.1	144	5.7
	En el lugar de la obra	4,063	3.7	33	1.3
	Ninguna de las anteriores	302	0.3	8	0.3
	No sabe	207	0.2	6	0.2
Total		108,422	100	2,544	100
No valido		78,318		1,882	
Total		186,740		4,426	

Elaboración propia con datos de INEGI (2020)

Gráfica 6. Lugar en que el empleado ejerce su actividad laboral



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2020.

Frente a los datos arrojados por la encuesta hecha a quienes manifestaron ser empleados de alguna empresa, se indica que la mayoría de estos tiene como lugar de trabajo las instalaciones de dicha empresa tanto a nivel de la ciudad de Puebla como a nivel nacional. Por lo tanto, el lugar de trabajo de empleados formales e informales sí cuenta con instalaciones fijas y no se desarrolla en el espacio público.

Finalmente, es posible concluir que la informalidad laboral se encuentra presente tanto en trabajadores independientes como en empleados de alguna empresa, institución o compañía. Sin embargo, la informalidad laboral en el espacio público es significativamente más evidente dentro de actividades comerciales o en negocios independientes.

El indicador de seguridad social referente a la atención médica da cuenta del alto índice de informalidad laboral de personas empleadas. Sin embargo, el indicador sobre acuerdos contractuales escritos da cuenta de que en la mayoría de las empresas si se formaliza la vinculación del empleado, aunque no se garanticen los derechos laborales por completo.

Además, a partir del análisis anterior puede concluirse que gran parte de la población mexicana encuentra en la apertura de pequeños negocios independientes una alternativa de ingreso, aunque estos en su mayoría se ubiquen en el sector informal. Es importante añadir que Puebla no presenta diferencias significativas frente a los datos nacionales, pero si cabe resaltar que Puebla se encuentra por encima de los datos a nivel nacional de informalidad laboral en el espacio público.

## 2.2. Movilizaciones de ambulantes y democratización

En el devenir histórico, la proliferación del comercio informal en el espacio público en Puebla ha sido una de las problemáticas a las cuales los gobiernos municipales han tenido que hacer frente. Las respuestas institucionales que se han promovido como soluciones no han

alcanzado de manera efectiva disminuir y regular el comercio callejero en su totalidad. Esto se evidencia en la cantidad de puestos informales y trabajadores ambulantes en la ciudad. Adicionalmente, la agremiación entre los mismos ha sido consecuencia, como se describirá a continuación, de procedimientos impositivos en los cuales han prevalecido los desalojos y el uso de la fuerza por parte de los entes estatales, así como de un proceso de democratización en el que la movilización social tuvo un papel fundamental.

En este apartado se busca caracterizar desde un enfoque histórico, desde fuentes primarias y secundarias, la manera en que la agremiación de vendedores informales y ambulantes se ha llevado a cabo como una alternativa democrática a la solución del conflicto por el uso del espacio público en la ciudad de Puebla, y da cuenta de la manera en que la emergencia de organizaciones sociales forma parte del proceso histórico de democratización en México.

El estudio de los movimientos y las organizaciones sociales requiere un análisis de carácter histórico que describa las condiciones contextuales que dieron pie al surgimiento de grupos con intereses comunes que tuvieron un papel central en los debates de carácter público por la fuerza de su movilización (Tilly y Wood, 2010). Es por ello por lo que, en primera estancia, se describirá de manera breve, a modo de caracterización histórica, la manera en que se desarrolló el proceso de democratización en México y específicamente en Puebla a partir de los años setenta, década en la cual emergieron grupos sociales con demandas específicas y luchas reivindicativas de las cuales también formaron parte los comerciantes informales. En este sentido, se coincide con Figueroa Ibarra, Lo Brutto y Moreno (2014) cuando afirman que, a diferencia de las visiones que dan un peso fundamental a la voluntad de las élites para admitir el proceso de democratización, en el caso mexicano esta no se presenta como una voluntad de transformación elitista, sino principalmente como el efecto de presiones sociales y políticas.

Resulta necesario describir la importancia del espacio público como lugar de encuentro, manifestación social y participación política. Asimismo, se destacan algunos desarrollos teóricos respecto al espacio público como punto central de la movilización social en el proceso democrático.

“La democratización es un proceso que se expande a las condiciones culturales en una determinada sociedad” (Arellanes, 2014, p. 50). En específico, este proceso se encuentra íntimamente ligado a los resultados de las luchas reivindicativas de la sociedad, en las que la democratización se muestra como un proceso de aumento en la igualdad de las relaciones entre los agentes del gobierno y los miembros de la población; de la consulta vinculante a la población respecto al personal, los recursos y las políticas de gobierno; y de la protección de esa misma población (especialmente de las minorías presentes en su seno) frente a acusaciones arbitrarias de los agentes de gobierno.<sup>8</sup>

En términos generales, a nivel regional Altman muestra que la proliferación de la sociedad industrial avanzada condujo a una expansión en el número de demandas políticas, la agenda política comenzó a involucrar distintas cuestiones, como las relaciones diplomáticas internacionales, la emergencia y el cuidado del patrimonio nacional, los debates ambientales, las garantías laborales, el multiculturalismo y otros ámbitos asociados a la globalización actual. Por esta razón, señala que para los gobiernos existe una dificultad para responder de manera positiva a las demandas ciudadanas debido a las altas expectativas y exigencias actuales. A esto se suma la emergencia de diversas asociaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, que ejercen presión según sus intereses colectivos y generan tensiones políticas en pro del cumplimiento de las demandas ciudadanas (Altman, 2009).

---

<sup>8</sup> Aspecto en el cual se coincide con Arellanes (2014) y Tilly y Wood (2010).

La transición a la democracia en México se entiende como el resultado de una correlación de fuerzas en la que los sectores dominantes han tenido que hacer concesiones a las presiones y luchas que han provenido desde amplios sectores de la sociedad civil (Figueroa Ibarra, Lo Brutto y Moreno, 2014). En este sentido, resulta importante centrar el presente escrito a partir de la década de los sesenta, pues marca un periodo de emergencia de movimientos sociales y transformación política en la historia de México.<sup>9</sup>

En el proceso de democratización en México, los movimientos sociales y los grupos de presión tuvieron gran importancia. El movimiento estudiantil de 1968 resultó ser el primer gran episodio de la transformación democrática del régimen autoritario caracterizado durante décadas por estar centrado en un poder ejecutivo incuestionable (Figueroa Ibarra, Lo Brutto y Moreno, 2014). En este punto vale la pena resaltar la presión ejercida por el movimiento estudiantil a la apertura democrática en el país y el apoyo del movimiento a las luchas populares, entre las cuales se incluye las demandas por el derecho al trabajo que para entonces reclamaban los comerciantes informales (Castillo y Contreras, 1984; Quiroz, 2006).

Para continuar de manera particular con el caso de Puebla en el sentido del proceso de democratización a nivel nacional y la emergencia de demandas, sindicatos y grupos sociales de carácter político, resulta interesante destacar las palabras de un fragmento de la entrevista realizada a Tonatiuh Sarabia, representante legal de la organización social UPVA 28 de Octubre, caso que es estudiado a profundidad en esta investigación:

*Los ambulantes no tenían noción organizativa y en ese tiempo estaba la Universidad Autónoma de Puebla que era una efervescencia política y sobre todo social. Hay un movimiento de reforma Universitaria, yo me atrevo a calificar incluso más profundo que el del 68 en la UNAM*

---

<sup>9</sup> Frecuentemente en la obra de Quiroz (2006) se evoca esta temporalidad como referente de transformación en las formas de hacer política en el país.

*y el Poli, lo digo porque aquí sí se logró expulsar a los grupos fascistas de la universidad que después terminaron fundando lo que ahora es la UPAEP y que hacen parte del Yunque. Los miembros del frente revolucionario universitario en ese momento eran por maestros y estudiantes de la UAP, entre los cuales estaba el compañero Simitrio y ya estaban involucrados en distintas formas de lucha y apoyaban a grupos campesinos, amas de casa, obreros, tenían sindicatos, habían hecho verdaderamente un trabajo muy importante. Otra característica de ellos es que se fundamentaban en el maoísmo, entonces bueno, cuando los ambulantes son desalojados del centro histórico por la fuerza, pues acuden al Frente de Activistas Revolucionarios y en una asamblea en la facultad de artes de la UAP se toma la decisión de retomar las calles por la fuerza. Algo que nos cuenta el compañero Simitrio es que en ese momento los vendedores estaban indecisos en retar o no al régimen y básicamente son los universitarios apoyados de campesinos, de amas de casa, de incluso de gente del pueblo desarticulada, campesinos de las regiones de Atlixco y Cholula y de algunos obreros que apoyan a los ambulantes, se retoma la calle por la fuerza en un enfrentamiento que duró un día, fue enfrentamiento directo entre masas contra policías, derrotan a las policías y es cómo queda la 28 de octubre (Tonatiuh Sarabia, entrevista, septiembre 2020).*

En el contexto económico a nivel nacional, este período se caracterizó por la existencia de la hegemonía de una burguesía industrial monopolista y el Estado se convertía en un participante activo, directo y definitivo del proceso de acumulación de capital (Arellanes, 2014).

En Puebla, específicamente, el proceso de industrialización y expansión urbana a partir de la década de los sesenta trajo consigo el aumento de la población poco y nulamente calificada en la ciudad. Población que difícilmente logró ingresar a los trabajos de manera regular y que por lo tanto “[...] se vio obligada a emplearse, cada vez más, en trabajos de carácter estacional, en empresas pequeñas y, sobre todo, en el pequeño comercio [...], en suma, desocupación, pauperación relativa, incremento del trabajo productivo, son características del funcionamiento del capitalismo” (Castillo y Contreras, 1984, p. 2) y también son características que se encuentran enmarcadas en la literatura sobre la economía informal como causales del comercio informal en el espacio público.

También a nivel político local, Abraham Quiroz caracteriza este periodo con

[...] el cacicazgo político de los hermanos Ávila Camacho y sus peculiares formas de dominación; el cambio de patrón de acumulación de capital que advino con la modernización industrial desde mediados de los años sesenta; el bajo nivel de empleo que prevaleció en la ciudad y las agresiones continuas que los grupos anticomunistas cometían (Quiroz, 2006, p. 5).

Frente a este contexto y teniendo en cuenta la experiencia del sector obrero que venía exigiendo garantías laborales, emergen en las calles bajo el sentido de la apropiación del espacio público y la defensa del derecho al trabajo, grupos de trabajadores informales que reclaman ser escuchados con el fin de no ser tan fuertemente afectados por la regulación de la actividad comercial y los traslados del comercio a zonas periféricas de la ciudad como se planteaba la política de ordenamiento territorial local. En este sentido, la organización social de vendedores ambulantes y semifijos, como un movimiento social en su momento, surge como respuesta al mal manejo de los asuntos públicos, buscan visibilizarlos y exigir la transformación política, pues proponen reinventar las formas de representación y gestión política (Castells, 2014).

Patricia Juárez realiza una investigación en la cual indaga la forma en que se relacionan algunas organizaciones sociales de comerciantes en la ciudad de Puebla, en su contextualización da un panorama que describe la situación histórica:

La década de los sesenta representó para la entidad poblana un periodo de enorme efervescencia social. Como es bien sabido a nivel nacional dicha década representó un hito en la historia de los movimientos sociales en diversos países. Bajo un modelo económico que buscaba un crecimiento industrial, así como la generación de infraestructura para solventar las necesidades de nuevos requerimientos por parte del capital; se estaba cocinando un descontento social bastante acentuado en diversos sectores como lo son trabajadores, campesinos y

universitarios. Las supuestas bondades del modelo económico con base en el “desarrollo estabilizador” no contemplaban la inclusión de diversos sectores sociales, ante lo cual la represión a movilizaciones sociales se fue acentuando” (Juárez, 2016, p. 50).

Adicionalmente, los procesos de especulación inmobiliaria estuvieron fuertemente ligados a los debates de ordenamiento territorial en la ciudad de Puebla, dinámicas en las cuales la relación entre los intereses privados con las imposiciones gubernamentales terminó afectando directamente la actividad laboral de quienes la ejercían en el espacio público, como lo evidencia el trabajo investigativo de Castillo sobre la remodelación del mercado “La Victoria” y el Plan Sectorial de Desconcentración Comercial:

Tanto los ambulantes como los locatarios del mercado fueron despojados de su fuente de trabajo sin que el Plan Sectorial de Desconcentración Comercial hubiera estado lo suficientemente articulado como para garantizar en todos los casos que los expulsados del centro histórico no tuvieran pérdidas cuantiosas (Castillo, 1984, p. 2).

Este enfoque de privilegio otorgado al sector privado en los procesos de configuración del espacio público da cuenta de una falta de compromiso estatal en velar por el interés colectivo de los trabajadores. En este sentido, las luchas políticas en Puebla son caracterizadas a partir de una dicotomía planteada por Quiroz: desde la perspectiva de construcción de un Estado moderno:

Su deber genérico es cuidar de la estabilidad social, prevenir conflictos y/o destrabar estos por las vías del diálogo, la negociación y los acuerdos; en el caso que nos ocupa su actuación no fue precisamente imparcial, sino todo lo contrario, facciosa y protagónica, en favor de los grupos de poder y de la derecha recalcitrante (Quiroz, 2006, p. 6).

La captura del poder por parte de las élites locales ha sido una de las problemáticas que se encuentran inmersas dentro de esta dinámica del ejercicio del poder político, pues, al realizar alianzas con el sector público les es posible desviar recursos públicos en su favor o bien evadir las obligaciones tributarias como corresponde a la ley. Así, como lo señala Sánchez al describir la situación de la gobernanza local con mecanismos de rendición de cuentas débiles: “pequeños grupos de gente influyente pueden cooperar e ir juntos contra los intereses de la mayoría de los pobladores” (Sánchez, 2012, p. 252).

Las décadas de los sesenta y la primera mitad de los setenta representan periodos de inestabilidad política y social en el estado de Puebla. Frente a esto, Castillo afirma:

Se ha recurrido sistemáticamente a la ilegalidad, a nombre de una supuesta defensa del Estado de derecho. Lo mismo para contener las protestas de las organizaciones populares, que lograron desarrollarse fuera del control corporativo del partido del Estado, que para paliar los conflictos interuniversitarios producidos por la modernización educativa (Castillo, 1994, p. 327).

El autor se refiere a la prefabricación de delitos, como él mismo lo nombra, para judicializar a líderes de comerciantes informales que, como en el caso de la UPVA 28 de Octubre se mantuvieron independientes de simpatías partidarias y ejercieron presión junto a los estudiantes a la esfera política tradicional.

En este contexto, “[...] subyacía una lucha sorda entre grandes y pequeños capitales comerciales por apoderarse del centro de la ciudad. Tales enfrentamientos tenían como caja de resonancia a la lucha de los ambulantes y locatarios por el derecho al trabajo” (Castillo, 1984, p. 5). A partir de esto es posible interpretar que el espacio público, en especial el centro de la ciudad, representó en este caso el foco de la lucha y también el principal escenario de las movilizaciones sociales.

Resulta importante analizar el concepto de espacio como lugar de apropiación e identidad y, por lo tanto, en constante conflicto. En palabras de Castells (2014), el espacio público es equivalente al espacio de las prácticas simultáneas. Entendido como tal, es campo de múltiples tensiones, prácticas cotidianas y apuestas políticas que configuran las ciudades y los modos de habitar en ella. La tensión política y social coloca en el escenario el reto que representa para las entidades municipales el control del espacio público respecto al fenómeno del comercio informal y con mayor énfasis en el centro histórico de la ciudad.

Lo anterior se encuentra relacionado con lo que han observado Borja y Muxi en otras ciudades latinoamericanas que coincide con el fenómeno que aquí se trata: “Los centros urbanos son los lugares polisémicos por excelencia: atractivos para el exterior, integradores para el interior, multifuncionales y simbólicos” (Borja y Muxi, 2001, p. 116). Adicionalmente, desde el punto de vista económico, el hecho de que la economía informal se encuentre concentrada en el centro de la ciudad está relacionado directamente con que allí encuentra “[...] acceso a los beneficios de las económicas de la aglomeración y de la confluencia del mercado” (Rodríguez y Cordero, 2016, p. 96).

A partir de la caracterización de la problemática anterior, cabe preguntarse en un análisis más profundo frente al fenómeno estudiado, si las múltiples manifestaciones y asociaciones de vendedores semifijos y ambulantes fueron significativos de tal manera en el periodo estudiado, que puedan ser considerados como un movimiento social. Tilly y Wood emiten ciertas pautas analíticas para explicar los movimientos sociales que resulta pertinente aplicar a nuestro caso con el fin de encontrar respuestas a la indagación propuesta.

Las bases de un movimiento social se encuentran en: un esfuerzo de reunión de cierto número de personas a modo de aglomeración con cierto fin, el establecimiento de asociaciones y coaliciones con grupos comunes y diversas actividades de manifestación reivindicativa,

también llamado repertorio del movimiento social (Tilly y Wood, 2010). Frente a esto, es posible afirmar que en el periodo de la década de los sesenta a ochenta, los grupos de comerciantes ambulantes y semifijos, a los cuales se unieron en su momento algunos locatarios de mercados, pueden ser definidos como un movimiento social: tuvieron un sentido de unidad al defender la apropiación del espacio público y reivindicar el derecho al trabajo frente a las afectaciones a su actividad laboral derivadas de los desalojos masivos; surgieron varias asociaciones y organizaciones que reunían intereses comunes (unas de carácter independiente y otras cercanas a prácticas de clientelismo político), cada una con estrategias de acción equivalentes al repertorio del movimiento social.

