

## Resumen ejecutivo

### Vendedoras ambulantes en Ahmedabad, India

Las estadísticas recientes demuestran que la mayoría de las trabajadoras y los trabajadores en los países en desarrollo se ganan la vida en la economía informal. El Estudio de Monitoreo de la Economía Informal (EMEI) es un estudio cualitativo y cuantitativo diseñado para evaluar la realidad de los medios de sustento informales. Con la información recolectada durante la investigación a lo largo de varios años en diez ciudades, el EMEI busca ofrecer evidencia confiable y empírica sobre la diversidad de las fuerzas motoras, tanto positivas como negativas, que afectan las condiciones de trabajo en la economía informal a través del tiempo. El estudio coloca a las personas que laboran de manera informal y a sus organizaciones con base de miembros (OBM) al centro del análisis.

#### La investigación en Ahmedabad

En Ahmedabad, WIEGO se asoció con la Asociación de Mujeres Autoempleadas (SEWA, por su sigla en inglés), el sindicato de trabajadoras en la economía informal de renombre mundial. Las miembros de SEWA, todas mujeres, provienen de una amplia gama de ocupaciones. SEWA ha tenido un papel importante en la organización de las vendedoras ambulantes en la ciudad, y cuenta ahora con más de 75 000 de ellas entre sus miembros en Ahmedabad.

El trabajo de campo consistió en 15 grupos focales, realizados en 2012 con 75 vendedoras. Los grupos focales consistieron de alrededor de cinco participantes cada uno y utilizaron nueve herramientas, organizadas en torno a los siguientes temas: características del sector, fuerzas motoras y respuestas, el entorno institucional, y contribuciones del sector a la ciudad. Posteriormente se llevó a cabo una encuesta con 152

vendedoras ambulantes, que incluía a las 75 participantes en los grupos focales y unas 77 vendedoras adicionales.

Con las vendedoras ambulantes de Ahmedabad se utilizaron dos variables de muestreo. Para la primera se dividió a las vendedoras de acuerdo a la categoría de productos en vendedoras de comida y vendedoras de productos no alimentarios. El lugar de trabajo –es decir si la vendedora trabajaba en el centro de la ciudad (demarcado por la 132 Feet Ring Road) o en la periferia– se usó como segunda variable.

Casi dos tercios de las vendedoras ambulantes en el estudio tenían entre 40 y 59 años; las demás se distribuían de manera bastante equilibrada entre los grupos de mayor y menor edad. Más del 90% de todas las vendedoras en la muestra –y el 96% de las vendedoras de comida– pertenece a las castas más bajas (*Scheduled Castes*) que tradicionalmente



se han dedicado a este trabajo por generaciones. Las otras empezaron a dedicarse a este trabajo después del cierre de las fábricas de textiles en la década de 1970, 1980 y 1990. Más del 75% de las vendedoras de productos alimentarios, y aproximadamente el 60% de las vendedoras de productos no alimentarios se han dedicado a este trabajo por 20 años o más. El nivel educativo de todas las vendedoras es muy bajo: el 60% no tiene ninguna educación formal, solamente el 12% terminó la primaria, y ninguna terminó la secundaria.

Las vendedoras ambulantes en el estudio, de las cuales el 87% son trabajadoras por cuenta propia, tienen hogares más grandes que el promedio de Gujarat, y casi todas dependen de otros miembros del hogar que trabajan para ayudar a mantener la familia. La gran mayoría de estos otros miembros de familia también trabajan en la economía informal; menos del 7% de la muestra pertenecía a hogares que tenían una fuente formal de ingresos. Además, aproximadamente el 80% dijo no tener otras fuentes de ingresos del hogar como pensiones, remesas o subvenciones gubernamentales. Y en tiempos de mucho trabajo o cuando no pueden trabajar, la mayoría no tiene ayudantes, o depende solamente de miembros de familia no remunerados en materia de ayuda.

