

**Abordaje de la venta ambulante
en Guayaquil - Ecuador**
Desde los discursos hegemónicos
a un enfoque basado en los derechos

Lisette Villacrés
Sara Geenen



Se invita a formular comentarios sobre este artículo de discusión.

Los artículos discusión de IOB (ISSN 2294-8651) son revisados por pares. La publicación de este artículo no constituye una publicación previa y no excluye la publicación en otro lugar. Los hallazgos y opiniones expresados en los documentos de IOB pertenecen a los autores. No representan necesariamente las opiniones del IOB como instituto.

Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -Beheer
Instituto de Política del Desarrollo

Dirección postal:	Dirección de visita:
Prinsstraat 13	Lange Sint-Annastraat 7
B-2000 Antwerpen	B-2000 Antwerpen
Belgium	Belgium

Tel: +32 (0)3 265 57 70
Fax: +32 (0)3 265 57 71
e-mail: iob@uantwerp.be
<https://www.uantwerp.be/iob>

DISCUSSION PAPER / 2021.01

Abordaje de la venta ambulante en Guayaquil - Ecuador

Desde los discursos hegemónicos
a un enfoque basado en los derechos

Lisette Villacrés*

Sara Geenen**

March 2021

* alumna del Master del IOB

** Profesor del Instituto de Política de Desarrollo (IOB) de la Universidad de Amberes.

Traducido por Marfisa Carvajal Quimí



TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	5
1. INTRODUCCIÓN	5
2. LA VENTA AMBULANTE EN LA CIUDAD: PUNTOS DE ENTRADA TEÓRICOS	8
2.1. LOS ENFOQUES NEOLIBERALES DE LA CIUDAD	8
2.2. LOS ENFOQUES BASADOS EN DERECHOS	11
3. LA VENTA AMBULANTE EN GUAYAQUIL: DISCURSOS Y POLÍTICAS	13
3.1. [2000 – 2005] LA VENTA AMBULANTE COMO SÍMBOLO DEL CAOS Y EL PASADO	14
3.2. [2006 – 2013] LA VENTA AMBULANTE COMO EXPRESIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO	16
3.3. [2014 – 2019] LA VENTA AMBULANTE COMO EMPRENDEDURISMO	18
3.4. UN ENFOQUE ALTERNATIVO: LA VENTA AMBULANTE Y EL DERECHO A LA CIUDAD	20
CONCLUSIÓN	22
AGRADECIMIENTOS	22
REFERENCIAS	23

RESUMEN

Las políticas de regeneración urbana que tienen por objeto “embellecer” el espacio público, han tenido impactos disímiles, en particular en lo que respecta a la restricción del acceso al espacio público de algunos grupos considerados “indeseables” en el nuevo paisaje urbano. Este documento se concentra en uno de esos grupos, los vendedores ambulantes informales, que dependen del acceso al espacio público para generar ingresos, y a quienes se les ha prohibido o, restringido la libre circulación. En varias ciudades de América Latina, la venta ambulante es una parte muy importante de la economía informal. Presentamos el caso de Guayaquil, la segunda ciudad más poblada de Ecuador, que ha sufrido un radical proceso de regeneración urbana y gentrificación durante los cuatro mandatos del ex alcalde Jaime Nebot (2000 a 2019). Esto ha empujado a los vendedores ambulantes a zonas periféricas de la ciudad y a la informalidad, y ha provocado un conflicto permanente entre los vendedores ambulantes y las autoridades municipales. Sobre la base de un análisis del discurso y un análisis de las políticas y reglamentos nacionales y locales relativos a la venta ambulante, sostenemos que la venta ambulante se ha enmarcado, consecutivamente, como símbolo de un pasado caótico, como expresión del derecho al trabajo y como emprendedurismo. Estos discursos se tradujeron en un conjunto de políticas que en general no permiten a los vendedores ambulantes reclamar con éxito su acceso al espacio público. Por esa razón, este documento considera que el enfoque del derecho a la ciudad podría abrir más vías políticas de transformación para mejorar las demandas de los vendedores sobre el espacio público, reconociendo dos derechos: el derecho a la apropiación del espacio público y el derecho a participar en las decisiones públicas de la ciudad.

1. INTRODUCCIÓN

Con casi 2,7 millones de habitantes, frente a los 2,1 millones de 2001, Guayaquil es hoy la segunda ciudad más poblada de Ecuador (INEC, 2013). Su crecimiento demográfico ha sido impulsado por la hiper concentración de las actividades económicas en las ciudades más grandes, lo que atrae a migrantes de otras zonas del país. Dado que el principal puerto del Ecuador está situado en Guayaquil, el comercio minorista y mayorista constituyen importantes sectores de la economía urbana (Delgado, 2013). Por ejemplo, según el último censo económico (2011), el comercio produjo ingresos de hasta 16.568 millones de dólares americanos. La expansión de la ciudad también ha provocado un aumento de las actividades comerciales informales, entre las que destaca la venta ambulante. No obstante, esta economía sigue siendo poco estudiada en Guayaquil, ya que no existen estadísticas formales sobre el número de vendedores. En cuanto a las características sociodemográficas del grupo, un estudio reciente muestra que la edad de los vendedores varía entre los 20 y los 50 años, por cada mujer hay dos hombres, alrededor del 33% ha comenzado la escuela secundaria pero no ha terminado sus estudios, y el 69% de ellos gana entre 200 y 400 USD (Véliz & Díaz, 2014).

Antes de 1992, el comercio minorista informal, organizado en ferias abiertas en las calles, era tolerado por las autoridades locales. Esto cambió cuando el alcalde León Febres Cordero adoptó una política de regeneración urbana que se centró en la “recuperación del centro de la ciudad”. Cabe señalar que en esa época también surgieron programas de regeneración urbana en otras ciudades latinoamericanas como México, Quito y Lima, donde los gestores públicos utilizaron la “retórica de la recuperación del centro de la ciudad” para impulsar la gentrificación del espacio público, así como de las actividades económicas (Betancourt, 2014). En el ámbito económico, el “embellecimiento” y la “modernización” se equipararon, entre otras medidas, con la organización de vendedores ambulantes. Así, se creó una red de mercados municipales en Guayaquil para vender alimentos, flores, artesanías y otros bienes en espacios designados (Lawrence y Castro, 2006). Aunque esta iniciativa tenía por objeto retirar a los vendedores del espacio público, no redujo el número de vendedores que operaban en la economía informal. Además, entre los vendedores que formalizaron sus actividades, apenas un 20% reportó un aumento en sus ingresos, mientras que el 80% declaró que su situación se mantuvo igual o empeoró (Lawrence & Castro, 2006); lo que indica el fracaso de la política en términos de resultados de desarrollo.

La negativa de los vendedores informales a abandonar las calles resultó en un conflicto con el

gobierno local. Los enfrentamientos se intensificaron durante los cuatro mandatos consecutivos del alcalde Jaime Nebot, que gobernó la ciudad de 2000 a 2019. Este largo período en el poder, le permitió al alcalde consolidar el modelo de desarrollo de su predecesor y lo cimentó como la voz hegemónica en la política de Guayaquil. Adoptando un estilo de gobierno empresarial y en consonancia con una visión neoliberal de la ciudad, Nebot no sólo amplió el programa de regeneración urbana, sino que también avizoró una “marca de ciudad” para Guayaquil con el fin de atraer capital extranjero (Villavicencio, 2012). Introdujo un sólido discurso, destacando la importancia de la transformación física de Guayaquil y el mantenimiento del orden. Este discurso sostenido, combinado con la aplicación de políticas estrictas con un enfoque de arriba hacia abajo, afectaba la legitimidad de las reivindicaciones de los vendedores ambulantes sobre el espacio público. Se establecieron medidas punitivas para asegurar que los vendedores informales no chocaran con la nueva estética del centro de la ciudad. No obstante, varias organizaciones de vendedores se resistieron e incluso encontraron en el ex presidente Rafael Correa un poderoso aliado a nivel nacional. El discurso del presidente sobre la venta callejera más bien enfatizó el emprendimiento de la gente y el derecho al trabajo. Pero aunque Correa también logró mantenerse en el poder durante 10 años, no logró traducir las políticas nacionales sobre la informalidad a nivel local. En consecuencia, los vendedores ambulantes han estado luchando hasta ahora para (re)definir su imagen y encontrar su lugar dentro de los discursos políticos locales y nacionales.

Teniendo esto en cuenta, el caso de Guayaquil es un reflejo de los casos de otras ciudades latinoamericanas, donde los enfoques neoliberales y los proyectos de regeneración urbana han afectado negativamente a la imagen de los vendedores ambulantes, así como a la forma en que se regulan sus actividades. Hasta ahora, la literatura ha prestado mucha atención al impacto económico de estos enfoques neoliberales, por ejemplo, el impacto del desplazamiento forzado en los medios de vida de los vendedores ambulantes, y las luchas de los vendedores para resistirlo (Crossa, 2009; Bromley y Mackie, 2009; Janoschka y Sequera, 2016). En este documento exploramos un enfoque diferente, basado en los derechos, como base para proponer políticas holísticas para los vendedores y la ciudad. Para ello, el documento combina las ideas de los enfoques neoliberales y basados en los derechos, para trazar las continuidades y los cambios en los discursos y las políticas sobre la venta ambulante. De forma más específica, este artículo tiene por objeto examinar los discursos y las políticas de dos dirigentes políticos influyentes, Jaime Nebot y Rafael Correa, ya que éstos han dominado el debate en torno a la venta ambulante en el Ecuador y en Guayaquil en particular. Los discursos alternativos y en competencia han estado presentes pero han tenido mucho menos impacto. En primer lugar, analizamos los discursos hegemónicos en vista de la economía política local y nacional, examinando no sólo las realidades políticas y económicas que dieron forma a los discursos, sino también cómo estos discursos se han traducido en políticas concretas. Luego pasamos a un discurso alternativo, basado en el enfoque del derecho a la ciudad. Sostenemos que los enfoques basados en los derechos, que se inspiran en el derecho a la apropiación del espacio público y el derecho a participar en la toma de decisiones urbanas, pueden fomentar formas más transformadoras de abordar la venta ambulante, reconociendo la ciudadanía sustantiva de los vendedores y su papel como actores políticos en la lucha por el espacio público.

Los datos se recabaron a partir de fuentes secundarias (recopilación de documentos y búsquedas en línea) y mediante un número limitado de entrevistas a profundidad. Con respecto a las entrevistas, se realizaron en julio y agosto de 2019, seleccionando intencionalmente a siete participantes de diversas comunidades de Guayaquil (Anexo 1 “Informantes clave”). Se examinaron consideraciones éticas con los participantes a fin de aprobar el uso de sus nombres y las grabaciones de audio. El cuestionario se estructuró en cuatro secciones. En primer lugar, tenía por objeto contextualizar los cambios ocurridos en Guayaquil desde que se inició el proceso de regeneración urbana. En segundo lugar, trataba de reconocer el impacto del programa de regeneración urbana en el uso del espacio público. En tercer lugar, pretendía revelar los diferentes discursos sobre el emprendimiento, la informalidad y la venta ambulante. Por último, hizo referencia a las políticas nacionales y locales. También se consultaron documentos académicos sobre el proceso de regeneración urbana y la situación política de Guayaquil, así como los documentos legales que regulan la venta ambulante en el Ecuador. El periodo estudiado se limitó a 2000-2019, constituyendo los cuatro mandatos de Jamie Nebot. Esto puede justificarse porque fue un período de transformación en la historia de Guayaquil. Al mismo tiempo, este período puede dividirse en tres intervalos (Anexo 2 “Segmentación por períodos de tiempo”), lo que permite seguir los cambios y las continuidades en los discursos y las políticas. El software

NVivo para el análisis cualitativo de datos se utilizó para organizar y codificar los datos.

