

Fuera del huacal, aún en la calle

El comercio y el espacio público en el centro de la ciudad

Antonio Azuela*

Durante los últimos meses, el tema de los vendedores mal llamados "ambulantes"¹ ha ocupado un lugar predominante en los medios de comunicación. Para la mayor parte de quienes venden o compran en la calle, esta actividad no tiene nada de particular; la nuestra es una cultura "placera".² Sin embargo, en la esfera pública la cuestión aparece como un serio problema. Y es que efectivamente existe un número creciente de conflictos en torno al uso de la calle para vender y comprar. Los comerciantes "establecidos" (es decir, establecidos en predios de propiedad privada) siempre han visto a los tianguistas como competidores "desleales", pero últimamente han desplegado una ofensiva sin precedentes para lograr su erradicación.

También entre las organizaciones que agrupan a los "vendedores en vía pública" hay problemas, y aumentan los enfrentamientos por el control de las calles más concurridas. En los últimos meses, se han recrudecido las "ocupaciones" de vendedores agrupados en una organización sobre calles que habían venido siendo controladas por otra.

Además, la relación cotidiana entre los propios vendedores y las autoridades parece haber quedado fuera de control. Ya no es extraño escuchar a los (reales o supuestos) representantes de aquéllos decir que son "víctimas de la extorsión y robo por parte de inspectores de Vía Pública y por líderes deshonestos que aprovechan la condición de humildad y desinformación de que somos objeto".³

Al mismo tiempo, una gran parte de la opinión pública ve con cierto escándalo la proliferación de los puestos en la calle. En la medida en que el modelo de los centros comerciales cerrados al estilo

norteamericano se ha ido generalizando como una opción para los sectores más favorecidos, éstos ven con mayor desagrado los puestos callejeros, aunque de hecho suelen surtirse en la calle de *cassettes*, videos, y todo tipo de *gadgets*.

Pero lo más notorio es que los propios líderes de los vendedores ven el comercio en la vía pública como "un problema". "El crecimiento del comercio ambulante es culpa de funcionarios menores de Vía Pública" dice Alejandra Barrios,⁴ líder de la segunda organización centro de la ciudad. O sea, incluso a los representantes de los vendedores les resulta difícil legitimar esa actividad.

Esto nos lleva a preguntarnos si existe y en qué consiste un modo en que se legitima vender cosas en la calle. Se trata de una actividad cuestionada desde todos los flancos, pero autorizada formalmente por el gobierno de la ciudad. En las páginas que siguen, veremos la gran confusión que reina a este respecto en el terreno jurídico. Pensamos que el tema ofrece una buena oportunidad para reflexionar sobre el modo en que se combinan el orden jurídico del estado y el orden convencional del sistema político en un aspecto tan fundamental para la vida urbana como es el uso del espacio público. En particular, nos interesa hacer notar cómo a pesar de que la práctica del comercio callejero en apariencia se desarrolla "al margen" del derecho, las normas jurídicas que la autoridad invoca son un elemento indispensable en la organización de esa actividad.

Los vendedores frente al orden jurídico

Si analizamos los ordenamientos jurídicos expedidos desde la creación del Departamento del Distrito Federal en 1928 hasta la fecha, podemos apreciar una tendencia a restringir cada vez más e incluso a pro-

* UAM-Azcapotzalco y UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.

