

Julie Massal - Marcelo Bonilla, editores

Los movimientos sociales en las democracias andinas

FLACSO - Biblioteca

FLACSO - ECUADOR IFEA

© FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador

Télf.: (593-2) 232030

Fax: (593-2) 566139

IFEA - Institut Français d'Études Andines

Contralmirante Montero 141

Casilla 18-1217

Lima 18 - Perú

Teléfono [51 1] 447 60 70

Fax: 445 76 50

E-mail: postmaster@ifea.org.pe

Este libro corresponde al Tomo 132 de la serie
Travaux de l'Institut Français d'Études Andines
ISSN 0768-424X

Editores: Julie Massal y Marcelo Bonilla

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza

Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena

Impresión: RISPGRAP

Quito, Ecuador, 2000

Índice

Introducción: <i>Movimientos sociales, democracia y cambio socio-político en el área andina</i> <i>Julie Massal - Marcelo Bonilla</i>	7
Contextos y figuras de la movilización social	39
Teoría democrática, democracia política y movimientos sociales: elementos para una revisión crítica del cambio político en las sociedades andinas <i>Pablo Andrade</i>	41
Una transición desde las elites hacia una democracia participativa: apuntes sobre el papel emergente de los movimientos sociales en el Ecuador <i>Jennifer Collins</i>	55
Identidades y movilización social	73
Acción colectiva e identidad entre los campesinos en un contexto de violencia: las rondas campesinas del norte de Perú y el movimiento armado Quintín Lame en Colombia <i>Eric Lair</i>	75
Una negociación social en el corazón del Centro Histórico de Quito: comerciantes de la calle y Municipalidad <i>Anne Collin-Delavaud</i>	103
Movimiento indígena y transformación política	123
Reflexiones sobre el transformismo: movilización indígena y régimen político en el Ecuador (1990-1998) <i>Pablo Ospina</i>	125

FLACSO - Biblioteca

Presente y perspectiva del movimiento indígena ecuatoriano <i>Fernando García</i>	147
Movimientos sociales, democratización y multiculturalismo <i>Julie Massal</i>	157
Sistema político, indigenismo y movimiento campesino en el Perú <i>Carlos Fernández Fontenoy</i>	193
Perspectivas de la movilización social	213
Los sindicalismos bolivianos contemporáneos: crisis y secundarización de un movimiento social desarticulado <i>Ricardo Calla Ortega</i>	215
¿Hacia una democracia participativa en los Andes? Enfoques teóricos y comparativos <i>Olivier Dabène</i>	229

Una negociación social en el corazón del Centro Histórico de Quito: comerciantes de la calle y Municipalidad

Anne Collin –Delavaud*

Los acuerdos recientes en beneficio de la rehabilitación patrimonial y de la reactivación económica del Centro Histórico de Quito, han permitido reagrupar una parte de sus antiguos barrios con el Centro moderno, juntos forman actualmente el eje urbano de la capital del Ecuador. Compuesto de espacios diferenciados, heredados no solamente del período colonial, sino de los dinámicos asentamientos producidos desde los inicios del siglo veinte, el actual Centro Histórico está todavía parcialmente marcado por una fase de abandono que abarca unos cuarenta años y que lo había marginado del resto de la ciudad en lo relativo a sus actividades y a su población.

Desde hace unos doce años, aparece una política urbana voluntarista que intenta, a través de una legislación nueva y con la utilización de instrumentos de integración de los actores tanto públicos como privados, reconciliar los espacios con sus habitantes, ya sean éstos residentes o usuarios. Los primeros años se han caracterizado por una etapa de rescate y de restauración de los elementos patrimoniales más importantes del área colonial, que es un conjunto único y que fue reconocido como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1978. En los últimos años, después de haber observado lo inútil que era restaurar la riqueza de las iglesias sin disminuir paralelamente los tugurios o la ocupación de las calles centrales por parte de los vendedores ambulantes, las autoridades han iniciado una segunda etapa de rehabilitación urbana, apoyándose al mismo tiempo en la temática económica y social.

* Université Paris III - La Sorbonne Nouvelle

¿Cómo reaccionan los habitantes y los usuarios del Centro frente a las dinámicas geográficas, sociales y políticas que intentan su reapropiación, si esas dinámicas son planteadas por unos actores externos? ¿Qué relaciones mantienen aquellos con estos últimos, es decir el Estado y la Municipalidad, o éstos en calidad de entes patrocinados por las instituciones internacionales y los Estados extranjeros, que financian las restauraciones, tanto del patrimonio mundial, como de los espacios de vida cotidiana? ¿Los grupos sociales, tan heterogéneos, que viven o que participan de las actividades del Centro Histórico y que miran cada día cómo su medio ambiente urbano se transforma, logran reintegrarse a este nuevo Centro a pesar de la exterioridad social de la 'patrimonización'?

Además, ¿de qué manera las modificaciones espaciales y los ordenamientos en curso contribuyen a la transformación social? ¿Ellos han dado nacimiento a auténticos movimientos sociales a partir de los conflictos y de las variaciones en la obra de la planificación urbana? Por ejemplo, ¿las autoridades (tales como el Estado y la Municipalidad) toman en cuenta, en lo sucesivo, las demandas de los 'pequeños actores' agrupados en comités de barrios o en asociaciones?

Por lo tanto, el caso de los 'comerciantes de la calle' se convierte en un fenómeno universal en tiempo de crisis económica, fenómeno que posee una significación particular, pues establece una nueva forma de relación entre autoridades y ciudadanos, éstos últimos calificados como 'informales' en este contexto.