Hay un análisis llamado “Diagnóstico del ambulatismo en la ciudad de Puebla y sus posibles soluciones”. Se trata de un estudio ordenado por el presidente municipal Miguel Quirós Pérez en 1973, donde se expresa la preocupación gubernamental por el crecimiento de la actividad informal y el ambulante como un problema de gobernanza del espacio público de la ciudad, pues se indica que “El número de comerciantes ambulantes llegaba a 418 personas en 1962, ubicándose como un problema ya grave a partir de 1968, año en el que se detectaron más de 1,000 comerciantes [...] y en 1979 fueron registrados 2,650” (Quiroz, 2006, p. 3). Por lo cual, desde la administración de entonces se admite que no ha sido posible instaurar una estrategia efectiva frente al crecimiento de la actividad laboral callejera informal:

En los años que preceden a 1974, los únicos planteamientos de solución radicaban ocasionalmente en el uso de la fuerza pública, logrando que los vendedores desalojaran una calle para instalarse simplemente en otra más, puesto que se manifestaba ya una fuerza entre ellos que impedía fuera retirados de forma definitiva (Quiroz, 2006, p. 4).

También se determina como consecuencia de este fenómeno la frustración del comerciante establecido, molestias a los habitantes y deterioro en el aspecto estético, aspecto fiscal, sanitario del espacio público.

Como resultado de la indagación del estudio mencionado, desde el punto de vista de los trabajadores ambulantes, la causa de tal fenómeno radica en los siguientes factores: la necesidad de subsistencia, la falta de trabajo, ayudar a su familia, obtener mejor ingreso, la falta de preparación, la costumbre, la tradición familiar, vender más que en otro sitio, pagar deudas o estudios, su trabajo, independencia (venta directa de lo que produce). También se tiene en cuenta a los compradores como propulsores del comercio informal, por lo cual se indaga las causas de su preferencia por el ambulante, o informal, al momento de realizar la compra, de lo cual se obtiene que su motivación radica en encontrar un precio más bajo, mercancía fresca, mayor surtido, variedad de productos, fácil transportación, cercanía, le queda de paso, se trata de una compra improvisada.

Para profundizar un poco más en los acontecimientos, las estrategias y el desarrollo de la lucha durante este periodo, se tendrá en cuenta la perspectiva académica de un investigador del tema y la perspectiva directa de los implicados en el tema. Se dará a conocer la línea de tiempo desarrollada por Jaime Castillo (1984) en su acercamiento investigativo al fenómeno del conflicto por el espacio público y los comerciantes informales en Puebla. El autor presenta de forma detallada seis etapas que marcan la lucha del “movimiento de los ambulantes” y que serán descritas de manera sucinta a continuación. Asimismo, se acompañará el recuento histórico con fragmentos de entrevistas realizadas a líderes de la organización de comerciantes UPVA 28 de Octubre que dan cuenta desde su perspectiva cómo fue el surgimiento de la organización y la manera en que las manifestaciones políticas y sociales de los ambulantes en Puebla constituyen un ente configurador del espacio urbano.

1963-1969

En 1963 se crea la Federación de Locatarios y La Unión de Comerciantes en Pequeño como grupos de presión a la institución para la regulación y la sanción al comercio callejero en el centro de la ciudad. En los siguientes años las protestas de estos grupos contra los vendedores ambulantes y semifijos son noticia recurrente. Posteriormente, organizaciones sindicales controladas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), buscan afiliar a ambulantes a través de cuotas monetarias y a fin de que se apoyen las campañas políticas. Los desalojos, los encarcelamientos, el decomiso de mercancías y el traslado de comerciantes a terrenos con poco flujo de personas son característicos en este periodo.

En la entrevista con la señora Julia, integrante y fundadora de la organización UPVA 28 de Octubre, se narra desde su experiencia cómo fueron para ella estos años:

*Yo llegué en el 65 a la calle de la 6 Poniente y 5 de mayo, pero era con la represión de que no dejaban trabajar. Llegaba el inspector y me quitaba mis cosas, pero como no había mucho vendedor si había mucho dinero. Casi nadie se aventaba a las calles y los que nos aventamos ya sabíamos las condiciones que teníamos y los riesgos [...]. Un día era tanta mi desesperación que cuando me iban a quitar todo, agarro el cuchillo y le hice así por aquí. Entonces le empezó a salir sangre, el policía me jala la mano e igual me corta, nos asustamos. Yo tuve que dejar de ir un tiempo a las calles, luego vuelvo y ahí estuve un tiempo, yo vendía fruta, toda mi vida he vendido fruta. Entonces entre eso que uno se hace amistades llega alguien y me dice: “Te vendo un lugar en los fuertes en \$500 pero te dejo el permiso, te dejo el espacio”. Todo eso fue en el 68 y es donde yo estoy todavía. Yo tenía un permiso que le pagaba al gobierno licencia y piso, pero no los quitan entonces yo voy a donde la persona que me dio el permiso y le pido que me deje guardar mis cosas y que me deje seguir vendiendo en mi lugar y esa persona me dice que sí. Después llega un inspector y me quiere retirar, pero yo le digo que su jefe me dio permiso para estar aquí y él me dice: “Le voy a demostrar que yo tengo más huevos que mi*

*jefe, así que recoge tus cosas y te vas, en una hora regreso con la camioneta y si esto está aquí lo levantó todo y se va” (Sra. Julia, entrevista, octubre 2020).*

En este relato es posible identificar dinámicas propias de un conflicto social urbano que se fue profundizando a través del tiempo. Existe represión por parte de las autoridades locales, ejercicio de violencia física y simbólica de ambas partes, se evidencia también la persistencia de la persona que da su testimonio por conservar su fuente de ingreso, así como lo que menciona Castillo en su análisis a cerca de la emergencia de grupos vinculados a las autoridades que controlan espacios territoriales a cambio de cuotas monetarias.

*1970- 1973*

Desde el ayuntamiento se promueve la creación de nuevos tianguis y mercados rodantes, así como la ampliación del mercado La Victoria con el fin de crear espacios para la regulación del comercio y la disminución del ambulante. Sin embargo, la propuesta no logra concretarse, pues los traslados equivalen a una disminución en los ingresos de los comerciantes y a una financiación del lugar a ocupar por parte de estos, lo cual provoca especulación inmobiliaria. Mientras tanto, desde el sector de los locatarios, se insiste en la necesidad de crear una central de abasto y la descentralización del comercio. Ante la dinámica de encarcelamientos, traslados autoritarios y decomiso de mercancía, se impulsa la emisión de amparos que conlleva a la organización de los comerciantes informales llamada UPVA 28 de Octubre a partir del 28 de octubre de 1973, como conmemoración del día de desalojo violento de cientos de comerciantes que ocupan las calles y acto de protesta frente a la proliferación de la represión de los desalojos por parte de la fuerza pública, práctica sistemática que hizo parte de una

política de remodelación del centro de la ciudad y de ordenamiento urbano de Puebla durante todo el periodo.

Tonatiuh Sarabia, miembro de la UPVA 28 de Octubre y parte de la dirección general narra las causas históricas y cómo fue el surgimiento y el desarrollo de organización:

*Nos cuentan nuestros compañeros que están desde la fundación de la organización que antes de la 28 de Octubre no existía una unidad organizada de vendedores ambulantes en la ciudad de Puebla, es en medio de la represión del Estado donde se ocuparon policía de judiciales, policías estatales, todavía no existía la policía municipal, hubo inspectores del ayuntamiento, miembros del cuerpo de bomberos y personal de limpia para desalojar vendedores ambulantes. En una investigación que yo hice para el tribunal permanente de los pueblos para presentar el caso de la 28, encontramos de manera documental hemerográfica que en el altercado hubo varios muertos, incluso hay una nota en el periódico El Sol de Puebla que lo corrobora. Dentro de la organización nos dicen que entre los muertos hubo dos en particular: un abuelo y su nieto que vivían o que dormían debajo de las cajas de su puesto en la calle entonces pasado la maquinaria pesada que iba quitando los puestos, los aplastaron y los mataron, eso es lo que causó la indignación y la necesidad de organizarse (Tonatiuh Sarabia, entrevista, septiembre 2020).*

En este fragmento de entrevista con uno de los representantes legales de la organización es posible evidenciar como en el caso anterior que el ejercicio de la autoridad institucional para la retoma de los espacios públicos se realizó de forma violenta, lo que dio pie a la respuesta de los informales: la organización social.

1974-1975

El Consejo de Unidad de Locatarios continua con manifestaciones de rechazo y protesta a la falta de soluciones por la proliferación del ambulante: convoca a marchas, reuniones y

algunos se abstienen de pagar los impuestos inmobiliarios correspondientes. La respuesta estatal no resulta efectiva y la movilización de los comerciantes informales obtiene apoyo, tanto del movimiento estudiantil como de la sociedad civil, lo cual impulsa ocupaciones de ambulantes y semifijos en calles ampliamente transitadas, dinámica a la cual se suman algunos locatarios acrecentando la informalidad en la ciudad.

Otra característica de ese periodo, que tiene que ver con el crecimiento de la movilización social por parte de grupos políticos emergentes es que empieza a darse un encarcelamiento sistemático de líderes sociales, lo cual es característico de la represión estatal en un contexto de agitación política. Testimonio de ello, las palabras de Tonatiuh Sarabia, donde se narra lo que ocurrió en este periodo:

*Del 73 al 76 hay una convulsión interna muy fuerte. Simitrio es detenido, la primera de tres veces. En esa ocasión, el comandante al enseñarle varias fotos de cadáveres le pregunta: ¿a cuál conoces? “no, pues a ninguno, a uno de esos lo vas a pagar”. Estuvo preso dos años y medio y en ese periodo se murió el hijo mayor de Simitrio, su primer hijo, no tenían recursos para comprar los medicamentos, él estaba en la cárcel y su mama con más hijos. En ese periodo también Lorenzo (líder de otra organización de vendedores ambulantes) aprovecha y promueve un cambio en la lucha, ya no por el trabajo y la liberación de Simitrio y otros presos políticos (Tonatiuh Sarabia, entrevista, septiembre 2020).*

En respuesta a los conflictos que se presentan en el contexto se elabora y da a conocer el “Plan de Desarrollo Urbano. Ciudad de Puebla” (1975). Esto se crea con el fin de reafirmar la importancia de la construcción de una central de Abastos en Puebla e incentivar la construcción de mercados en puntos estratégicos de la ciudad a fin de descentralizar el comercio.

1976-1978

Las entidades gubernamentales en negociación con el sector de los comerciantes informales continúan con la estrategia de la incorporación de estos a los mercados descentralizados que se construyeron durante este periodo. Se establece una forma de regulación y control a través del cobro de un impuesto por la ocupación del espacio público y se inician actividades de recuperación del centro histórico con fines turísticos, a través de lo cual se justifica la continuidad de los desalojos del sector. Esto último atendiendo a la Zona de Monumentos decretada en 1977 en el centro histórico, lo cual dio pie a los primeros pasos hacia la gentrificación de esta zona de la ciudad (Juárez, 2016).

#### *1979-1981*

Se genera el planteamiento del problema del ambulatismo como tema de planificación urbana y reto para las gubernaturas. El sector de los locatarios continúa haciendo presión para la expulsión de los comerciantes del centro urbano de la ciudad, pero pierden legitimidad al comprobarse que parte de ellos también ejercen como comerciantes informales. En este periodo, la CANACO (Confederación de Cámaras de Comercio) toma fuerza como un actor que se destaca en la disputa por el comercio en el espacio público al ser base organizativa de los locatarios y pequeños comerciantes del centro de la ciudad. La desaceleración económica a nivel nacional para esta época hizo eco en el crecimiento del ambulante en la ciudad.

Al respecto, Quiroz señala:

La composición social del comerciante ambulante según su actividad queda del siguiente modo: a finales de 1979 los que siempre han sido ambulantes 36.5 por ciento, los que eran obreros 22.5 por ciento, los que eran campesinos 14.5 por ciento, los que eran o son comerciantes establecidos 14.5 por ciento y los que eran o son estudiantes 8.5 por ciento (Quiroz, 2006, p. 88).

Esto indica que la problemática tenía una tendencia significativa al crecimiento, atrayendo población de otros sectores a engrosar los índices de ambulante en la ciudad.

También resulta importante señalar que el 2 de febrero de 1979 se aprueba el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla. Esto forma parte de una serie de estrategias urbanas a nivel nacional que buscaba desarrollar programas de ordenamiento territorial en respuesta al crecimiento de estas. Los objetivos de este eran: racionalizar la distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio del Estado; promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población; propiciar las condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.

A partir de este Plan se fueron implementando diversas estrategias y programas en los cuales el comercio informal y la búsqueda del equilibrio entre las dinámicas sociales e institucionales, así como las disputas por el espacio público, fueron primordiales en la toma de decisiones políticas, como veremos más adelante.

#### *1982-1984*

El aumento de comerciantes ambulantes y semifijos se encrucece. La intervención del Estado se limita a la represión y traslados bajo estrategias de clientela política que buscan fragmentar el movimiento, desacuerdos y distancias políticas entre organizaciones de comerciantes informales conlleva a confrontaciones e intimidaciones entre ellas como parte de la competencia por la ocupación y el control del espacio con mayor posibilidad de comercialización de los productos.

Esto último también es señalado como parte del proceso histórico del desarrollo de la organización social y de las estrategias llevadas a cabo para fragmentarla y desviar el fin

político propuesto por parte de las bases, tal y como se sostiene en una de las entrevistas realizadas:

*El transcurso del tiempo trajo diferentes vicisitudes, de altas y bajas. Apenas Simitrio nos comentaba que hubo un momento donde la organización 28 de Octubre no contaba con más de 5 personas incluyendo a él, después de haber tenido la mayoría, porque incluso hubo compañeros que terminaron desviándose, degenerando los objetivos políticos y que terminaron por ser expulsados por los ambulantes. Aquí en este caso estaba Lorenzo Hernández Becerra, que él prácticamente ocupaba a los compañeros ambulantes para que le fueran a construir su casa las ponía altas cotas de cooperación para fiestas no para el trabajo político, no para reproducir volantes, para comprar pintura y hacer pintas, no para comprar equipo para la organización, sino para cuestiones personales. Nosotros los llamamos charros, son vividores de la lucha social. En este momento, la organización se parte en dos: el cacicazgo de Lorenzo Hernández y la dirigencia de Simitrio. Se agarran a chingadazos, igual está documentado todo eso en los periódicos, Simitrio fue a dar al hospital porque intentaron asesinarlo, lo tiraron de cabeza desde un edificio y a final de cuentas por la fuerza de los principios generales Simitrio sobrevive y la organización toma fuerza [...].*

*En ese periodo (mientras Simitrio está preso) también Lorenzo aprovecha y promueve un cambio en la lucha, ya no por el trabajo y la liberación de Simitrio y otros presos políticos. [...] Él [Simitrio] sale en el 78, se da la ruptura que te digo con Lorenzo Hernández, él termina sirviendo como un grupo de choque y crea la central de abastos en Huixcolotla tratando igual de desviar la lucha de la organización, anexarla primero al Partido Comunista Mexicano que de comunista no tenía nada y terminaron siendo el PRD en México, y otros con el PRI (Tonatiuh Sarabia, entrevista, septiembre 2020).*

Como Jaime Castillo, existen otras personas que se han dedicado a investigar la problemática del comercio informal y la emergencia de grupos de organizaciones sociales. Dan cuenta del desarrollo histórico del tema, lo cual permite conocer desde su perspectiva el con-

texto en que fue desenvolviéndose la lucha por el espacio público, por lo cual resulta pertinente referenciarlas en la presente investigación a manera de línea de tiempo guardando así el formato explicativo que compone este apartado.

*1984-1987*

La administración gubernamental está a cargo de Guillermo Jiménez Morales. Este periodo se caracteriza por tener transformaciones territoriales importantes respecto a la organización y construcción de mercados en respuesta al crecimiento de la ciudad y por supuesto del comercio informal. Al respecto uno de los candidatos a la presidencia municipal de Puebla declaró que:

La construcción de tres grandes centrales: de Abastos, Camionera y de carga y una de unidades de transportes representa la solución de varios problemas de esta capital, entre ellos el ambulatismo. El origen del problema es el mercado La Victoria, que abarca dos manzanas y en torno al cual funcionan muchas grandes bodegas (*El Sol de Puebla*, 1984).

Asimismo, el primer plan de ordenamiento urbano dirigido a impactar en el comercio en el centro de la ciudad se dio en 1985 al ponerse en marcha la estrategia de “Rescate del mercado La Victoria”, así se le llamó a una serie de desalojos de comerciantes ambulantes que circundaban el primer mercado de la ciudad. Esta estrategia estuvo acompañada del inicio de la construcción de la Central de Abastos y la de Autobuses, donde fueron trasladados muchos de los comerciantes que se ubicaban en el centro.

