WIEGO
Women in Informal Employment
Globalizing and Organizing

# Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando

Nota de Política de WIEGO (Políticas urbanas) Nº 2 Abril de 2011

Shalini Sinha[1] y Sally Roever[2]

# La Política nacional de vendedores ambulantes urbanos de la India

La India es uno de los muy pocos países que ha desarrollado una Política nacional de vendedores ambulantes urbanos. La política fue adoptada en 2004 con el objetivo de proporcionar y promover un ambiente favorable para que los vendedores ambulantes pudieran ganarse sus medios de sustento, que reduzca, al mismo tiempo, la congestión y mantenga las condiciones sanitarias en las calles y en los espacios públicos. Esta Nota de Política detalla el proceso por el cual la Política nacional de vendedores ambulantes urbanos de la India fue desarrollada, el contenido de dicha política, y la evolución de su implementación aún en progreso.

En la India, una política nacional es esencialmente una declaración de intenciones por parte del gobierno y no tiene la misma fuerza legal que una ley[3]. Se trata a menudo de un importante primer paso hacia la creación de leyes. Aunque su implementación desde 2004 ha sido débil y desigual, la Suprema Corte de la India ha ratificado los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes a partir de procesos judiciales a lo largo del tiempo, y en octubre de 2010 instó al gobierno a promulgar una ley sobre la venta ambulante en junio de 2011 a más tardar. Esta sentencia de la Suprema Corte ha reforzado la necesidad de que los gobiernos estatales y locales implementen leyes vinculantes basadas en la Política nacional.

**La Política nacional de vendedores ambulantes urbanos de la India reconoce explícitamente las contribuciones de los vendedores ambulantes a la vida urbana.**
Foto: S. Kumar, SEWA Bharat

[1] Especialista del sector de trabajadores a domicilio, WIEGO. La autora desea reconocer el apoyo de NASVI en la preparación de esta Nota de Política.
[2] Especialista del sector de vendedores ambulantes, WIEGO.
[3] La India es una unión federal de 28 estados y siete territorios, con más de 5,000 ciudades. Para que una política nacional entre en vigor debe ser ratificada a nivel de los estados y las ciudades.

La Política nacional de vendedores ambulantes urbanos de la India es única no sólo porque existe, sino también por el enfoque favorable que adopta hacia los vendedores ambulantes, otorgándoles dignidad y reconocimiento en el campo de la política nacional. La política reconoce explícitamente la contribución de los vendedores ambulantes a la vida urbana y está diseñada como una importante iniciativa para aliviar la pobreza urbana.

# El proceso de la política

## Formación de una asociación nacional de vendedores ambulantes

Las grandes ciudades de la India afrontaron en la década de 1990 problemas que eran comunes en muchas ciudades alrededor del mundo: Urbanización creciente, congestión, déficit de oportunidades de trabajo formal y una creciente economía informal. Tal como sucedió en otros países, el empuje de las élites urbanas para lograr el estatus de "ciudad de clase mundial" generó desalojos a gran escala de vendedores ambulantes en varias ciudades, y muchas organizaciones pequeñas de vendedores ambulantes surgieron para protestar estos desalojos. Estas protestas estuvieron en su mayoría limitadas a interpelar a las autoridades locales y a resolver asuntos locales referidos al uso del espacio público para la venta ambulante[4].

Internacionalmente, los vendedores ambulantes comenzaron a organizarse en la década de 1990 cuando la globalización y la urbanización exacerbaron los conflictos a nivel municipal entre los vendedores y las autoridades locales. Representantes de vendedores ambulantes de 11 ciudades en 5 continentes celebraron la reunión inaugural de la Alianza Internacional de Vendedores Ambulantes en Bellagio, Italia, en noviembre de 1995. La Declaración Internacional de Vendedores Ambulantes de Bellagio, firmada por representantes en la reunión, hacía un llamado a los gobiernos para que establecieran políticas nacionales de venta ambulante. La declaración internacional fue un avance histórico en el movimiento de los vendedores a nivel mundial.