hibir el comercio en la vía pública. Esta tendencia ha significado, al mismo tiempo, un aumento del poder discrecional que ejerce el Departamento del Distrito Federal en esta materia. Sin embargo, a pesar de los cambios propiamente normativos, conviene hacer notar que las razones que se utilizan para justificar tales normas han sido prácticamente las mismas, por lo menos desde hace sesenta años. En el *Reglamento del comercio semifijo y ambulante en el Distrito Federal*, expedido en 1931, aparecen los mismos argumentos que hoy se exponen en los foros donde se discute la cuestión. Se mencionaba, por ejemplo, que la falta de reglamentación de este tipo de comercio originaba problemas “tanto para el tránsito en la ciudad, como para la lícita competencia mercantil”; se daba por supuesto que esto estaba, o debía estar, reservado a los pobres, ya que “quienes ejercen este comercio carecen de numerario para alquilar accesorias en edificios” (artículo 1); igual que hoy, se consideraba que debía favorecerse la venta de mercancías nacionales sobre las importadas.⁵ Pero sobre todo, desde entonces existía la idea de que la “resolución definitiva... vendrá con el establecimiento de nuevos mercados”.⁶ Esto muestra que no es nueva la creencia en que, por convertir a los actuales vendedores en locatarios de mercados, dejará de haber otros que encuentren atractiva la idea de vender en la calle.

En cuanto a su contenido normativo, lo más notable del *Reglamento* de 1931 es que no tiene un carácter prohibitivo hacia el comercio en vía pública. En ningún momento pone en duda la legitimidad de vender en la vía pública y sólo trata de evitar los efectos de sus excesos; igual que un reglamento de tránsito o de espectáculos taurinos no prohíbe sino que regula la circulación de vehículos o la lidia de reses bravas, definiendo las condiciones para que esa actividad pueda considerarse aceptable, pero sin que en principio dicha actividad se considere ilegítima.

En los años treinta y cuarenta surgieron ordenamientos referidos a los verdaderos ambulantes, no sólo vendedores sino músicos, merolicos, ayateros, etcétera⁷ y fueron apareciendo nuevas restricciones a los puestos callejeros, probablemente derivadas del conflicto con los locatarios de mercados. Estos últimos, muchos de los cuales eran al principio vendedores en vía pública, acabaron luchando, como buenos “establecidos”, contra la competencia ruin de quienes instalaban puestos fuera de los mercados.

Así se inventaron dos figuras nuevas en el régimen del comercio callejero: las “zonas de mercados”

(dentro de las cuales se podían “conceder los puestos que se soliciten sin necesidad del requisito de licencia”) y la de “zonas de protección”, que prohibían el comercio en vía pública en los alrededores de los mercados que se deseaba “proteger” (de la competencia de los callejeros, se entiende).⁸

En la reglamentación de los años cincuenta es precisamente el conflicto entre locatarios y tianguistas, lo que parece definir el contenido de la reglamentación. Desde 1951, no se regula el comercio en vía pública como tal, sino bajo el rubro de “Comercio fuera de los mercados”; así se llama el capítulo del *Reglamento de mercados*⁹ que hasta ahora se utiliza como el fundamento para conceder o negar un permiso.

A partir de entonces, y durante 16 años, hay un largo silencio —el silencio legislativo de “El Haussmann Mexicano”, Ernesto P. Uruchurtu. En 1967 se publica un ordenamiento contundente, el “Acuerdo que declara prohibido ejercer el comercio en las vías públicas”.¹⁰ Ahí parecía terminar la historia jurídica del comercio callejero. Desde luego no es éste el lugar para discutir si dicho acuerdo puede ser considerado válido desde el punto de vista constitucional;¹¹ lo importante es que se ha aplicado de manera sistemática. Pero no porque se aplique para impedir todo el comercio de vía pública, sino porque sirve para esgrimirlo en todos aquellos casos en que la autoridad decide no otorgar un permiso.

Así, el DDF ha venido ejerciendo un poder discrecional prácticamente irrestricto en el otorgamiento de permisos. Para negarlos, puede invocar el ordenamiento que prescribe el comercio callejero; pero también cuenta con otro que le otorga la facultad de concederlos. El efecto social de esta ambigüedad es que el permiso pierde toda relación con el orden jurídico y aparece simplemente como una dádiva. El permiso tiene un carácter normativo por sus efectos —puede ser esgrimido como fuente de legitimidad jurídica por quien lo ha obtenido— pero no por su origen —quien lo posee no puede decir que ese permiso es el reconocimiento de un derecho establecido por un ordenamiento de carácter general, tiene que reconocer que es un privilegio o una recompensa a algún tipo de “mérito personal”.