Frente a esto, Tonatiuh Sarabia narra lo siguiente:

*De 1984 a 1986 se empieza a hablar de nuevo del desalojo de ambulantes en el centro histórico de la ciudad. En primera instancia, se propuso que se reubicaran para irse a trabajar al Arroyo de Xonaca, hoy conocido como el boulevard de Xonaca, que en ese entonces eran las*

*orillas de la ciudad, pero tras nuevos desalojos y enfrentamientos, entonces es ahí donde los compañeros de la 28 empiezan a trabajar en una propuesta que se llamó Plan de desconcentración de comercio popular. En principio ellos pensaban en hacer un mercado grandote donde hubiera suficientes puestos. Ahí es donde se coincide con el doctor Jaime Castillo Palma y la doctora Elsa Patiño, profesores-investigadores de la UAP, ellos son urbanistas y asesoran a la 28 en cuestiones técnicas. En este sentido, ellos hablan de que la solución no era esa sino proyectarse para el crecimiento de la ciudad con una propuesta totalmente distinta a la especulación inmobiliaria sino una propuesta de desarrollo económico regional. Señalan que sí tendrían que salirse muchos vendedores del centro histórico, pero para eso tendrían que construirse mercados en distintos puntos de la ciudad para que estos fuera puntos de desarrollo económico. Qué es lo que ocurre, que las autoridades se apropian de esas ideas, los mercados no los construyen donde los deben construir, solamente el mercado Hidalgo, el mercado Morelos y el mercado Zapata se respetan. De lo demás aprovechan el estudio de mercadotecnia que se hizo. Se apartan esos predios que eran destinados a los mercados y finalmente son vendidos a empresas del sector privado (Tonatiuh Sarabia, entrevista, septiembre, 2020).*

En 1987 se declara a Puebla como ciudad Patrimonio de la Humanidad como consecuencia de los planes de renovación y conservación de los monumentos y la arquitectura del centro histórico de la ciudad. Esto estuvo acompañado de un control más fuerte en los alrededores del mercado La Victoria de ocupación de los espacios públicos. Esto contribuyó a que se acrecentara el conflicto por la disputa de las calles entre autoridades y comerciantes. Frente a esto nos narran:

*En 1986 se firma de convenio del 1 de agosto donde se obliga a la organización a trasladarse a los mercados que estaban contruidos, pero no estaban terminados y con eso a limpiar las calles de ambulantes del centro histórico. Dijeron que solamente iba a estar allí (en el centro) la 28 de Octubre en temporadas de mayor venta como de diciembre a enero, temporadas de muertos, fiestas patrias o 10 de mayo a vender sus productos en las calles porque también para entonces la ciudad estaba buscando el reconocimiento como patrimonio de la humanidad por parte de la UNESCO, entonces era una cuestión institucional de que tenía que sacar a la*

*28, hoy esa denominación no es tan importante, es un reconocimiento más pero para la década de los ochenta era un gran atractivo (Tonatiuh Sarabia, entrevista, septiembre, 2020).*

Estas últimas palabras dan cuenta de los condicionamientos que tuvieron los comerciantes informales para volver a ocupar las calles una vez que el centro histórico de la ciudad fue considerado patrimonio. Esto responde a una dinámica de desplazamiento de cierta población y conduce a un cambio en el uso y el valor del suelo, lo cual, en la literatura sociológica y urbanística relativamente reciente, es considerado como el fenómeno de la gentrificación.

### *1987-1993*

En este periodo la administración gubernamental está a cargo de Mariano Piña Olaya, quien continua la línea de su antecesor respecto a las estrategias de descentralización comercial a fin de trasladar el comercio informal a centrales de mercados en distintos puntos de la ciudad, todo ello con un mismo enfoque de planeación y desarrollo urbano. Asimismo, tras el nombramiento de Puebla como Patrimonio Histórico, se incorporaron acciones gubernamentales que abrieron las posibilidades para que el capital privado invirtiera y el negocio inmobiliario aumentara, transformando así el valor de uso del suelo, colocando en entredicho el sentido de mantener el comercio informal y el ambulante como dinámica propia de la ciudad, pues su imagen representaba un obstáculo para sus intereses (Juárez, 2016, p. 74).

Para este periodo, la organización social ha tomado ya bastante fuerza, han sido identificados por parte de las autoridades gubernamentales sus líderes y las estrategias empleadas para incrementar sus integrantes. Como hay manifestaciones de diferentes tipos por parte de los ambulantes y se han creado redes de apoyo con otros grupos que se oponen al orden establecido, los líderes independientes representan una amenaza:

*A Simitrio le ofrecen ser gobernador del estado de Puebla bajo la condición de que la organización sea absorbida por el PRI, Simitrio lo rechaza esto en las elecciones del 88 se hace un fraude nacional por parte de Salinas de Gortari y en 1989 es cuando le cobran la factura a él y a la 28 de octubre, las oficinas de la organización estaban ubicadas en 14 Poniente en el centro y le hacen un cateo impresionante muy cuestionada por parte de los medios de comunicación porque hubo evidencias de inconsistencias en el proceso de revisión. Por ejemplo, el cateo empezó a las 8 de la mañana y a los medios los permitieron entrar hasta las 10 de la noche, hubo más de 50 detenidos varios torturados pues ya después de que terminan el cateo el gobierno dice no pues encontramos armas, encontramos granadas, cajas de balas de madera, huacales de madera con el logotipo pegado de la forma de acreditar que se estaban preparando para ser una guerrilla. Algo totalmente irrisorio, si tienes armas lo último que harías sería ponerle el logotipo de la organización para que sepan que es tuyo. Eso fue en el mes de mayo en el 89. Para el mes de julio Simitrio es detenido en la ciudad de México, El Sol de Puebla dice que lo detuvo la interpol, el gobierno del estado de Puebla dice que lo detuvo la policía judicial, el caso es que estuvo 3 días desaparecido. Tenemos información extraoficial de que estuvo esos tres días en el Campo Marte, donde está el heroico Colegio Militar, en lo que valoraban si debían matarlo o presentarlo. Finalmente, lo presentaron ya con vida el 7 de julio de 1989 en esos tres días prácticamente se tomó la ciudad de Puebla, se hizo una marcha de Puebla a México caminando sobre la autopista con apoyo de varias organizaciones, entre ellas la CNTE, porque Simitrio fue también fundador de la Coordinadora. Hubo mucha presión social y creemos que eso fue lo que le salvó la vida porque previo a eso ya habían matado aquí en Puebla a varios luchadores sociales, como Omar Ramírez, lo mataron en las puertas de su casa y después intentaron culpar a Simitrio de su asesinato (Tonatiuh Sarabia, entrevista, septiembre, 2020).*

También la señora Julia relata, desde su perspectiva, la manera en que se vivió la represión y las dificultades que pasaron para poder continuar con su actividad comercial:

*En el 89 encierran a Simitrio y nos quitan otra vez todo. Pasa el tiempo y se lanzó de candidato Mario Marín. Él nos dice que sí vamos a poder vender, debíamos hacer unos carritos bonitos para poder trabajar en los fuertes y si los hicimos bien hechos a como él no los pidió con tal de estar allá. Pudimos trabajar. Claro que no nos dejaban de lleno, tantito sí y tantito no. Pero el compañero, por eso era por lo que lo aislaban tanto por la insistencia de nosotros porque para nosotros era muy importante sostener ese lugar de Los Fuertes. Pero finalmente llega este señor Moreno Valle y nos quita y le decimos que nosotros tenemos un historial, que tenemos papeles en regla y todo para trabajar, pero como respuesta también encarcelan a mi familia. (Sra. Julia, entrevista, octubre, 2020).*

Como puede observarse en este fragmento, hubo diversas acciones a fin de desarticular y debilitar a la organización social de los comerciantes ambulantes en la experiencia de la UPVA 28 de Octubre. Desde acciones institucionales, como el Plan de desconcentración comercial que incluyó la creación de mercados para el traslado de ambulantes a estos, como encarcelamiento y hostigamiento a la organización.

*1993-1998*

En este periodo, el Comité de Planeación para el Desarrollo de Puebla, la Comisión Intermunicipal de Conurbación y Gobernación del Estado de Puebla, encabezada por Manuel Bartlett Díaz, lanzan el “Programa de Desarrollo Regional Angelópolis”. Este es un plan de desarrollo territorial que involucra la conexión de varios municipios alrededor de la ciudad de Puebla y tiene por objetivos: “fortalecer la infraestructura económica de la región, a través de inversiones en los sectores industrial, comercial y cultural, así como mejorar integralmente la calidad de vida de los habitantes, por medio de nuevas inversiones en infraestructura básica, equipamiento urbano y vivienda” (Ciudades para un futuro más sostenible, s/p). El desarrollo

industrial, la inyección de capital privado, y el aumento del sector inmobiliario fueron dinámicas que se gestaron a través de esta estrategia de desarrollo urbano.

Asimismo, la declaratoria de utilidad pública llamada “Programa Parcial de Desarrollo Urbano, Mejoramiento, Conservación e Integración del Paseo del Río de San Francisco”, emitido por el gobierno del Estado de Puebla en 1993, forma parte del plan Angelópolis. Esta mirada institucional respecto a la necesidad de una transformación en el ordenamiento y el desarrollo urbanos están justificadas por la necesidad de ampliar el espectro urbanístico de la ciudad, conectando otros municipios con el fin de propiciar la implementación del modelo regional de ciudad. Con ello, la entrada de inversión inmobiliaria creció sustancialmente y el enfoque de desarrollo turístico de la ciudad se vio ampliamente beneficiado.

Las consecuencias de esto para el comercio informal fueron diversas:

El apoyo al sector turismo significó por otro lado una apertura a comercios de diversa índole en la rama de servicios, así como una predisposición a iniciativas de orden privado en cuanto a comercio. El ejercicio de estas políticas incitó a las organizaciones de comercio informal a ir formando alianzas políticas para la negociación de espacios de trabajo, lo cual afianzó una relación de intereses políticos y favoritismos entre dichas organizaciones y el gobierno municipal (Juárez, 2016, p. 76).

Esta dinámica de apoyo institucional a unas organizaciones sociales y de estrategias de fragmentación de otras se ampliará en el capítulo siguiente, pues se trata de una de los temas fundamentales para comprender la complejidad de la disputa por el espacio público y las relaciones políticas que se entretajan alrededor del comercio informal en la ciudad de Puebla.

Resulta importante destacar que, en el plano de las acciones adelantadas, la organización social fue recuperando fuerza y uniendo aliados para lograr mantenerse en la defensa de su lugar de trabajo:

*La organización continuó trabajando y es a finales del 96 y principio del 97 que a madrazos los ambulantes sacan a la policía de las instalaciones del mercado. Otra vez la violencia popular es aplicada (Tonatiuh Sarabia, entrevista, septiembre, 2020)*

*Cuando yo me integro a la 28 de Octubre, hace 30 años, esto ya estaba funcionando. Yo seguí trabajando después de que nos quitaron de la 5 de Mayo; me fui para las calles, entre 10 y 12 Poniente. Ahí empecé a trabajar, pero vino el desalojo de las calles. Yo seguí necio trabajando allá en la 7 Norte. Aunque hubiera inspectores y policías yo iba porque era mi necesidad y además me gustaba el comercio. Cuando ya me quitaron todo entre inspectores y policía fiscal que me quitaron todo, no me quedó más remedio que acudir a la 28 de Octubre, y me vine a trabajar la zona de la CAPU. Les dije mi necesidad –a la organización- y me dijeron: “adelante si lo que usted está buscando es un lugar para trabajar aquí hay. Ponte a trabajar. Nada más que hay un requisito: defender el área donde estás trabajando con marchas o con pintas hasta con enfrentamientos”, y así le hice, me quedé en la zona de la CAPU, vino el desalojo de la zona de la CAPU en el 93 pero aquí me quedé para defender el derecho al trabajo en la zona del Mercado Hidalgo (Daniel Hernández, entrevista, noviembre, 2020).*

De esta manera se logra recuperar el espacio del mercado hidalgo como un territorio independiente de fuerzas institucionales y vuelve a ser dirigido por la organización de comerciantes.

A continuación, se presenta una tabla en la que se resume lo descrito en este capítulo.

Tabla 8. Caracterización cronológica de la organización social de comerciantes informales

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
1963-1969	Proliferación y desorganización del vendedor ambulante y la organización del comerciante en pequeño, así como intervención acrecentada del Ayuntamiento.
1970- 1973	Organización de los vendedores ambulantes, creación de la UPVA 28 de Octubre, división de los locatarios y redefinición de la táctica de Estado.
1974-1975	Comienzos de la ocupación de las calles por los locatarios y persecución política a líderes comerciantes informales.
1976-1978	La participación del movimiento de los ambulantes se da en frentes más amplios de lucha, hay represión del Estado y reconocimiento formal del ambulantismo como dinámica propia de desarrollo urbano en el contexto.

1979-1981	La desaceleración económica a nivel nacional para esta época hace eco en el crecimiento del ambulante en la ciudad. La CANACO toma fuerza. Se aprueba el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla.
1982-1984	Reformulación organizativa y evolución programática del movimiento de comerciantes informales, expansión del ambulante en el contexto de la crisis y resurgimiento de un proyecto estatal para desalojar a los ambulantes a gran escala.
1984-1987	Transformaciones territoriales importantes respecto a la organización y construcción de mercados. Puesta en marcha del desalojo en el centro de la ciudad mediante varias estrategias: el rescate del mercado La Victoria, la construcción de la Central de Abastos y la de Autobuses.
1987-1993	Nombramiento de Puebla como Patrimonio Histórico. Se busca la descentralización comercial a fin de trasladar el comercio informal a centrales de mercados en distintos puntos de la ciudad. La persecución política a líderes informales se intensifica.
1993-1999	Se lanza el “Programa de Desarrollo Regional Angelópolis”, lo que trajo inyección de capital privado, desarrollo industrial y aumento del sector inmobiliario.

A partir de lo expuesto anteriormente es posible dar cuenta de las distintas estrategias adoptadas por los sectores en conflicto por el uso del espacio público de manera cronológica y la manera en que la movilización social tuvo impacto en las decisiones políticas, en este caso de la configuración, el equipamiento y el ordenamiento del espacio público y comercial en la ciudad de Puebla entre los años 1963 y 1999.

Esto forma parte del proceso de democratización que surge en un periodo violento de crisis política y económica, donde la participación política era fuertemente reprimida. Sin embargo, los hechos hablan de la necesidad histórica de la emergencia de grupos sociales que confrontan la institucionalidad en defensa de intereses colectivos y que se mantienen hasta el día de hoy, como el caso de la UPVA 28 de octubre.

También resulta interesante analizar la complejidad de las estrategias políticas en torno a la fuerza de la movilización social y el acaparamiento de estas por parte de los partidos políticos, típico en otros contextos, y que se manifiesta en este caso como una práctica común del corporativismo a la cual la movilización de vendedores ambulantes y semifijos, por un lado, y

de locatarios, por otro, no fue ajena. En este sentido, cabe resaltar el carácter de independencia que mostraron algunos sectores del movimiento, aspecto que reafirma el sentido de su lucha.

A partir del periodo descrito, en las candidaturas municipales anteriores se ha tratado el comercio informal como tema de agenda pública, en un sentido coyuntural, con la intención de obtener clientela política, a lo cual parte del sector accede sin obtener soluciones reales. Por lo tanto, ante la desconfianza que se ha generado debido a las soluciones inmediatas por parte del Estado, como se evidencia en las investigaciones históricas, muchas de las organizaciones se han mantenido en su carácter independiente, lo cual ha contribuido al reconocimiento de una fuerza política importante con capacidad de hacer presión, exigir espacios de dialogo en los cuales establecer acuerdos y abrir vías democráticas para la búsqueda de alternativas para la regulación del comercio en el espacio público en la ciudad.

Sin embargo, surgen cuestionamientos respecto a cómo ha ido evolucionando la problemática en los años más recientes, así como el abordaje institucional frente al ordenamiento territorial, la toma de decisiones políticas y las normativas en torno al fenómeno del comercio informal en el espacio público. Temas que serán abordados en el siguiente capítulo.

### III

## LA LUCHA POR EL ESPACIO PÚBLICO EN PUEBLA: SALDOS Y DEFINICIONES

En este capítulo se presenta a detalle el análisis de la gestión municipal de las últimas administraciones municipales respecto al tema del comercio informal en el espacio público. Para dicho fin se retoman los conceptos de gobernabilidad y gobernanza desarrollados en el apartado teórico para presentar a detalle el modelo de análisis generado. Asimismo, se muestra la perspectiva de los actores implicados en la problemática de contrastes que aquí se presenta.

#### 3.1. Marco normativo de la ocupación del espacio publico

El abordaje del comercio informal respecto al ambulante también requiere del análisis normativo, pues, de acuerdo con Rodrigo Meneses en su estudio de conflictos jurídicos en relación al uso del espacio público, “El derecho es planeado para circular entre la población a través de diferentes documentos que prescriben tanto los ámbitos de validez de la norma, como los objetos de regulación y agentes que se encargarán de su posterior supervisión, interpretación y ejecución” (Meneses, 2013, p. 77).

Por esta razón, la revisión de la normatividad aplicada tanto a los espacios públicos como a quienes ejercen sus actividades laborales como ambulantes es primordial. A través de su análisis es posible conocer parte de la perspectiva institucional en relación con el tema en cuestión. Es interesante destacar que, para este estudio, la mayoría de los conflictos entre ambulantes y entidades administrativas llevados a los tribunales no resultaron favorables para los comerciantes a pesar de que se afirme que los estados reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante

un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. Esto según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>10</sup>

En la normatividad establecida en el Código reglamentario de la ciudad de Puebla, se tiene en cuenta la actividad de comercio informal y ambulante en su espacio urbano, por lo cual, para su aplicación, se encuentran definidas las actividades de informalidad laboral:

Vendedores ambulantes: aquellas personas que realizan comercio autorizado deambulando en la vía pública; vendedores semifijos: aquellas personas que realizan el Comercio autorizado de sus mercancías estableciéndose en la vía pública de una manera momentánea, temporal o provisional, con casetas, kioscos, carros, vehículos u otro tipo de mueble permitido; prestadores ambulantes de servicios: aquellas personas que realizan el comercio ofreciendo un servicio autorizado, producto de su esfuerzo, ingenio o creatividad deambulando o semifijos en la vía pública o en lugares públicos (Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, p. 280).