Luego de la Conferencia en Bellagio, los vendedores ambulantes y las organizaciones aliadas en la India formaron una organización nacional para impulsar la lucha de los vendedores en el plano nacional. En septiembre de 1998 nació la Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI, por su sigla en inglés)[5]. A partir de ese momento, NASVI se propuso cambiar la percepción de los vendedores ambulantes en todo el país. Como dijo Ela Bhatt, fundadora de SEWA y una de las arquitectas claves del movimiento nacional:

*Lo que necesitamos es básicamente un cambio de percepción para que las empresas y planificadores perciban a los vendedores como emprendedores y a la venta ambulante como un empleo legítimo. Al fin y al cabo, ni la industria ni el gobierno son capaces de darles trabajo a los ciudadanos… Si nosotros somos capaces de aumentar nuestra fuerza organizada, de hacer alianzas estratégicas y de vincularnos con otros grupos, tales como planificadores y académicos, estaremos en una mejor posición para dialogar con las estructuras políticas. Debemos hacer que los políticos nos vean no solamente como un banco de votos, sino como actores que pueden contribuir para lograr una nueva India[6].*

Desde el momento de su formación, NASVI buscó crear un ambiente favorable para los vendedores ambulantes mediante el fortalecimiento de su estructura organizacional, la promoción de intervenciones de política, el establecimiento de diálogo con administradores y planificadores, y el desarrollo de la capacidad de sus organizaciones miembro. En 2003, NASVI se registró bajo el Acta de Registro de Sociedades de 1860, y desde entonces ha ofrecido membresía a sindicatos, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales (ONG) y profesionales.

## Análisis de los temas

Una de las primeras actividades principales de NASVI después de su formación en 1998 fue la de conducir un estudio exhaustivo de los vendedores ambulantes en siete ciudades a lo largo de la India[7]. El estudio tuvo un papel clave en el desarrollo posterior de la estrategia de incidencia de NASVI: proporcionó datos concretos para identificar los temas claves, elaborar propuestas concretas, y avanzar la causa de los vendedores ambulantes bajo la forma de un movimiento nacional.

El objetivo del estudio era examinar objetivamente los problemas de los vendedores ambulantes en siete áreas urbanas. Fue único debido a que su foco no estaba puesto en los vendedores ambulantes de forma aislada, sino más bien en los vendedores ambulantes como parte integral de un contexto urbano más amplio. El estudio delineó las leyes municipales y los actos policiales, la planificación urbana, las condiciones socioeconómicas de los vendedores y las percepciones de los consumidores en cada una de las siete ciudades seleccionadas. Concluyó que los vendedores ambulantes existen debido a la alta demanda de sus servicios, y que los planificadores urbanos y los marcos legales deberían ser ajustados en consecuencia.

Al presentar datos concretos sobre los vendedores ambulantes en el contexto de

[4] Una de la excepciones fue la Asociación de Trabajadoras Autoempleadas (SEWA, por sus siglas en ingles), la cual comenzó a organizar a los vendedores ambulantes en la ciudad de Ahmedabad en la década de 1970 y ha sino una defensora de los vendedores ambulantes en los foros nacionales desde la década de 1980.

[5] Más información sobre NASVI puede ser encontrada en su sitio web, www.nasvinet.org.

[6] Entrevista con Mirai Chatterjee, Secretaria General de SEWA, de acuerdo a Seminario No. 491 (julio 2000).

[7] "Hawkers and the Urban Informal Sector: A Study of Street Vending in Seven Cities", estudio conducido por Sharit K. Bhowmik (Tata Institute for Social Sciences) y comisionado por la Alianza Nacional de Vendedores Ambulantes de la India, 2001. Disponible en el sitio web de WIEGO: www.wiego.org.

**La Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI, por su sigla en inglés) fue formada en 1998. Después de su formación, NASVI ayudó a redactar la Política nacional y desde entonces ha estado impulsando su implementación.** Foto: S. Kumar, SEWA Bharat

su ambiente urbano, el estudio proporcionó un punto de partida para el desarrollo de soluciones de largo plazo para los problemas comunes asociados a la venta ambulante. Esto permitió a NASVI y a sus afiliados cambiar el foco de su atención de respuestas de corto plazo a amenazas, hacia estrategias de más largo plazo para garantizar los medios de sustento de los vendedores.