### **Hallazgos principales**

#### **Fuerzas motrices económicas**

Dos principales fuerzas motrices económicas han afectado los negocios de las vendedoras: la inflación y el aumento de la competencia. Más del 80% de las encuestadas dijo que la mercancía que compraban para vender se ha encarecido; mayores costos de transporte han aumentado la carga. Sin embargo, si bien el 74% había aumentado los precios durante el año pasado, la mayoría dijo que los precios más altos ahuyentaban a los clientes. En comparación con el año anterior, el 58% dijo que las ventas habían bajado, y casi la mitad dijo que había menos clientes. Cuando los productos no se venden, especialmente los productos perecederos, pueden dañarse o perder de valor de otra manera, lo que resulta en una pérdida para la vendedora. Todo esto ha llevado a una reducción en los ingresos. Además, más de tres cuartos notaron un aumento en el número de vendedores que venden los mismos productos y/o servicios, muchos de ellos, dijeron, eran migrantes de otros estados de la India. En un espacio económico en declive, el conflicto entre los vendedores puede fomentar el chovinismo regional que puede escalar y llegar a la violencia.

La falta de espacio también aplica al espacio de almacenaje que limita la capacidad de compra de existencias de las vendedoras y, por ello, dificulta su capacidad de hacer crecer su empresa. El miedo al desalojo y la confiscación de su mercancía –que a menudo no es devuelta, o ya no se puede vender cuando es devuelta– también dificulta el crecimiento.

La manera más común de hacer frente a la disminución de los ingresos, citada por el 72% de las vendedoras encuestadas, era tomar un préstamo con prestamistas, lo que puede atrapar a estas trabajadoras en un ciclo de tomar y pagar préstamos. Dos tercios de las vendedoras dijeron haber reducido sus gastos personales.



foto: SEMA

#### **Políticas y prácticas del gobierno, especialmente del gobierno local**

El estudio indica que las vendedoras son objeto de hostigamiento constante de parte de la policía y de las autoridades municipales por la falta de identidad como trabajadoras y por la falta de un ambiente regulatorio adecuado. Por ello, las políticas y prácticas gubernamentales son mayoritariamente vistas como un factor negativo. Las participantes en la encuesta y los grupos focales dijeron que la falta de espacios asignados para la venta está en el centro de sus problemas, porque lleva a desalojos, hostigamiento y la confiscación de sus productos por parte de las autoridades locales. Según algunas de las vendedoras, también lleva a conflictos frecuentes entre los vendedores por el espacio de mercado, que ocasionalmente da lugar a la violencia física. En respuesta a estas presiones, algunas han pasado a la venta ambulante.

En la encuesta, más del 46% de la muestra dijo que el hostigamiento por parte de la policía había aumentado durante el año pasado. El hostigamiento por parte de las autoridades locales está autorizado de acuerdo a varias leyes nacionales y locales. Si bien el *Bombay Provincial Municipal Corporation Act* (BPMC, por su sigla en inglés) de 1949 autoriza la concesión de licencias a vendedores, solamente un pequeño porcentaje de los vendedores en la ciudad tiene una licencia debido a la falta de voluntad oficial y la complejidad de los procedimientos. Cuando no tienen licencias, los vendedores son tratados con frecuencia como criminales de acuerdo al Código Penal de la India.

A causa de su situación ilegal, los vendedores muchas veces pagan sobornos. De hecho, el pago de sobornos fue identificado como una manera común para resolver problemas con las autoridades municipales y la policía, y a menudo ayuda a evitar dificultades aún mayores como multas, desalojos o detenciones. La encuesta reveló que 16 vendedoras de productos alimentarios y no alimentarios habían pagado, en promedio, sobornos mensuales de 574 rupias para asegurar su espacio de venta, y que las vendedoras de productos no alimentarios pagan más del doble que las vendedoras de productos alimentarios. Dijeron que durante las temporadas de fiesta, cuando los

negocios van bien, se exigían sobornos más altos. Entre las participantes en los grupos focales que habían pagado sobornos, tres de cuatro habían tomado préstamos con prestamistas para pagar los sobornos.

Nuevos impuestos recaudados por el estado de Gujarat también redujeron los ingresos de las vendedoras. La mayoría de las vendedoras de verdura compran en el mercado mayorista administrado por el Comité de Mercado de Productos Agrícolas (*Agricultural Produce Market Committee*) estatal, que cobra un 10-20% de impuesto *mandi* sobre productos agrícolas. Ello ha provocado un aumento de los precios de la mercancía, resultando en menores ventas y menores ganancias. Dentro de la muestra de nuestro estudio, 23 vendedoras pagaron un promedio mensual de 5734 rupias en impuestos *mandi*.