El comercio informal, en el Centro Histórico de Quito, tiene una larga historia hecha de vacilaciones y audacias tanto por parte de los vendedores, como por parte de las autoridades preocupadas de reglamentar esta actividad popular. Por su número creciente, los vendedores de la calle, ambulantes o sedentarios, ocupan el espacio público e incomodan a los otros usuarios. Esta invasión de las veredas y de las calzadas parece limitada a algunas vías mayores, pero cada año el número de calles ocupadas aumenta, intensificando las dificultades para el comercio local, interfiriendo el tráfico de autos y la circulación de peatones. Las medidas propuestas en las últimas décadas son transgredidas, ya que no son el resultado de una concertación entre los actores.

Los conflictos se exacerban en el curso del año 1999, a raíz de la situación de crisis aguda que experimenta el Ecuador en el plano político y económico. Reacomodar esta relación socio-espacial, en un contexto como el enunciado, permitirá comprender la emergencia de este nuevo grupo social y la apuesta por la rehabilitación del Centro Histórico. ¿Cómo los esfuerzos de negociación, entre la autoridad municipal y los grupos de informales, han podido conducir a

un compromiso? Compromiso que reside en la decisión de mantener en el Centro Histórico unos informales transformados en vendedores formales, dotados de un puesto fijo; este objetivo debe concluirse a mediados del año 2000.

El refuerzo de una práctica popular en tiempo de crisis

El desarrollo económico de la ciudad de Quito se ha dado en función del intercambio entre productos de regiones ecológicas distintas, desarrollo afianzado por los diversos mercados de la urbe. Hoy existen permanentemente 41 mercados ubicados en el corazón de la ciudad, aunque su extensión es considerable (40 km. de largo). La atracción del Centro es preponderante, a pesar de esfuerzos como: la construcción de edificios para mejorar la higiene y la seguridad, y la creación de nuevos locales y de sitios adecuados para este tipo de actividades en el resto de la urbe. Así, los vendedores de locales oficiales encuentran más rentable vender en la calle, lo que les permite estar más cerca de sus clientes, clientes que dudan en visitar los centros comerciales, por lo tanto los propietarios de los mismos se instalan sobre las veredas vecinas.

Cuando la Municipalidad de Quito decide en 1999 afrontar con determinación el problema del comercio de la calle, se enfrenta a un sistema de vida complejo y difícil y ante el cual las autoridades municipales de Quito, y de otras ciudades de América Latina, han fracasado.

El comercio informal establecido en el Centro Histórico es una actividad comercial cuyas operaciones se realizan esencialmente sobre la vía pública, actividad alejada de las disposiciones legales y directamente opuesta a las mismas. El vendedor trabaja sin permiso, sin factura, no paga impuestos y utiliza el dominio público (calles, plazas, veredas) y el espacio privado (corredores y patios) para efectuar transacciones de carácter personal. El vendedor puede clasificarse como ambulante o como poseedor de un emplazamiento fijo. El primero camina permanentemente, tiene una desventaja: es propietario de escasa mercadería para ofrecer, ya que él lleva lo que vende. Todo su arte comercial reposa en la aptitud para captar al consumidor de un producto o un artículo interrogando o interpelando al cliente de cualquier modo.

El comerciante que posee un lugar de venta fijo sobre la vía pública tiene más ventajas, ya que puede extender su operación comercial ofreciendo más mercaderías y creando una clientela regular. Ganará, con mayor facilidad, la confianza de sus proveedores para obtener oportunidades de crédito. La elec-

ción del lugar para instalar su comercio es determinante, al igual que su accesibilidad. Esta elección, no es del todo arbitraria: nace de un cálculo económico complejo y de las relaciones con los comerciantes vecinos; depende de la naturaleza del producto vendido, del tipo de clientela deseada y de las presiones más o menos fuertes, que ejercerán los ambulantes, los vecinos y las autoridades. La concentración de vendedores y de compradores en un mismo lugar es la única estrategia posible. Eso explica que la venta ambulante o estacionaria se desarrolle alrededor de los mercados existentes, que en el Centro Histórico son casi todas las edificaciones, y que buena parte de las actividades se den, por lo tanto, en las calles aledañas. No existen, propiamente hablando, sitios creados para el agrupamiento de vendedores ambulantes. Si las calles peatonales ejercen una atracción sobre los ambulantes, ésta es menor que la que ejercen las calles que rodean al mercado¹.

La apropiación del espacio llega a ser un desafío ante el crecimiento de la competencia en las zonas comerciales del Centro. La ocupación de las calzadas y de las veredas es más organizada de lo que parece. Todo se determina en función de normas establecidas por los comerciantes formales e informales. Antigüedad, ocupación efectiva y afiliación a una de las asociaciones de vendedores del barrio se traducen en una suerte de autorización moral para utilizar tal o cual lugar, o de consenso comunitario sobre unos sitios de vecindad, en el que participan también los comerciantes propietarios de un almacén en la planta baja de alguna edificación que da a la calle. En efecto, a pesar de su carácter público, estos emplazamientos en la calle (veredas y calzadas) son objeto de ventas, de arrendamientos y de acuerdos previos con los comerciantes que tienen la calidad de estables y formales. Para conservar su lugar, un miembro de la familia asegura el relevo. Los vínculos existentes entre los vendedores ambulantes y los comerciantes determinan a una forma de reconocimiento mutuo.

Transformarse en vendedor ambulante, es el resultado de una exclusión del mercado formal de trabajo. Es una forma de sobrevivir a partir de iniciativas propias, con un resultado relativamente positivo, de acuerdo a las oportunidades y capacidades de adaptación. El resultado también se basa, en gran parte, en las relaciones de ayuda mutua y de confianza.