Las conclusiones del estudio se convirtieron así en la plataforma de las futuras actividades de NASVI y cuestionaron las percepciones comunes sobre los vendedores ambulantes al vincular a los vendedores con los consumidores, y al resaltar sus contribuciones al subvencionar a una sección de los pobres urbanos. Lo que es más importante, el estudio presentó también a los vendedores ambulantes como trabajadores emprendedores y como una parte esencial del comercio de la ciudad.

NASVI presentó las conclusiones del estudio al Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la India en mayo de 2001 y aumentó la presión sobre el gobierno para que desarrollara una política nacional de venta ambulante. El gobierno de la India formó un Grupo de trabajo nacional sobre vendedores ambulantes en agosto de 2001 para diseñar dicha política

## Elaboración de la política

El proceso de desarrollo de la política en sí fue inusual ya que incluyó consultas con personas pobres en sus roles como trabajadores. Al invitar a NASVI y a SEWA a ser miembros del Grupo de trabajo nacional, el gobierno de la India estableció un proceso político que fue consistente con el llamado de la Declaración de Bellagio a favor de la creación de "mecanismos apropiados, participativos, no formales con representación de vendedores ambulantes y vendedores puerta a puerta".

El Grupo de trabajo nacional sobre vendedores ambulantes incluyó también a funcionarios de alto rango del Ministerio de Desarrollo Urbano, alcaldes, comisionados municipales y oficiales de alto rango de la policía. El Comité de redacción, un grupo más pequeño encargado de redactar el texto de la política nacional, incluyó a NASVI, SEWA y al autor del estudio de NASVI. Mucho del contenido y del enfoque de la política puede ser atribuido a la presencia de activistas y representantes de los movimientos de vendedores en el proceso de desarrollo de la política.

El Comité de redacción buscó mantener consistencia entre el contenido de la política y las históricas decisiones de la Suprema Corte de la India sobre temas relacionados con la venta ambulante. Desde 1985, la Suprema Corte había decretado que la venta ambulante era una práctica constitucionalmente protegida, sujeta a restricciones razonables. La sentencia de la Corte en 1985 en el caso del *Sindicato de Vendedores Puerta a Puerta de Bombay vs. la Corporación Municipal de Bombay*, por ejemplo, delineó un esquema para regular las licencias a ser emitidas a los vendedores ambulantes (vendedores puerta a puerta) y para la creación de zonas que permitieran la venta puerta a puerta y aquellas que no la permitieran.

En el caso de 1989 de *Sodan Singh vs. el Comité Municipal de Nueva Delhi* (NDMC, por su sigla en inglés), la Corte decretó

**Desde 1985, la Suprema Corte de la India ha decretado que la venta ambulante es una práctica constitucionalmente protegida, sujeta a restricciones razonables. La Política nacional de vendedores ambulantes urbanos fue lanzada en 2004 y revisada en 2009.**
Foto: S. Kumar, SEWA Bharat

nuevamente que "el derecho de llevar a cabo comercio o negocios mencionados en el Artículo 19(1)(g)[8] de la Constitución en el pavimento de las calles, si está debidamente regulado, no puede ser negado sobre la base de que las calles están destinadas exclusivamente para el tránsito de ida y vuelta y para ningún otro uso". Esta sentencia es significativa debido a que reconoce las condiciones de pobreza en la India que llevan a las personas a involucrarse en el comercio ambulante como un medio de subsistencia, y declara sin rodeos que "no existe justificación alguna para negarles a los ciudadanos su derecho de ganar sus medios de sustento mediante el uso de las calles públicas para el propósito de comercio y negocios".

De manera crucial, la Corte también reconoció en *Singh vs. NDMC* que los comerciantes ambulantes "pueden añadir considerablemente a la comodidad y conveniencia del público en general al hacer disponibles artículos comunes de uso diario a un precio comparativamente más bajo". El reconocimiento de la Corte de las contribuciones positivas del comercio ambulante llegó en un momento en que los temas relacionados con la economía informal estaban ocupando un lugar central en el campo de la política nacional. El reconocimiento de la necesidad de permitir a las personas ganarse su medio de sustento como vendedores ambulantes creó un ambiente favorable para la política nacional.