Un gran número de vendedores ambulantes en la ciudad de Ahmedabad está siendo desplazado por proyectos de infraestructura y desarrollo urbanos, tales como el Sistema de transporte rápido por autobús (BRTS, por su sigla en inglés), calles y carreteras modelo, el embellecimiento de la Fortaleza de Bhadra, el desarrollo de la ribera y la ampliación de calles y carreteras. En el diseño de estos proyectos no se consideraron ni los mercados naturales<sup>1</sup> ni los vendedores. Muchos mercados naturales han sido destruidos o dispersados mediante desalojos llevados a cabo por la corporación municipal de Ahmedabad (AMC, por su sigla en inglés). Por ejemplo, más de 5000 vendedores han sido desplazados tan solo en la primera fase del desarrollo de las calles modelo. El redesarrollo del mercado de la Fortaleza de Bhadra como plaza de patrimonio cultural ha desplazado a más de 4000 vendedores, de los que muchos perdieron sus medios de sustento o tuvieron que disminuir su negocio. Las vendedoras expresaron inseguridad acerca de su futuro.

### **Las dinámicas de las cadenas de valor**

Las participantes del estudio identificaron los problemas que enfrentan en las cadenas de valor dentro de las cuales trabajan. El mayor de ellos, citado por el 57% de las encuestadas, fue la competencia de los grandes comerciantes minoristas y los supermercados que empezaron a vender fruta y verdura a precios bajos. La respuesta de las vendedoras ha sido un mayor esfuerzo para atraer a clientes, pedir ayuda a SEWA para regular los precios, y demandarle a la AMC que proporcione un espacio legal para la venta. Sin embargo, no ha surgido ninguna respuesta bien desarrollada a estos problemas, los cuales pueden intensificarse ahora que se les ha permitido el acceso a la India a empresas minoristas multinacionales.

Las vendedoras también hablaron de dificultades en la negociación de los precios de compra y venta con los proveedores y clientes, respectivamente, y señalaron que la falta de capital a menudo las obliga a pedir préstamos a los prestamistas locales a altas tasas de interés.

### **Fuerzas motoras positivas y relaciones**

El factor positivo más importante identificado a través de las discusiones en los grupos focales era la venta ambulante misma, la cual genera un ingreso diario para apoyar a la familia. Muchas vendedoras mencionaron que tenían



foto: SEWA

buenas relaciones con los clientes y apreciaban la flexibilidad de las horas de trabajo; esta flexibilidad es particularmente importante para las mujeres con responsabilidades domésticas. El apoyo de SEWA se presentó como el segundo factor positivo más importante, especialmente los esfuerzos de SEWA para luchar contra los desalojos.

En menor medida, el Comité de bienestar del trabajo no organizado de Gujarat (*Gujarat Unorganized Labour Welfare Board*) también fue reconocido como una institución que tenía un impacto positivo, así como, en algunos casos, concejales, colegas y prestamistas.

### **La relación de las vendedoras con SEWA**

Los hallazgos de la investigación del EMEI destacan el papel importante de SEWA en la incidencia por las vendedoras ambulantes entre sus miembros. Las participantes dijeron acudir a menudo a SEWA en busca de apoyo cuando se enfrentaban a conflictos, problemas legales, desalojos u hostigamiento, o para protestar contra la competencia de los centros comerciales minoristas mediante la acción colectiva.

SEWA tiene una larga historia de incidencia a favor de las vendedoras ambulantes en Ahmedabad, y recientemente consiguió que se dictara una orden judicial a su favor cuando solicitó la implementación de la Política nacional de vendedores ambulantes, que recomienda que algunas tierras públicas sean usadas para crear mercados y preservados. La AMC ha demostrado una clara preferencia por asignar las tierras a iniciativas comerciales formales –en lugar de asignarlos a medios de sustento informales– ya que el desarrollo de iniciativas comerciales formales les genera ingresos. En respuesta a la orden judicial, la AMC formuló el Plan para vendedores ambulantes de Ahmedabad de 2010, que define las zonas de venta. Estas zonas, sin embargo, restringen las actividades de venta en función del ancho de la calle y los horarios. Además, el plan pasa por alto el concepto de los mercados naturales. Según SEWA, la implementación del plan afectará negativamente a los 129 mercados naturales, privando a 38 908 vendedores de sus medios de sustento (Mahadevia y Vyas 2012).