Adicionalmente, están los Artículos 1446 y 635. El primero, relacionado con la Central de Abasto de Puebla, define como “ambulantes” a “vendedores autorizados por el Consejo y que realizan su actividad deambulando en el interior de la Central de Abasto” (Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, p. 639); el segundo, está relacionado con la regulación del ejercicio del ambulante en las fiestas tradicionales. Esto sugiere que, desde la concepción institucional, en la Central de Abastos no se reconoce la actividad de los vendedores ambulantes sin autorización de manera permanente, lo cual remite a cuestionar los criterios de formalidad e irregularidad para la emisión de permisos para el ejercicio laboral en el espacio público y determinar qué tan regulada se encuentra la actividad comercial informal en la ciudad.

---

<sup>10</sup> El comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reunido en Ginebra del 7 al 25 de noviembre de 2005 reconoce el trabajo como un derecho fundamental y brinda parámetros internacionales de inclusión laboral y control del mismo. Para ver el texto completo consultar: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm18s.html>

También es preciso destacar que en cada una de las secciones de los artículos se encuentran bien definidas las infracciones y las sanciones aplicadas a los vendedores ambulantes (Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, p. 659), lo cual sugiere el enfoque restrictivo que presenta el Código Reglamentario de la ciudad de Puebla frente a quienes ejercen tal actividad fuera del margen normativo (Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, p. 266).

La entidad encargada de la regulación de la actividad comercial de los “Vendedores Ambulantes, Semifijos y Prestadores Ambulantes de Servicios en la Vía Pública”, como se señala en los artículos 640 y 641 es la Secretaría de Gobernación a través del Departamento de Vía Pública y el Departamento de Concertación de Espacios Públicos de la Dirección de Desarrollo Político (Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, p. 278). De acuerdo con la metodología propuesta, las entrevistas relacionadas con la gobernanza del espacio público en Puebla estarían dirigidas a funcionarios públicos de tales instituciones, esto con el fin de indagar en su perspectiva respecto al conflicto que existe alrededor del uso del espacio público por parte de los vendedores ambulantes e informales.

### 3.2. Gestión municipal y comercio informal en el espacio publico

En este inciso se da continuidad al análisis cronológico del capítulo anterior, esta vez poniendo énfasis en las acciones gubernamentales y las consecuencias que generaron tanto en los comerciantes como en la configuración del espacio público de la ciudad.

En este sentido, entendemos que la gestión municipal en cada administración es la encargada de generar políticas públicas con el fin de poner en marcha diversas formas de regu-

lación social y política de los problemas sociales (Lascoumes y Le Gales, 1948). Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, las estrategias gubernamentales aplicadas solamente se llevan a cabo a partir de una serie de negociaciones con juegos de poder sobre la mesa que involucran actores públicos y privados, lo cual se verá reflejado en los acontecimientos a partir del año 2000.

En nuestro caso de estudio, las acciones emitidas por la administración municipal y gubernamental buscando proponer soluciones, en su mayoría coyunturales, tuvieron una reacción por parte de los demás actores involucrados que han sido identificados: consumidores, medios de comunicación, locatarios y comerciantes informales. En esta reacción, como consecuencia de la decisión política, los demás actores se encuentran, llegan a acuerdos o se distancian, con lo que el conflicto se profundiza o se crea un ambiente incluyente y participativo en busca de soluciones conjuntas. Esto, a partir de las propuestas y los programas puestos en marcha en cada administración, los cuales dan cuenta del enfoque y la capacidad de gobernar de cada uno, lo que llamaremos gobernabilidad.

Partiendo de esta premisa, la gobernabilidad será medida en su eficacia por la cercanía o la distancia que tenga con la gobernanza. Como vimos en el capítulo teórico, la gobernanza se da cuando existe voluntad política para hacer partícipes a los actores en conflicto para llegar a acuerdos, buscando fines comunes. En este sentido, la gobernanza se da cuando existe una negociación pacífica incluyente, lo que lleva a que exista una eficacia alta en la solución de la problemática existente. Por el contrario, cuando el conflicto escala y en él participan todos los actores de acuerdo con sus intereses, sin la posibilidad de negociación, es posible concluir que no existe gobernanza, pues se dificulta que de esta manera surjan soluciones eficaces frente a la problemática. Entre estos dos extremos se encuentran otros dos escenarios: cuando existe una negociación pacífica que no incluye a todos los actores involucrados

en la problemática, sino solo a algunos, lo que hay es una situación de gobernanza media; y cuando el conflicto prevalece, pues las pocas iniciativas de diálogo no son suficientes para llegar a acuerdos comunes, lo que hay es una gobernanza baja.

Considerando estos cuatro escenarios posibles de gobernanza, veremos a continuación que la gestión pública en Puebla en materia de comercio informal y ambulante ha sido casi siempre errática, ineficaz y excluyente, rayando en la no gobernanza, cuestión que aplica sobre todo en lo que va del presente siglo, materia del presente capítulo. Para el efecto, se retoma aquí el seguimiento cronológico iniciado en el capítulo anterior.

#### *1999-2002*

La presidencia municipal de la ciudad de Puebla estuvo a cargo de Mario Marín Torres, perteneciente al PRI, quien continuó la dinámica de descentralización comercial y alianzas con fines clientelares que se venían manejando desde su partido. En este sentido, realizó alianzas con algunas organizaciones sociales de ambulantes consiguiendo cierta popularidad y aceptación entre algunos sectores de ambulantes que durante su gestión se vieron beneficiados con espacios para trabajar.

Continuó con la dinámica de descentralización comercial al crear en una de las zonas periféricas al sur de la ciudad, llamada San Francisco Teotihuacán, un mercado de abastos con el fin de trasladar parte de los comerciantes ambulantes del centro de la ciudad al sur. Sin embargo, tras los escándalos judiciales asociados a la figura del exfuncionario y la falta de inversión en el lugar, esta dinámica de mercado no representa en la actualidad una solución a la problemática en la zona:

Este mercado fue construido en 1999, cuando Mario Marín fue alcalde de Puebla, sin embargo, ante el nulo apoyo por parte del Ayuntamiento de Puebla ante la sustitución de nombre, apoyo con seguridad en el lugar y mantenimiento, más de la mitad de los locatarios decidieron sumarse a las filas del ambulante ( *Periódico Central*, 27 de febrero de 2021).

Tras casi dos décadas de existencia, el inmueble de abasto está prácticamente vacío; debido a que sólo existen 20 comerciantes de los 200 que iniciaron ( *Telediario Digital*, 11 de febrero 2021).

Además de conceder espacios en la periferia a comerciantes ambulantes como producto de sus relaciones clientelares, también les fue posible a algunos ubicarse en el zócalo de la ciudad, mientras se ordenaban desalojos y decomisos a otras organizaciones de comerciantes. Esto produjo que se acrecentara el descontento y la rivalidad que venía desarrollándose entre el sector hasta llegar a relaciones de violencia entre ellos:

Fue a raíz de una balacera entre organizaciones de comerciantes informales en la calle 5 de Mayo esquina con 10 Poniente, que el edil solicitó el apoyo del entonces gobernador Melquiades Morales, para resguardar el Centro y los vendedores se fueron temporalmente ( *Milenio noticias*, 29 de julio de 2016).

Tras estos altercados en los que se evidencian las consecuencias de una estrategia gubernamental orientada a fragmentar los procesos de asociación independiente por parte de comerciantes informales, es posible evidenciar que durante el periodo presidencial de Marín Torres existió una *gobernanza baja* al fomentar un conflicto que se agudizó hasta llegar a casos de violencia extrema como el que se documentó anteriormente. Esto permite concluir que durante su gobierno no existió una negociación incluyente que permitiera la participación de todos los actores con el fin de concertar una posible solución a la problemática. Por el contrario, Marín Torres continuó desarrollando las mismas propuestas de sus antecesores

pertenecientes al mismo partido, lo que continuó profundizando la problemática en general y el conflicto entre organizaciones.

2002-2005

En este periodo, la presidencia municipal de Puebla la asumió Luis Eduardo Paredes Moctezuma. Los escándalos judiciales que rodearon el nombre de su antecesor tuvieron implicaciones en las preferencias del electorado y esto tuvo como consecuencia que la ciudadanía optara por elegir a un miembro del PAN después de que el PRI gobernara por décadas en la ciudad. Es importante destacar que fue vicepresidente de la Confederación de Cámaras de Comercio Nacionales (CONCANACO), uno de los actores destacados dentro de los agentes privados que denuncian en repetidas ocasiones ante las instituciones del Estado y la opinión publica el crecimiento del comercio informal como un fenómeno regresivo para la ciudad.

Las manifestaciones por parte de los vendedores ambulantes que solicitaban espacios de diálogo para entablar acuerdos sobre la ocupación de lugares en la ciudad para trabajar fueron testimoniadas por la prensa:

Manifestaciones de comerciantes para buscar obtener espacios de venta ante el incremento de la demanda de los comerciantes informales, ejemplo de ello han sido las demandas de la UPVA-28 de Octubre: —los integrantes de la 28 de Octubre arribaron al palacio municipal alrededor de las 13 horas para exigir a la Comuna apoyarlos en la adquisición del predio— Nueva Victorial, cercano a la CAPU, para reubicar a unos 720 comerciantes que desde 1992 laboran afuera del centro comercial Jorge Murad (la fayuca), pero ahora se enfrentan al acoso e intentos de desalojo de autoridades municipales (*La Jornada de Oriente*, 5 de julio del 2005).

Como se puede observar, la búsqueda de los manifestantes organizados es visibilizar ante las autoridades y la opinión publica las dificultades que tienen al encontrarse en la informalidad, a riesgo de los constantes desalojos por parte de la fuerza pública. Así como

exigir espacios que garanticen un ordenamiento territorial apto para la comercialización de sus productos. Sin embargo, tales exigencias parecen no tener respuesta efectiva por parte de los entes gubernamentales, pues en entrevistas con líderes de la organización en cuestión, estos afirman que desde 1986 en que les fue entregado el espacio del mercado Hidalgo en la zona de la CAPU, el gobierno municipal no se ha hecho cargo del mantenimiento de las instalaciones ni del otorgamiento de más espacios para su ocupación.

Durante este periodo también se incrementó el descontento de los habitantes y comerciantes desplazados, producto de la expropiación de terrenos y la “limpieza” que trajeron consigo los proyectos de renovación urbana. Esto tuvo como consecuencia el aumento de la organización social de grupos opositores en el estado y, con ello, la constante violencia hacia los asentamientos informales de comerciantes en diferentes puntos de la ciudad.

La prensa se ocupa cada vez más del comercio informal en la ciudad, pues el tema de la disputa por el espacio público va en aumento y es más visible debido a los enfrentamientos constantes entre organizaciones sociales y la institucionalidad. El reclamo tiene que ver con la demanda de espacios de concertación en los cuales se lleguen a acuerdos para el uso del suelo por parte de comerciantes informales. Sin embargo, la tendencia del gobierno a privatizar los espacios y el enfoque que se le da a la apertura de centros comerciales en el proceso de modernización ciudadano no da lugar a la promoción de mercados, lo cual perjudica el mejoramiento de las condiciones laborales de los comerciantes populares. La dinámica gira entonces en torno a la profundización del conflicto, como se retrata en el siguiente fragmento:

La mecánica ha sido la siguiente: el gobierno se niega a reconocer el derecho de audiencia dando paso a las manifestaciones públicas y generando, en consecuencia, el desgaste de los movimientos. Luego, ya en un clima de polarización, se aprovecha el enfrentamiento verbal y las acusaciones reales o inventadas en contra de los líderes para tener una base de acusación

penal. Enseguida, se procede a su arresto, preferentemente en el marco de las negociaciones o manifestaciones públicas o se montan provocaciones que permiten dar paso al encarcelamiento, a modo de llevar a una supuesta negociación con las organizaciones involucradas, teniendo siempre como contexto el marco de lo penal. Destaca la manipulación de la maquinaria judicial y el uso discursivo de la defensa del estado de derecho para contener el descontento popular y los movimientos sociales generados por la crisis. (*La Jornada de Oriente*, 2 de noviembre de 2005).

Por otro lado, el balance socioeconómico de este periodo en el municipio no resulta ser muy positivo, por el contrario, elude al aumento del comercio informal en el espacio público como consecuencia de una desaceleración económica que se vivió en todo el país.

En Puebla, en 2003 la aportación de las actividades primarias al PIBE continuó cayendo hasta ubicarse en menos del 7 por ciento; pero también la actividad industrial redujo su participación al 32 por ciento; en cambio, los servicios la aumentaron hasta el 61 por ciento. [...] el desarrollo desmesurado de la ciudad de Puebla y la conformación de su área metropolitana ha implicado la multiplicación de un sector urbano no asalariado formado por artesanos pobres, comerciantes en pequeña escala, vendedores ambulantes y trabajadores cuyas ocupaciones constituyen formas de subempleo (*La Jornada de Oriente*, 6 de abril de 2005).

En este escenario lo que se presenta según las fuentes es que el panorama económico y social de la ciudad en este periodo fue ampliamente conflictivo. Las autoridades gubernamentales no respondieron de manera efectiva a los llamados para la concertación y la asignación de espacios para que los comerciantes desarrollaran sus actividades laborales. Por el contrario, se fomentó la provocación a la violencia y el aparato judicial funcionó como agente de amenaza a la libre manifestación social en exigencia de los derechos por parte de los

trabajadores. En este sentido, ante la nula capacidad de negociación y el incremento del conflicto, durante este periodo *no hubo gobernanza* por parte del gobierno municipal en cuanto al abordaje del comercio informal en el espacio público.

2005- 2008

Enrique Doger, representante del PRI, asume la presidencia municipal en un contexto de dificultades políticas y económicas en la ciudad. Durante su periodo gubernamental dio una mirada a la problemática como un fenómeno complejo que vino evolucionando desde gestiones municipales anteriores y a lo cual resultaba importante atender. Desde la prensa se da a conocer su perspectiva:

Por vez primera, un funcionario de primer nivel del actual ayuntamiento de la ciudad de Puebla reconoció que el comercio informal que existe en las calles del Centro Histórico de la capital está disparado al doble de lo que el discurso oficial asegura (*La Jornada de Oriente*, 2 de agosto de 2007).

En el mismo artículo, se documentó parte de la estrategia propuesta por el dirigente para disminuir el número de comerciantes informales en el centro de la ciudad:

Se mantendrá firme para hacer valer el Código Reglamentario Municipal y los convenios a los que se llegue con los líderes de las 16 organizaciones que trabajan en el Centro Histórico: serán estos últimos quienes depuren las calles y respetarán en número tolerado. Una vez que estén identificados y registrados debidamente en un padrón, los 602 ambulantes “tolerados” serán instalados en los edificios que el cabildo autorizó para su reubicación, aseguró. El primer criterio para seleccionar a las seis centenas de informales será que sean originarios del municipio de Puebla, descartándose a todos aquellos que provengan de municipios circunvecinos o de otros estados. El segundo será que estén dentro de los giros autorizados para venta por el ayuntamiento; es decir, nada de piratería, bazar o artículos de origen chino. El resto, unos 900 am-

bulantes, serán retirados del centro y acomodados en los espacios que quedan en los 25 mercados municipales y de apoyo; este proceso se hará en lo que resta de este año (*La Jornada de Oriente*, 2 de agosto de 2007).

Ante el aumento de los comerciantes informales en el primer cuadro de la ciudad, el cual corresponde al Centro Histórico, los dueños de locales establecidos en la zona manifestaron su rechazo por las políticas y la gestión de gobiernos anteriores respecto al tema. Reprobaban las estrategias gubernamentales pasadas y exigieron soluciones efectivas para la problemática de la disputa por el espacio público que, desde su perspectiva, termina afectando sus intereses.

A pesar de que Doger se pronunciara dando a conocer su plan de acción ante la problemática del aumento de comerciantes informales en el centro de la ciudad, el Consejo de Comerciantes del Centro Histórico manifestó meses después su inconformidad ante la falta de cumplimiento de los compromisos del presidente. En medios de comunicación dieron a conocer su perspectiva:

“Parecemos la burla de todos, ayuntamientos van y vienen y siempre es lo mismo. Nosotros podemos analizar nuestra propuesta y al fin firmamos una carta de intención; pero como tú (ayuntamiento) estas violando el acuerdo, pues nosotros también”, afirmó Jorge Nasta [presidente del Consejo de Comerciantes del Centro Histórico]. En tanto, José Ayala [Secretario del Consejo de Comerciantes del Centro Histórico] agregó que acudieron con el gobernador del Estado, Mario Marín, para pedirle que los apoyen en el combate al contrabando y la piratería en el Centro Histórico (*La Jornada de Oriente*, 9 de noviembre de 2007).

Finalmente, dieron a conocer que tienen estrategias diplomáticas para hacer cumplir los acuerdos y que, de no llegar a buenos términos, podrían afectar de forma directa política

y económicamente a la ciudad llegando a estancias internacionales con el fin de hacerse escuchar:

El Consejo de Comerciantes del Centro Histórico enviará una carta a la Organización de las Naciones Unidas para la Cultura y la Educación (UNESCO, por sus siglas en inglés), para denunciar el daño que está provocando el comercio ambulante al primer cuadro de la ciudad de Puebla, catalogado como Patrimonio Cultural de la Humanidad, si en una semana más el gobierno de Enrique Doger Guerrero no cumple con el retiro de ambulantes en esa zona (*La Jornada de Oriente*, 9 de noviembre de 2007).

Resulta importante destacar que las agremiaciones de comerciantes tanto formales como informales, administración tras administración, han buscado estrategias para presionar a las autoridades municipales con el fin de proteger sus intereses. Lo anterior es una muestra de ello.