La política fue finalizada en 2004 y lanzada como la Política nacional de vendedores ambulantes urbanos[9]. En ese mismo año, el gobierno estableció una Comisión nacional para empresas en el sector no organizado (NCEUS, por su sigla en inglés) para examinar los problemas de las pequeñas empresas y sugerir medidas para superarlos. La Oficina del Primer Ministro le solicitó a la NCEUS que revisara la nueva Política nacional de vendedores ambulantes urbanos como parte de su trabajo. La NCEUS consultó con NASVI y otras organizaciones de vendedores ambulantes, las cuales expresaron preocupación ya que los vendedores ambulantes continuaban enfrentando abusos e inseguridad a pesar de las sentencias de la Suprema Corte que reconocían sus derechos.

Con base en sus conversaciones con las partes interesadas, la NCEUS emitió un informe en 2006 ofreciendo recomendaciones para revisar la política para hacer que los aspectos más importantes de su implementación fueran más específicos. El informe puso énfasis en el papel de los Comités municipales de venta ambulante (referidos como Comités en adelante), a ser constituidos por funcionarios municipales y representantes de vendedores ambulantes, en la gestión y el monitoreo de la implementación de la política en cada localidad de acuerdo a las condiciones locales. Basándose en el informe de 2006, el gobierno de la India emitió una política revisada en 2009[10].

[8] El artículo 19(1)(g) de la Constitución de la India otorga al ciudadano Indio un derecho fundamental de ejercer cualquier profesión, o llevar a cabo cualquier ocupación, comercio o negocio. Este derecho está limitado solamente por el derecho del estado de prescribir calificaciones profesionales o técnicas para ciertas ocupaciones o profesiones, y el derecho del estado a crear monopolios en ciertas ocupaciones, negocios o industrias en el interés del público en general.

[9] La política original de 2004 está disponible en el sitio web de NASVI en www.nasvinet.org/userfiles/file/National%20Policy-2004.pdf..

[10] La Política nacional de vendedores ambulantes urbanos está disponible en mhupa.gov.in/policies/StreetPolicy09.pdf

# El contenido de la política

El punto de partida para la Política nacional de vendedores ambulantes urbanos de la India es un reconocimiento explícito del papel positivo de los vendedores ambulantes en la generación de empleos y al ofrecer a las personas mercancías esenciales a precios asequibles y en lugares convenientes. Si bien reconoce la necesidad de regular la venta urbana, la política busca reflejar el espíritu de la Constitución de la India en lo que se refiere al derecho de trabajar y la protección equitativa ante la ley. Es de destacar que la política considera explícitamente a los vendedores ambulantes como un activo para las economías urbanas (ver Cuadro 1).

La Política de 2009 está organizada alrededor de siete objetivos específicos (ver Cuadro 2) que buscan equilibrar la necesidad de promover los medios de sustento de los vendedores con la necesidad de prevenir el congestionamiento y las condiciones insalubres en las calles y los espacios públicos. Los objetivos explícitos de establecer un estatus legal para los vendedores, incluyendo zonas de venta ambulante en la planificación urbana y de asegurar un sistema de regulación transparente son sumamente importantes. Estos objetivos de la política buscan superar los persistentes problemas del abuso policial y del clientelismo político que se dan regularmente en países de todo el mundo.

La política de la India también sirve como un modelo internacional dado que prioriza los procesos inclusivos de planificación urbana, con un foco en darle voz a las asociaciones de vendedores ambulantes. La política busca no sólo promover las organizaciones de vendedores ambulantes, sino también hacer que su participación en la planificación urbana (vía los Comités) sea una característica institucional de gobernanza local. También convoca explícitamente a los vendedores a que se autorregulen ellos mismos en materia de higiene y eliminación de residuos, y busca mejorar el acceso de los vendedores ambulantes a los tipos

**Cuadro 1: Extracto de la Política nacional de vendedores ambulantes urbanos de 2009**

**Esta Política reconoce que los vendedores ambulantes constituyen una parte integral y legítima del sistema de comercio y distribución urbano al menudeo para las necesidades diarias del público en general. Mientras los vendedores ambulantes ayudan al gobierno a combatir el desempleo y la pobreza, es el deber del estado proteger los derechos de estos micro-emprendedores de ganarse un medio de vida honesto. En consecuencia, la Política busca asegurar que este importante grupo ocupacional de la población urbana obtenga el debido reconocimiento a nivel nacional, estatal y local por su contribución a la sociedad.**