Los vendedores se caracterizan por su extrema diversidad, tanto social como étnica, ya que entre los comerciantes de la calle encontramos: mestizos e in-

1 En el Perú, la concentración de vendedores en las cercanías de los mercados se llama 'cinturón', el agrupamiento de los vendedores aislados de los comerciantes tradicionales: *paradita*

dígenas que comparten el espacio urbano desde hace varias generaciones, indígenas migrantes de los campos andinos, afroecuatorianos provenientes de la costa o de determinadas áreas de la región andina, asiáticos que se han establecido hace poco en Ecuador... Los consumidores o compradores, de origen popular, son también muy diversos ya que vienen de toda la ciudad y forman parte de sectores periféricos alejados. Se trata, entonces, de un movimiento popular muy original basado en un grupo social heterogéneo cuya unidad nace de la elección de una estrategia de supervivencia a través del comercio informal. La oposición al desplazamiento fuera del Centro y a las reglamentaciones municipales ha forjado una unidad entre unos grupos habituados hasta ahora a luchar en función de sus condiciones étnicas.

Cuadro 1:

Los comerciantes del Centro Histórico, una gran variedad de circunstancias

vendedores informales
vendedor itinerante sobre la calzada sin detenerse
vendedor estacionado sobre la calzada
vendedor estacionado sobre la acera en la primera línea
vendedor instalado sobre la acera con un escaparate apoyado sobre el muro de un edificio, que en la mayoría de los casos es histórico
vendedor instalado en un corredor de edificio
vendedor en un patio
vendedores formales
vendedor con almacén
vendedor con un escaparate en un mercado oficial cubierto
vendedor en una vivienda

Los productos en venta son muy variados. Las cantidades dependen de lo que el vendedor itinerante pueda llevar sobre él, o de lo que el vendedor fijo o estacionario pueda presentar en su escaparate. Es necesario señalar que se trata frecuentemente de artículos de última moda manufacturados, ya sean importados (generalmente de Asia) o fabricados en el país, productos que son imitaciones mediocres de marcas internacionalmente conocidas. El comercio de ali-

mentos preparados en la calle fue prohibido hace ya varios años y evoca la época en que se produjo la epidemia de cólera de 1991².

Esta estrategia de subsistencia basada en el trabajo, en una débil rentabilidad, en una mano de obra familiar, supone un verdadero pragmatismo y un desenvolvimiento que no aportará riqueza al vendedor ambulante. Comercio de miseria, comercio popular de centro urbano, al que recurren todas las categorías pobres y medias de la ciudad. Un viaje en bus de más de una hora permite unir los 20 ó 30 km. que separan las periferias del Centro, como si fueran complementarios. El trolebús reduce el tiempo para todos aquellos que se encuentran cerca de la línea que atraviesa longitudinalmente la ciudad. Así, una sociedad comercial ha tomado forma en un lugar donde cada uno se aprovecha del otro. Sin embargo, los compradores parecen menos numerosos que los vendedores.

Unos hombres, un espacio urbano particular y una autoridad municipal: una relación socio-espacial conflictiva

Todas estas estrategias son susceptibles de reparo, en el momento en que las autoridades buscan retomar el espacio público en provecho de otros usuarios. La multiplicación del número de vendedores informales no es un hecho nuevo y no es exclusivo de la capital ecuatoriana; todas las ciudades de América Latina conocen el mismo fenómeno, más o menos acentuado en función del contexto económico, 'obligando' a las autoridades a tomar medidas extremas: procedimientos coercitivos para dispersar a los vendedores, salvaguarda de perímetros calificados como prohibidos, apertura de nuevos espacios periféricos... En Quito, la presencia de los informales sobre casi el 30% de las aceras (15.000 m²), en algunas calles bajo la supervisión de las autoridades, es tan fuerte que detiene seriamente los esfuerzos de rehabilitación del Centro Histórico, dirigidos en varios sectores con una dinámica particularmente eficaz desde hace más de 10 años.

El Centro Histórico cuenta con más de 8000 comerciantes informales, concentrados en 22 manzanas, las cuales poseen una población de cerca de

2 Era necesario prohibir la preparación y la venta de comida elaborada en la calle por la epidemia de cólera de 1991. Esta actividad se persigue aún

80 000 habitantes³. Por ejemplo, sólo en 'la calle Ipiales', que constituye el gran mercado informal del Centro Histórico, y que se extiende entre la Plaza de la Independencia y el Convento de la Merced, se agrupan más de 6400 vendedores. Los 1600 restantes, se dispersan en el conjunto del Centro Histórico. Según unas estimaciones más elevadas, habría cerca de 10 000 vendedores informales en el Centro, es decir el 80% de los vendedores informales de toda la ciudad, de los cuales el 66% trabaja todos los días y el 25% dos días por semana. El 80% de éstos vende productos manufacturados: indumentaria, calzado y artículos domésticos, que en su mayoría provienen de Colombia o del continente asiático. Un tercio de ellos tendría domicilio propio. Una de cada seis personas vive en extrema pobreza. Los informales existen oficialmente, no sólo porque son objeto de una encuesta dirigida por la Municipalidad, también porque pagan cada semestre un derecho de ocupación de la calle al Municipio.

Esta actividad comercial es más que seductora, atrae más de 320.000 compradores cada día, que proceden de los otros sectores de la ciudad, el 42,5% del sur y el 30% del norte. Este comercio eminentemente popular es entonces no sólo una fuente de trabajo para los comerciantes formales e informales, sino también una alternativa de adquisición de productos a bajo costo, que no se pueden encontrar en otro lugar de la urbe.