Tabla 1. Informantes clave

Comunidad		Informante clave	Posición
Comercio	Comercio minorista autónomo (informal)	Ernesto Toledo	Coordinador de la Federación de Instituciones de Comerciantes Minoristas del Guayas
	Comercio Minorista	Ángel Basurto	Presidente de la Federación de Asociaciones de Comerciantes Minoristas de la Bahía (FEDACOMIB)
	Gremio	Juan José Salcedo	Analista de la Cámara de Comercio de Guayaquil (CCG)
Gobierno local	Municipio	Octavio Villacreses	Concejal en representación de Alianza País (2009 - 2012)
Gobierno nacional	Ministerio de Trabajo	Carlos Marx Carrasco	Ministro de Trabajo (2014 - 2015)
Academia	Observatorio de Políticas Públicas	Manuel Macías	Director del Observatorio de Políticas Públicas
Sociedad civil	Derechos Humanos	Billy Navarrete	Secretario Ejecutivo del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos de Guayaquil (CDH) (1990 - actualmente)

Se eligió el análisis del discurso (AD) porque la exploración de la construcción simbólica del orden urbano puede contribuir a una comprensión más amplia de la relación entre los vendedores ambulantes y el Estado (Cossa, 2017). Como hay muchas aplicaciones diferentes de AD, este estudio sigue la perspectiva de Van Dijk y Merizabal (1999) que se centra en el discurso político, considerando relevante realizar un análisis sistemático del contexto además de las propiedades estructurales del texto. En este trabajo nos centramos en las “voces hegemónicas”, es decir, las voces que han sido más visibles e influyentes en la esfera pública. Examinamos quién ha dominado el discurso público y qué es lo que se ha posicionado sobre la venta ambulante. Lo hacemos sobre la base del enfoque de Howarth (2010) sobre el poder y la hegemonía, en el que su noción de “hegemonía como forma de gobierno o de gestión” puede utilizarse para explicar cómo los titulares del poder emplean diferentes tácticas, por ejemplo, la gubernamentalidad, para mantener el régimen político existente, incluso en el contexto de la resistencia. Con ello no pretendemos descuidar en absoluto los “discursos ocultos” o voces contrastantes, ni minimizar su importancia. De hecho, están muy presentes en nuestro marco a través del enfoque teórico de los enfoques basados en los derechos. Sin embargo, se necesitaría una investigación de campo más profunda para analizarlos plenamente y comprender sus matices, así como para evaluar más a fondo la pertinencia del enfoque basado en los derechos.

Tabla 2. Segmentación por períodos de tiempo

Período	Eventos	Voz hegemónica	Textos
2000 - 2005	Ampliación de la política de regeneración urbana: varias ordenanzas promulgadas	Jaime Nebot	Discursos del alcalde pronunciados en las dos fiestas más importantes de la ciudad: 5 en el Día de la Fundación y 6 en el Día de la Independencia.
2006 - 2013	Rafael Correa gana la presidencia Elecciones Locales Proyecto de Ley Nacional de Defensa del Comerciante Minorista y Trabajador Autónomo	Rafael Correa, aunque su participación en el discurso público amplió otras voces: vendedores ambulantes, congresistas, municipios.	57 noticias en línea publicadas en El Universo en enero a diciembre de 2009
2014 - 2019	Nueva política: Banco de Oportunidades - microcréditos	Jaime Nebot	Extracto del discurso de Jaime Nebot de lanzamiento del Banco de Oportunidades Vídeo en YouTube de la Alcaldía de Guayaquil - Publicado el 31 de julio de 2018

Este documento está organizado en tres secciones. En la primera sección se analizan los debates teóricos centrales sobre las políticas urbanas y la venta ambulante: desde los enfoques neoliberales hasta los enfoques basados en los derechos. En la segunda sección se presentan los resultados de la investigación, reconociendo las categorías más prominentes utilizadas en el discurso público para abordar la venta ambulante; y el tipo de políticas que resultaron en los planos local y nacional. La última sección reúne las conclusiones y recomendaciones.

2. VENTA AMBULANTE EN LA CIUDAD: PUNTOS DE ENTRADA TEÓRICOS

2.1. Los enfoques neoliberales de la ciudad

Las ciudades de todo el mundo están exigiendo más autonomía para tomar el control de sus economías y ser más competitivas en el contexto de la globalización (Purcell, 2002). En ese sentido, los gobiernos centrales están delegando competencias a los niveles subnacionales, aunque el alcance varía según las regiones. En el caso de América Latina, la descentralización comenzó en los años 80 tras la caída de los regímenes dictatoriales. Uno de los discursos que la acompañó se centró en la promoción de los valores democráticos y en la prestación más eficiente de los servicios públicos (Brosio y Jiménez, 2012). Esto dio lugar a que los municipios obtuvieran más poder y cambiaran sus perspectivas sobre cómo gobernar la ciudad. Al mismo tiempo, los enfoques neoliberales también han permeado la dinámica urbana al presentar las ciudades como centros de acumulación de capital. Esta mirada del urbanismo ha creado nuevas relaciones espaciales, sociales y de poder que se han materializado en procesos como la gobernanza empresarial urbana y la gentrificación (Vives Miró, 2011, p. 2).

El enfoque de la gobernanza empresarial urbana (EUG, siglas en inglés) implica que los actores privados se involucren más en las decisiones públicas relacionadas con el desarrollo urbano, así como en la prestación de servicios públicos. En consecuencia, la toma de decisiones públicas se guía por principios “empresariales” como la toma de riesgos y beneficios en términos de desarrollo. Esto dicta una forma específica de organizar la economía local, pasando de los anteriores objetivos redistributivos a un enfoque de competitividad global (Dannestam, 2004; Madureira, 2014; Prada-Trigo, 2017). En varios países de América Latina, el EUG se combina con otras formas de gobernanza arraigadas en la época republicana, como el caudillismo. Castro (2007) define a este último como un sistema político en el que un líder carismático gobierna por en-

cima de los medios institucionales, mientras que su legitimidad le permite operar con autoridad política. En varias ciudades, los caudillos poderosos conservan una gran influencia en la toma de decisiones y se convierten en sus principales portavoces (Guarneros-Meza y Geddes, 2010).

Los enfoques neoliberales han inducido un claro cambio en la visión de las élites políticas: de la ciudad como espacio que debe ser administrado a la ciudad como una mercancía que debe comercializarse y venderse (Crossa, 2009). Para ello, además de solicitar más responsabilidades a los organismos nacionales, los gobiernos locales han centrado su atención en la transformación de la estética de las ciudades. Al hacerlo, no sólo buscan atraer a personas externas a la ciudad para que inviertan (por ejemplo, empresarios) o gasten su dinero (por ejemplo, turistas), sino que también es una estrategia simbólica para hacer que los ciudadanos acepten la modernización de su ciudad, así como los nuevos usos de los espacios públicos. Los gobiernos locales se han enfocado en el centro de la ciudad en lugar de las zonas periféricas, lo que ha resultado a cambios en los espacios donde se realizan las actividades productivas y recreativas. En general, estas estrategias han logrado atraer capital externo y una mayor afluencia turística, como se puede observar en Cusco (Acero, 2008), Ciudad de México (Crossa, 2009) y Guayaquil (Delgado, 2013). No obstante, también es evidente que los costos y beneficios de esas políticas se han distribuido de manera desigual. Ante ello, los programas de investigación deberían abordar específicamente las consecuencias políticas de la gobernanza empresarial, examinando a quién da poder y a quién excluye, y cómo podríamos avanzar hacia acuerdos más inclusivos (Crossa, 2009; véase también Swanson et al, 2009; Martínez, 2003).

Recientemente los académicos han comenzado a analizar la “gentrificación” en América Latina para explicar la segregación social-espacial de diferentes actores, como los vendedores ambulantes; aunque la literatura ha proliferado en y sobre el Norte Global. Inicialmente, la gentrificación se utilizó para explicar cómo la regeneración de los barrios de bajos ingresos termina por elevar el costo de la vida en esos distritos, expulsando así a los habitantes originales. Sin embargo, desde el decenio de 1980, ha llegado a abarcar procesos más amplios de reestructuración social, espacial y económica de los espacios urbanos (Sassen en Slater, 2012). Teniendo esto en cuenta, existen algunas especificidades en los procesos de gentrificación que se llevan a cabo en América Latina, dos de las cuales son particularmente relevantes para este trabajo: la forma en que la gentrificación impacta en las actividades económicas informales y el uso de medios discursivos para legitimar las políticas de gentrificación.

En primer lugar, la gentrificación no sólo se refiere a proyectos de infraestructura, inmobiliarios y de desarrollo de la vivienda, sino que también transforma profundamente las actividades económicas (Janoschka, Sequera y Salinas 2014). En América Latina, esto se muestra en el tipo de políticas que se han adoptado para abordar tanto el desarrollo de las ciudades como las actividades económicas informales. La economía informal constituye la mayor parte de la economía total de los países de América Latina y representa 140 millones de los 260 millones de trabajadores de la región (OIT, 2018). La informalidad se considera un “espacio residual” en el que las personas pueden sobrevivir en ausencia de oportunidades de empleo formal (visión dualista, véase Tokman, 2017), o bien un “espacio microempresarial” en el que las personas simplemente carecen de derechos de propiedad formales y de acceso al crédito (visión legalista)¹. Bajo la perspectiva dualista, se espera que la economía formal absorba la economía informal a medida que la economía crece. En este sentido, se cree que las medidas de modernización y gentrificación incentivan a los vendedores a formalizarse.

La perspectiva legalista, fuertemente influenciada por la obra de Hernando de Soto sobre la informalidad en el Perú, sostiene que para liberar el potencial empresarial de los vendedores debería bastar con simplificar los procedimientos burocráticos y asegurar los derechos de propiedad formales (Wilson, 2011). Siguiendo este enfoque, varias ciudades han creado espacios cerrados que requieren de permisos legales para operar en ellos (Meneses-Reyes, 2018). Otras ciudades han implementado programas de microcrédito basándose en la condición de formalizar. En Lima, se lanzó un programa de microcrédito con el requisito previo de obtener una licencia y el compromiso de reubicarse a medio plazo (dos o tres años). Una evaluación del programa demostró que los ingresos de los vendedores en los mercados en espacios cerrados mejoraron ligeramente, pero esto se debió a un mayor número de horas de trabajo. Además, las condiciones

[1] Chen, M. (2008) 'Informalidad y Protección Social: Teorías y realidades', Boletín IDS 39(2): 18-27

de trabajo eran igualmente precarias (Linares, 2018). En Sao Paulo, los programas del gobierno local dirigidos a reinventar a los vendedores ambulantes como empresarios han contribuido a un mejor estatus social. Esto fue evidente en las palabras del antiguo Ministro de Comercio de Brasil, que consideró que cumplir con la ley y contribuir formalmente a la economía del país calificaba a los vendedores para una ciudadanía plena: “formar parte de la economía formal significa ser un ciudadano” (Hirata, 2014, pág. 104).

Sin embargo, varios estudios también han cuestionado la eficacia de los programas de microcrédito para mejorar el bienestar social. Por lo general, estos tienen grandes barreras de entrada, interactúan con las regulaciones sociales y las dinámicas de poder en la sociedad, y por lo tanto pueden agudizar las desigualdades en lugar de aplanarlas (Guérin, D’Espallier & Venkatasubramanian, 2015). La evidencia de esas intervenciones en la venta ambulante en diferentes ciudades de América Latina lo confirman. En el caso de Bogotá, por ejemplo, un informe de la Contraloría General de Colombia puso de manifiesto que la mayoría de los puestos de los mercados formalizados estaban abandonados debido a los bajos ingresos (Donovan, 2008). De manera similar, en Guayaquil no se cumplieron las expectativas sobre el mejoramiento de la situación socioeconómica de los comerciantes (Lawrence y Castro, 2006). Mientras tanto, en Cusco, el número de mercados exteriores no planificados aumentó debido a la creación de nuevos mercados (Bromley y Mackie, 2009). Aunque la regularización podría reducir al mínimo la exposición de los vendedores a las mafias callejeras o la explotación por parte de los agentes de policía (Meneses-Reyes, 2018); los requisitos para participar en los mercados formales o en las zonas de venta (barreras de entrada) seguían empujando a los vendedores a la informalidad.