Ahora bien, la discrecionalidad jurídica es un elemento fundamental pero no el único para explicar qué orden rige en realidad el comercio en vía pública. Se trata de un orden que incluye pero al mismo tiempo rebasa al orden jurídico y está formado por un conjunto de relaciones de dominación que el análisis político suele caracterizar con el concepto de corporativismo.

El otro régimen

Para analizar la forma en que funciona el sistema corporativo en el caso de la venta callejera, haremos un recuento del conjunto de actores sociales que intervienen, a los que podemos agrupar en tres grandes categorías. Los comerciantes de vía pública, los establecidos y las autoridades.

En primer lugar, la gran cantidad de organizaciones de vendedores "ambulantes" ofrece un panorama sumamente heterogéneo, ya que hay desde las grandes y duraderas organizaciones de Tepito, hasta pequeñas agrupaciones que desaparecen de la noche a la mañana o que son absorbidas por otras. No podemos dejar de mencionar a la dirigente más importante que es Guillermina Rico, quien, de acuerdo con el padrón de la Delegación Cuauhtémoc, liderea más de 5 400 comerciantes.¹²

El hecho de que las organizaciones sean menos conocidas por sus nombres oficiales que por el nombre de sus dirigentes da una idea de su carácter caudillista, que se combina con una debilidad notable en el terreno ideológico; el discurso populista que despliegan los líderes no va más allá de los intereses económicos de sus agremiados y está lejos de plantear una organización auténticamente popular del espacio público en el centro de la ciudad. Doña Guillermina, por ejemplo, ha declarado que su organización estaría dispuesta a retirarse de las calles del centro si a cambio se le ofreciese el mercado de La Merced... ¡con estacionamiento! (*La Jornada* 28-XI-1989).

Dada la debilidad de las organizaciones como tales, ¿por qué hablar de corporativismo? Pensamos que de todas maneras el fenómeno presenta dos de los rasgos fundamentales del corporativismo: el primero es el de la mediación forzada.¹³ Para los vendedores es imposible obtener un permiso si no es a través de una agrupación. Es decir, la relación entre el individuo y el gobierno no existe si no está mediada por la organización.

El segundo rasgo es, desde luego, la pertenencia al PRI como condición sin la cual una organización difícilmente puede obtener permisos para sus miembros. Así, en sus términos tradicionales, el pacto corporativista permite a los comerciantes vender sus productos a cambio del apoyo al régimen.

Al parecer, han surgido recientemente algunos elementos que ponen en cuestión este pacto que ha funcionado durante décadas. A las cúpulas priistas les resulta cada vez más difícil resolver las pugnas entre las diferentes organizaciones de vendedores;

algunos dirigentes han abandonado el PRI y otros amenazan con la desafiliación masiva;¹⁴ las acusaciones mutuas de funcionarios públicos y dirigentes se vuelven cada vez más frecuentes.¹⁵

Cuando se habla del corporativismo mexicano normalmente suele tomarse como referencia a las organizaciones de masas. Sin embargo, en este caso, las corporaciones también juegan un papel importante del lado de los comerciantes establecidos. La Cámara Nacional de Comercio del Distrito Federal (Canaco) que los agrupa ha servido para amortiguar los conflictos y las tensiones que surgen entre sus miembros y otros actores. Una de estas tensiones es precisamente la relativa al comercio en la vía pública, que la mediación de la Canaco solía reducir. Es verdad que ella sigue siendo el vocero más importante de los comerciantes y su modo de definir la cuestión de la venta callejera sigue siendo la misma. Su demanda es muy simple: que los "ambulantes" se vayan; lo más lejos posible, dicen algunos¹⁶ o que se les ubique dentro de mercados públicos pero fuera de la calle, dicen otros.

Lo interesante es que, como veremos más adelante, se ha producido una cierta división en el seno de la Concanaco, con el surgimiento de la Asociación Pro-Centro Histórico (PROCENTHURICO) que rebasa la dirigencia "oficial" y asume una estrategia más agresiva frente al gobierno para lograr la erradicación de los competidores callejeros. Como veremos, a partir de 1989, puede decirse que los comerciantes establecidos han dejado de formar un bloque unificado.