Fuente: Par. 1.7, Política nacional de vendedores ambulantes urbanos, 2009

**Cuadro 2: Objetivos de la Política nacional de 2009**

***Estatus legal*: Darle a los vendedores ambulantes un estatus legal mediante la formulación de una ley adecuada y, por ese medio, facilitar el establecimiento de zonas legítimas de venta /venta puerta a puerta en los planes maestros o de desarrollo de las ciudades/los pueblos, incluyendo planes zonales, locales y de trazado, y garantizar su cumplimiento;**

***Instalaciones públicas*: Proporcionar instalaciones públicas para el uso adecuado de espacios identificados como zonas de venta/venta puerta a puerta, mercados o áreas de venta de acuerdo a los planes maestros, incluyendo planes zonales, locales y de trazado;**

***Regulación transparente*: Evitar la imposición de límites numéricos en el acceso a espacios públicos mediante licencias discrecionales y, en su lugar, pasar a una regulación del acceso nominal basada en tarifas, donde la ocupación previa del espacio por parte de los vendedores ambulantes determine la asignación del espacio; o la creación de un nuevo mercado para el sector informal donde el acceso al espacio sea asignado sobre una base temporal por turnos. Toda asignación de espacio, ya sea permanente o temporal, debe ser basada en el pago de una tarifa prescrita fijada por la autoridad local en base a las recomendaciones de los Comités municipales de venta ambulante que serán constituidos de acuerdo con esta Política;**

***Organización de vendedores*: Promover, donde sea necesario, las organizaciones de vendedores ambulantes (por ejemplo, sindicatos/cooperativas/asociaciones y otros tipos de organizaciones) para facilitar el empoderamiento colectivo;**

***Proceso participativo*: Establecer procesos participativos que involucren en primer lugar a la autoridad local, a la autoridad de planificación y a la policía; en segundo lugar, a las asociaciones de vendedores ambulantes; en tercer lugar, a las asociaciones vecinales de bienestar; y en cuarto lugar, a otras organizaciones de la sociedad civil tales como ONG, representantes de grupos profesionales (tales como abogados, doctores, planificadores municipales, arquitectos, etcétera), representantes de la industria y del comercio, representantes de bancos registrados y ciudadanos eminentes;**

***Autorregulación*: Promover normas de disciplina cívica mediante la institucionalización de mecanismos de autogestión y autorregulación en asuntos relacionados a higiene, incluyendo la eliminación de residuos, etc., entre vendedores ambulantes, tanto en las áreas asignadas individualmente, como en las zonas/agrupaciones de venta ambulante con responsabilidad colectiva para toda la zona/agrupación de venta; y**

***Medidas promocionales*: Promover el acceso de los vendedores ambulantes a servicios, tales como crédito, desarrollo de habilidades, vivienda, seguridad social y desarrollo de capacidades. Para lograr tal promoción deben ser alentados los servicios de Grupos de Auto-Ayuda, Cooperativas, Federaciones, Instituciones Micro-Financieras, Institutos de Capacitación, etcétera.**

Fuente: Par. 1.7, Política nacional de vendedores ambulantes urbanos, 2009

**La Política requiere de normas de planificación espacial que reconozcan, y que abran espacios para la existencia de "mercados naturales" impulsados por la demanda y las características específicas de cada localidad donde los vendedores ambulantes tienden a congregarse.** Foto: S. Kumar, SEWA Bharat

de servicios de los que están privados generalmente.

Los fundamentos y objetivos de la Política nacional hacen eco de la sentencia de la Suprema Corte de la India que estableció que los vendedores ambulantes juegan un papel esencial en las redes urbanas de distribución al menudeo. Los elementos claves de la política están, por lo tanto, diseñados para reforzar este papel.