A pesar de esto, tras intentos de reubicación de comerciantes en tianguis y mercados de abasto y de apoyo, Doger Guerrero termina su gestión con importantes cuestionamientos a su labor al no llevar a cabo medidas efectivas para la disminución del ambulante en la ciudad. En consecuencia, al finalizar su mandato se estimó que el centro histórico de la ciudad contaba con 2,500 comerciantes informales en el espacio público, considerando la falta de soluciones efectivas frente a la problemática.<sup>11</sup>

2008-2011

---

<sup>11</sup> Esto según información dada a conocer por parte del periódico central. Para leer el artículo completo: <https://www.periodicocentral.mx/2021/dandodata/item/177-ninguna-administracion-ha-logrado-retirar-al-ambulante-del-centro-historico-de-puebla-este-es-el-historico-de-informales-desde-doger-hasta-claudia-ri-vera#ixzz6tkzzjJIX>

Durante la administración de Blanca Alcalá se presentaron diversos conflictos documentados por los medios de comunicación entre varios actores respecto al comercio ambulante. Previo a su elección fue de interés público saber cuáles eran sus propuestas para solucionar la problemática de la desorganización y la falta de gobernanza frente al comercio ambulante:

*Al ser cuestionada por los reporteros sobre la manera que pretende resolver el conflicto si es que llega a la alcaldía, la abanderada priista atajó que no podía hablar sobre el tema pues podría ser amonestada por el Instituto Electoral del Estado (IEE); sin embargo, justificó la permanencia de su publicidad en las calles de la capital poblana. Nuevos mecanismos de interlocución y diálogo franco en mesas de trabajo para dar alternativas son algunas de las cosas que, se le ocurre, pueden contribuir a mitigar el comercio informal. Agregó que está convencida de que el comercio es un tema fundamental para el progreso de la ciudad en el cual el diálogo es fundamental para poder resolver éste y otro conjunto de problemáticas, ya que se trata de un asunto de corresponsabilidad de todos los ciudadanos. (E-consulta, 4 de marzo de 2008)*

Como puede observarse, la propuesta de entablar diálogo con las partes en conflicto en el discurso puede resultar conveniente y, con ello, dar una imagen positiva acerca de sus propuestas de gobierno, aunque estas no se den a conocer de manera concreta ni existan rutas específicas para desarrollarlas.

Al llegar a la alcaldía, Alcalá se encontró con una compleja problemática respecto al comercio ambulante. En el inicio de su administración hubo un conflicto seguido por los medios de comunicación. Estuvo relacionado con un acuerdo realizado entre los comerciantes y el ayuntamiento de la administración pasada de Doger Guerrero: tras la presencia de puestos semifijos y ambulantes en las calles del centro de la ciudad y durante la temporada navideña, a inicios del año 2008, estos se retiraron bajo el acuerdo de pronta reubicación a un predio ubicado en el número 401 de la avenida 11 Norte. Sin embargo, a la llegada de la

nueva administración no se había dispuesto aun del espacio de reubicación como informó el diario *E-consulta* en dos artículos que aquí referenciamos:

A casi un mes de que Blanca Alcalá Ruiz asuma la presidencia municipal de Puebla, la administración dogerista aún no consigue el predio para reubicar a los ambulantes del Centro Histórico, por lo que los vendedores informales amenazaron con invadir las calles más próximas al primer cuadro de la ciudad (*La Jornada de Oriente*, 16 de enero de 2008).

Esto se debió a que no se solucionó el proyecto de expropiación y adjudicación municipal de un predio perteneciente al empresario Carlos Matanzo Menéndez. Al no tener una respuesta formal por parte del ayuntamiento, los comerciantes informales acudieron al lugar de reubicación con el fin de instaurarse allí, a lo que el empresario respondió con un comunicado pocas horas después de que 300 ambulantes llegaran a su terreno, donde se ataca fuertemente el mal manejo de la problemática por parte de las autoridades. En un nuevo artículo, *E-consulta* dio a conocer el comunicado emitido por el Señor Matanzo:

*Lamentamos que las autoridades municipales utilicen a los ambulantes para efectuar actos ilegales e inclusive cometan delitos graves, simulando que se trata de un acto de particulares cuando desde un principio se trató de un claro abuso de autoridad. El ayuntamiento de Puebla no hizo absolutamente nada para controlar a los ambulantes durante 2 años y 10 meses, y ahora pretende hacer creer a la ciudadanía que deja las calles limpias y ha resuelto el problema (E-consulta, 21 de enero de 2008).*

Después de advertir a las autoridades las consecuencias judiciales que podría traer consigo la no resolución del conflicto en el cual el empresario se vio involucrado. Terminó su comunicado de la siguiente forma:

*Igualmente solicitaremos a la Cámara de Diputados y a la de Senadores, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se dicten los acuerdos necesarios para que se lleve a cabo una investigación respecto a las graves violaciones de garantías individuales en la Ciudad de Puebla, que no solamente alteran la paz pública, sino que hacen suponer que en esta entidad no existe respeto alguno, por parte de las autoridades, a la propiedad privada. (E-consulta, 21 de enero de 2008)*

En esta situación, se evidencian principalmente dos elementos: a) que la problemática del comercio informal al ser atendida a través de soluciones inmediatistas, se heredan de administración a administración. Es decir, en este caso, Doger Guerrero incumple un acuerdo con los comerciantes informales y al llegar el cambio de administración a presidenta Alcalá, le corresponde resolver el asunto inconcluso; y b) que la gestión del espacio público, al ser mal manejado, como en el caso del comercio informal, involucra sectores particulares en el conflicto. Un proyecto de reubicación basado en un acuerdo requiere que la administración municipal tenga resuelto y dispuesto el lugar de reubicación, pero al no ser de esta manera se refleja la falta de voluntad política y la facilidad del mismo para irrespetar el acuerdo, a lo cual los comerciantes informales responden con una continua ocupación de espacios no autorizados.

El siguiente año, 2009, se registraron varias incautaciones de mercancía y desalojos de comerciantes informales en la ciudad de Puebla, así como conflictos por reubicaciones de estos:

Después del operativo en el tianguis Jorge Murad en la colonia Xonaca, en el que cerraron pulquerías y un depósito de cerveza, un grupo de comerciantes salió el fin de semana e invadió un terreno en la calle 44A Norte esquina con 20 Norte (*E-consulta*, 6 de abril de 2009).

El periódico informó que la respuesta institucional en cabeza de la presidenta municipal Alcalá fue proponer

[...] medidas de control para evitar que se dispare el ambulante, tras la invasión del predio y la instalación de ambulantes en el atrio de la parroquia de la Merced y realizar estudios en la zona para definir la factibilidad de otro tianguis, que solvente las necesidades de la ciudadanía (*E-consulta*, 6 de abril de 2009).

Adicionalmente, al indagar otro de los actores involucrados en el ordenamiento del espacio público y la posible reubicación que ya había tardado meses, se manifestó al respecto indicando dificultades para llevar a cabo la propuesta de la presidenta:

El Código Reglamentario Municipal (COREMUN) impide que el proyecto del reordenamiento de los comerciantes informales del Jardín de Analco pueda llevarse a cabo, indicó el secretario de Gobernación Municipal, Juan de Dios Bravo Jiménez, quien reconoció que, en consecuencia, el reglamento tendrá que ser modificado (*E-consulta*, 17 de julio de 2009).

De acuerdo con el funcionario, únicamente hay dos alternativas de solución al problema: desalojar a todos los comerciantes o bien, que permanezcan en carpas establecidas de manera definitiva. Agregó que están en constante diálogo con las más de cuatro organizaciones de vendedores del mercado de Analco, a fin de concretar el proyecto (*idem*).

Las estrategias utilizadas por los comerciantes informales agremiados para ser escuchados, obtener respuestas a sus propuestas o acuerdos con los entes institucionales, han sido diversas. En algunas ocasiones es usada la fuerza con el fin de establecer diálogos en los cuales se negocien beneficios para alguna organización en particular:

A mediados de agosto de 2009, como en el periodo anteriormente documentado, hubo un altercado en el Palacio Municipal cuando aproximadamente 100 integrantes de la organización “Doroteo Arango” intentaron entrar a las instalaciones exigiendo ser escuchados. El periódico *E-consulta* registró los puntos de vista frente a la situación de ambas partes. Desde el punto de vista de los comerciantes:

Alfredo Ordaz Alatriste, representante de los inconformes, refirió que, hasta ahora, el secretario de Gobernación Municipal, Juan de Dios Bravo Jiménez, no ha sido capaz de definir cuántos espacios de venta se otorgarán para la vendimia del próximo 15 de septiembre. Están hartos de que durante más de dos años el gobierno municipal los ha dejado sin fuentes de trabajo, enfatizó, pues no les permiten instalarse en el primer cuadro de la ciudad para expender sus productos, por lo que exigieron solución a la edil capitalina, Blanca Alcalá Ruiz (*E-consulta*, 25 de agosto de 2009).

Frente a esto,

El Secretario del Ayuntamiento aseguró que se tiene absoluta disposición para atender a cualquier grupo organizado, siempre que sea a través de un diálogo pacífico, reprobando el uso de la violencia para obtener respuestas; asimismo indicó que se analizará la petición de la organización “Doroteo Arango” de obtener una reubicación especial en las próximas fiestas patrias (*E-consulta*, 25 de agosto de 2009).

Los medios de comunicación también dieron a conocer a la opinión pública en repetidas ocasiones la existencia de reuniones entre candidatos políticos y líderes de organizaciones de comerciantes con el fin de establecer alianzas y garantizar apoyos:

Hay que recordar que cuando Aguilar Coronado fungió como director General de Gobernación en el municipio de Puebla en la administración del exedil Gabriel Hinojosa Rivero, los grupos de comerciantes ambulantes liderados por Carmela García se vieron favorecidos con espacios para la vendimia en el Centro Histórico. [...] Al asistir al encuentro de mujeres panistas a favor del aspirante a la presidencia municipal, Carmela García Rivera sentenció que, ante la falta de cumplimiento de acuerdos de las administraciones priistas, valora renunciar al tricolor y apoyar electoralmente a los partidos de oposición (*E-consulta*, 11 de marzo de 2010).

El medio de comunicación entrevistó a la lideresa sobre su anuncio y posible apoyo al candidato, e-consulta comunicó que la mujer:

[...] denunció que la actual administración municipal emanada del PRI ha incumplido con brindarles espacios de trabajo además de que los ha reprimido para encontrar nuevos lugares. Dijo que la reubicación del comercio informal que llevó a cabo la gestión de Alcalá Ruiz sólo abarcó algunos grupos de vendedores, pero un gran porcentaje no fue contemplado en el proyecto (*E-consulta*, 11 de marzo de 2010).

Este tipo de enunciaciones sugiere que en periodos de campaña existen negociaciones de tipo clientelar en las cuales se puede evidenciar una ganancia de votos de uno u otro candidato a cambio del aseguramiento de lugares en espacios públicos para la ubicación de vendedores asociados.

Al inicio del periodo gubernamental de Eduardo Rivera, perteneciente al PAN, el periódico *E-consulta* realizó un diagnóstico de sus aliados y sectores con los que tendría algunas diferencias. En esto tuvo en cuenta a los vendedores ambulantes como un sector poderoso, fuerza con quienes debía conciliar, y realizó aseveraciones bastante fuertes para referirse a ellos:

El problema aquí es que una cosa es la política interna del PAN y las rebatingas estilo Canal de las estrellas que se lidian en el cabildo, que tener que confrontar, negociar y en su momento aplacar a verdaderos gánsteres (y una disculpa a los gánsteres) como los líderes de vendedores ambulantes y tianguis, que en la práctica son extorsionadores profesionales de los auténticos y apaleados comerciantes ambulantes (*E-consulta*, 14 de octubre de 2010).

Las negociaciones de este gobierno con informales fueron realizadas con organizaciones de tradición priista, tal y como se indicó en el siguiente informe periodístico:

A esta reunión, están convocados agremiados de la organización priista Antorcha Campesina (AC) y las líderes de los mercados La Merced y El Ferrocarril, Carmen García (La Comadre) y Alicia Cervantes (La Güera), quienes escucharán la propuesta del gobierno municipal para apoyarlos y evitar que regresen a la vía pública con motivo de la temporada de venta de útiles escolares (*E-consulta*, 27 de julio 27 de 2010).

Sin embargo, meses después, una de las organizaciones más grandes de vendedores ambulantes de la ciudad, la 28 de Octubre, se manifestó con el fin de obtener lugares para la venta como se indicó en el siguiente artículo: “Decenas de comerciantes ambulantes de la organización 28 de Octubre salieron a las calles para exigir al gobierno municipal 400 lugares para vender en los alrededores de la Feria de Puebla en lugar de los 40 que les otorgaron” (*E-consulta*, 28 de julio de 2010).

En este sentido, puede evidenciarse que la movilización social a través de la protesta en las calles ha sido un mecanismo de presión que ejercen las organizaciones sociales de comerciantes para exigir ser escuchados por las entidades gubernamentales.

Como ya se ha mencionado, uno de los actores involucrados en el conflicto que se genera en torno al comercio informal callejero es el comercio establecido. En este sentido, en Puebla existe la Cámara Nacional de Comercio en Pequeño (CANACOPE), que agremia a comerciantes locatarios del centro de la ciudad, la CANACOPE se destaca por aparecer de manera recurrente en medios de comunicación como un actor que ejerce presión al ayuntamiento con el fin de eliminar el comercio informal del espacio público como se muestra en el siguiente reporte del periódico *E-consulta*: “Cero tolerancia al comercio informan en la capital del estado pidió el presidente de la CANACOPE, Bernardo Bojalil Daou, al ayuntamiento de Puebla, quien se pronunció contra cualquier tipo de negociación con estos grupos por parte de la autoridad” (*E-consulta*, 13 de junio 13 de 2011).

Adicionalmente, dentro del comunicado emitido por la CANACOPE respecto al tema, se lee lo siguiente:

“Siempre hemos sido de la idea de que esta competencia con los ambulantes es totalmente desleal. Estamos a favor totalmente del comercio establecido. Si estamos encaminados a que

se establezcan formalmente, pues adelante, pero si no, totalmente estamos en desacuerdo” (*E-consulta*, 13 de junio de 2011).

Cabe señalar que esta noticia fue reiterada en otro artículo el día siguiente donde se expresaba de manera más breve la información ya dada, lo cual indica la importancia que se le dio, esta vez con el titular de: “Incumple Ayuntamiento con retiro de ambulantes, acusa CANACOPE”.

Sin embargo, por parte del sector privado no solo la CANACOPE se pronunció con el fin de sugerir que no se entablara el diálogo con los grupos de comerciantes informales desde el ayuntamiento. La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) también anunció su desacuerdo con la negociación con estas asociaciones. En entrevista, su presidente afirmó que:

“El ayuntamiento de Puebla debe tener muy claro que la ley no distingue grupos y que la actividad informal no debe tener privilegios, pues quienes la practican evaden todas las obligaciones fiscales y empresariales. Ante ello afirmó que no hay ningún justificante para que estos grupos se mantengan en la calle sea cual sea su agrupación o filiación” (*E-consulta*, 5 de agosto de 2011).

Adicionalmente, con las mismas palabras que la CANACOPE, se recalca la importancia de no dar pautas para la negociación. Esto pone en evidencia que desde el sector privado se ha presionado al gobierno municipal con el fin de erradicar el comercio informal en el espacio público sin que exista un diálogo o intercambio de propuestas entre los involucrados para la solución de la problemática.

En el mes de junio de 2011 se realizó un foro donde se discutieron las posibles soluciones y acuerdos para evitar los conflictos en torno al comercio informal. Según el periódico

*E-consulta*, el foro tuvo la participación de 400 vendedores de 20 organizaciones civiles de comerciantes informales, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, la Universidad de las Américas, la Cámara de Comercio en Pequeño y la Cámara de Comercio de Puebla. A partir de esto se llegó a las siguientes conclusiones y acuerdos de líneas de acción:

Elaboración de un padrón de comerciantes informales que permita la identificación de las personas, espacios asignados, giros, horarios y organización a la que pertenecen, para tener un control de los comerciantes; los comerciantes deben suscribir compromisos de actuación con bases éticas y responsabilidad social, que permita reducir, y si es posible gradualmente desaparecer, los actos de molestia generados a terceros; coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo, que realizarán gestiones y planes necesarios para evaluar de manera profesional o en su caso modificar la vocación de algunos de los mercados existentes, para lograr que retomen su importancia comercial y sean atractivos para los informales; Instalar mesas permanentes de trabajo y evaluación de casos particulares junto con los involucrados. Empiezan con la Mesa del Primer Cuadro de la Ciudad para determinar horarios de carga y descarga y giros que pueden ser considerados como aceptables (*E-consulta*, 17 de junio de 2011).

Tras una experiencia de gobernanza conflictiva, en la que hubo negociaciones, incumplimiento de acuerdos por parte y parte, jornadas de movilización social por parte de comerciantes informales, comunicados y presión desde el sector privado, la presidenta municipal Alcalá termina su periodo gubernamental.

En general este periodo estuvo marcado por encuentros esporádicos entre la autoridad y las organizaciones sociales de vendedores ambulantes. Hubo presencia de manifestaciones y movilización social por parte de los comerciantes informales con el fin de entablar mesas de diálogo con la presidenta municipal para exigir espacios disponibles para trabajar, mas no hubo un seguimiento de parte de la dirigente con el fin de establecer soluciones permanentes.

En este sentido, podemos concluir que durante el periodo de Alcalá hubo *gobernanza baja* pues el conflicto se mantuvo desde que inició su dirección hasta el término de la misma, además como pudo observarse en el análisis de prensa, tanto comerciantes informales como formales manifestaron en repetidas ocasiones la necesidad de entablar diálogos sin encontrar respuesta satisfactoria, realizándose alguno, pero sin el efecto esperado por las partes.