En ese contexto, algunos autores encuentran que la expulsión de los vendedores de los centros de las ciudades constituye un primer paso hacia la gentrificación (Janoschka, Sequera y Salinas, 2014). Bromley y Mackie (2009) y Janoschka y Sequera (2016) han detallado el desplazamiento de los vendedores ambulantes de los centros históricos de Cusco y Ciudad de México y las respuestas/resistencias de estos actores. En Cusco, donde los vendedores ambulantes fueron desplazados del centro de la ciudad con el fin de crear un entorno “más seguro y moderno” para los turistas, surgieron mercados exteriores no planificados después de que los vendedores fueran retirados del espacio público. Como alternativa, se crearon mercados cerrados en otras zonas, aunque la mejora del espacio también requirió una versión “gentrificada” de los comerciantes, es decir, con una cierta imagen y habilidades profesionales. Esto produjo una diferenciación entre los vendedores que trabajaban en los mercados formales y los vendedores informales que vendían en los mercados exteriores no planificados. De igual manera, en la Ciudad de México, a fin de promover el turismo patrimonial, se desalojó a los vendedores ambulantes del espacio público habilitado mediante medidas punitivas aplicadas por la policía local. De hecho, Swanson (2013) ha reflexionado sobre el uso de medidas punitivas en América Latina, donde los administradores de la ciudad han promovido el aumento de la vigilancia o el despliegue de más policía local. Llegando a la conclusión de que esas técnicas represivas han servido como estrategia de limpieza, profundizando las desigualdades sociales y raciales relacionadas con el acceso al espacio urbano (Swanson, 2013).

En segundo lugar, varios autores han demostrado que los discursos sobre que los vendedores ambulantes como informales, no organizados e incluso criminales, representan una herramienta poderosa para legitimar los programas neoliberales de regeneración urbana en general, y los desalojos de los vendedores ambulantes en particular. Por ejemplo, Janoschka y Sequera (2016) señalan el impacto real de los discursos de los administradores públicos sobre la venta ambulante en estas palabras:

El desplazamiento es una forma de injusticia social que afecta el derecho a la ciudad de ciertos grupos. En consecuencia, también debe abordarse considerando las relaciones de poder existentes que definen y estructuran los discursos sobre el mismo, algo que incluye necesariamente el rol de las administraciones públicas (Lees en Janoschka y Sequera, 2016, p. 6).

De manera similar, Betancourt (2014) muestra que los urbanistas de México, Quito y Lima han utilizado una retórica nostálgica para llevar a cabo programas de regeneración, que en realidad tienen como objetivo reinstalar los valores de la élite en zonas ahora ocupadas por las clases económicas bajas. Los discursos que se utilizan emplean una amplia gama de argumentos, incluyendo la estética, la cultura, el orden y la seguridad, así como argumentos económicos. En su estudio sobre los discursos en torno a la

venta ambulante, Fourkour, Akuoko y Yeboah (2017) llegan a la conclusión de que las autoridades locales explotan con frecuencia la percepción pública negativa de los vendedores calificándolos de “informales”, “ilegales”, “delincuentes”; para reforzar su control sobre el espacio público. Estos académicos identifican como los argumentos más comunes utilizados contra los vendedores ambulantes: a) la afectación de la belleza y el estatus moderno de la ciudad, b) la invasión de las calles creando caos, c) la facilitación de la delincuencia callejera; y, d) la competencia desleal con los negocios formales. Centrándose en Bogotá, Hunt (2009) afirma que existe un doble estándar en la forma en que los líderes locales enmarcan la “movilidad” de los peatones frente a los vendedores ambulantes. Mientras que para el primer grupo la movilidad debe ser protegida, para el segundo se restringe o prohíbe su movilidad utilizando el razonamiento antes mencionado sobre la salvaguarda del orden público. Esto no sólo afecta a su derecho al trabajo, argumenta Hunt, sino también a su ciudadanía:

El intento de maximizar la movilidad de los ciudadanos al tiempo que se elimina la movilidad de los vendedores crea una concepción binaria de la ciudadanía en la que los vendedores son relegados a la condición de no ciudadanos cuyo derecho a caminar -identificado como la más fundamental de las necesidades humanas (véase Alcaldía, 2000, 3.13)- puede y debe ser restringido. (Hunt, 2009, p. 334).

Como se ha visto anteriormente, los enfoques neoliberales de la gobernanza urbana, incluida la gobernanza empresarial urbana y la gentrificación, tienen una gran repercusión en las actividades económicas urbanas, en particular en las actividades económicas informales. Más aún, la bibliografía examinada demuestra el desplazamiento y la marginación de los vendedores ambulantes informales, que va acompañado de influyentes discursos sobre la desorganización, la ilegalidad y la delincuencia de los vendedores. Los dirigentes de las ciudades, como algunos alcaldes influyentes, desempeñan un papel importante en el impulso de esos discursos y la aplicación de esas políticas. Así, al pasar por alto a propósito la contribución de los vendedores ambulantes informales a la economía de la ciudad y tratarlos como ciudadanos de segunda clase, los dirigentes locales han podido expulsarlos y obtener el control final de las calles. Sin embargo, esto no significa que los vendedores ambulantes no muestren ninguna forma de resistencia.

Teniendo esto en cuenta, para Linares (2018) abordar eficazmente la venta ambulante requiere una perspectiva integral en la que se conceptualice esta actividad económica más allá de su relación con la informalidad. Para fundamentar esto, la autora comparó los casos de Lima y Bogotá, que han adoptado políticas bastante diferentes respecto a la venta ambulante. De acuerdo con las políticas que promueve el Banco Mundial, Lima ha adoptado un enfoque basado en el mercado, centrado en el crecimiento económico y suponiendo que una economía formal en expansión absorbería gradualmente la economía informal, como se sostiene en las perspectivas dualistas. Bogotá, en cambio, ha seguido un enfoque basado en derechos, que propugna la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y aboga por una mayor participación del Estado en la economía a fin de proteger a los trabajadores. A pesar de estos enfoques fundamentalmente diferentes, la autora concluye que ambas ciudades consideran la venta ambulante como un problema de regulación y formalización, con lo que se descarta la relación de los vendedores con el espacio público. En la siguiente sección se amplía el enfoque basado en los derechos, que es menos común cuando se piensa en la actividad económica informal.

2.2. Enfoques basados en derechos

Como se ha visto anteriormente, las políticas actuales sobre la venta ambulante informal no han dado lugar a una mejora significativa de los resultados en términos de desarrollo humano y a menudo ignoran el nexo espacial entre la actividad económica y el espacio público. Con eso en mente, en esta sección exploramos algunas perspectivas alternativas para abordar la venta ambulante, aprovechando las contribuciones del derecho al trabajo y la literatura del derecho a la ciudad.

En lo que respecta al derecho al trabajo, Meneses-Reyes y Caballero-Juárez (2014) sostienen que el trabajo en la calle ya está reconocido en diferentes instrumentos jurídicos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las sentencias nacionales de los tribunales constitucionales de la India, México y Colombia. Estos precedentes jurídicos sirven como mecanismos que los vendedores ambulantes pueden emplear para reclamar sus derechos a vender en las calles (Meneses-Reyes y Caballero

Juárez, 2014). No obstante, los Tribunales Constitucionales deben sopesar el derecho de los vendedores ambulantes a trabajar con un conjunto de otros derechos, como el derecho de los peatones a caminar, el derecho a la propiedad privada, así como los deberes municipales de salvaguardar el espacio público. Por esa razón, los fallos de los Tribunales Constitucionales han buscado un término medio. Por un lado, generalmente condenan los desalojos de vendedores ambulantes y exigen a los municipios que desarrollen políticas alternativas. Por otro lado, las Cortes Constitucionales reafirman el papel de las municipalidades como creadoras de normas de espacio público, ya que son ellas las que decidirán dónde deben trabajar los vendedores y en qué condiciones.

Para los vendedores, recurrir a los tribunales constitucionales presenta tanto oportunidades como limitaciones. Por ejemplo, la participación de los Tribunales Constitucionales ha contribuido a establecer sistemas de licencias que permiten a los vendedores ambulantes transitar por la ciudad o encontrar un espacio designado; lo que puede traducirse en un entorno de trabajo más seguro para ellos. Sin embargo, las licencias y las zonas de venta también pueden considerarse mecanismos para bloquear el acceso a determinadas zonas y pueden generar regímenes diferenciados para los vendedores ambulantes autorizados y no autorizados (Meneses-Reyes, 2018). Esto es particularmente importante en América Latina, ya que los derechos de propiedad se utilizan como puntos de entrada para ejercer otros derechos. Fischer (2008) ha sugerido que, para la población urbana en condición de pobreza de América Latina, la posesión y acumulación de títulos legales representa un medio para acceder a ciertos derechos socioeconómicos (por ejemplo, vivienda, salud, seguro social). También es un patrón cultural que puede estar determinado por la formación institucional de un entorno social en el que “cada dimensión de la ciudadanía urbana tenía su papel significativo, y sin él, nadie podía entrar” (ibíd., 120) (Meneses-Reyes, 2018, pág. 290-291).

Una forma potencialmente más transformadora de abordar la venta ambulante es considerar las demandas de los vendedores como expresiones de su derecho a la ciudad. Para desarrollar este enfoque, primero necesitamos revisar brevemente los debates sobre la ciudadanía, particularmente en América Latina. Para Appadurai y Holston (1996) la noción de ciudadanía, entendida en términos de estado-nación, se ha debilitado junto con el aumento del poder a nivel subnacional. Sin embargo, los autores consideran que, en lugar de distinguir entre las dimensiones mundial, nacional y local de la ciudadanía, la diferenciación entre la ciudadanía formal y la sustantiva resulta más significativos para efectos de desarrollo. Mientras que la primera se refiere a la pertenencia formal a una localidad específica, la segunda abarca el conjunto de derechos políticos, cívicos y socioeconómicos que las personas pueden ejercer realmente. Tras analizar esas categorías, Appadurai y Holston (1996) llegan a la conclusión de que la ciudadanía sustantiva debería ser más pertinente, ya que “muchos ciudadanos pobres [...] son miembros formales del Estado, pero [...] están excluidos de hecho o de derecho del disfrute de los derechos de ciudadanía y de la participación efectiva en su organización” (pág. 190). Una ciudadanía sustantiva se inscribe en los debates y movimiento del derecho a la ciudad que ha surgido en los últimos años. Aboga por un nuevo enfoque de los espacios urbanos. La ciudadanía sustantiva implica, pues, que los administradores de la ciudad permitan a los ciudadanos ejercer sus derechos y participar en los procesos de toma de decisiones (Brown & Kristiansen, 2009).

Sin embargo, en América Latina prevalece una noción autoritaria de ciudadanía. Esta visión no hace tanto hincapié en los derechos de los ciudadanos, sino más bien en sus responsabilidades en cuanto al cumplimiento de las regulaciones y normas urbanas (Parra, 2006). En consecuencia, no presenta ninguna alternativa sostenible para el ejercicio del derecho al trabajo de los vendedores. Cabe señalar que la condición de los vendedores y su capacidad para reclamar derechos en la ciudad se ve afectada por las narrativas en torno a la “recuperación del espacio público” y las virtudes cívicas previstas en una ciudad neoliberal como la “competencia justa”. En ese contexto, Parra (2006) sostiene que se requiere una comprensión más amplia de la ciudadanía, que reconozca un trato diferenciado -discriminación positiva en relación con otros grupos-; para que estos actores puedan cumplir plenamente sus derechos socioeconómicos.