En estos lugares esta atracción cotidiana de miles de personas tiene un impacto considerable: calles llenas de una multitud, donde se confunden vendedores y compradores, residentes y transeúntes. Eso explica que determinadas calles sean inaccesibles para los vehículos y para los transportes colectivos, explica además un uso del espacio público que conlleva unos daños para el complejo histórico⁴, un deterioro de los servicios de infraestructura, unas condiciones inaceptables de venta y de vida para la gente de la calle, unos esfuerzos de saneamiento de las calles superiores a los del resto de la ciudad (20% del presupuesto de EMASEO para un número de manzanas limitadas). Se pueden destacar otras consecuencias: la contaminación medioambiental, hay que añadir también la difícil coexistencia con los turistas, que tienen algunos problemas para acceder a las iglesias y conventos del patrimonio quiteño, el comercio

3 Municipio del Distrito Metropolitano, Quito noviembre de 1999.

4 De hecho existen, por ejemplo, muros pintados, perugas y armazones donde descansan los cobertizos que sirven para la protección de la lluvia, o instalaciones 'clandestinas' con el objeto de obtener electricidad, o atentados a la decoración exterior tales como los clavos incrustados en las esculturas de las fachadas.

callejero provoca cierto recelo, sobre todo cuando es necesario atravesar una multitud a lo largo de varios cientos de metros.

Las autoridades tienen una preocupación adicional, de naturaleza política, que es la de perder la 'governabilidad' de la urbe. En julio de 1996, estas autoridades emprendieron una consulta a diversos actores, formando para este objetivo el Directorio de la Asamblea de Quito, un espacio de concertación sobre los temas prioritarios a juicio de los habitantes. En 1998, esta concertación desembocó en la elaboración del Plan Estratégico Económico y Social del Distrito Metropolitano de Quito. La aplicación de nuevos instrumentos jurídicos, que han sido efectivos en otros sectores, se reutiliza aquí. Es necesario admitir que las autoridades municipales siguen gozando de una buena imagen junto a los organismos internacionales, a pesar de que en el plano interno la crisis económica y política se ha agravado en el curso de los tres últimos años. En ningún caso es necesario renunciar a la lucha contra el comercio ilegal, en este período de recesión económica (marcado por una inflación del orden del 50% y una fuerte falta de inversión), que implica una pauperización creciente.

Así, la gestión municipal, para conservar el apoyo que le resulta beneficioso, debe mantener la meta: la recuperación del Centro Histórico en provecho de todos. De ahí nace la gestión empresarial en consideración de los vendedores ambulantes, cuyo peso creciente rompe el equilibrio deseado. El objetivo de descentralización democrática y de participación comunitaria en la gestión del gobierno local, no es ya una promesa piadosa, porque se concretiza a través de discusiones regulares, por ejemplo con los comerciantes formales, los transportistas, los habitantes. No obstante, ¿por qué fracasó esa idea con los vendedores ambulantes?

Un desafío en un contexto de crisis

Varias veces se ha tratado de restringir los efectos negativos del comercio de la calle: la construcción de mercados cubiertos localizados en la periferia misma de los barrios históricos, la destrucción de viejos mercados no acordes con las exigencias modernas, la obligación de disminuir el número de comerciantes en ciertas calles próximas a los sitios más frecuentados por la administración y por los turistas, constituyen algunos ejemplos. La idea es desplazar a los comerciantes informales acercándolos a sus clientes en otros lugares de la urbe, ya sea en el norte o en el sur, así se han creado tres 'ferias navideñas' en 1998, dos en el sur y una en el norte, para 1200 personas. Su relativo éxito no ha contribuido

a la solución esperada. Se pensó desalojar una estación situada en una quebrada en las afueras del Centro, para instalar en su lugar a los 'ambulantes'. En 1998, la controversia primaba en conocer si 3000 vendedores se quedarían en el Centro y un número similar lo abandonaría, tomando en cuenta el hecho de que en determinadas festividades, en especial las de Navidad, esta cifra se duplica. La otra solución era la reinstalación del comercio al por mayor en lugares cubiertos, para dejar en la calle sólo el minorista⁵. La Administración de la Zona Centro había comenzado negociaciones, desde su creación en 1996, consultando uno por uno a los vendedores ambulantes del Centro. Estas negociaciones fueron un fracaso ya que en aquella época se trataba de retirar el problema hacia los extremos de la urbe.

La oposición a estos proyectos de traslado empuja a un cambio de actitud, que debería favorecer una mejora general de las personas y de sus actividades. El 'Plan de Ordenamiento del Comercio Minorista' anuncia: "en el año 2000, ningún comercio informal en la calle". Los objetivos son más vastos que en el pasado: 1) recuperar el espacio físico para preservar el Centro Histórico de obstáculos. 2) mejorar las condiciones de vida en el plano socio-económico de los comerciantes. 3) favorecer una nueva organización del comercio popular moderno.

Pero en esta ocasión, la Municipalidad⁶ está determinada e interesada en presentarse como el único interlocutor de los diferentes servicios relativos al comercio informal: Dirección de Mercados, Dirección de Higiene, Dirección de Planificación, Policía Metropolitana, Catastro, Dirección de Tránsito, FON-SAL y la Administración de la Zona Centro. Esta última dirige la negociación⁷.