El tercer grupo de actores sociales es el de los funcionarios públicos, que (en contra de los prejuicios dominantes en las ciencias sociales) forman un grupo bastante heterogéneo. Desde la cumbre de la pirámide (o sea la Jefatura del Departamento del Distrito Federal) hasta la base (los inspectores de Vía Pública, al volante de las célebres camionetas blancas, en las que cargan la mercancía del comerciante sorprendido "fuera de lugar"), hay una inmensa estructura burocrática que impide una acción estatal coherente. Con el crecimiento de la ciudad, quedaron atrás los tiempos en que el regente realizaba personalmente inspecciones "sorpresa" en todo tipo de lugares públicos.

Es evidente que, si se mira el aparato gubernamental desde el punto de vista del vendedor, aquél aparece como una entidad homogénea y omnímoda. Su poder discrecional es prácticamente ilimitado. Sin embargo, cuando se mira al gobierno por dentro, se observa que resulta sumamente difícil para el

equipo en la cumbre llevar al terreno de los hechos cualquier política coherente con su doctrina modernizadora. Las mediaciones que se interponen entre los dos extremos de la pirámide incluyen desde la organización sindical de los empleados e inspectores, hasta las ligas de éstos con los propios comerciantes.

Hasta ahora, el gobierno de la ciudad no ha dado más que respuestas *ad hoc* a los conflictos en torno al comercio callejero, y no ha desarrollado una iniciativa que tienda a "modernizarlo" de acuerdo con su propia doctrina anticorporativista. Y esto no sólo se debe a la "autonomía de la burocracia" que acabamos de señalar. La falta de una iniciativa de reordenación se explica porque minar el control de los dirigentes reduciría aún más las posibilidades del PRI para recuperar votos en las elecciones de 1991. Sin embargo, el DDF puede esgrimir una razón jurídica para esta pasividad: a partir de 1989, la reglamentación del comercio en vía pública es facultad de la Asamblea de Representantes. Es verdad que la Asamblea se ha convertido, por la pluralidad de su composición, en el foro más importante para la discusión del comercio callejero. Sin embargo, aún no ha pasado de la discusión política a la actividad propiamente reglamentaria. Y mientras se fijan las nuevas reglas del juego, éste continúa.

Un conflicto estacional

Un breve recuento de los eventos más importantes ocurridos en torno al comercio callejero en los últimos seis meses, nos servirá para ilustrar la panorámica que hemos presentado. En julio de 1989, la Asamblea de Representantes convocó a un Foro de Consulta Popular sobre la Revitalización y Fomento Turístico del Centro Histórico de la Ciudad de México. Muchas de las ponencias presentadas se referían al comercio callejero y todo parecía indicar que se abría una nueva etapa en la que la pluralidad de intereses y puntos de vista se expresarían hasta llegar a una reordenación general de la cuestión sobre la base de un proceso de concertación social. La Asamblea parecía lista para discutir y aprobar un nuevo reglamento.

Sin embargo, en octubre comenzaron a aparecer las posiciones irreconciliables. PROCENTRICO insistía en la erradicación total de los callejeros y ofrecía aportar algunos predios en el centro de la ciudad para crear mercados.¹⁷ Pero la temporada navideña se aproximaba y, con ella, la presión de los vendedores para obtener un mayor número de permisos.

En los primeros días de noviembre aún no se sabía si el DDF ampliaría o no el número de permisos. El día 10, ante el aumento de vendedores en calles como Correo Mayor y Venustiano Carranza, los comerciantes agrupados en PROCENTRICO cerraban sus establecimientos en señal de protesta por la "demagogia y el populismo"¹⁸ y anunciaban que no pagarían sus impuestos ni los servicios de energía eléctrica, teléfono y agua.