<sup>1</sup> Un “mercado natural” es un mercado que se desarrolla debido a la oportunidad comercial en un lugar determinado por su acceso fácil y el considerable flujo peatonal.

### **Los vínculos y las contribuciones de las vendedoras**

Las vendedoras ambulantes en la encuesta formaban parte de la economía local, a través de los impuestos y cuotas pagados. Casi el 83% adquiere los productos que vende de negocios formales. La gran mayoría de sus clientes son individuos, pero un pequeño porcentaje también vende tanto a negocios formales como informales.

A través de sus necesidades de transporte, las vendedoras crean empleo para cargadores con la cabeza, estibadores y conductores de "rickshaws" motorizados. En los grupos focales, las participantes destacaron que los comerciantes formales, intermediarios y clientes todos se beneficiaban de las actividades de venta ambulante. Además, las vendedoras representan un negocio para los agricultores cuyos productos venden, a los mayoristas de quienes compran la mercancía, y a los vendedores de té en el mercado a quienes compran té todos los días. Los clientes quienes son atraídos por los mercados naturales pueden comprar bienes asequibles y productos agrícolas frescos en lugares convenientes, a veces a la puerta de su casa. Y aquellos que venden artículos de segunda mano hasta reducen los residuos municipales al reciclar bienes.

A pesar de estos servicios, los vendedores ambulantes en la ciudad continúan trabajando en un ambiente hostil en el que carecen de identidad como trabajadores. Las leyes que defienden sus derechos son débiles, a punto de no existir. En ausencia de protección legal, a menudo se les trata como criminales.

### **Recomendaciones de políticas y de incidencia**

Los hallazgos del estudio y los amplios conocimientos de SEWA sirvieron de base para desarrollar mensajes de política y la recomendación de reformas legislativas, de planificación urbana e institucionales.

#### **Mensajes de política claves**

1. Reconocer el derecho a vender como un derecho fundamental: la constitución de la India, la Política nacional sobre los vendedores ambulantes urbanos, y la Ley de vendedores ambulantes de 2014 (Protección de los medios de sustento y regulación de la venta ambulante) ofrecen protecciones y garantías relacionadas a los derechos y necesidades de los vendedores ambulantes urbanos.
2. Proteger los mercados naturales donde los vendedores ambulantes y sus clientes se han congregado, para su conveniencia, durante décadas o más. Esto es especialmente urgente, dado que la mayoría de los mercados naturales en Ahmedabad se ven amenazados en el marco del Plan para vendedores ambulantes de Ahmedabad de 2010.
3. Proporcionar espacios para la venta de formas que apoyen el concepto de los mercados naturales utilizando las disposiciones en la legislación sobre planificación urbana.
4. Parar los desalojos forzosos innecesarios en el interés del desarrollo urbano y el "embellecimiento" que ya han desplazado a aproximadamente 10 000 vendedores. Si el desalojo es imprescindible, se



foto: SEWA

debería facilitar un espacio alternativo en una buena ubicación antes de que se realice el desalojo.

5. Parar el hostigamiento por parte de la policía y los oficiales municipales, la confiscación de la mercancía y los sobornos, todos los cuales entorpecen la capacidad de los vendedores para ganarse sus medios de sustento.
6. Prevenir la construcción de centros comerciales, supermercados y grandes tiendas minoristas en lugares muy cercanos a los mercados naturales.

#### **Reformas legislativas claves**

1. Ley nacional sobre la venta ambulante: esta ley fue aprobada tanto por el Parlamento como el Gabinete de la Unión de la India. Se basa en la Política nacional sobre los vendedores ambulantes urbanos de 2009, reafirma el derecho a vender como un derecho, e incluye disposiciones para la creación de Comités de venta municipales (Town Vending Committees o TVC, por su sigla en inglés) para demarcar zonas de venta y negociar licencias o permisos. Ahora esta ley debe ser adaptada a nivel local..
2. Enmiendas a las leyes nacionales y estatales existentes: los artículos claves tipificados por el Código Penal de la India (artículo 328), la Ley sobre los vehículos de motor (artículo 2010), y la Ley de policía de Bombay (artículo 102) que autorizan a la policía a tratar a vendedores ambulantes sin licencia como criminales deberían modificarse para asegurar que los vendedores ambulantes no sean hostigados y que su derecho a vender y ganar sus medios de sustento sea protegido.
3. Enmiendas a las leyes municipales: los artículos claves tipificados en leyes municipales existentes que criminalizan la venta ambulante necesitan ser modificados para asegurar que los vendedores ambulantes no sean hostigados y que su derecho a vender y ganarse sus medios de sustento sea protegido.