En adelante, el objetivo reservado es ubicar el comercio de la calle en áreas comerciales populares que existen ya en el Centro. Esta dinámica es nueva, pues reposa en la conservación de los 'ambulantes' en el Centro Histórico. Esta decisión sin precedentes tiene lugar después de doce años de confusiones. Para que la sedentarización del comercio sea aceptada por los ambulantes que ocupan las calles hace 10 ó 15 años, es propuesta la adquisición en calidad de propietario de un puesto fijo colocado en venta por la Municipalidad. Se trata de un pequeño emplazamiento (4.3m), sobre el cual el nuevo propietario podrá construir un local.

5 En 1998 los 500 comerciantes mayoristas que obstruían 15 manzanas alrededor del Mercado de San Roque, fueron desplazados hacia nuevas plataformas en el Mercado Mayorista del Sur.

6 Bajo la autoridad del Alcalde Sevilla.

7 Conversación con Mónica Moreira, miembro de la Administración Zona Centro, noviembre de 1999.

En 1999 se inicia una nueva política, afirmada por la intensificación del diálogo con las Asociaciones de Vendedores. Se presentaron diferentes estrategias, una de ellas fue relegar la negociación con los grupos para favorecer la negociación con los individuos. Después de algunos fracasos, ha sido preconizado el diálogo con los líderes de las asociaciones. Una primera etapa lanzada en febrero, consiste en la celebración de numerosas reuniones permitiendo identificar a todos los actores. En abril, la negociación propiamente dicha comenzó con una reunión que integró a más de 500 dirigentes de asociaciones. La reubicación en nuevos locales prevista para el 31 de diciembre de 1999, debería terminarse a mediados del 2000 (el calendario se ha modificado por los sucesos políticos y volcánicos⁸ del año 1999).

Una verdadera organización interinstitucional, cuya secretaría es asegurada por la Administración de la Zona Centro, agrupa al asesor del Alcalde, uno o varios concejales, los delegados de las instituciones involucradas y los delegados de los comerciantes informales. Entre estos últimos, se encuentran las asociaciones formales reconocidas como cooperativas, y las asociaciones ilegales. Este Comité trabaja con un espíritu de concertación y con la voluntad de encontrar soluciones, permitiendo resolver los numerosos obstáculos que se presentan. Una primera reunión agrupó al Frente de Defensa de los Comerciantes Minoristas, la Federación de los Autónomos y la Asociación El Salvador⁹.

Esta primera fase está seguida de una segunda etapa entre los meses de mayo y agosto que consiste en la presentación de los locales que acogerán a los futuros comerciantes. Sin embargo, la crisis económica nacional no facilita el diálogo: ¿Cómo endeudarse en un período de huelgas generales, de quiebras bancarias y de desestabilidad política? La oposición al proyecto se mantiene en el curso de los debates. No obstante se estableció un contacto progresivo, a través de las reuniones entabladas entre la Municipalidad y las asociaciones, cuyos dirigentes debían apoyar el plan del Cabildo. Existieron 260 reuniones en ocho meses. El mensaje que las autoridades intentaron sugerir, después de algunas indecisiones, es el siguiente: "Nadie está obligado a adquirir un puesto fijo, pero el proyecto de recuperación del espacio público continúa".

8 En efecto el año es caracterizado por las explosiones de octubre y noviembre de 1999 del volcán Pituhicha situado junto a la urbe

9 Estas dos federaciones y el frente representan al 70% de los comerciantes informales.

Más de 96 asociaciones sirvieron de relevo a los 6000 vendedores¹⁰ en esta negociación reagrupando cada una de 30 a 300 asociados. Varias asociaciones se reunieron para conformar o constituir el Frente de Defensa de los Comerciantes Minoristas. En el curso del año de 1999, la unión de los comerciantes tradicionales en el seno de una Federación les ha permitido adquirir una rápida ventaja de presión. Un acuerdo con la Municipalidad llega finalmente, se firmó el 17 de agosto de 1999 por el presidente del Frente de Defensa de los Comerciantes Minoristas (3500 vendedores) y el presidente de la Asociación El Salvador (450 comerciantes).

La etapa de inscripción sólo arranca, realmente, en los tres últimos meses del año: en noviembre de 1999 se encuentran en el padrón 4000 inscritos. Cuando una asociación acepta, todos sus miembros se inscriben. Un independiente también puede inscribirse por su propia cuenta. Está prohibido revender el puesto durante 5 años. Sin embargo, éste puede ser arrendado.

No obstante, sólo 200 personas habían respondido al llamado lanzado en julio y agosto, de forma conjunta con los miembros de las Asociaciones. ¿Pero hasta qué punto podían rechazarlo los comerciantes? La determinación de las autoridades fue amenazar con la expulsión de los comerciantes no reinstalados a partir del 1 de enero del 2000.

Los nuevos locales comerciales

Los nuevos locales están, en parte, situados en los centros comerciales existentes y también en las plazas de estacionamiento recién construidas. La búsqueda de estas áreas ha dejado en evidencia las disfunciones antiguas y las más próximas: baja y mala utilización de las zonas comerciales tradicionales, la subutilización de las nuevas plazas de estacionamiento, terrenos vacíos y rehabilitación de domicilios con locales no usados. Los lugares elegidos son el fruto de la negociación empresarial con las asociaciones de comerciantes informales.

10 Las estadísticas son inciertas. La cifra de 6000 vendedores fue obtenida en la operación de registro de locales comerciales dirigida en 1999. La cifras determinan que el 53% de los vendedores son miembros de una asociación.

Cuadro 2:

Los emplazamientos previstos para los nuevos comerciantes populares

Barrios	Emplazamientos
Estación El Tejar	1185
Centro Comercial Plaza Hermano Miguel	869
Centro Comercial Ipiales	239
La Merced	288
Centro Comercial Granada	467
Montúfar	452

Fuente: Administración de la Zona Centro 1999.