#### *2011-2014*

En el 2011 inicia la presidencia municipal de Eduardo Rivera Pérez y tras negociaciones con comerciantes ambulantes realiza operativos de retiro de estos de las calles del centro de la ciudad, así como operativos en los cuales se evita la instalación de sus puestos. Asimismo, durante la administración gubernamental de Rafael Moreno Valle, la intensificación de los operativos a fin de eliminar a los comerciantes informales del centro de la ciudad fue más profunda, lo cual está documentado en varios artículos de prensa.

Frente a este modo de accionar, los presidentes de la CANACOPE, la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) y la COPARMEX manifiestan su apoyo total al accionar del presidente municipal:

El sector privado avaló el operativo de este domingo para retirar a los comerciantes ambulantes del primer cuadro de la ciudad, pero exigen que estas acciones sean permanentes para que verdaderamente funcione (*E-consulta*, 11 de febrero de 2011).

La presión ejercida hacia los comerciantes informales con los constantes desalojos estuvo acompañada de apoyo y comunicación permanente con el sector privado. La siguiente declaración por parte de Francisco Rodríguez, presidente de la COPARMEX da cuenta de ello:

“El mejor mensaje para la iniciativa privada es que se cumpla la ley y vemos que estamos en una dinámica distinta y todo lo que abone en el cumplimiento de la ley y el Estado de derecho da un mensaje positivo para la generación de inversiones y la competitividad” (*E-consulta*, 12 de febrero de 2011).

Asimismo, la CANACOPE se manifestó a favor de los operativos con los cuales se dio inicio a la nueva administración gubernamental:

“CANACOPE ve con muy buenos ojos este operativo que hizo el ayuntamiento y consideramos que se está haciendo en apego a la ley y el Estado de derecho y lo que se pretende es que el comercio formal se apoye en cada una de sus partes. Lo hemos dicho en muchas ocasiones que como CANACOPE no estamos de acuerdo con el comercio informal” (*E-consulta*, 15 de febrero de 2011).

A partir de lo expuesto en el capítulo anterior, es posible dar cuenta de la manera en que el sector privado hizo presión ante la opinión pública como forma de manifestarse en contra de la actividad del comercio informal. En este sentido, empresarios y sus instituciones congregadas son un actor por destacar que también participa de manera activa en la disputa por el espacio público frente al fenómeno del comercio informal.

Frente a los desalojos, las reubicaciones y la espera de permisos sin cumplimiento por parte de las autoridades, los comerciantes informales optaron por continuar organizándose para ir ganando terreno. Una de las estrategias llevadas a cabo por las organizaciones sociales de comerciantes ambulantes fue la manifestación social. Así lo documentan dos de los medios de comunicación actualmente más consultados

Comerciantes ambulantes del Centro Histórico realizaron una manifestación en la avenida 5 de mayo, con la intención de acusar que el secretario de Gobernación Pablo Montiel Solana no los ha recibido para atender sus demandas (*E-consulta*, 4 de agosto de 2011).

Un grupo de vendedores ambulantes de la zona de Los Fuertes de Loreto y Guadalupe se manifestó este miércoles frente a la Procuraduría General de Justicia (PGJ) del estado de Puebla. Exigió la liberación de seis de sus compañeros capturados por la Policía Estatal por ejercer el comercio en ese lugar. El vocero de la Unión Popular de Vendedores Ambulantes 28 de Octubre, Alberto Hernández, informó que la protesta obedeció a que el gobierno estatal cometió “una ilegalidad” al detener a los comerciantes y enviarlos directamente a las instalaciones de la PGJ, en vez de ser remitidos al Juzgado Calificador del municipio, como dijo que correspondía al acusárseles de un delito menor. La detención por sí misma no es justificable, afirmó Hernández, quien agregó que se trata de un atentado más de la administración del gobernador Rafael Moreno Valle contra el comercio informal y contra la clase popular (*La Jornada de Oriente*, 6 de mayo de 2012).

Comerciantes ambulantes de las agrupaciones 28 de octubre, Centro Cívico Poblano y Doroteo Arango, se manifestaron en el zócalo de la ciudad para pedir que el gobierno les regresé sus espacios de trabajo en la zona de Los Fuertes [...]. Los informales están de acuerdo con la dignificación de Los Fuertes, pero siempre y cuando los dejen trabajar. Por último, insistieron en que mañana regresarán a Los Fuertes ya sea de manera pacífica o por la fuerza. Por esta movilización el primer cuadro del Centro Histórico está cerrado (*E-consulta*, 7 de mayo de 2012).

Integrantes de la Unión Popular de Vendedores Ambulantes 28 de Octubre bloquean las vialidades aledañas al Zócalo de la ciudad de Puebla, para exigir al ayuntamiento la creación de una nueva central de abasto y cinco mercados auxiliares (*E-consulta*, 2 de septiembre de 2012).

No obstante, los desplazamientos hacia los comerciantes informales continuaron. En el 2013 se aprobó un plan desde las Secretarías de Gobernación y de Salud para retirar a los comerciantes ambulantes de los centros educativos y de salud, justificando esta acción de salud pública como parte de los programas de nutrición sana y de la necesidad de capacitación

en manejo de alimentos e higiene a quienes se dedican a vender comida en las calles. Frente a esto, también hubo pronunciamientos de los actores, mientras la institucionalidad en voz de la regidora presidente de la Comisión de Salud del ayuntamiento de Puebla, Xóchitl Barranco Cortés anunciaba:

En los próximos días el gobierno local iniciará con el retiro de los informales, con la intención de exigirles su regularización y capacitación para la venta de estos productos. Solamente una pequeña cantidad del comercio ambulante eran los que tenían permiso [...] todos los demás al refrendar sus premisos y autorizaciones tienen que pasar por el área de regulación sanitaria, sino ya no se les otorga el permiso (*La Jornada de Oriente*, 4 de febrero de 2013).

El tema del retiro de ambulantes de centros educativos y de salud fue noticia también por parte de otra de las fuentes consultadas:

Buscarán regularizar a los ambulantes de 40 escuelas para que dejen de distribuir productos chatarra. Dentro del municipio de Puebla hay por lo menos tres mil comerciantes ambulantes que ofrecen diversos alimentos, aunque en su mayoría se trata de productos chatarra, admitió la regidora Xóchitl Barranco Cortés, presidenta de la Comisión de Salud en el Cabildo (*E-consulta*, 4 de abril de 2013).

También los ambulantes hablaron al respecto desde su perspectiva de afectación:

El líder de la agrupación de ambulantes “Doroteo Arango”, Antonio Ordaz Alatraste, aseguró que el cabildo de Puebla y la Comisión de Salud –presidida por Xóchitl Barranco Cortés– perjudicaron las actividades económicas de al menos 200 comerciantes informales, ya que los informales retenidos sí contaban con las autorizaciones correspondientes (*La Jornada de Oriente*, 5 de febrero de 2013).

Con el continuo desalojo y ocupación del espacio público se continua la disputa en la ciudad y frente a la débil gobernabilidad en lo que respecta al manejo de la problemática en

la ciudad, varias organizaciones de comerciantes ambulantes acuden de nuevo a solicitar un espacio participativo en busca de una solución:

[...] exigieron al ayuntamiento de Puebla que abra una mesa de diálogo, ya que el gobierno municipal no puede aplicar operaciones contra el comercio informal y retirarlos sin antes haberles ofrecido alternativas de empleo. Los comerciantes se han instalado en estos lugares por necesidad más no por gusto, y el ayuntamiento no puede llegar sin diálogo alguno para correrlos solo porque no quieren que los comerciantes ambulantes sean visibles para los turistas (La Jornada de Oriente, 12 de julio de 2013).

En esta gestión municipal se observa que la gobernabilidad estuvo marcada por algunas transformaciones legales en materia de ordenamiento del espacio público que trajo consecuencias y reacciones por parte de los actores involucrados en la disputa por los espacios en la ciudad, como el incremento de los desalojos y, en respuesta, el aumento de manifestaciones y movilizaciones por parte de las organizaciones de comerciantes informales. El sector privado que venía exigiendo políticas más restrictivas años atrás se vio beneficiada de las estrategias implementadas, lo cual también fue documentado por la prensa como se dio a conocer en el análisis de este periodo.

La gobernabilidad por parte de Eduardo Rivera se enmarcó en establecer políticas restrictivas de mayor control en la ocupación del espacio público por parte de comerciantes informales lo cual provocó mayor conflicto con el sector de los comerciantes informales. Por lo tanto, la efectividad de las soluciones en términos de gobernanza fue *baja* al no proponer alternativas para el sector de la informalidad y centrarse en favorecer los intereses del sector privado.

2014-2016

Durante la gestión municipal del Antonio Gali Fayad, militante del PAN, se buscó establecer negociaciones entre locatarios, comerciantes y gobierno municipal. Sin embargo, tras observar la evolución de la problemática se observa que en varias ocasiones se ha llegado a acuerdos coyunturales a fin de mediar el conflicto. Sin embargo, al no tener el seguimiento adecuado para su cumplimiento, no se logró solucionar el problema de fondo. La prensa documentó que tras establecer mesas de dialogo entre los sectores al inicio de esta gestión se llegó a ciertos acuerdos entre ellos:

El alcalde de Puebla, Antonio Gali Fayad, anunció que antes del próximo 15 de noviembre serán retirados comerciantes ambulantes de la zona del centro histórico capitalino, luego de haber concertado con ellos, mediante el diálogo, un acuerdo exitoso. Detalló que serán alrededor de 400 los vendedores informales que realizarán su retiro voluntario antes de la temporada navideña (*La Jornada de Oriente*, 2 de octubre de 2014).

Luego de poner en marcha la estrategia de desalojar a los comerciantes de los centros educativos, se procedió con acciones desde estancias legales para alejar el ambulante y la informalidad de los centros de salud. Esta fue la última acción del gobierno municipal frente al fenómeno en la ciudad, tal y como lo documenta una de nuestras fuentes:

La siguiente administración municipal deberá desalojar a los ambulantes que se encuentran vendiendo frente a los diversos hospitales de la ciudad de Puebla, informó el Secretario de Gobernación Municipal, Eduardo Alcántara Montiel (*e-consulta*, 7 de enero de 2014).

Adicionalmente se destaca que

La adición del artículo 191 señala: “Se prohíbe el comercio ambulante o comercio en puesto semifijo en un perímetro de cien metros a la redonda de los centros de salud, clínicas y hospitales de los integrantes del Sistema de Salud Estatal” (E-consulta, 10 de enero de 2014).

Meses después, igual que antaño se presentaron altercados entre comerciantes ambulantes y funcionarios públicos:

La Secretaría de Gobernación municipal remitió al Ministerio Público a nueve vendedores informales por presentar documentos apócrifos y por agredir a los inspectores de la dependencia (E-consulta, 15 de julio de 2014).

La presión por parte de locatarios y del comercio establecido para que se tomaran acciones respecto a la ocupación de espacios públicos por parte del comercio informal continua desde entonces. Esta vez, desde el Consejo de Comerciantes del Centro Histórico y la CANACOPE:

“Desafortunadamente en este nuevo gobierno se dio un importante retorno del comercio informal en el Centro Histórico, en nuestro último conteo contemplamos alrededor de 2 mil 500 informales, cuando anteriormente sólo había de mil a mil 500, dependiendo la fecha”. Juan José Ayala dijo que se apoya la estrategia del ayuntamiento, vía la Secretaria de Gobernación municipal, de reubicar a los ambulantes en los mercados semivaciós y en el programa de mercados rodantes, pero señaló que se necesita actuar de manera pronta para obtener resultados. (E-consulta, 20 de octubre de 2014).

Meses después, da a conocer la perspectiva de desaprobación por parte del sector que representa frente al actuar de la administración:

José Juan Ayala puntualizó que no se ha visto disminución en el número de comerciantes por el contrario “el comercio informal está desbordado” en las calles del Centro Histórico y ello conlleva un obstáculo para que el cierre del año sea económicamente favorable para los comerciantes establecidos. Señaló que esos 300 permisos de los que habló el secretario de Gobernación en nada han disminuido el número de comerciantes informales en las calles del primer cuadro de la ciudad, pues fueron dados a comerciantes “nuevos” (E-consulta, 2 de diciembre de 2014).

En 2015 se lanza una propuesta de reubicación de comerciantes. La idea es rehabilitar casas y albergues para los comerciantes. Al respecto, el secretario de Gobernación Mario Rincón anuncia:

Esta propuesta va de la mano con el plan de reordenamiento, no se tiene plazo para concretar el proyecto, pero sí el compromiso de dar resultados inmediatos. Mario Rincón explicó que el tema del comercio ambulante será tratado de manera integral contando con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo además de la Dirección de Patrimonio Histórico, a cargo de Sergio Vergara (*E-consulta*, 10 de agosto de 2015).

Ante la permanencia de una problemática sin resolver que administración tras administración pone en jaque la gestión pública, los medios de comunicación aumentan en este periodo la cantidad de artículos sobre el comercio ambulante y la mirada hacia el conflicto desde las estancias políticas adquiere gran importancia, por lo que se dan a conocer las siguientes cifras frente al tema:

El Semáforo Económico de la organización “México ¿cómo vamos?”, señala que la entidad poblana se ha posicionado como uno de los lugares a nivel nacional con el mayor crecimiento en informalidad laboral, debido a que, del cuarto trimestre del año 2014 al mismo periodo del 2015, este indicador pasó de 65 por ciento a 68.3 por ciento (*E-consulta*, 12 de octubre de 2016).

Para complementar estos datos, uno de los estudios más recientes sobre informalidad laboral en la ciudad de Puebla, realizado por Liliana Estrada, en el que se realiza un diagnóstico del perfil sociodemográfico de los trabajadores informales, se muestran datos que resulta pertinente tener en cuenta: “[...] de los trabajadores ocupados, aquellos con empleo informal representaban alrededor de 471 mil personas, mientras que aquellos en empleos formales sumaban 401 mil, es decir, 54 y 46 por ciento” (Estrada, 2016, p. 78). Esto indica que el hecho de que más del 50 por ciento de los trabajadores en Puebla se encuentran en el sector informal coloca este fenómeno como un tema ampliamente pertinente a estudiar en este contexto.

Con respecto al accionar gubernamental, cabe destacar que, desde administraciones anteriores, se aplicó la estrategia de reubicar a los comerciantes informales del centro histórico, la zona más problemática, hacia otros sectores como mercados y otros espacios en la periferia de la ciudad. Sin embargo, al descubrir la falta de clientela e infraestructura necesaria para llevar a cabo la actividad, los comerciantes abandonaron constantemente los lugares asignados para volver a ocupar las calles prohibidas por la administración. Lo cual da lugar a una estrategia fallida que se presentó como innovadora e integral.

Adicionalmente, el hecho de que para abordar el tema del comercio informal se disponga de instituciones públicas y no haya participación de los otros actores, sugiere que existió una deficiencia desde la perspectiva de gobernanza. En consecuencia, es posible afirmar que en la administración de Gali buscó una negociación, pero esta fue excluyente de algunos actores directamente involucrados en la problemática, por lo cual tuvo una gobernanza media, según las propuestas dadas a conocer públicamente y la disponibilidad de voluntad política para resolver el conflicto.

Para concluir este apartado, se presenta a continuación una tabla que sintetiza el análisis realizado hasta ahora.

Tabla 9. Gobernanza en la gestión municipal en el municipio de Puebla

PERIODO DE GOBIERNO	PRESIDENTE MUNICIPAL	PARTIDO POLÍTICO	GRADO DE GOBERNABILIDAD
1999-2002	Mario Marín Torres	PRI	Gobernanza baja Conflictos violentos Negociaciones excluyentes
2002-2005	Luis Eduardo Paredes Moctezuma	PAN	No Gobernanza Agudización de los conflictos violentos Negociación nula
2005-2008	Enrique Doger Guerrero	PRI	Aumento progresivo de la problemática y falta de soluciones efectivas
2008-2011	Blanca Alcalá	PRI	Gobernanza baja Negociación excluyente y sin continuidad
2011-2014	Eduardo Rivera Pérez	PAN	Gobernanza baja Negociación excluyente Aumento del conflicto y el descontento popular
2014-2017	José Antonio Gali Fayad	PAN	Gobernanza media Negociación incluyente Falta de seguimiento y apoyo a las estrategias propuestas

Elaboración propia

Donde se muestra que, durante las 6 administraciones municipales estudiadas, predominan propuestas y políticas de acción coyunturales, el incumplimiento de los acuerdos de las partes y el favorecimiento a las empresas privadas. Se observa que uno de los principales elementos para la existencia de una gobernanza en red de manera eficaz como es la concertación no se ha dado, pues los espacios de diálogo entre los actores en disputa fueron mínimos. Por lo tanto, la problemática ha venido aumentando con los años a tal punto de convertirse en un tema altamente complejo para el ordenamiento territorial y el desarrollo de oportunidades laborales formales para la población en general.

También resulta interesante analizar la complejidad de las estrategias políticas en torno a la fuerza de la movilización social y el acaparamiento de estas por parte de los partidos políticos, típico en otros contextos, y que se manifiesta en este caso como una práctica común del corporativismo a la cual la movilización de vendedores ambulantes y semifijos, por un lado, y de locatarios por otro, no fue ajena. En este sentido, cabe resaltar el carácter de independencia que mostraron algunos sectores del movimiento, aspecto que reafirma el sentido de su lucha.

A partir del periodo descrito, en las candidaturas municipales se ha tratado el comercio informal como tema de agenda pública, en un sentido coyuntural, con la intención de obtener clientela política, a lo cual parte del sector accede sin obtener soluciones reales. Por lo tanto, ante la desconfianza que se ha generado debido a las soluciones inmediatistas de parte del Estado, como se evidencia en las investigaciones históricas, muchas de las organizaciones se han mantenido en su carácter independiente, lo cual ha contribuido al reconocimiento de una fuerza política importante con capacidad de hacer presión, exigir espacios de diálogo en los cuales establecer acuerdos y abrir vías democráticas para la búsqueda de alternativas para la regulación del comercio en el espacio público en la ciudad.