La ciudadanía sustantiva depende de la posibilidad de ejercer los derechos políticos, cívicos y socioeconómicos. Dos derechos, que se examinan en los debates sobre el derecho a la ciudad, son particulares para los vendedores ambulantes (Purcell, 2002). En primer lugar, el derecho a participar se considera esencial, ya que los municipios están incorporando cada vez más a actores no estatales -con intereses privados- en los procesos de toma de decisiones públicas, como se mencionó en la sección anterior. Todos los

ciudadanos, y no sólo las élites, deben tener acceso a los mecanismos de participación adecuados y deben ser consultados en los asuntos que afectarán la dinámica urbana. En segundo lugar, el derecho a apropiarse de las calles es igualmente importante en el contexto de los gobiernos locales que aplican una segregación social-espacial que beneficia la acumulación de capital en lugar de la plena utilización del espacio público por los ciudadanos. En ese sentido, añadir la perspectiva basada en los derechos de Purcell a los debates sobre la venta ambulante puede ser útil, ya que los vendedores ambulantes no suelen tenerse en cuenta en las decisiones de la ciudad cuando se trata de organizar el espacio público, aunque a menudo encuentran maneras de reorganizar informalmente el espacio para adaptarlo a sus necesidades comerciales (Colin, 2018, pág. 261).

En resumen, el enfoque del derecho a la ciudad puede contribuir a los debates sobre la venta ambulante, ya que aborda aspectos desatendidos en los actuales debates sobre la informalidad. Por un lado, el marco del derecho a la ciudad pone el énfasis en una comprensión holística de la ciudadanía como ciudadanía sustantiva. Por otro lado, aboga por una visión política del espacio urbano (Purcell, 2014). En consecuencia, esta perspectiva entiende el espacio público como un sitio que reúne una serie de actividades y para el cual el Estado tiene que negociar con otros actores el acceso y el control de las calles (Bayat y Biekart, 2009). Marcuse (2009) sostiene que la teoría urbana crítica puede contribuir al avance del programa del derecho a la ciudad promoviendo cambios en la política urbana desde abajo. Esto contrasta fuertemente con la noción autoritaria sobre la ciudadanía y las políticas actuales sobre la venta ambulante en América Latina, que suelen seguir un enfoque de arriba hacia abajo. Sobre esta observación, Marcuse considera pertinente definir en primer lugar los derechos de los que se debe dar prioridad, para luego diluir qué derechos y, por último, reimaginar un futuro arreglo de la ciudad. Un enfoque inicial sería comenzar con los grupos que actualmente no gozan del derecho a la ciudad, y a los que el autor califica de “oprimidos” y “alienados”. Sin embargo, para lograr cualquier acción política, estos actores requerirán un nivel de organización, por ejemplo, coaliciones o asambleas. En cuanto a la cuestión de los derechos, se considera pertinente una combinación de derechos. Un diseño de ciudad ideal debería crear las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas que permitan satisfacer las necesidades materiales y aspiraciones de los ciudadanos. Siguiendo esta propuesta, los derechos de los vendedores ambulantes deben ser puestos por encima y no subordinados a grupos más poderosos que dictan un uso desigual del espacio público.

3. LA VENTA AMBULANTE EN GUAYAQUIL: DISCURSOS Y POLÍTICAS

En los últimos 20 años, la venta ambulante se ha convertido en un tema central en la agenda política de Guayaquil; considerando la expansión de un programa de regeneración urbana a nivel local y las discusiones sobre los derechos laborales a nivel nacional. En ese contexto, dos líderes políticos, con discursos y políticas opuestas, se convirtieron en voces prominentes en el debate (véase el cuadro 3). Por un lado, el ex alcalde, Jaime Nebot, retrató inicialmente la venta ambulante como un “símbolo del caos y del pasado” que necesitaba ser erradicado. Su opinión cambió más tarde al considerar que los vendedores ambulantes eran posibles emprendedores que necesitaban formalización e inclusión financiera. Por otra parte, el ex presidente del Ecuador, Rafael Correa, amplió la conversación sobre los vendedores ambulantes haciendo hincapié en su derecho al trabajo, después de que se reconociera como un derecho constitucional. Sin embargo, sus motivaciones estaban alimentadas por razones políticas y obstaculizaban la obtención de resultados sostenibles para los vendedores ambulantes. A continuación, analizamos los tres discursos consecutivos, y los vinculamos con las políticas que se pusieron en marcha.

Tabla 3. Resumen de las conclusiones

	Discursos	Políticas	Escala
2000 - 2005	La venta ambulante como símbolo del caos/el pasado	Renovación urbana: prohibición de la venta ambulante	Local
2006 - 2013	La venta ambulante como ejercicio del derecho al trabajo	Ampliación de los derechos laborales constitucionales; reconocimiento de la venta ambulante	Nacional
2014 - 2019	La venta ambulante como actividad empresarial	Programa de microcréditos	Local

Fuente: Elaboración propia

3.1. [2000 – 2005] La venta ambulante como símbolo del caos y el pasado

Siguiendo el legado de León Febres-Cordero, Jamie Nebot (también del Partido Social Cristiano o PSC) capitalizó políticamente en un ambicioso programa de regeneración urbana que comenzó con la recuperación del centro de la ciudad de Guayaquil. Cuando Nebot entró en la escena política en 2000, se convirtió en el portavoz indiscutible de la ciudad. Hay que reconocer que el dominio del PSC en Guayaquil se aseguró después de revertir los estragos de la anterior gestión de la ciudad que condujo al colapso de los servicios públicos (Villavicencio, 2012). De hecho, según Silva y Olavarría (2016) la restauración del orden sirvió como:

“(…) mecanismo legitimador de la recuperación del territorio para la élite empresarial local, que ha sido la cara visible de este proyecto [político]. La predisposición de los ciudadanos permitió que la parroquialización del poder produjera una hegemonía indiscutible para la élite guayaquileña” (Silva & Olavarría, 2016, p. 97).

El programa del partido de centro-derecha resonó con discursos neoliberales más amplios y, en cierta medida, con valores conservadores comunes en toda América Latina en ese momento (Moncagatta & Espinosa, 2019). En ese sentido, Febres-Cordero había comenzado las primeras grandes obras de infraestructura que transformaron la ciudad. Sin embargo, fue Nebot quien combinó el estilo empresarial de gobierno con una estrategia de desarrollo social, centrándose en nuevas actividades económicas como “el turismo, los emprendimientos, los centros comerciales y una marca de ciudad en progreso” (Villavicencio, 2012, pág. 76). Al igual que en otras ciudades latinoamericanas, como Cusco y Bogotá, el desplazamiento de los actores económicos no deseados de los centros de las ciudades se consideró una condición para atraer más turistas, para proporcionarles una experiencia más estética y una sensación de seguridad (Cossa, 2009, Bromley & Mackie, 2009, Swanson, 2013).

Considerando que el espacio urbano era crítico para el modelo de desarrollo previsto tanto por Febres-Cordero como por Jaime Nebot; se promulgaron nuevas ordenanzas con el objetivo de regular las actividades económicas en las calles y mejorar la seguridad de las áreas renovadas. En este contexto, las inversiones privadas contribuyeron a la homogeneización del espacio público, que ahora estaba sujeto a nuevas normas de uso y códigos morales. Todas las actividades denominadas “antisociales” fueron “expulsadas y suprimidas (...) a los nuevos límites de la ciudad” (Garcés, 2004, pág. 56). Los vendedores ambulantes, que solían vender sus mercancías en ferias libres desplegadas en las calles, no cabían en este espacio público reimaginado. Sus actividades informales se consideraban una de las actividades “antisociales” que había que eliminar del centro de la ciudad, y que más tarde se veían obligadas a formalizar. Aunque Febres Cordero creó una red de mercados municipales alrededor de la ciudad y formó una alianza con asociaciones de vendedores ahora formalizadas como FEDACOMIB; muchos vendedores informales permanecieron excluidos. Según Billy Navarrete, Secretario Ejecutivo del Comité Permanente de Defensa de los Derechos Humanos (CDH), las políticas municipales no incluyeron a los vendedores ambulantes informales en la toma de decisiones sobre los nuevos planes de la ciudad, lo que provocó la marginación y el descontento de los vendedores ambulantes

(comunicación personal, 25 de julio de 2019).

Sin embargo, durante el primer mandato de Nebot, las políticas municipales se volvieron más represivas y las organizaciones de la sociedad civil empezaron a denunciar los abusos de las fuerzas policiales locales. Por ejemplo, en un informe de 2003, el CDH se pronunció sobre las detenciones arbitrarias de los vendedores ambulantes. Uno de los casos fue la detención de vendedores de refrescos por “alterar el orden público”. Aunque el CDH siguió los pasos legales para la liberación de los detenidos, este proceso fue retrasado por el Director del Departamento de Justicia y Vigilancia del Municipio. Además, en el informe se destaca el discurso utilizado por dicho Director, que quiso dirigirse directamente a los detenidos para mostrarles “quién manda en la ciudad” (CDH, 4 de noviembre de 2003). La situación se agravó cuando se promulgó la Ordenanza reglamentaria de la zona de regeneración urbana del centro de la ciudad (2004). Si bien la norma reconocía la presencia de actividades económicas informales, la ordenanza también establecía que la policía metropolitana podía tomar medidas enérgicas contra la venta callejera informal en las zonas renovadas.

En ese contexto, los vendedores ambulantes tenían poco control sobre las políticas de exclusión que se concentraban en el centro de la ciudad y que empujaban las actividades informales cada vez más hacia las zonas periféricas. Ernesto Toledo, representante de los vendedores ambulantes informales, relató que durante ese tiempo, expresaron sus preocupaciones al municipio: “alguna vez hemos preguntado y a dónde trabajamos, nos dice vayan a zonas que no estén regeneradas y nosotros decimos, señor Alcalde, señor autoridad y ¿cuándo se regenera toda la ciudad donde trabajamos? (comunicación personal, 6 de agosto de 2019). En otras palabras, los vendedores ambulantes no fueron vistos como actores económicos dignos de la nueva estética de las zonas revitalizadas y fueron expulsados a zonas donde el intercambio comercial era menos atractivo económicamente. Esta imagen de vendedores informales que no agregan ningún valor e “invaden” el centro de la ciudad es evidente en el comentario de Gustavo Zúñiga, Director de Higiene y Mercados Urbanos y Rurales de la Municipalidad:

“Ellos no son propios de la ciudad, que sufre todos los días la invasión de entre 300 mil y 350 mil personas que vienen a hacer actividades varias, a vender mercaderías recorriendo las calles o a vender maduros en las esquinas” (El Universo, 9 de enero de 2005).

Analizando los discursos públicos de Nebot durante los eventos más importantes de la ciudad entre 2000 y 2005², hemos identificado temas recurrentes como “regeneración urbana”, “pobres urbanos”, “Guayaquil como destino turístico”, “modernidad”, “desarrollo local”, “empleo”, “progreso”, y, el eslogan Más Ciudad³. Tres ideas principales se expresan en sus discursos. En primer lugar, el ex alcalde estableció una relación entre la transformación del espacio urbano y el desarrollo económico de la ciudad. En segundo lugar, sostuvo repetidamente que el programa de regeneración urbana no sólo se ejecutaría al centro de la ciudad sino que se extendería a zonas más periféricas y de bajos ingresos en Guayaquil. Finalmente, hizo una distinción entre el pasado y el presente de la ciudad, para argumentar a favor de la modernidad, ya que antes de los gobiernos del PSC, Guayaquil era considerada una ciudad fallida. Esto quedó claro en un discurso que Nebot dio en el 2000, en el que aboga por dejar atrás las viejas prácticas que se remontan al imperio Inca, y centrarse en el progreso:

“Si algunos quieren regresar al Tahuantinsuyo, respetamos su opinión, aunque no la comparamos, pero exigimos que se respete nuestro derecho a caminar con paso firme en el Siglo XXI y entrar por la puerta ancha al primer mundo: al mudo del progreso y del bienestar” (Nebot, 2000).