NB. Están previstas, igualmente, en el Sur de la ciudad 1484 plazas en el antiguo caual y 444 en la plataforma de la Rodrigo de Chávez. En el Norte, en el sector de la Bogotá y América.

El costo de los trabajos para crear estos locales se eleva a 11 millones de dólares, comprendiendo de una parte el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un monto de 4,1 millones de dólares, y de otra parte las cuotas pagadas por los vendedores después de su inscripción. La infraestructura de base (agua, electricidad y alcantarillado) es asumida por la Municipalidad, mientras que el vendedor construye los muros y el techo del local (caseta)¹¹, donde trabajará protegido de los cambios atmosféricos y la contaminación, y donde podrá utilizar los servicios sanitarios y los servicios de una guardería.

La Administración Zona Centro (Municipalidad) asegura todas las negociaciones y la contraparte obligada en el marco de los acuerdos del préstamo del BID¹², la Empresa del Centro Histórico es quien asume la calidad de operador principal en lo relativo a las construcciones de los locales, aportando una significativa contribución financiera (el 60% de los trabajos de arreglo interno fueron terminados en noviembre de 1999). Al mismo tiempo tienen lugar obras importantes en las periferias norte y sur para favorecer a las instalaciones comerciales que van a recibir a los vendedores y de esta manera evitar su refugio sistemático en el Centro de la urbe.

11 El nuevo comerciante economizará los costos por el alquiler de un local de almacenamiento (bodega) y por la ayuda solicitada a un cargador.

12 Un préstamo de 41 millones de dólares fue entregado por el BID en 1995 y administrado por la primera Sociedad de Equipamiento Mixto del Ecuador, la Empresa del Centro Histórico. Su acción se basa en los trabajos de mejora del Centro (Plazas de Estacionamiento, Museos, etc.).

Una auténtica negociación donde cada uno desee sacar fruto del otro sin perder, pero sobre todo sin dejar de lado el honor. El contexto político y económico es decisivo, la Municipalidad desea alejarse de la imagen de gestión corrupta ejercida por ciertos servidores del Estado y ciertos banqueros, gestión que ha provocado en el seno de la población una grave crisis de confianza en las instituciones estatales y en las autoridades.

La administración municipal ha cosechado sus frutos. Las mejoras en las condiciones de vida en el Centro Histórico son reconocidas por los habitantes¹³. Varios talleres de rehabilitación de edificaciones están en curso. Los grandes trabajos de restauración ordenados por las instituciones internacionales y por los países extranjeros, están casi terminados. Es necesario entonces rescatar esta reapropiación espacial.

Durante el año 1999, los proyectos comunitarios en todo el Distrito de Quito lograron un apoyo por parte de la Municipalidad. Así, grupos organizados en comités de barrio, o en comunidades de interés, solicitaron el apoyo de la Administración de la Zona Centro para realizar trabajos (pavimentación de calles, patios para escuelas, etc.) que se han convertido en muy onerosos para la institución municipal en el presente periodo de crisis. Se firmó un acuerdo de cogestión entre los comités, la Municipalidad y el Ministerio de Obras Públicas por el que se ofrece asistencia técnica y materiales; los trabajos se efectúan bajo la modalidad de minga (reunión que tiene por objetivo la realización de una tarea colectiva) de acuerdo a la tradición andina. Sin esperar el final de la crisis, se han realizado 400 obras de carácter primario durante 1999, con una reducción de costos del 30 al 40%. Estos logros suponen, evidentemente, una apropiación colectiva del proyecto de crear una organización, que debe enfrentarse a un interlocutor único, que es una persona responsable de la Administración de la Zona Centro, la misma que se encarga de efectuar los controles junto con las instituciones especializadas del Centro Histórico, así como de asegurar el seguimiento de los trabajos. Por la crisis económica, los vendedores demandaron de la Municipalidad su indulgencia respecto de los precios de los locales, y que garantice la obtención de un local en el Centro en un lugar comercialmente activo. Se han realizado varias visitas a determinadas instalaciones, y se acordó una subvención del 50%, y la posibilidad de comprar a crédito en 24

13 Las tres cuartas partes de los ciudadanos (1564 entrevistas) estiman positivas la salvaguarda y rehabilitación del Centro Histórico. Cf. *La ciudad en un patrimonio de la humanidad, mutaciones y recomposiciones urbanas (1908-1996)*. Tesis de K. Peyronie, Universidad de París VII (350a.)

cuotas de 240.000 sucres cada una. Un puesto tiene un valor de entre 10 y 12 millones de sucres¹⁴ (el precio inicial era de 14 millones de sucres).

Entonces, el año de 1999 está marcado por los avances y las pausas dentro de la negociación; numerosos problemas retrasados y no resueltos. De ahí nacen varias inquietudes en los comerciantes: ¿Cómo lograr la adecuación de un local situado en una plaza de estacionamiento? ¿Cómo obtener nuevos plazos o moratorias de pago? ¿Podremos mantener el derecho de vender en la calle, al menos hasta que los locales estén listos, después de la fecha fatídica del 31 de diciembre de 1999 (el límite para las inscripciones se aplazó hasta marzo-abril)? El 31 de diciembre simboliza el advenimiento del 'Tercer Milenio', éste debería marcar la puesta en marcha del objetivo central del proyecto de rehabilitación del Centro Histórico: "Un nuevo milenio sin comerciantes en la calle".