Asimismo, es posible dar cuenta de la forma en que ciertos espacios en la ciudad comienzan a ser puntos clave para el desarrollo del sector turístico, industrial e inmobiliario, sinónimos de crecimiento y desarrollo de la ciudad desde la visión institucional, pero de afectación, desplazamiento y desarraigo para el sector popular de la población.

En este sentido, el cambio de uso en el suelo también tiene consecuencias en el imaginario colectivo, así como la forma en que el conflicto se presenta en medios de comunicación. En palabras de Juárez: “La actividad comercial en general no está aislada de una conciencia de identidad conformada a lo largo del tiempo y de generación en generación, los imaginarios

y la identificación colectiva que conforma el comercio es un importante impulso por el cual el comerciante se identifica con su actividad” (Juárez, 2016, p. 71). Esto se tratará con mayor profundidad en el inciso siguiente, donde se destaca la perspectiva de comerciantes ambulantes sobre la ocupación del espacio público, la importancia e implicaciones de la organización social y su lucha por la defensa de su forma de trabajo.

### 3.3. La lucha de los ambulantes: el caso de la Unión Popular de Vendedores Ambulantes 28 de Octubre

Un dato que el trabajo de campo y las entrevistas nos permitió reconocer es que los integrantes de la UPVA 28 de Octubre no se identifican con la categoría de comercio informal sino con la de “comercio popular”. Al indagar al respecto, se obtiene lo siguiente:

*No precisamente nosotros, sino el mismo Estado así nos cataloga: como gente informal, o sea para ellos no somos trabajadores formales. Y nos dicen eso porque para ellos no generamos riqueza. Quien genera la riqueza es el trabajador formal. Por ejemplo, tu trabajas para una empresa y les generas riquezas a los dueños de la empresa. Yo no trabajo para ninguna empresa y no les genero nada. Por eso dicen que andamos en la informalidad. Eso es lo que piensa el Estado, eso es lo que piensa la clase dominante. Nosotros le decimos que es correcto. Nosotros no les generamos riqueza a ellos, generamos riqueza a quienes trabajan y viven a nuestro alrededor. Cuando nosotros trabajamos en este mercado producimos riqueza para nosotros mismos, para que nuestros hijos estén un poco mejor de lo que yo estuve o de lo que está el hijo de algún obrero general.*

*Y nos identificamos con el comercio popular. Aquí a este mercado, no nos vienen a consumir las mujeres de nuestros diputados, ni las mujeres de los senadores, no viene la esposa del gobernador a comprarnos, mucha de esa gente se va a Angelópolis, se va a esas grandes cadenas comerciales donde entran de lujo. ¿Quiénes son los que nos compran? Nos compra la familia del obrero, el ama de casa que es esposa del albañil, ellos son los que vienen todos los*

*días por eso nosotros ejercemos el comercio popular, porque es la gente popular la que nos viene a comprar. Por eso decidimos cambiar de ser comercio informal a ser comercio popular” (Daniel Hernández, entrevista, noviembre, 2020).*

Esas palabras muestran una clara posición de clase que desde su actividad laboral representa toda una complejidad respecto a la manera en que se construye una identidad compartida respecto a la distancia que existe en los medios que cada quien posee para adquirir ciertos productos y frecuentar ciertos lugares. En este sentido, el hecho de ofertar productos básicos a precios económicos sugiere que su giro comercial está dirigido a un público con el cual ellos mismos se sienten identificados.

Asimismo, la red internacional WIEGO (Red de Mujeres en Empleo Informal Globalizando y Organizando), conformada en su mayoría por mujeres comerciantes ambulantes y con puestos semifijos en diferentes ciudades del mundo, analiza el fenómeno y lucha por promover leyes que protejan esta actividad laboral. En sus estudios brindan una perspectiva que coincide en este sentido con las palabras de los participantes de la presente investigación. Al definir el comercio informal en el espacio público, desde la red se afirma que:

Los vendedores ambulantes son un componente integral de las economías urbanas alrededor del mundo. Como distribuidores de mercancías y servicios asequibles, estos trabajadores proporcionan a los consumidores opciones convenientes y accesibles de comercio minorista y forman una parte vital de la vida económica y social de una ciudad. La venta ambulante como ocupación ha existido por cientos de años (WIEGO, 2015).

Esta perspectiva coincide con las palabras de otro comerciante quien, al preguntarle sobre la manera en que él ve el espacio público, el sentido de su actividad laboral y activismo nos comparte que:

*En el marco de la lucha de clases, nosotros como organización representamos a los vendedores, el gobierno representa a la clase dominante, a los grandes capitalistas. Como consecuencia de la situación en los campos, muchas personas tienen que migrar a la ciudad y se unen a los compañeros, pero es una manera honesta de poder sobrevivir. [...] El espacio público lo vemos como una fuente de trabajo, en la cual se puede ofertar los recursos para bien al pueblo a precios más económicos (Raúl Ronquillo, entrevista, noviembre, 2020).*

Para continuar dando cuenta de la perspectiva de los comerciantes y de la organización que representan, también resulta importante considerar las acciones llevadas a cabo que, como formas de cohesión social, permiten a la organización mantenerse como fuente de su lucha. Dentro de las estrategias que se manejan desde la organización, Rosa López y Rita Amador nos ofrece un recuento:

*A lo que luchamos, es que tenemos cómo salir adelante tras las repercusiones de los desalojos y demás ataques externos. Por decir, nosotros en las movilizaciones, en el volanteo, desde difusión virtual, difusión por escrito y en movilizaciones es que le exigimos al gobierno que respete nuestras áreas. Porque nosotros somos vendedores, que nuestra necesidad es tener un lugar donde trabajar” (Rosa López, entrevista, noviembre, 2020).*

*Para nosotros la 28 de Octubre es nuestra arma de lucha, o sea, es con lo que nos defendemos entonces, por eso todos los compañeros deben saber en qué está involucrada la organización. Se les comisiona, a cada asamblea que convoca o a la que participa la organización, aparte de los dirigentes van los integrantes de la organización. De igual manera, la toma de decisiones también tiene ese carácter participativo, cualquier información se plantea en las asambleas a las bases, se consulta y es la decisión de la mayoría la que define las cuestiones (Rita Amador, entrevista, noviembre, 2020).*

Uno de los elementos que con mayor frecuencia surgen en los estudios de problemáticas sociales, es el origen de estas, los causales que propician los escenarios del conflicto.

También en esta investigación se dio cuenta en apartados anteriores de las causas desde distintas perspectivas teóricas del comercio informal en el espacio público. De manera espontánea, varios de nuestros informantes se refirieron al tema y a continuación se presentan algunos fragmentos que dan cuenta de su perspectiva:

*El comercio en las calles existe básicamente por falta de empleos, por empleos mal pagados, hasta estudiantes universitarios acuden al comercio popular al no encontrar otra opción de trabajo (Rosa López, entrevista, noviembre, 2020).*

*Puebla es un lugar de paso. Mucha gente viene del sureste e irremediamente tiene que pasar por aquí para llegar a las grandes ciudades del norte, aunque sea el Distrito Federal. Algunos vienen de Chiapas, otros más del sur, hasta de Centroamérica para llegar al Norte. Su sueño dorado es llegar a Estados Unidos, pero mucha de esa gente se ha quedado acá en Puebla, algunas de esas gentes caen en el vicio del alcoholismo o la drogadicción, chavitos, adultos hay muchos de ellos en las calles, en los escuadrones de la muerte. No lograron su sueño dorado, se quedaron aquí. Algunas muchachitas cayeron en las garras de la prostitución, a algunas la necesidad las llevo a venderse y las vemos en las calles del centro histórico, no todas en las calles, pero hay este tipo de negocios informales. Los que corrieron con mayor suerte tuvieron la opción del comercio popular y se pusieron a vender dulces, al final de cuentas con la mentalidad de comerciantes y esa alternativa a esa gente le funciona. Así se han mantenido y han mantenido a sus hijos... La vida es muy diferente cuando hay una alternativa (Daniel Hernández, entrevista, noviembre, 2020).*

En este sentido, recurrir al comercio informal es un acto de resistencia frente a la necesidad de sobrevivir en un contexto de pocas oportunidades laborales y alta competitividad del mundo globalizado actual. Asimismo, la capacidad de organización social tiene como objetivo defender en colectivo su derecho al trabajo informal como alternativa y la apropiación del espacio público rentable en su actividad laboral.

El punto de vista de uno de los actores involucrados en la problemática al referirse al tema de la gobernanza como un enfoque en el que la gobernabilidad está basada en la búsqueda del equilibrio teniendo en cuenta las demandas de los diferentes sectores en cuestión. Como se observa, de manera histórica, los diferentes niveles de gobierno han tenido dificultades para concertar soluciones efectivas. Una de las causas de esto es la falta de voluntad política para atender las propuestas de los comerciantes informales, esto lo da a conocer uno de los entrevistados:

*Todo eso que dicen los empresarios en medios de comunicación lo reivindica el gobierno. En los hechos parece que están para apoyarlos a ellos y no al pueblo. Aprovecho para manifestar que de todas las demandas que tenemos no nos han resuelto ninguna. Nos reciben, nos dan café, son corteses, pero no nos resuelven nada, a pesar de las campañas que ha hecho el gobierno federal, estatal y municipal. Nosotros en la organización tenemos una comisión dedicada al estudio de los espacios públicos para hacer mediación con las autoridades del municipio. No obstante, vemos mucha falta de voluntad, de alternativas y de solución por parte del gobierno. Nosotros tenemos varios proyectos que le hemos presentado, somos oídos, pero no somos escuchados. (Raúl Ronquillo, entrevista, noviembre, 2020).*

Finalmente, es necesario destacar la importancia que se le ha dado en la presente investigación a las palabras de quienes en su experiencia tienen un amplio conocimiento acerca de la forma en que cotidianamente se configura el espacio público y se construyen como sujetos políticos con un posicionamiento independiente a través de la organización social. Esto bajo un enfoque metodológico cualitativo que pretende apartarse de los estudios urbanísticos tradicionales, sin dejar de tener en cuenta la visión institucional sobre las problemáticas sociales urbanas.

### 3.4. La lucha por el espacio público: una problemática de contrastes

Los actores que se encuentran involucrados en un fenómeno como el que nos propusimos analizar en esta investigación, tienen ciertos intereses comunes y se unen con el fin de obtener un beneficio colectivo. La unión como organización social de los vendedores ambulantes y semifijos ha sido una estrategia para salvaguardar la estabilidad del sustento diario. Al tener un respaldo como colectivo tienen mayores posibilidades de negociar beneficios con los funcionarios públicos que si actúan de forma individual.

Asimismo, los actores en su conjunto de manera interna acuerdan y acuden a los recursos (normativos, financieros, técnicos o estratégicos) que sean necesarios para tener un resultado positivo en la negociación entre las partes. A partir de esto se trae a colación la propuesta de Cerillo, por resultar acertada para el fin de esta investigación: “Al analizar los actores de las redes es necesario conocer cuáles son sus recursos, cuál es su consistencia (nivel de representatividad de cada uno de los intereses en juego), cuál es la información de que disponen y cuáles son sus estrategias” (Cerillo, 2005, p. 27).

Un análisis de este tipo nos permitirá sistematizar la información aportada hasta ahora y brindar un diagnóstico más preciso de la situación actual del comercio informal en el espacio público.

Considérese en primer lugar el siguiente gráfico para identificar a los actores involucrados en la problemática en cuestión.

Gráfica 7. Actores involucrados en el comercio informal



Veamos ahora la siguiente caracterización de los actores identificados en el caso de Puebla, en el que se detallan las características de su accionar y las implicaciones que tienen sus objetivos e intereses colectivos.

Tabla 10. Caracterización de los actores en conflicto en Puebla

SECTOR	ACTOR	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	INTERACCION EN EL CONFLICTO
Sector público (instituciones gubernamentales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria de Gobernación</li> <li>• Secretaria municipal</li> <li>• Dirección de Desarrollo</li> <li>• Político</li> <li>• Departamento de Vía Pública</li> <li>• Departamento de Concertación de Espacios Públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular el uso de espacios públicos en la ciudad</li> <li>• Toma de decisiones respecto al ordenamiento territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer el código Reglamentario para el Municipio De Puebla</li> <li>• Negociar con las distintas organizaciones de comerciantes informales los espacios destinados para su ocupación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El nivel de poder es alto debido a la capacidad de toma de decisiones</li> <li>• La reacción frente a los conflictos por el espacio público es de intermitencia en su reacción</li> <li>• Hay relaciones conflictivas con los comerciantes informales al aplicar la reglamentación autorizando desalojos, decomisos y ejecutando acciones de persecución política a líderes de organizaciones sociales.</li> <li>• Hay relaciones de negociación y de tensión con el sector privado, principalmente instituciones representantes de locatarios que constantemente exigen soluciones para la disminución de comerciantes informales en el espacio público.</li> </ul>
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara Nacional de Comercio en Pequeño (CANACOPE)</li> <li>• Cámara Nacional de Comercio (Canaco)</li> <li>• Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)</li> <li>• Consejo de Comerciantes del Centro Histórico</li> <li>• (CCCH)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender los intereses de empresarios y pequeños locatarios de negocios establecidos en la ciudad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar alianzas con el sector público</li> <li>• Hacer presión a las entidades encargadas de la regulación del uso del espacio público para la aplicación de medidas que desplacen a los comerciantes informales de las calles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El nivel de poder es alto debido a las influencias que manejan</li> <li>• Su relación con los entes gubernamentales es de cooperación, aunque constantemente en medios de comunicación manifiestan exigencias frente a su inacción para solucionar las problemáticas de uso del espacio público.</li> <li>• Su relación con comerciantes informales es conflictiva, pues desde su perspectiva existe competencia desleal.</li> <li>• Su relación con los consumidores es de dependencia</li> </ul>

Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unión popular de vendedores ambulantes 28 de Octubre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender el derecho al trabajo en el espacio público</li> <li>• Mantener activos los espacios destinados para la comercialización de sus productos</li> <li>• Buscar la estabilidad laboral de los integrantes de la organización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociar con las distintas organizaciones de comerciantes informales los espacios destinados para su ocupación</li> <li>• Realización constante de asambleas entre integrantes</li> <li>• Movilización por el respeto a los acuerdos y sus derechos</li> <li>• Instalación de mercados de abastos previa negociación con gobiernos municipales con el fin de conservar sus lugares de trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El nivel de jerarquización de su poder es medio, debido al número de integrantes de la organización y su nivel de cohesión social</li> <li>• Su relación con los entes gubernamentales es conflictiva y en ocasiones de negociación, pues se persiguen objetivos distintos</li> <li>• Su relación con los consumidores es de dependencia</li> </ul>
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumidores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar la compra de sus artículos básicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparar precio y calidad en los productos que adquieren para su ahorro</li> <li>• Acudir a lugares de alta comercialización de productos de diversos usos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El nivel de su poder es medio ya que este actor no interviene en la toma de decisiones respecto al uso del espacio público. Sin embargo, al ser consumidor, es fundamental su aporte para el sustento de los comerciantes informales</li> <li>• Su accionar permite evidenciar que la relación con el conflicto es a favor de los comerciantes informales en el espacio público</li> </ul>
Institución no gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medios de Comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar a conocer los sucesos de interés público</li> <li>• Generar espacios de debate y declaraciones públicas para el conocimiento de la evolución de las problemáticas sociales de la actualidad y las respuestas gubernamentales al respecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indagar y comunicar la perspectiva de cada uno de los actores involucrados en los asuntos públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El nivel de su poder es medio ya que, si bien no interviene en la toma de decisiones respecto al uso del espacio público, la actividad de comunicar a la sociedad civil los conflictos que se suscitan en torno al tema influye de manera directa en las acciones de los consumidores. Adicionalmente es necesario indicar que, al ser empresas, estas se prestan para estar a favor o en contra de ciertos grupos que puedan apoyar sus intereses</li> </ul>

Elaboración propia

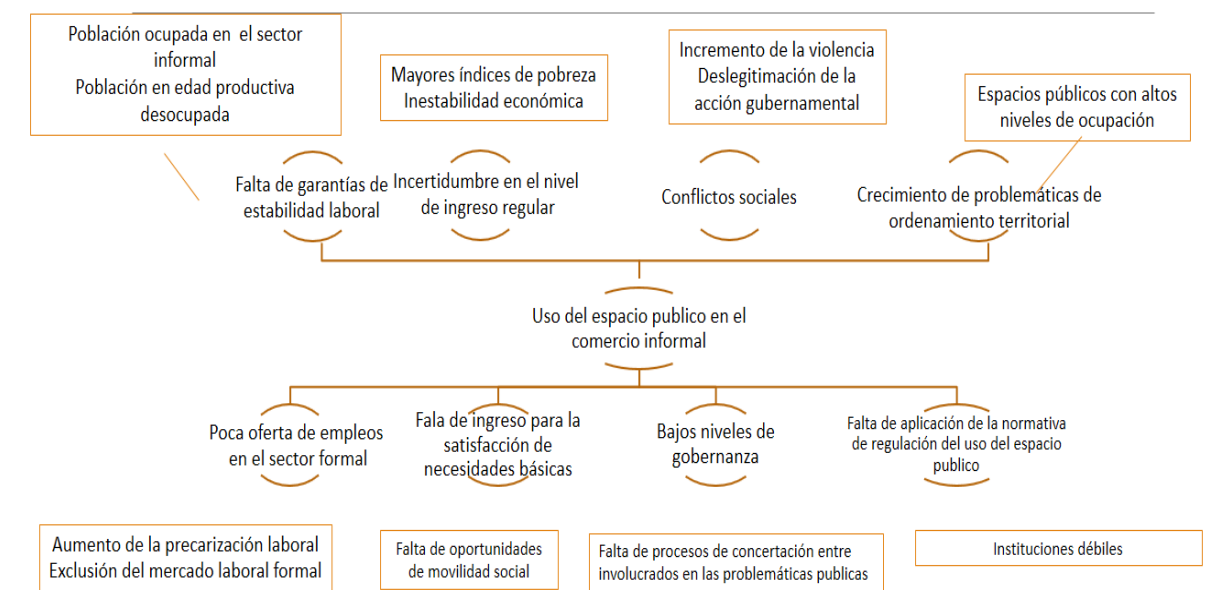
Finalmente, presento a continuación un árbol de problemas en el cual se insertan las múltiples causas que desde el ámbito académico y práctico se han identificado en el desarrollo de la presente investigación, así como las consecuencias que ha provocado la evolución del fenómeno en la ciudad. Esto desde cuatro dimensiones de análisis a partir de las cuales sería posible trabajar para generar propuestas integrales que contribuyan al disminuir los conflictos sociales derivados del comercio informal en el espacio público para el mejoramiento de la calidad de los trabajadores y de las condiciones territoriales urbanas:

1. Dimensión laboral: la falta de empleos formales accesibles para gran parte de la población ha provocado que no exista una disminución en las contrataciones, que las personas busquen la independencia o se vean obligadas a ser subcontratadas de manera informal. Por otro lado, la precarización laboral, los salarios bajos y la falta de garantías en el cubrimiento de las prestaciones sociales para los trabajadores son aspectos que contribuyen a la inestabilidad laboral, lo cual ha generado población en edad productiva desocupada y población ocupada en el sector informal.
2. Dimensión económica: la falta de un ingreso estable pone en riesgo la satisfacción de necesidades básicas de las personas que no cuentan con un trabajo formal. Esto genera que no se garantice el acceso a vivienda digna, educación y salud de manera efectiva, pues con la privatización de la vida en la actualidad, estos tres conceptos se alejan cada vez más de ser derechos para convertirse en servicios. Como consecuencia, cada vez existen menos oportunidades de movilidad social para las personas con menos recursos, inestabilidad económica en los hogares y por tanto, mayores índices de pobreza en el país.