Bajo esa lógica, para Nebot el trato a los vendedores se justificaba para preservar el nuevo paisaje, las oportunidades de desarrollo de la ciudad y la modernidad. Aunque Nebot no se refirió explícitamente a las medidas represivas en esos discursos públicos, sí abordó los desalojos y reubicaciones en los medios de comunicación con las siguientes palabras, refiriéndose a la necesidad de desalojar esas zonas porque están superpobladas y son insalubres:

[2] Hay dos fechas importantes en Guayaquil: la fundación y la independencia de la ciudad el 25 de julio y octubre 9, respectivamente. Estas fechas fueron utilizadas por los administradores de la ciudad para informar de los avances en sus obras públicas y programas sociales.

[3] Más ciudad es un eslogan recurrente de la administración de Nebot que implica que la ciudad crece y mejora con el nuevo modelo de desarrollo que aprovecha la renovación de Guayaquil y la privatización de los servicios públicos.

“(…) debido a la situación de hacinamiento, desorden e insalubridad que se vivía en esta zona y que dejaba mucho que desear a los transeúntes, vecinos y para los mismos vendedores que se encontraban en este sector” (El Universo, 10 de noviembre de 2003).

Su perspectiva sobre el proceso de regeneración urbana y sus vínculos con el orden fueron revisados en un artículo de periódico titulado “La modernidad deja atrás la informalidad”. El artículo afirma que la inspiración de Nebot para el programa de regeneración urbana vino después de una visita a Singapur. Quedó impresionado no sólo por el embellecimiento del espacio público, sino también por el cambio de actitud de los ciudadanos hacia el orden, afirmando que:

“La regeneración urbana es para lograr superación humana... Ese embellecimiento de la ciudad es cambio para bien en la actitud de la gente; más pronunciado en unos sectores que otros. Pero ese cambio es para bien en la forma de vida” (El Universo, 23 de julio de 2005).

Estos extractos muestran cómo Nebot hace hincapié en el “lado positivo” de la renovación urbana dejando atrás las luchas de los vendedores o reduciéndolas a causas de remanentes del pasado, que no encajan en la nueva y moderna ciudad. Utiliza estos discursos para mostrar su retórica sobre la regeneración urbana que beneficia a todos los ciudadanos, y por lo tanto no aborda los conflictos con los vendedores.

En conclusión, durante el período 2000-2005, el discurso y las medidas relativas a la venta ambulante se han visto influenciados por las políticas de regeneración urbana. A pesar de que estas políticas han sido reconocidas por las Naciones Unidas como una referencia para el desarrollo local (Delgado, 2013), la gentrificación ha provocado el desplazamiento forzoso y la exclusión de determinados tipos de agentes económicos (Bromley y Mackie, 2009). Más concretamente, los vendedores ambulantes informales han sido empujados fuera del centro de la ciudad y se han visto obligados a trabajar en quioscos o mercados fijos. Esto ha sido legitimado por un discurso sobre la venta ambulante como símbolo del pasado y del caos, que se contrasta con una nueva marca de la ciudad que se promueve como inclusiva (más ciudad), pero que en la práctica excluye a todos los ciudadanos que no encajan en ese panorama.

3.2. [2006 – 2013] La venta ambulante como expresión del derecho al trabajo

La posición irrefutada de Jaime Nebot en Guayaquil cambió cuando Rafael Correa, de Alianza País (AP), entró en la escena política en 2006. Correa ganó las elecciones nacionales con la promesa de una revolución ciudadana radical y un nuevo modelo de desarrollo, desde el estado y la concentración de algunas funciones clave en el gobierno central. El nuevo diseño institucional exigía un proceso de re-construcción del Estado que, a su vez, constituía una amenaza para el modelo económico neoliberal construido en Guayaquil. Estas ideologías divergentes dieron lugar a una disputa personal entre Rafael Correa y Jaime Nebot. En respuesta al nuevo modelo de Correa, Jaime Nebot movilizó a varias asociaciones cívicas dominadas por la élite y a ciudadanos de la clase obrera para que se organizaran y participaran, respectivamente, en una gran manifestación (en 2008), que “buscaba no sólo criticar las propuestas estatistas del presidente, sino también articular una demanda de autonomía suficiente para defender el régimen político diferenciado de la ciudad” (Eaton, 2017, pág. 45).

En respuesta al enfrentamiento público de Nebot, Correa comenzó a abordar temas que desafiaban el modelo de desarrollo de Guayaquil. La venta ambulante fue uno de ellos. Como señala Manuel Macías, Director del Observatorio de Políticas Públicas de Guayaquil: “ (...) se exacerbó bastante todo el problema acerca de la informalidad de los comerciantes autónomos, porque también había una defensa por parte del gobierno de Correa” (comunicación personal, 20 de julio de 2019). Con ello, Correa daba respuesta a las regulaciones que había adoptado el gobierno local de Guayaquil, como la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza que norma la instalación de quioscos y carretillas y demás formas de desarrollo de la actividad comercial en los espacios públicos de la ciudad de Guayaquil de 2006. Esta ordenanza prohibía el trabajo informal y la aprobación de licencias en los distritos revitalizados (artículo 6, numeral 6.1.5 y 6.2.4). Correa no sólo reconoció la importancia de la venta ambulante como actividad económica, sino que también criticó abiertamente las políticas represivas y la negación de las causas estructurales de la informalidad. Lo hizo

refiriéndose a su propia experiencia (académica) y a su historia personal:

Quiero decirles que algo conozco de esto. Hice una licenciatura sobre el sector informal de Guayaquil, como alternativa para la generación de empleo, y sirvió para verificar lo que ya sabíamos: cuánto empleo generan ustedes, (convirtiéndose) en la solución y no parte del problema como cree la oligarquía. Ellos creen que la pobreza se soluciona ocultándola, pintándola para volverla parte del folclore y del paisaje. Cree que el comercio informal se lo va a solucionar con la represión (Presidencia de la República del Ecuador, s.d.).

Este discurso se tradujo en la política nacional en la Constitución de 2008, que reconoció el trabajo por autónomo en el espacio público como una categoría laboral legítima y prohibió la incautación de mercancías (artículos 325 y 329). Asimismo, creó un nuevo mecanismo de participación ciudadana, que obliga a los municipios a dejar una “silla vacía” en sus sesiones para un representante de los ciudadanos (art. 101). Sin embargo, a diferencia de otras ciudades como México D.F. y Bogotá, los vendedores no recurrieron a los Tribunales Constitucionales para hacer más operativo el derecho al trabajo (Meneses-Reyes y Caballero Juárez, 2014). En cambio, las organizaciones de vendedores participaron en la redacción de una legislación nacional que materializaba el derecho al trabajo. Sin embargo, a pesar del apoyo del partido gobernante en la Asamblea Nacional, el proyecto de ley no llegó a prosperar. El hecho de que el espacio público sea competencia de los niveles inferiores de gobierno motivó la decisión de los legisladores. Según Betty Tola, Presidenta de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, las demandas de los comerciantes autónomos se abordarían en otros actos jurídicos como el proyecto de ley de gobiernos autónomos descentralizados y de economía solidaria, en lugar de un instrumento legal específico (Ecuador Inmediato, 16 de julio de 2009). A partir de este hecho, Ernesto Toledo, representante en ese momento de los trabajadores autónomos, consideró que la constitución se convirtió en “letra muerta” (comunicación personal, 6 de agosto de 2019); y que sin un marco legal nacional su valor era más bien simbólico.

No obstante, por esas mismas fechas, los vendedores ambulantes de Guayaquil consideraron las elecciones locales de 2009 como una nueva oportunidad para expresar sus preocupaciones. Se sentían empoderados por la alianza con la administración de Correa. De hecho, la hostilidad entre los vendedores y las fuerzas policiales disminuyó en los meses anteriores a las elecciones locales. Como dijo uno de los vendedores, “no dicen nada porque estamos con Correa” (El Universo, 12 de abril de 2009). Con eso en mente, un prominente líder de los vendedores, Ernesto Toledo, persiguió una banca para el Municipio de Guayaquil con AP. Aunque no ganó el escaño, su candidatura hizo muy visible la alianza entre el gobierno nacional y los vendedores ambulantes. Esa asociación puede compararse con el camino político desarrollado anteriormente entre los antiguos vendedores ambulantes ahora formalizados en la FEDACOMIB y el PSC. Por ejemplo, Ángel Basurto, líder de FEDACOMIB describió la relación con el PSC, como un matrimonio:

O sea, hemos trabajado en eso, entonces pues de ahí se describe que realmente tenemos una buena relación, se pue decir un acuerdo político, comercial con nosotros y de esa manera hemos avanzado. Entonces para nosotros, esto juntos ha sido una relación, ha habido cumplimiento en los temas que hemos acordado, ha habido seriedad de parte de la autoridad y también del cumplimiento que nosotros hemos hecho porque esto se dijo que esto era como un matrimonio (comunicación personal, 23 de julio de 2019).

Cuando el proyecto de ley presentado a la Asamblea Nacional fue dado de baja, los vendedores ambulantes recurrieron a manifestaciones y huelgas de hambre. Estos eventos dominaron el debate público durante el segundo semestre de 2009. Inicialmente, varias organizaciones se unieron con un mensaje unificado. Sin embargo, la municipalidad anunció que estaban abiertas al diálogo y algunos líderes aceptaron la convocatoria, lo que provocó rupturas en el movimiento. Para César Espinoza, jefe de la Organización de Trabajadores Autónomos 10 de junio, la decisión de poner fin a la huelga fue una forma de probar que los vendedores estaban abiertos a negociar (El Universo, 28 de julio de 2009). Como resultado, algunos de los vendedores se trasladaron al mercado de Las 4 manzanas. Sin embargo, las quejas sobre las condiciones de trabajo y las bajas ventas hicieron que los vendedores volvieran a las calles (El Universo, 15 de octubre de 2009).

En las elecciones de 2009 Nebot consiguió su tercer mandato, pero por primera vez no tuvo mayoría en el Municipio. A medida que el partido de Correa ganaba más influencia en Guayaquil, Nebot refor-

zó su visión de los vendedores como invasores de las calles en el discurso pronunciado durante la conmemoración de la fundación de la ciudad: “[¿] Será revolución caotizar las calles de las ciudades atentando contra el orden, la distracción popular, el turismo y el progreso de miles de comerciantes minoristas ya ordenados?” (Nebot, 2009). Además, defendió las políticas represivas, diciendo que: “El irrespeto a los espacios públicos y la competencia desleal no están sujetos a diálogo” y que “Guayaquil no volverá al caos” (El Universo, 12 de junio de 2009). De igual manera, el alcalde de Yaguachi de Alianza País, un municipio cercano, coincidió en que “no se ve bien” mantener a los vendedores en las calles. Esta última declaración señala que las perspectivas locales sobre la estética y el progreso de la ciudad son similares, independientemente de la afiliación partidaria.

Los numerosos enfrentamientos entre Correa y Nebot fueron seguidos de cerca por los medios de comunicación. Por ejemplo, El Universo -uno de los periódicos más importantes de Guayaquil- publicó 57 artículos sobre las disputas de los líderes políticos en torno a la venta ambulante en 2009. El principal enfrentamiento fue sobre la visión nacional de la venta ambulante como un asunto de empleo. Por ejemplo, las menciones al “derecho al trabajo” y al “trabajo autónomo” fueron prominentes en cerca de la mitad de los 57 artículos.

En 2010, otras cuestiones comenzaron a dominar la agenda política de Guayaquil. Por ejemplo, se aprobó el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD), un proyecto de ley impugnado que estableció la nueva organización administrativa y política del Estado ecuatoriano. El alcalde no estuvo de acuerdo con la nueva ley, considerando que su gestión seguía una “autonomía de hecho” (Eaton, 2017). A pesar de las discrepancias con la COOTAD, su artículo 54 establecía que los gobiernos municipales autónomos y descentralizados pueden regular y controlar el uso del espacio público; aunque también deben fomentar el desarrollo local y garantizar un sistema de participación ciudadana en la toma de decisiones municipales. En los años siguientes, los enfrentamientos entre Correa y Nebot disminuyeron en intensidad. No obstante, la anterior disputa sobre Guayaquil dio sus frutos para Correa; logrando ganar la presidencia con el 61% de los votos de la ciudad, un hecho sin precedentes ya que en elecciones anteriores los residentes de la ciudad prefirieron a los candidatos del centro-derecha.