FLACSO . Biblioteca

La transformación social, lo más importante

El 'vendedor informal' conlleva en cualquier parte del mundo, un conjunto de características negativas: incomodidad, inseguridad, ilegalidad... Una de las múltiples caras de la pobreza, con grado de tolerancia mayor si se trata de una mujer y de sus hijos... Las medidas actuales tienen por objeto romper este status negativo por otro oficial, el de 'comerciante minorista popular'. Este reconocimiento de las autoridades con respecto a su profesión, al momento de la inscripción en la lista de futuros propietarios de un local, representa desde ahora una significativa conquista psicológica. Estas gentes, que sólo eran vendedores de la calle, llegan a convertirse en verdaderos comerciantes. Transformándose en comerciantes, obtienen a su vez la calidad de propietarios de un bien en el Centro Histórico, que podrá eventualmente ser arrendado o vendido. Y ejerciendo una actividad legal en lo sucesivo, estos comerciantes deberán someterse a impuestos, y por lo tanto la facturación se convertirá en obligatoria¹⁵.

Para lograr con éxito esta 'mutación', es necesaria una formación en gestión y en contabilidad, que será dada a los nuevos comerciantes populares para facilitar su integración en el mundo formal. Por otra parte, desde hace un

14 Un dólar americano a finales de 1999 equivaldrá aproximadamente a 18000 sucres. La inflación en 1999 está en el orden del 60%.

15 Se decidió establecer una tarifa fija de sustitución del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cada semestre

año los comerciantes están habituados a la vida asociativa y su acción sindical debería reforzarse. Es indispensable que mejore la movilidad social, así como la adquisición de las destrezas antes enunciadas que favorecen el desarrollo de la capacidad microempresarial de los nuevos comerciantes. Esta política puede contribuir así al fortalecimiento de la organización popular en términos de participación democrática.

Este programa concreto forma parte de un proyecto más extenso, en el mismo Centro Histórico, abarcando específicamente a los grupos sociales y a las personas en situación de fragilidad (niños, mujeres, personas de la tercera edad). No es la pobreza el verdadero objetivo, pero sí el criterio de vulnerabilidad de las personas¹⁶. Las actividades sociales reciben el apoyo institucional de la UNESCO, en el marco del Programa de Desarrollo Social Sostenido, que recibe créditos de la Unión Europea y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Una ayuda particular se entrega a los *infantes y a los jóvenes* con problemas, aplicando un nuevo sistema de protección jurídica. La puesta en marcha de una política de prevención, juntando proximidad y atención (Patronato San José) con una mención, por primera vez, a favor de las personas de la tercera edad, tan numerosas en el Centro Histórico, constituye igualmente una tentativa de aplicar una política de salud pública.

Está en curso un enorme trabajo de identificación de las comunidades y de su dinámica¹⁷. Todo un programa de comunicación, reuniendo a los diversos actores, se efectúa con el fin de crear una movilización ciudadana consciente y orgullosa de vivir y de trabajar en el Centro Histórico¹⁸. El desarrollo sostenido del Centro pasa por el mantenimiento de las actividades que han suscitado una dinámica local durante las décadas pasadas. Se impone con fuerza la evolución del comercio informal, ya que el proyecto prevé la asignación del 22% de los recursos en programas de formación de microempresarios y proveedores de servicios de pequeñas unidades, capaces de asegurar la permanencia de los *'ambulantes'* en el Centro. El programa de *'Micro Empresas'* busca unir por más tiempo las actividades de los otros componentes del proyecto social, pro-

16 En el conjunto de la zona centro que se extiende desde el Panecillo hasta Guapulo, la pobreza afecta al 58% de los 200 000 habitantes (1998).

17 ¿Hablamos de 300.000 'flotantes' en el Centro? Con el fin de determinar quienes son ellos, se está creando un banco de datos, bajo la iniciativa de la Administración Zona Centro.

18 Cf. Proyecto de Sostenibilidad Socio-Cultural del Centro Histórico de Quito. Hacia un desarrollo culturalmente apropiado. Empresa del Centro Histórico de Quito/BID/UNESCO 1999

moviendo el sentimiento de pertenencia al Centro Histórico y la armonía de los negocios con el medio ambiente patrimonial y cultural.

¿Cuáles son los límites de esta reapropiación del espacio público y de esta transformación social?

Los criterios de selección del vendedor informal, parece que se han basado en la antigüedad de su actividad en el Centro y en su inscripción en 1999, más que en su participación en una Asociación. De esta manera, han sido aceptados los candidatos individuales.

¿Qué pasará en el año 2000 cuando nuevos vendedores ambulantes se presenten como candidatos a la adquisición? No serán aceptados en las calles del Centro Histórico, y podrán ser objeto de persecuciones policiales. Se corre el riesgo de una importante confusión, porque está previsto que ciertos vendedores puedan quedarse y continuar ocupando la calle: vendedores de cigarrillos, de periódicos, de helados, etc. La gran aventura descansa en el éxito comercial del proyecto. Una vez rehabilitados los locales comerciales, ¿podrán éstos atraer a los clientes? Los que se encuentran en los centros comerciales, ¿serán más rentables que aquellos que se encuentran en las plazas de estacionamiento?

Por otra parte, los comerciantes tradicionales (formales) hacen cierta presión para obtener ellos también un reconocimiento de sus dificultades, acentuadas en el período de crisis, como son por ejemplo: la rehabilitación de los comercios, la adquisición de un local a costo de mercado sin subsidio, y la cancelación de los impuestos. ¿Cómo administrar la competencia que va a instaurarse entre estos comerciantes y los 'minoristas populares' reinstalados, entre el almacén y la caseta?