3. Dimensión sociopolítica: Los bajos niveles de gobernanza, como se evidenció aquí se ven representados en falta de propuestas emitidas en la gestión gubernamental para la creación de procesos de concertación entre los involucrados en las problemáticas públicas. Esto provoca conflictos sociales en los que la población resulta afectada, pues genera un incremento en las practicas violentas entre las partes. Finalmente, cabe destacar que la falta de gobernanza tiene como consecuencia la deslegitimación de la acción gubernamental.
  
4. Dimensión territorial: las afectaciones del orden en el espacio público también se encuentran relacionadas con la falta de voluntad política y el debilitamiento de las instituciones gubernamentales encargadas de garantizar el bienestar de la ciudadanía. En este sentido, la falta de aplicación de la normativa que reglamenta el uso del espacio público ha generado que existan problemáticas altamente complejas y que, con el tiempo, ante la falta de soluciones, se agudice la situación, como en el caso del incremento del comercio informal en el espacio público en la ciudad.

Una representación gráfica de los aspectos puntualizados en esta parte puede verse en el siguiente árbol de problemas

Gráfica 8. Árbol de problemas, causas y consecuencias del uso del espacio público en el comercio informal



Elaboración propia

## CONCLUSIONES

Las estrategias de acción de cada uno de los involucrados en el conflicto son diversas. Desde el sector público, representado por instituciones gubernamentales, se han decretado normativas de control respecto al uso del espacio y con estas se desarrollan operativos de desalojo de forma impositiva y negociada; se han promovido cambios de uso y valor del suelo, propiciando giros comerciales hacia el sector turístico, empresarial e inmobiliario; se han llevado a cabo proyectos de descentralización comercial creando nuevos centros de abastos, mercados y tianguis móviles.

Como se describió en el análisis histórico sobre la evolución de la respuesta institucional ante la problemática, durante los sesenta años examinados la mayoría de las administraciones no han generado propuestas eficaces que conlleven a una solución del conflicto en el espacio urbano de la ciudad de Puebla. Por el contrario, se han movido mediante estrategias coyunturales, represión y violencia, lo cual da cuenta de una baja capacidad de mediación y gobernanza. Sin embargo, se destaca que durante la década de los ochenta se generó una negociación importante que dio lugar a la creación de mercados de apoyo, las centrales de abastos y autobuses, que logró la descentralización comercial en la ciudad y la posibilidad de que gran cantidad de comerciantes ambulantes y semifijos contaran con un lugar estable para instalarse en los mercados, formalizando así su actividad como locatarios.

Asimismo, la represión y los intentos de fragmentación de la organización social por parte de los gobiernos ha sido una estrategia constante desde la conformación de esta. Por diversos medios, la organización analizada en esta investigación ha dado a conocer a la opinión pública la emergencia de grupos de choque, amenazas, persecución política y encarcelamiento de sus líderes.

Desde el sector privado, empresarios pequeños y propietarios de locales sobretodo en el Centro Histórico de la ciudad, optaron por asociarse con el fin de hacer frente a la problemática de la competencia que representan los comerciantes informales en las calles. Ejercen presión a las entidades gubernamentales para que actúen en pro de la disminución de los comerciantes ambulantes y semifijos; continuamente dan a conocer ante la opinión pública su descontento frente a la labor de quienes consideran su competencia y el apoyo a la administración cuando hace efectivas sus promesas de desalojo a los mismos.

Al sector privado también pertenecen empresarios de grandes cadenas de supermercados, negocios inmobiliarios residenciales y turísticos que también hacen parte de la disputa por el espacio en la ciudad, pues al insertarse en el giro comercial, participan en la transformación del uso y el valor del suelo, lo cual hace eco en el imaginario cultural y estético del espacio urbano, ello bajo la puesta en marcha de grandes proyectos gubernamentales de ordenamiento de la ciudad en los cuales también participa el sector público y genera desplazamiento de cierta población, con frecuencia aquella de bajos recursos económicos. En otras palabras, al analizar históricamente la configuración del espacio urbano, es posible dar cuenta que la gentrificación es un fenómeno que se encuentra vinculado a la lucha por el espacio público y en el cual el comercio informal con frecuencia se ve afectado.

Los medios de comunicación, además de ser una fuente de recolección de información importante en este estudio, también es considerado como un actor inmerso en la problemática. Pues al tener la potestad de presentar los hechos del cotidiano a la ciudadanía e ir realizando el cubrimiento de la disputa, se ve involucrado al presentar la lucha por el espacio como una problemática de orden público. Sus estrategias han estado orientadas a la realización de entrevistas a líderes de los sectores en cuestión con el fin de presentar la perspectiva de estos.

Como los medios de comunicación, en este análisis se destaca también la participación de otro actor que no es precisamente directa. Sin embargo, es una de las razones por las cuales continúa existiendo el comercio informal. Ese actor es la ciudadanía en general que desde su posicionamiento económico y su gusto personal acude a realizar sus compras, ya sea con comerciantes informales o en negocios establecidos. La relación que existe entre comerciantes y compradores es de dependencia, pues por principio básico sin uno no puede darse el otro, es por ello por lo que se concluye que el comercio informal en espacios públicos es propiciado en gran medida por la ciudadanía que acude a ellos debido a la oferta que tienen.

Otro de los actores involucrados en el fenómeno son las organizaciones de vendedores ambulantes y semifijos que, tras los continuos intentos de las administraciones públicas de desalojo por medio de la fuerza, optaron por organizarse para enfrentar y negociar con el poder central. Convirtiéndose así en un proyecto de lucha por el derecho al trabajo y la defensa de los derechos de oposición política.

También resulta necesario mencionar que el clientelismo político ha sido en algunas de estas organizaciones una estrategia de acción para garantizar un lugar en el espacio público para el ejercicio de su actividad laboral. Esta dinámica en la cual las organizaciones optan por distintas estrategias genera roces entre ellas debido a la distancia del sentido ideológico de su accionar político, en el cual unas organizaciones buscan posicionarse como independientes de los gobiernos, y otras crean alianzas partidistas para obtener beneficios. Sin embargo, todas usan la manifestación social por medio de marchas y protestas, generan elementos identitarios como logos y consignas, realizan difusión política en medios alternativos, realizan asambleas entre otras acciones de cohesión social. Estas dinámicas generan un juego de relaciones de poder internas que vale la pena profundizar en un estudio posterior.

El análisis realizado en términos de gestión pública arroja que, tras décadas en las cuales se ha incrementado el uso del espacio público en el comercio informal, las administraciones municipales y estatales no han logrado establecer espacios permanentes de negociación en los cuales cada sector tenga la oportunidad de presentar su perspectiva frente a la disputa por el espacio público, las propuestas para la dignificación del trabajo y la posible formalización de este. Todo ello conlleva a generar un diagnóstico según el cual desde la década de los sesenta la gobernanza ha sido baja con un aumento de los conflictos entre actores que oscila entre la violencia y la mediación, con soluciones coyunturales y posicionamientos políticos diversos.

Asimismo, frente a la indagación respecto a las diferencias de gestión pública en los partidos que representa la administración municipal y su capacidad de gobernanza, es posible afirmar que no existe una diferencia que destaque la voluntad política en cabeza de algún partido en particular. Sin embargo, si es posible identificar que el proyecto de modernización que generó un ordenamiento territorial particular en torno al giro industrial y turístico, así como el desarrollo de la zona de Angelópolis fue una línea trazada por el partido político del PRI, que se llevó a cabo tras varias administraciones lideradas por este.

Por otro lado, uno de los objetivos de la presente investigación fue dar cuenta de la perspectiva de los comerciantes informales como actores configuradores del espacio urbano, quienes en su práctica cotidiana desafían la normatividad respecto al uso del espacio público asumiendo este como su lugar de trabajo. En el estudio de caso con una de las organizaciones sociales con mayor recorrido histórico en la ciudad y un intenso activismo político, es posible identificar que la organización nace como un medio de lucha por conservar el medio de trabajo y garantizar la subsistencia económica de los hogares de los comerciantes informales.

También se logró identificar que la organización social surge a partir de la necesidad de encontrar apoyo frente al actuar autoritario del poder central en grupos sociales de defensa de derechos humanos en un contexto de democratización política a nivel nacional e internacional, de emergencia de grupos de oposición en los cuales encontró apoyo, de allí que tuviera tal repercusión y trascendencia.

Adicionalmente, involucrarse como investigadora en los lugares de trabajo de los comerciantes, a través de compras, conversaciones espontáneas y entrevistas también contribuyeron a comprender que, en el proceso de la lucha por el espacio, se van creando redes identitarias en las cuales la convivencia diaria les lleva a una apropiación de los espacios que se convierten en territorios. Así, su lugar de trabajo se convierte en un segundo hogar, a través del cual logran satisfacer sus necesidades básicas y sus compañeros comerciantes son una segunda familia con los cuales establecen vínculos de complicidad y solidaridad estrechos.

En concordancia con lo anterior, que el movimiento representado por comerciantes informales tomara tal fuerza desde sus inicios, contribuyó en gran medida a que se mantuviera en el tiempo y generara en cada uno de los integrantes un sentimiento de arraigo, lealtad y solidaridad, elementos fundamentales de cohesión en una organización social para mantenerse en el tiempo a pesar de los problemas internos y externos. La realización constante de asambleas que busca la reafirmación identitaria y la formación ideológica de los integrantes de la organización permite que exista una comunicación continua entre los líderes y las bases de la organización, promoviendo así la existencia de espacios participativos y cierto carácter de horizontalidad en los procesos, aunque exista el reconocimiento de una estructura burocrática interna.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. (2011), “Gobernanza y gestión pública” México, FCE.

Altman, D. (2009), “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, vol. 18, núm. 35, FLACSO, pp. 11-24.

Arendt, H. (1993), *La condición humana*, Madrid, Paidós.

Borja, J. y Z. Muxi (2001), “Centros y espacios públicos como oportunidades”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, vol. 9, núm. 19, FLACSO, pp. 115-130.

Arellanes, P.E. (2014), “Reseña del libro: Los senderos tortuosos de América Latina”, *Bajo el Volcán*, México, vol. 15, núm. 23, septiembre 2015-febrero 2015, BUAP, pp. 203-208.

Cansino, C. (2010), *La revuelta silenciosa. Democracia, espacio público y ciudadanía en América Latina*, México, BUAP

Castells, M. (1977), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.

Castells, M. (1997), *La era de la información*, vol. 1, *Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza.

Castells, M. (2014), “El espacio y los movimientos sociales en red”, *Ciencia*, México, vol. 65, núm 4, Academia Mexicana de las Ciencias, pp. 11-18.

Castillo, J. (1984), “Posición de los asesores de la organización popular de vendedores ambulantes 28 de Octubre en relación con el proyecto de remodelación del mercado La Victoria, presentado por las autoridades municipales”, en E. Tovar, E. (coord.) *La lucha de los vendedores ambulantes*, México, DIAU-ICUAP (Cuadernos de debate sobre problemas urbanos), pp. 1-18

Castillo, J. (1994), “Puebla”, en P. González y J. Cadena (coords.), *La República Mexicana: modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, pp. 191-200.

Castillo, J. y R. Contreras (1984), “Intervención Estatal en torno al comercio ambulante y semifijo”, en E. Tovar (coord.), *La lucha de los vendedores ambulantes*, México, DIAU-ICUAP (Cuadernos de debate sobre problemas urbanos), pp. 175-1890.

Cerillo, A. (2005), *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

CNEPDS (2018), *Informe anual*, México.

Crossa, V. (2018), *Luchando por un espacio en la Ciudad de México. Comerciantes ambulantes y espacio público urbano*, México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, Colegio de México.

DANE (2009), *Metodología de Informalidad. Gran encuesta integrada de hogares*, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

De Certau, M. (1990), *La invención de lo cotidiano. Artes de hacer*. México, UIA/ITESO.

Delgado, M. (2011), *El espacio público como ideología*, Madrid, Los libros de la catarata.

Feige, E. (1990), “Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach”, *World Development*, vol 18, núm. 7, pp. 5-19.

Figueroa Ibarra, C., G. Lo Brutto y O. Moreno (2014), “México, su larga y tortuosa transición política”, *Periferias, Revista de Ciencias Sociales*, México, vol. 23, núm. 22, primer semestre pp. 147-172.

Guber, R. (2004), *Metodología, campo y reflexividad*, Madrid, Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación.

Habermas, J. (1994), *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Gustavo Gilli.

Habermas, J. (1998), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.

Hart, K. (1973) Hart, Keith. (1973), “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”, *Journal of Modern African Studies*, vol. 11, núm. 1, pp. 61-89.

Harvey, D. (2007), *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal.

Harvey, D. (2013), *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la renovación urbana*, Madrid, Akal.

Lefebvre, H. (1974), *La producción del espacio*, México, Siglo XXI.

Lezama, J. (2005), *Teoría social, espacio y ciudad*, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano-El Colegio de México.

Lomnitz, L. (1975), *¿Cómo sobreviven los marginados?*, México, Siglo XXI.

Marshall, C. y G. Rossman, G. (2010), *Designing Qualitative Research*, Londres, Sage.

Meneses, R. (2013), *Litigios por el espacio*, México, CIDE.

OIT (2013), *Mujeres y hombres en la economía informal. Un panorama estadístico*, Ginebra, OIT.

O'Toole, L. (2005), *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*, Baltimore The Johns Hopkins University Press.

Peters, G. y J. Pierre (2005), “¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública”, en A. Cerillo (coord.), *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 31-50.

Prats, J. (2005) “Modos de gobernación de las sociedades globales”, en A. Cerillo (coord.), *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 145-170.

Portes, A y W. Haller (2004), *La economía informal*, Santiago de Chile, ONU.

Quiroz, A; (2006), *Las luchas políticas en Puebla, 1961-1981*, México, BUAP.

Rabotnikof, N. (2011), *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM.

Rhodes, R (2005), “La nueva gobernanza. Gobernar sin gobierno”, en A. Cerillo (coord.), *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 89-101.

Rodríguez, F. y E. Cordero (2016), *Usos rivales del espacio público en la economía informal del área central de la ciudad de Puebla*. México, BUAP (Ensayos sobre la economía informal).

Rustow, D. (1962), *Political Development: The Vanishing Dream of Stability*, Aid Digest.

Sánchez, J.J. (2012), “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)”, en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno, *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI. Reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM.

Santos, M. (2009), “El espacio como instancia social”, *Geografía, Sociedad y Espacio*, Bogotá, vol. 12, núm. 1, Universidad Nacional de Colombia, pp. 11-28.

Sassen, S. (2007), *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz.

Sierra, F. (1999), “Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social”, en J. Galindo Cáceres (coord.), *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, México, Pearson.

Smith, N. (2015), *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Tilly C. y L. Wood, L (2010), *Los movimientos sociales 1968-2008. Desde sus orígenes a Facebook*, Barcelona, Crítica.

Vásquez, A. (2014), “Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana”, *Estudios Políticos*, México, núm 42, UNAM, pp. 218-241.

Vela, F. (2001), “Un acto metodológico básico de UGH la investigación social: la entrevista cualitativa”, en M.L. Terrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, Miguel Ángel Porrúa/FLACSO, pp. 181-200.

Wallerstein, I. (2005), *La crisis estructural del capitalismo*, México, Contrahistorias.

Ziccardi, A. (2000), “Las ciudades y la cuestión social”, en A. Ziccardi (coord.), *Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, México, CLACSO/FLACSO/UNAM.