### Reformas de la planificación urbana y/o municipal claves

1. Programas de planificación urbana: el 2% de las tierras públicas, incluso en áreas que recientemente son competencia de la municipalidad, debería ser asignado a mercados naturales y a vendedores ambulantes que trabajan afuera de los mercados (p. ej., en las calles, banquetas y alrededor de viviendas populares, escuelas y hospitales).
2. Planos esquemáticos para la gestión de los mercados naturales: el plan esquemático elaborado para el mercado natural alrededor del mercado mayorista Jamalpur en Ahmedabad debería documentarse y reproducirse a fin de preservar y gestionar otros mercados naturales. Se debería involucrar a los vendedores ambulantes locales en los procesos participativos de planificación. Además, el planificar y diseñar las calles de manera que se incluya a los vendedores debería institucionalizarse en los procesos de planificación urbana.
3. Preservación de sitios históricos: mercados naturales de larga tradición cerca de monumentos históricos deberían ser considerados históricos y preservados junto con los monumentos mismos; p. ej., el mercado natural de la Fortaleza de Bhadra que se está convirtiendo en una plaza de patrimonio cultural.
4. Servicios de infraestructura y gestión para los mercados: debería dotarse de agua, sanitarios y servicios de gestión de residuos a los mercados naturales mediante la participación de los recicladores locales, vendedores ambulantes y el personal municipal en el diseño y la gestión de estos servicios.
5. Sistemas de licencias y permisos: se deberían simplificar los procedimientos de registro y de expedición de licencias; las autoridades locales deberían conceder más licencias a los vendedores, en un principio a aquellos que han sido censados e identificados en una lista por *Planning and Resources for Urban Development Affairs*. Esta lista debería actualizarse con regularidad mediante censos biométricos.

6. Deberían crearse mercados especiales para vendedoras.
7. Planificación de los desalojos necesarios: los procedimientos para la planificación de los desalojos necesarios, incluyendo la identificación de sitios de venta alternativos cerca del sitio de venta original, deberían ser más precisos y más comprensivos.
8. Confiscación de la mercancía: al confiscar mercancía, la policía debería preparar una declaración (panchanama) con una lista de los artículos confiscados y una descripción del lugar y los detalles de la confiscación, que será verificada por un testigo presencial.
9. Presupuestos municipales: las corporaciones municipales deberían hacer asignaciones presupuestarias para la regulación y el fomento de los medios de sustento de los vendedores ambulantes. Las cuotas e impuestos de operación y de concesión de licencias pagadas a los mercados mayoristas deberían asignarse a la preservación y la gestión de los mercados naturales.

Además, la reserva de 20-25% del presupuesto municipal para los pobres urbanos, requerida por el programa Rajiv Awas Yojana, debería utilizarse para la prestación de servicios en los mercados naturales existentes.

### Reformas institucionales claves

1. El gobierno nacional debería fundar un comité central para supervisar la implementación de la Ley y la Política nacional para la venta ambulante urbana.
2. En todos los niveles, el gobierno nacional debería establecer autoridades de apelación encabezadas por un juez para resolver todos los problemas relacionados con la venta ambulante.
3. A nivel de la ciudad, se debería establecer una autoridad única para supervisar los procesos judiciales de vendedores ambulantes –sea por la policía local, la policía de tránsito o la AMC– después de que se notificara con suficiente antelación.



**Ciudades Inclusivas:** Lanzado en 2008, el proyecto de Ciudades Inclusivas tiene como objetivo fortalecer las organizaciones con base de miembros (OBM) de trabajadores pobres en los ámbitos de organización, análisis de políticas e incidencia, a fin de garantizar que los trabajadores informales urbanos tengan las herramientas necesarias para hacer escuchar su voz en los procesos de planificación urbana. Ciudades Inclusivas es un proyecto de colaboración entre OBM de trabajadores pobres, alianzas internacionales de OBM y de aquellos que apoyan el trabajo de las OBM.

Para leer los reportes de ciudad, los sectoriales y los globales, visite: [www.inclusivocities.org/es/emei](http://www.inclusivocities.org/es/emei).