Los comerciantes de los mercados situados en el sur y en el norte de la ciudad, por su lado, no están de acuerdo con la creación de ferias libres, que nacieron hace poco para fijar a los ambulantes, y que para ellos son fuente de contaminación y de crecimiento de la pequeña delincuencia.

Conclusión

En el curso de las últimas décadas, el contexto económico y social ha suscitado el nacimiento y la consolidación de movimientos populares urbanos que inten-

tan, fundamentalmente, encontrar unas alternativas susceptibles de mejorar el nivel de vida de los nuevos ciudadanos. La organización de los sectores de rentas débiles nació de su movilización esporádica, o más o menos regular, de la necesidad de afirmar su existencia para conquistar un lugar en la ciudad y para conservar los triunfos estratégicos de su subsistencia.

Frente a ellos, en un nuevo contexto democrático, cobran impulso ideas ajenas al respeto de los derechos del hombre. Pero también las autoridades están obligadas a trabajar de otra forma con la realidad. Desde ahora, la estrategia de ocupación de la tierra ha cambiado en las periferias urbanas, con la implementación de nuevas regulaciones que han modificado la propiedad ilegal en legal, permitiendo la transformación de los arrabales en barrios populares consolidados.

¿Puede convertirse en un callejón sin salida la regulación del comercio de la calle? En el año 2000, Quito recuperará algunos cientos de metros cuadrados de espacio público compuesto de aceras y de calzadas del Centro Histórico para facilitar el tráfico normal de vehículos y de peatones. Unos cientos de pequeños comerciantes populares estarán ubicados en el Centro Histórico e intentarán atraer a los clientes a sus nuevos locales. El orden es perfecto, ¿pero tendrá lugar el éxito comercial esperado? Y aquellos que han llegado recientemente, ¿no obtendrán una legislación similar? En caso de fracaso, ¿los ambulantes continuarán o regresarán a vender directamente en la calle?

Era necesario intentar, a cualquier precio, el éxito de este programa¹⁹. Este hecho puede darse gracias a las numerosas reuniones de las poblaciones marginales que están asociadas a la gestión urbana. La democracia participativa puede mejorar las condiciones de vida y el éxito comercial. Si no es el caso de la sedentarización en los puestos fijos será una 'enmienda negativa' agravando la pobreza. Una democracia participativa y redistributiva es absolutamente necesaria, ya que la reclaman los movimientos sociales de alcance nacional en el curso de los últimos meses.

Es el precio que los quiteños deben pagar para reintegrar su centro urbano. Visitar su patrimonio restaurado y descubrir por primera vez los tesoros ocultos en los conventos puestos a disposición del público gracias a un trabajo

19 Ambaro, ciudad de la Sierra a 200 Km al sur de Quito es un ejemplo interesante: 6000 vendedores de la calle fueron reinstalados en un periodo de 4 años, de los cuales 1700 en 1999.

museográfico de gran calidad²⁰. La calle vuelve a encontrar otras actividades temporales y culturales en esta ocasión. La rehabilitación del centro urbano se revela mucho más compleja que la restauración del arte producido en el siglo XVI.

El sujeto patrimonial permanece como un tema fundamental. ¿A quién pertenece el Centro Histórico? ¿Quién decide acerca del Centro Histórico?²¹. El desarrollo social permanente, incluyendo una dimensión patrimonial, es una empresa de largo aliento que comienza a tomar vida²².

Bibliografía

- Andrade, Ana María
1987 *Estrategias de vida en el sector urbano popular*. DESCO, FOVIDA.
- Carabello Perichí, Ciro
1999 *Centros históricos y turismo en América Latina: Una polémica de fin de siglo*. FLACSO, Sede Ecuador.
- Carrión, F.
1999 Doce temas, ocho ausencias y una conclusión sobre los centros históricos en América Latina, FLACSO, noviembre 1999.
- ECHO/BID/UNESCO
1999 *Proyecto de sostenibilidad socio-cultural del centro histórico de Quito: Hacia un desarrollo culturalmente apropiado* (Empresa del Centro Histórico).
- Grompone, Romeo
1985 *Talleristas y vendedores ambulantes en Lima*. DESCO.
- Instituto Geográfico Militar
1992 Atlas Infográfico de Quito. Quito: IGM/ORSTOM.

20 El turismo interno, fue olvidado en los programas de planificación, a pesar de su discreción mediática, produce seguramente y regularmente más que el turismo internacional, tocando de forma directa a centenares de pequeños actores urbanos. Cf. Ciro Carabello Perichí, "Centros Históricos y Turismo en América Latina: una polémica de fin de siglo", FLACSO Sede Ecuador 1999.

21 Preguntas formuladas por F. Carrion en "Doce temas, ocho ausencias y una conclusión sobre los centros históricos en América Latina", noviembre de 1999.

22 El Ecuador, a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y de Vivienda, ha creado un programa Nacional de Rescate de 100 Centros Históricos (1998-2000) con un objetivo de sustentación social.

Peyronie, K.

De la ciudad en un patrimonio de la humanidad: Mutaciones y recomposiciones urbanas (1908-1996). Tesis de la Universidad de París VII, 350 p.

Quito, Distrito Metropolitano

El comercio informal en el Centro Histórico de Quito: Análisis cuantitativo. Cuaderno de la Administración General-5-1997.

Quito, Distrito Metropolitano - Administración Zona Centro

1999 Breve síntesis del Proyecto de Ordenamiento y Modernización del Comercio Minorista. Quito, 28 p.

Walter, Doris

1993 Los vendedores ambulantes en Lima: Organización de su actividad y estrategias de acción. París: Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL). 15 p.