En resumen, el debate sobre la venta ambulante cambió durante el período 2006-2013 debido al apoyo del Presidente y al reconocimiento constitucional del trabajo autónomo en las calles. El gobierno nacional enmarcó el comercio ambulante como una cuestión de empleo, y las reivindicaciones de los vendedores ambulantes como una manifestación del derecho al trabajo (Meneses-Reyes & CaballeroJuarez, 2014). Esto estaba en línea con las políticas del gobierno sobre el alivio de la pobreza, la eliminación de la forma precaria de trabajo y la ampliación del número de trabajadores afiliados a la seguridad social. Estas medidas fueron acogidas positivamente por la OIT; sin embargo, el organismo también consideró que había un límite para estas políticas:

(...)

aun cuando existe margen para que estas políticas sigan ampliando la afiliación a la seguridad social y reduciendo el empleo informal en el sector formal, se observan signos de agotamiento de su eficacia, ya que al mismo tiempo han aumentado el sector informal y los trabajadores por cuenta propia, y han disminuido los patronos y las empleadas domésticas (OIT, 2014, pág. 10).

Sin embargo, sin más actos jurídicos y con otros temas en la agenda política, la alianza con el gobierno nacional no fue lo suficientemente exitosa como para reemplazar completamente el discurso que se sostenía anteriormente sobre los vendedores como invasores callejeros.

3.3. [2014 – 2019] La venta ambulante como emprendedurismo

El último período examinado representó una época difícil para Rafael Correa. Aunque tanto Nebot como Correa tuvieron un gran éxito en las elecciones locales de 2014 (Rodríguez, 2019), el líder nacional empezó a enfrentarse a la oposición de anteriores aliados como los sindicatos y la población indígena. Además, la economía nacional se vio afectada por choques externos que afectaron gravemente la salud financiera del país. Junto con ello, los escándalos de corrupción perjudicaron la reputación del vicepresidente y

otros miembros del gobierno de la revolución ciudadana. Esto disminuyó la confianza en el régimen nacional y sus ideales políticos.

En ese contexto, hubo menos intervenciones del gobierno nacional para hacer frente a la venta ambulante. Un intento fue del ex Ministro de Trabajo Carlos Marx Carrasco, quien propuso que los gobiernos locales establecieran zonas de venta en los distritos más visitados de la ciudad en lugar de en las zonas periféricas. Para ello, sugirió una nueva categoría laboral de “cuasidependencia” entre el municipio y los vendedores ambulantes, aunque la propuesta no fue aceptada (comunicación personal, 16 de julio de 2019). Más tarde, la Defensoría del Pueblo de la Función de Transparencia y Control Social del Gobierno surgió como un nuevo actor para mediar en la relación entre el municipio y los vendedores ambulantes. En su resolución N° 0237-DPE-1029-2013-LS, la Defensoría insta al Municipio a armonizar las ordenanzas locales con la normativa nacional vigente. Posteriormente, con la resolución N° 081-2015-ADHN-DPE, la institución atiende la petición del Presidente de la Asociación de Comerciantes Minoristas en los Exteriores del Terminal Terrestre del cantón Guayaquil 28 de MAYO y declara que el Municipio de Guayaquil violó los derechos constitucionales de los trabajadores autónomos al no otorgarles licencias de funcionamiento. Ambas resoluciones recomiendan la reestructuración de la Policía Metropolitana así como la capacitación en derechos humanos. Sin embargo, las resoluciones no fueron cumplidas por el Municipio de Guayaquil, demostrando su desafío al régimen de política nacional.

Para los vendedores ambulantes, el debacle de Correa significó la pérdida de un poderoso aliado. Jaime Nebot se aprovechó de ello y logró replantear el discurso sobre la venta ambulante una vez más. En 2018, el municipio lanzó un programa de microcréditos para permitir a los trabajadores autónomos entrar en la economía formal. Mediante la incorporación de actores del sector bancario como el Banco del Pacífico y la Corporación Financiera Nacional, el municipio reunió una inversión de 30 millones de dólares para conceder pequeños préstamos de alrededor de 300 a 500 dólares a vendedores individuales (El Expreso, 1° de agosto de 2018). El municipio exigió que los solicitantes de los microcréditos presentaran una idea de negocio y participaran en una capacitación, a fin de garantizar que el crédito se utilizaría para el fin previsto. El objetivo final del programa era convertir a los comerciantes independientes que trabajaban en la economía informal en emprendedores formales. Así que esto marcó un nuevo cambio de discurso, a la venta ambulante como una potencial actividad empresarial. Esto está en consonancia con varios enfoques de mercado que han surgido en los últimos decenios, que se centran en la inclusión financiera y la integración de las personas en los mercados formales.

La intervención de Nebot con motivo del lanzamiento del programa evidenció un cambio en el discurso. En primer lugar, se dio a entender que la inclusión financiera era esencial para mejorar las condiciones económicas de las personas que viven en la pobreza. Esto queda bien ilustrado en el siguiente extracto, en el que Nebot reflexionó sobre una experiencia anterior, un proyecto de vivienda social, que logró incorporar a los pobres de las zonas urbanas en la economía formal:

(...) ¿Qué ha hecho crecer al Ecuador? ¿Una buena política de producción y productividad? Lamentablemente no. Es la incorporación al consumo. Esa es la demanda de mucha gente que tiene algo de dinero para gastar. ¿Quiénes son esas personas? Gente pobre, que a través de la dolarización logró tener un pequeño salario que le ganaría la carrera a los precios para tener el mayor valor de compra de las cosas. Hace 18 años, empecé los programas de vivienda popular, luego Mucho Lote 1, luego Mucho Lote 2, Mi Lote 1, Mi Lote 2... Casi 40.000 casas con terrenos completamente urbanizados, pagadas por los pobres. Hoy en día hay una euforia de la banca privada y la banca pública para financiar las viviendas de interés social. Ahora es el siguiente paso para que los trabajadores autónomos, los llamados comerciantes minoristas y los vendedores al por menor tengan acceso al crédito (Alcaldía de Guayaquil, 31 de julio de 2018).

En segundo lugar, aunque en esta ocasión el alcalde se dirigió a los vendedores informales como “trabajadores autónomos” y abogó por su inclusión financiera, era evidente que la premisa de removerlos de las calles no había cambiado. Por ejemplo, en el mismo discurso Nebot subrayó que el propósito del programa era formalizar y mejorar la ciudad primero, y luego mejorar la calidad de vida de los ciudadanos:

(...) Aparte de eso habrá como requisitos demostrar que usted ha vivido en la ciudad de Guayaquil por lo menos cuatro años, y tiene que comprometerse a seguir y cumplir las ordenanzas de la

ciudad, porque esta [política de microcréditos] es para formalizar, esto no es para informalizar, esto es para mejorar la ciudad y mejorar la calidad de vida de los habitantes, no para empeorar las cosas (Alcaldía de Guayaquil, 31 de julio de 2018).

Los microcréditos previstos en el Programa del Banco de Oportunidades no necesariamente satisfacen las necesidades de los vendedores ambulantes, según los antiguos y actuales líderes de los vendedores. Para Ángel Basurto de FEDACOMIB, los créditos son demasiado bajos, y su propia organización ya ofrece mejores opciones (comunicación personal, 23 de julio de 2019). Por otro lado, Ernesto Toledo afirma que la propuesta de microcréditos no constituye una solución real a las demandas de los vendedores, ya que requieren una revisión de las ordenanzas municipales que restringen su derecho a trabajar en las zonas renovadas.

En conclusión, tras una larga visión estática de la venta ambulante, al final de este período el municipio trató de reconocer el lado empresarial de la actividad y prever la exclusión financiera como uno de los motores de la economía no estructurada. Este discurso resuena en los debates más amplios sobre el desarrollo, como se ha indicado anteriormente. Sin embargo, la percepción negativa sobre el trabajo informal sigue persistiendo en el discurso del alcalde, que a su vez categoriza a los vendedores sin licencias como ciudadanos de segunda clase, que “lo empeoran todo”. Este discurso ha impuesto políticas excluyentes en el espacio público y ha ignorado la condición de ciudadano y la movilidad de los vendedores. Así, el régimen de políticas locales ha prevalecido sobre los intentos nacionales de ampliar el marco normativo de la venta ambulante. Sin embargo, los vendedores ambulantes se han apropiado del discurso del “derecho al trabajo” para legitimar el curso de las acciones. Esto los ayuda parcialmente en su lucha por reescribir las normas de la ciudad. Por lo tanto, el derecho a la ciudad podría complementar el derecho al trabajo y abogar por una dimensión no resuelta de la actividad: su movilidad y su valor socioeconómico en el nuevo paisaje urbano.

3.4. Un enfoque alternativo: la venta ambulante y el derecho a la ciudad

Tanto desde el discurso como en la regulación de la venta ambulante en Guayaquil fenece una perspectiva que permita a los vendedores ambulantes ejercer una ciudadanía sustantiva, reconociendo tanto su derecho al trabajo como su derecho a participar en la toma de decisiones. Teniendo esto en cuenta, los debates antes mencionados sobre el derecho a la ciudad podrían arrojar una nueva perspectiva sobre la venta ambulante. Un aspecto central de estos debates es la necesidad de crear mecanismos que permitan a los ciudadanos disfrutar y ejercer sus derechos en la ciudad, en lugar de centrarse únicamente en los deberes (Brown & Kristiansen, 2009). Como se ha visto anteriormente, las luchas de los vendedores se han visto moldeadas por la transformación de Guayaquil, que dio lugar a la prohibición de las actividades informales en los espacios regenerados. No obstante, en el último decenio la interacción entre el gobierno nacional y el local dio lugar a una expansión del discurso sobre la venta ambulante; enmarcando la actividad como una expresión del “derecho al trabajo” o “microemprendimiento”. Estas categorías reconocen la dimensión económica de la venta ambulante y abren el camino a una visión más completa de la actividad, basada en el enfoque del derecho a la ciudad.

Dado que el derecho a la ciudad abarca una amplia agenda, es importante definir qué derechos son relevantes para los vendedores ambulantes en Guayaquil. Sostenemos que hay dos derechos imperativos: el derecho a participar en las decisiones de la ciudad y el derecho a apropiarse del espacio público (Purcell, 2002). Con respecto a la participación de los vendedores ambulantes, Alcântara et al (2014, pág. 10 -11) consideran lo siguiente:

En cuanto a los vendedores ambulantes, que realizan su trabajo en el espacio público, ser agentes de transformación de los procesos de urbanización que los atañen, depende de su participación como sujetos colectivos en los mecanismos de deliberación de las políticas públicas y el reconocimiento social.

A pesar de su importante contribución a la economía urbana de Guayaquil, se han presentado muy pocas oportunidades para ejercer el derecho de los vendedores a participar en las decisiones de la ciudad relacionadas con el espacio público. De hecho, como se demostró anteriormente, las oportunidades que se crearon para que los vendedores participaran en tales discusiones, siempre surgieron como respuesta a la

protesta social. Sin embargo, las organizaciones de vendedores ambulantes están abiertas a ser consultadas y a participar en las negociaciones:

Primeramente conversar con las autoridades aquí no hay que enfrentarnos públicamente hay que sentarnos a conversar y hacer un croquis de la ciudad y decir dentro de este intervalo de calles se va a trabajar de esta manera, del intervalo de esta calle se puede trabajar de esta manera, y en toda la ciudad se puede trabajar de esta manera. (Ernesto Toledo, comunicación personal, 6 de agosto de 2019).