Así se había roto no sólo el encanto de la concertación, sino sobre todo, la unidad política de los comerciantes establecidos que por tantos años ha mantenido la Canaco, cuyos dirigentes apenas podían disimular su desacuerdo con la estrategia de PROCENTRICO.

Simultáneamente, se agudizaban los conflictos entre los tianguistas. Las asociaciones de invidentes desconocían un convenio que habían firmado en 1988 con Guillermina Rico e invadían zonas "reservadas" a su organización. Aquí aparece un elemento interesante (y jamás registrado por las ediciones de leyes y no se diga por los juristas mismos), que es la práctica de celebrar convenios entre las autoridades del DDF y las organizaciones en disputa, en los que se asignan áreas bien delimitadas a cada una de ellas; práctica que (igual que los permisos) se ejerce sin hacer explícito su fundamento, aunque tiene los efectos normativos (en un sentido sociológico) de un pacto entre fuerzas políticas.

El año de 1989 no sería la excepción: las reglas para la temporada navideña se fijaron el 28 de noviembre a través de un convenio que firmaron seis organizaciones de invidentes con la Delegación Cuauhtémoc. A pesar de que el convenio no parece haber resuelto todos los conflictos,¹⁹ es interesante recoger algunas partes del texto, ya que muestran el tipo de "concertación" al que recurrió el gobierno de la ciudad para evitar una confrontación, que pudo haber sido muy violenta, con los tianguistas.²⁰ Por un lado, la delegación se obligaba a "dar posesión de las calles otorgadas... totalmente libres de comercio ambulante" —cruda manera de expresar la fuerza que tiene el gobierno para regular el acceso de y la exclusión al uso del espacio público. Por el otro, el convenio señalaba que los dirigentes quedaban encargados de la "distribución equitativa" de las áreas de venta. Nada más cercano a las tradiciones del sistema político mexicano que dejar en manos de los líderes la definición de lo que debe considerarse equitativo.

En diciembre la actividad política se suspendió para dar paso a la económica. En el marco de unas

reglas que quizás algunos de ellos entienden, los comerciantes (los decentes y los plebeyos) se dedicaron a lo suyo hasta el día de Reyes. El 8 de enero, mientras el Delegado en Cuauhtémoc hacía un recorrido por el Centro Histórico para mostrar a la opinión pública que los tianguistas habían respetado el acuerdo de levantar sus puestos después de la temporada, doña Guillermina encabezaba la tradicional visita de los vendedores a la Virgen de Guadalupe para dar gracias por los dividendos de las ventas de este periodo.

Así terminaba la versión 1989-1990 del conflicto en torno a la venta callejera. Pero el telón en realidad no se cerraba, ya que la Asamblea de Representantes concluyó su periodo de sesiones, el 15 de enero, sin haber aprobado el nuevo reglamento de comercio en vía pública.

Epilogo

Ya se ha vuelto un lugar común decir que México vive un proceso de modernización de su sistema político. Profundas reflexiones van y vienen sobre las tendencias generales de esta transformación en el nivel de las cúpulas del PRI, los grandes sindicatos, las elecciones nacionales, etc. Cuando nos preguntamos sobre el modo en que esas tendencias ocurren en un ámbito tan enrarecido y marginal como los tianguis del centro de la ciudad, encontramos un panorama muy particular. Por un lado, es evidente que no ha habido una iniciativa del gobierno para transformar las relaciones clientelares entre masas y dirigentes en las cuales una pieza central es la capacidad del propio poder público para otorgar o negar permisos para vender en la calle. Por otra parte, se observa una crisis del modelo corporativista, pero no por efecto de una demanda "civilizadora" de la sociedad. La ruptura de los mecanismos corporativos se debe, en el caso de los vendedores, a que el crecimiento de las masas empobrecidas hace que los incorporados sean una proporción cada vez menor, no a que las propias masas han desarrollado nuevas formas de organización social y de acción política.

La imposibilidad de "conceder" un puesto en el centro de la ciudad de México a cada desempleado, es el primer dato que debe reconocer la Asamblea de Representantes al discutir el nuevo reglamento sobre comercio en vía pública. Una vez que acepte que muchos quedarán excluidos, incluso si se autorizara que todas las calles del centro sean ocupadas por comerciantes, la Asamblea podrá definir las condiciones de los que serán incluidos.

Notas

1 No sabemos por qué todo el mundo se refiere a ellos de esa manera, cuando se trata de vendedores que instalan "puestos", y que tienen enemigos precisamente por no moverse. Aquí les llamaremos por su nombre tradicional, "tianguistas", o simplemente "callejeros" palabra que sólo puede ser considerada peyorativa si uno encuentra despreciable lo que tenga que ver con la calle.

2 En el lenguaje coloquial mexicano "ir a la plaza" e "ir al mercado" significan lo mismo.

3 Ponencia de José Lemus Velásquez "Artesanos vendedores del Centro". Departamento del Distrito Federal, Foro de Consulta Popular sobre la Revitalización y Fomento Económico y Turístico del Centro de la Ciudad de México, 1989, mimeo.

4 Alejandra Barrios "Comercio ambulante" en DDF, *op. cit.*

5 El artículo 28 dice que, en el centro de la ciudad, los vendedores ambulantes sólo podrán vender manufacturas y confecciones domésticas cuando sean de fabricación nacional.

6 "Considerando Dos" del *Reglamento*.

7 Después del "Acuerdo que rige el ejercicio de músicos ambulantes, cirqueros, prestidigitadores y cualquier otra acción semejante" (*sic*) expedido en 1935 pero publicado en la *Gaceta Oficial* el 15 de mayo de 1938, apareció el "Reglamento para plomeros, fotógrafos, reparadores de carrocerías, compradores de objetos varios usados ("ayateros"), afiladores y demás actividades desarrolladas en forma ambulatoria por trabajadores no asalariados en el Distrito Federal" (*Diario Oficial* del 13 de enero de 1945).

8 Acuerdo del Jefe del DDF sobre zonas de mercados y protección, 15 de junio de 1934. El 18 de febrero de 1941, se publica un "Acuerdo que establece una zona de protección para el mercado de la colonia Lomas de Chapultepec".

9 *Diario Oficial* del 1 de junio de 1951.

10 *Diario Oficial* del 11 de octubre.

11 No parece claro que el Jefe del Departamento del Distrito Federal tuviese facultades para expedir un acuerdo de esa naturaleza.

12 Después de ella sólo Alejandra Barrios se aproxima a los 1 000 y, entre las siete organizaciones de "invidentes" no llegan a reunir 800.

13 Éste parece ser el elemento fundamental de la definición de Schmitter (1984) "¿Continuamos en el siglo del corporativismo?" *El Buscón* 14.

14 El asesor jurídico de la Coordinadora de las Organizaciones de Videntes e Invidentes (se venden listones de todos colores, y también verdes) amenazó con la desafiliación, en masa, de la POP, *La Jornada* 28-XI-1989.

15 Ver las ponencias de Silvia Vicario y de Miguel A. Huerta en el Foro de Consulta Popular, DDF *op. cit.*

16 *La Jornada* del 1 de diciembre, consignaba la propuesta de la Canaco en el sentido de que los vendedores "...se incorporen a las maquiladoras del norte del país".

17 El dirigente más activo de PROCENTRICO, Guillermo Gazal, confiaba en la "eficacia" del DDF para reubicar a los comerciantes de vía pública (*Ovaciones* 6 de octubre).

18 (*Excelsior* 11-XI-1989).

19 Al día siguiente, los agrupados en torno a Guillermina Rico ocuparon parte de las calles que el DDF había asignado a los "invidentes" por medio de tal convenio. Una semana después, renuncia el Jefe de Vía Pública de la Delegación Cuauhtémoc, que era el tercero nombrado en lo que iba del año (*Ovaciones* 4 de diciembre).

20 Las referencias se tomaron de las notas periodísticas entrecuilladas aparecidas en *El Universal* el 30 de noviembre.