En otras ciudades latinoamericanas, los vendedores ambulantes están más integrados en la planificación de la ciudad y participan en el proceso de elaboración de leyes. Por ejemplo, en Lima, los vendedores ambulantes participaron en varias reuniones con organizaciones gubernamentales para crear una ordenanza para el sector. Cabe señalar que la organización interna de los vendedores y su alianza con otras organizaciones laborales facilitó el proceso de negociación (Roever & Skinner, 2016). Por lo tanto, los vendedores ambulantes de Guayaquil pueden necesitar reconsiderar su actual estado de organización, ya que su nivel de atomización dificulta su poder de negociación, como reflexiona Ernesto Toledo (comunicación personal, 6 de agosto de 2019). Por su parte, los administradores de la ciudad deben actuar de acuerdo con las disposiciones de la Constitución del Ecuador (2008) y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (2010), que ya prevén la participación ciudadana. Basándose en la democracia participativa y adoptando un enfoque sustantivo de la ciudadanía, una alternativa podría ser la revisión de la actual ordenanza suscrita en 2006, que prohíbe la venta ambulante en las zonas regeneradas. Otra opción podría ser redactar un reglamento específico sobre la venta ambulante. Por ejemplo, en la India, la Ley de protección de los medios de vida y reglamentación de la venta ambulante de 2014, exigía la creación de comités municipales de vendedores ambulantes y un censo de los vendedores para concederles posteriormente licencias e instancias independientes para atender las reclamaciones de los vendedores (IGLUS, 2019).

Más allá de la dimensión económica, el reconocimiento del derecho de los vendedores ambulantes a un espacio público apropiado requiere una comprensión de las calles en términos de sus múltiples propósitos, en los cuales: “los usos comerciales y la venta ambulante podrían formar parte de la diversidad de usos de los espacios públicos”. (Colin, 2018, pág. 263). Esto pone en relieve la relación intrínseca entre los vendedores y el espacio público. Además, al centrarse en el derecho a la apropiación del espacio público se pone de manifiesto la necesidad de revisar las prácticas excluyentes de años del municipio de Guayaquil, que prefiere trasladar a los vendedores de las zonas renovadas a espacios cerrados, en lugar de concederles licencias.

En ese contexto, los vendedores ambulantes podrían recurrir a la Corte Constitucional del Ecuador, que constituye la máxima institución para pronunciarse sobre posibles violaciones de las garantías constitucionales. Tiene la capacidad de interpretar los artículos 325 y 329 de la Constitución y definir lo que implica la obligación del Estado de proteger el trabajo autónomo en las calles. Una acción previa en ese sentido se introdujo cuando los vendedores de Guayaquil solicitaron a la Defensoría del Pueblo que determinara medidas de protección contra los abusos policiales y la incautación de su mercancía. Sin embargo, las decisiones de la Defensoría del Pueblo no son vinculantes, a diferencia de las de la Corte Constitucional, y su exhortación no fue seguida por el Municipio de Guayaquil. Teniendo esto en cuenta, la Corte Constitucional del Ecuador tiene la facultad de invalidar las ordenanzas vigentes y podría instar a las municipalidades a que establezcan los procedimientos para las condiciones de venta, previa consulta con los vendedores ambulantes formales e informales, así como con otras partes interesados. La Corte también podría analizar cuándo es apropiado optar por puestos fijos y cuándo no; ya que la capacidad de los vendedores para aumentar sus ingresos también está vinculada a su movilidad.

La consideración de los derechos mencionados puede facilitar una nueva conversación sobre la venta ambulante en Guayaquil. En consecuencia, podría dar lugar a un nuevo marco normativo, basado en un enfoque sustantivo de la ciudadanía de los vendedores. Esto no significa que los vendedores ambulantes tendrían más derechos que otros grupos. Por el contrario, reconocer la relación positiva de los vendedores con el espacio urbano y su participación en la formulación de políticas urbanas equipara su condición de ciudadanos con otras partes interesadas que ya participan en la política urbana de Guayaquil. Esto podría hacerlos menos dependientes de alianzas inestables con líderes poderosos, y más de instituciones que pueden proteger sus derechos de una manera más sostenible.

CONCLUSIÓN

En línea con los enfoques neoliberales que presentan a las ciudades como centros de acumulación de capital, varios municipios de América Latina han llevado a cabo ambiciosas políticas de gentrificación. Esas políticas promueven actividades económicas formales, “ordenadas” y “modernas”, en lugar de las de pequeña escala y en gran medida informales, como la venta ambulante. La retórica a favor de la estética y la recuperación de los centros de las ciudades se ha convertido en un instrumento de los regímenes locales para disciplinar a los ciudadanos y justificar las estrategias de segregación socio-espacial en nombre de la competitividad mundial y el desarrollo local. En ese contexto, los vendedores ambulantes desafían las reglas autoritarias de la ciudad, recurriendo a una combinación de estrategias basadas en la conciencia de su contribución a las ciudades y su cada vez más reconocido derecho al trabajo. No obstante, su imagen pública negativa disminuye su capacidad para reformular su situación en la ciudad y disfrutar plenamente de su ciudadanía en términos sustantivos.

El caso de Guayaquil refleja esta dinámica, en particular durante el largo período de gobierno del ex alcalde Jaime Nebot. Nebot promovió un discurso de celebración de la transformación de la ciudad que empujó a los vendedores fuera de las zonas regeneradas; y equiparó su práctica a una actividad del pasado, una ocupación desordenada. Otra perspectiva fue tomada por el presidente Correa, que se centró más bien en el derecho de los vendedores a trabajar. Finalmente, un programa municipal reciente redefinió a los vendedores como emprendedores. Aunque este nuevo discurso ayudó a construir una imagen más positiva, aún no cambió las ordenanzas que los expulsan de las áreas regeneradas. Hemos demostrado que la posición dominante de las figuras políticas, tanto a nivel local como nacional, ha abierto por un lado oportunidades para que los vendedores construyan alianzas estratégicas. Pero también ha reducido considerablemente sus posibilidades de dirigir los debates y participar en los procesos de elaboración de políticas relativas a su actividad económica y su papel en la ciudad. Siguen dependiendo de las relaciones clientelares, en las que el poder final está en manos de los líderes políticos.

Hemos argumentado que las voces de los vendedores ambulantes pueden ser amplificadas adoptando un enfoque de derecho a la ciudad enraizado en una visión sustantiva de su ciudadanía y con énfasis en dos derechos: el derecho a participar y el derecho a un espacio público apropiado. Las experiencias de otras ciudades demuestran que los vendedores ambulantes pueden ser incluidos en los procesos de elaboración de leyes tanto a nivel local como nacional, como parte de los mecanismos democráticos participativos. Asimismo, dado que el trabajo en la calle es un derecho constitucional, por lo que la Corte Constitucional podría proporcionar una base jurídica más amplia para la actividad. En ese sentido, este órgano puede convertirse en un mediador pertinente de los conflictos urbanos en ciudades como Guayaquil, donde las necesidades de los vendedores ambulantes chocan con los programas municipales. Por último, el marco del derecho a la ciudad, podría desarrollarse aún más en estudios que profundicen en la resistencia de los vendedores a las voces dominantes, e incluyan también la perspectiva de otras comunidades sobre los usos del espacio público.

AGRADECIMIENTOS

El presente documento de discusión se basa en la tesis de maestría de Lisette Villacrés en el Instituto de Políticas de Desarrollo. Estamos muy agradecidos por los comentarios de dos revisores anónimos, cuyas observaciones críticas y sugerencias han ayudado a mejorar el documento. Queremos agradecer especialmente a nuestros entrevistados. Su relato de los acontecimientos y su perspectiva nos ayudaron a construir una visión más matizada del tema. Más aún, sus narraciones contrastaron con los discursos dominantes que se identificaron en los artículos de los medios de comunicación y otros documentos. Una de las limitaciones de este documento es que las opiniones de los vendedores ambulantes, así como de otros grupos afectados por las políticas de regeneración urbana, están sub representados. Si es posible, nos gustaría explorar más a fondo estas opiniones en una siguiente investigación. También invitamos a los investigadores y otros interesados a seguir reflexionando sobre el enfoque basado en los derechos, a proponer medidas concretas que se han de adoptar, y a hacerlo junto con los propios vendedores ambulantes.

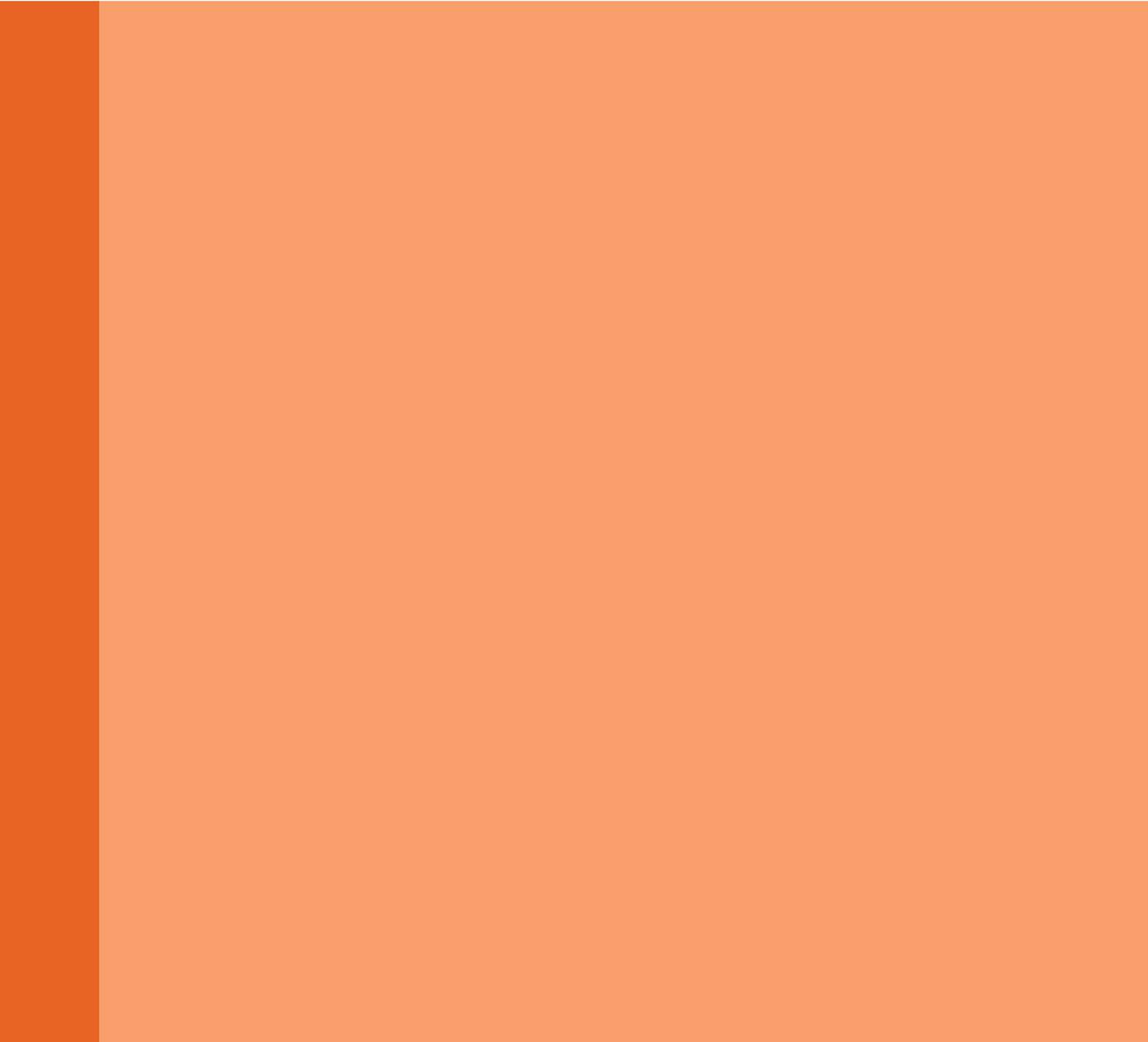
REFERENCIAS

- Alcaldía de Guayaquil (31 de julio de 2019). Presentación del Proyecto de Banca de Oportunidades. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=iK6ajk7pgLU>
- Alcântara, A., Comaru, F., Sampaio, G., Itikawa, L., Kohara, L., & Ferro, M. C. (2014). Los vendedores ambulantes y el derecho a la ciudad. São Paulo, Brazil: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.
- Appadurai, A., & Holston, J. (1996). Cities and citizenship. *Public Culture*, 8(2), 187-204.
- Basurto, A. Personal communication through WhatsApp Call (23 July 2019).
- Bayat, A., & Biekart, K. (2009). Cities of extremes. *Development and Change*, 40(5), 815-825.
- Betancur, J. J. (2014). Gentrification in Latin America: Overview and critical analysis. *Urban Studies Research*, 2014.
- Bromley, R. D., & Mackie, P. K. (2009). Displacement and the new spaces for informal trade in the Latin American city centre. *Urban studies*, 46(7), 1485-1506.
- Brosio, G., & Jiménez, J. P. (2012). Introduction: approaching recent transformations of intergovernmental relations from multiple profiles. *Chapters*, 1-1.
- Brown, A., & Kristiansen, A. (2009). Urban Policies and the Right to the City. Rights, responsibilities and citizenship, UN Habitat Available from <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178090e.pdf> [15 January 2018].
- Carrasco, M. Personal communication through WhatsApp Call (16 July 2019).
- Castro, P. (2007). El caudillismo en América Latina, ayer y hoy. *Política y cultura*, (27), 9-29.
- Colin, L. O. 10 Street Vending from the Right to the City Approach. *Cities in Asia by and for the People*, 259.
- Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos en Guayaquil (2003). La acción permanente de los agentes de la policía metropolitana y de los derechos humanos en el cantón Guayaquil. Recuperado de: <https://www.cdh.org.ec/informes/54-la-accion-de-los-agentes-de-la-policiametropolitana-y-los-derechos-humanos-en-el-canton-guayaquil.html>
- Constitution of Ecuador. Official Registry N° 449. October 20 of 2008.
- Crossa, V. (2009). Resisting the entrepreneurial city: street vendors' struggle in Mexico City's historic center. *International journal of urban and regional research*, 33(1), 43-63.
- Crossa, V. (2017). Street Vending: Politics and Possibilities for Inclusion Street Vendors & Engagement with the State. Recuperado de: <https://www.wiego.org/publication>
- Dannestam, T. (2004). The Theories and Politics of Entrepreneurial Cities. *Nordic Sociology Congress*.
- Delgado, A. (2013). Guayaquil. *Cities*, 31, 515- 532.
- Donovan, M. G. (2008). Informal cities and the contestation of public space: The case of Bogotá's street vendors, 1988—2003. *Urban Studies*, 45(1), 29-51.
- Eaton, K. (2017). Policy regime juxtaposition in Latin America. *Colombia Internacional*, (90), 37-65.
- Eaton, K. (2017). Policy regime juxtaposition in Latin America. *Colombia Internacional*, (90), 37-65.
- Ecuador Inmediato (16 de julio de 2009). La Ley de Defensa del Comerciante Minorista, Trabajador Autónomo y Microempresario no será tramitado en segundo y definitivo debate. Recuperado de: https://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_vie_w&id=108708&umt=ley_defensa_del_comerciante_minorista_trabajador_autonomo_y_microempresario_no_sera_tramitado_en_segundo_y_definitivo_debate
- El Expreso (1 de agosto de 2018). Con microcrédito se buscará apoyar al trabajador informal.
- El Universo (10 de noviembre de 2003). Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2003/11/10/0001/18/D37C9EB11BE14E0AB8E5FE112A6B981C.html>
- El Universo (9 de enero de 2005). 18.226 comerciantes hay en red municipal de mercados. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2005/01/09/0001/18/0F657DF2621B4B989008CBDEA43FCB3C.html>
- El Universo (23 de julio de 2005). Lo moderno deja atrás a lo informal. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2005/07/23/0001/18/B44F29EA8A8D493E96DA116E092EF2E9.html>
- El Universo (12 de abril de 2009). Metropolitanos



- en el dilema de aplicar las normas en campaña. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2009/04/12/1/1445/F01FED87F17340D3BDA5F20132700D2F.html>
- El Universo (12 June 2009). "Con o sin ley se defenderá el orden", dice Nebot. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2009/06/12/1/1445/2114173388244A4E987468D6EC14C11F.html>
- El Universo (15 de octubre de 2009). Informales seguirán en las vías, de ambulantes. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2009/10/15/1/1445/informales-seguiranvias-ambulantes.html>
- El Universo (28 de julio de 2009). Parte de informales deja huelga. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2009/07/28/1/1445/parte-informalesdeja-huelga.html>
- Fischer, B. M. (2008). *A poverty of rights: Citizenship and inequality in twentieth-century Rio de Janeiro*. Stanford University Press.
- Forkuor, J. B., Akuoko, K. O., & Yeboah, E. H. (2017). Negotiation and management strategies of street vendors in developing countries: A narrative review. *Sage Open*, 7(1), 2158244017691563.
- Garcés, C. (2004). Exclusión constitutiva: las organizaciones pantalla y lo anti-social en la renovación urbana de Guayaquil. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (20), 53-63.
- Guarneros Meza, V., & Geddes, M. (2010). Local governance and participation under neoliberalism: comparative perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 115-129.
- Guérin, I., D'Espallier, B., & Venkatasubramanian, G. (2015). The social regulation of markets: Why microcredit fails to promote jobs in rural South India. *Development and Change*, 46(6), 1277-1301.
- Hirata, D. (2014). Street commerce as a 'problem' in the cities of Rio de Janeiro and São Paulo. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, 11(1), 96-117.
- Howarth, D. (2010). Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies. *Critical policy studies*, 3(3-4), 309-335.
- Hunt, S. (2009). Citizenship's place: the state's creation of public space and street vendors' culture of informality in Bogotá, Colombia. *Environment and Planning D: Society and Space*, 27(2), 331-351.
- IGLUS (2019). Do street vendors have a right to the city. Recuperado de: <https://iglus.org/do-street-vendors-have-a-right-to-the-city/>
- INEC (2011). Resultados Censo Económico. Recuperado de: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/CENEC/Presentaciones_por_ciudades/ Presentacion_Guayaquil.pdf INEC (2013).
- INEC presenta sus proyecciones poblacionales cantonales. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/inecpresenta-sus-proyeccionespoblacionalescantonales/>
- Janoschka, M., Sequera, J., & Salinas, L. (2014). Gentrification in Spain and Latin America—a Critical Dialogue. *International journal of urban and regional research*, 38(4), 1234-1265.
- Janoschka, M., & Sequera, J. (2016). Gentrification in Latin America: addressing the politics and geographies of displacement. *Urban Geography*, 37(8), 1175-1194.
- Lawrence, P. G., & Castro, S. (2006). Government intervention in street vending activities in Guayaquil, Ecuador: a case study of vendors in the municipal markets. *Problemas del desarrollo*, 37(144), 145-170.
- Linares, L. A. (2018). The paradoxes of informalizing street trade in the Latin American city. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 38(7-8), 651-672.
- Macias, M. Personal communication through SKYPE (20 July 2019).
- Marcuse, P. (2009). From critical urban theory to the right to the city. *City*, 13(2-3), 185-197.
- Martínez Novo, C. (2003) The 'culture' of exclusion: representations of indigenous women street vendors in Tijuana, Mexico. *Bulletin of Latin American Research* 22.3, 249-68.
- Meneses-Reyes, R., & Caballero-Juárez, J. A. (2014). The right to work on the street: Public space and constitutional rights. *Planning Theory*, 13(4), 370-386.
- Meneses-Reyes, R. (2018). (Un) Authorized: A Study on the Regulation of Street Vending in Latin America. *Law & Policy*, 40(3), 286-315.
- Moncagatta, P., & Espinosa, C. (2019). No Country for the Right Wing? Actores, trayectoria, oferta y demanda de la derecha en Ecuador. *Colombia Internacional*, (99), 121-150.

- Nebot, J. (2003). Discurso de Independencia de Guayaquil. Recuperado de: <https://www.guayaquil.gob.ec/Discursos%20Alcalde/Sesi%C3%B3n%20Solenme%20por%20la%20Independencia%20de%20Guayaquil/Discurso%209%20de%20Octubre%202000.Pdf>
- Nebot, J. (2009). Discurso de Fundación de Guayaquil. Recuperado de: <https://www.guayaquil.gob.ec/Discursos%20Alcalde/Sesi%C3%B3n%20Solenme%20por%20la%20Fundaci%C3%B3n%20de%20Guayaquil/Discurso%2025%20de%20Julio%202009.pdf>
- Navarrete, B. Personal communication through WhatsApp Call (25 July 2019).
- ILO (2014). Evolución del empleo informal en Ecuador: 2009 - 2012. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--rolima/documents/publication/wcms_245616.pdf
- Salazar-Xirinachs, J. M., & Chacaltana, J. (2018). Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos. OIT: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_645159/lang-es/index.htm.
- Parra Vera, O. (2006). De la ciudadanía autoritaria a una ciudadanía social diferenciada y participativa. *Estudios Políticos*, 28.
- Presidency of the Republic of Ecuador, n.d Purcell, M. (2002). Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal*, 58(2-3), 99-108.
- Regulatory Ordinance of the Urban Renovated Area in the City Center. Published in *El Universo Newspaper* (January 14 of 2014).
- Resolution No. 0237-DPE-1029-2013-LS, issued by the Ombudsman Office. Resolution No. 081-2015-ADHN-DPE, issued by the Ombudsman Office.
- Rodriguez, J. (2019). Análisis de Coyuntura, Elecciones Seccionales Ecuador 2019. Retrieved from: <https://rosalux.org.ec/pdfs/Elecciones-Ecuador2019c.pdf>
- Roever, S., & Skinner, C. (2016). Street vendors and cities. *Environment and Urbanization*, 28(2), 359-374.
- Slater, T. (2012). Gentrification of the city in Bridge, G. & Watson, S. In *The New Framing Street vending in Guayaquil - Ecuador IOB Discussion Paper 2020-02* • 28 Blackwell Companion to the City. 571–585. doi:10.1002/9781444395105.ch50.
- Steel, G. (2008). *Vulnerable careers: Tourism and livelihood dynamics among street vendors in Cusco, Peru*. Rozenberg Publishers.
- Swanson, K, steel, Bromley, R.D.F. and P.K. Mackie (2009). Displacement and the new spaces for informal trade in the Latin American city centre. *Urban Studies* 46.7, 1485–506.
- Swanson, K. (2013). Zero tolerance in Latin America: punitive paradox in urban policy mobilities. *Urban Geography*, 34(7), 972-988.
- Silva, V., & Olavarría, M. (2016). Constructing a State in the Face of Regional Power: The Case of Guayaquil. *Latin American Perspectives*, 43(1), 93-108. Retrieved June 29, 2020, from www.jstor.org/stable/24574849
- Substitute Ordinance of the Ordinance that regulate the installation of kiosks and trucks and other forms of commercial activity development in public spaces of the city of Guayaquil, Published on *El Universo*, 29 April 2006.
- Tokman, V. E. (2007). The informal economy, insecurity and social cohesion in Latin America. *International Labour Review*, 146(12), 81-107.
- Toledo, E. Personal Communication through WhatsApp Call (6 August 2019).
- Van Dijk, T. A., & Mendizábal, I. R. (1999). Análisis del discurso social y político. Editorial Abya Yala.
- Veliz, J. & Diaz, S. (2014). El fenómeno de la informalidad y su contribución al crecimiento económico: el caso de la ciudad de Guayaquil. *Journal of Economics Finance and Administrative Science*, 19(37), 90-97.
- Villavicencio, G. (2012). La lucha política por el control de Guayaquil.
- Vives Miró, S. (2011). Producing a “successful city”: Neoliberal urbanism and gentrification in the tourist city—The case of Palma (Majorca). *Urban Studies Research*, 2011.
- Wilson, T. D. (2011). Introduction: approaches to the informal economy. *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, 40(3/4), 205-221



University of Antwerp
| **IOB** | Institute of
Development Policy