**Cuadro 3: Contenido de la política nacional de 2009**

1. Fundamentos
2. Definiciones
3. Objetivos
4. Elementos claves de la política
5. Desalojos, relocalización y confiscación
6. Medidas promocionales
7. Planes de acción para las partes interesadas
8. Monitoreo y revisión
9. Resolución de controversias

Entre los elementos claves (Sección 4 de la Política; ver Cuadro 3), uno de los más significativos es el llamado al establecimiento de normas de planificación espacial que reconozcan la existencia de "mercados naturales" impulsados por la demanda y por las características específicas de cada localidad donde los vendedores ambulantes tienden a congregarse.

Reconociendo que esta demanda por mercancías y servicios de los vendedores ambulantes es altamente específica y varía de acuerdo al momento y al lugar, la política coloca énfasis en la importancia de hacer que los procesos de planificación espacial sean inclusivos y la de asignar espacios a los vendedores ambulantes de acuerdo con los patrones existentes de demanda.

El reconocimiento de la necesidad de mantener a los vendedores en áreas de mercados naturales va directamente en contra de la tendencia global a desalojar

a los vendedores ambulantes de los mercados naturales y a designarles un espacio en áreas que eventualmente resultan ser inviables comercialmente. La tendencia generalizada de las autoridades locales de mover a los vendedores fuera de los mercados naturales priva a los consumidores urbanos de opciones convenientes de comercio al menudeo; también exacerba el círculo de desalojo-reocupación de los vendedores de un mismo espacio.

Otro punto central de la política es la elaboración de mecanismos participativos para organizaciones de vendedores ambulantes mediante los Comités. La política requiere que los Comités sean constituidos a nivel municipal o del pueblo para supervisar el proceso de planificación, organización y regulación de las actividades de comercio ambulante. Recomienda que los representantes de asociaciones de vendedores ambulantes constituyan el 40 por ciento de los miembros de los Comités, mientras que las autoridades locales, asociaciones comunitarias y residenciales, y otras organizaciones de la sociedad civil representen cada una un 20 por ciento de los miembros de los Comités. El Comité es, por lo tanto, visto como un mecanismo de participación mediante el cual las realidades en el terreno pueden informar al proceso de política local.

Las recomendaciones de la política en cuanto a la necesidad de una regulación no discrecional de acceso a los espacios públicos para los vendedores ambulantes son también significativas. La política requiere que todos los vendedores en puestos fijos que van a administrar personalmente sus puestos y que no tienen otros medios de subsistencia se registren con el Comité. La autoridad municipal pertinente deberá establecer luego una tarifa nominal de registro y emitir una tarjeta de identidad para cada vendedor registrado.

Además de la tarifa para el registro, los vendedores también deben pagar una cuota mensual por el espacio que utilizan y los servicios públicos que reciben; dicha cuota, recolectada a través del Comité, debe estar basada en un tarifa predeterminada y no ser susceptible de ningún tipo de discreción o extorsión. El énfasis de la política sobre una regulación no discrecional busca remover las oportunidades de captación de rentas y de clientelismo político que han menoscabado los sistemas regulatorios en el pasado. Similarmente, la política permite que los nuevos entrantes se registren como vendedores ambulantes; sugiere que no existan restricciones numéricas o cuotas para el número de registros; y prohíbe la venta o transferencia de documentos de registro entre los vendedores.

En conjunto, estas provisiones representan un sistema en el cual es relativamente fácil registrarse, pero en el cual la transferencia de la licencia y el operar sin una licencia no son tolerados. Por lo tanto, las provisiones están diseñadas para eliminar las prácticas de corrupción y abuso que han menoscabado en el pasado los esfuerzos de vendedores ambulantes honestos para ganarse sus medios de sustento.

# Implementación de la política

## Visión general

La Política nacional de vendedores ambulantes urbanos es una serie de lineamientos preparados por el gobierno de la India. En la India, una política nacional constituye una declaración de intenciones de parte del gobierno; no tiene el mismo peso legal que sí tiene una ley. Es más bien una guía para los gobiernos a nivel nacional, estatal y local en la toma de acciones sobre asuntos relevantes para que la política pueda ser implementada. Una política es frecuentemente el preludio a una ley y proporciona un marco en el que una ley puede ser desarrollada.

Desde el momento en que la política fue adoptada en 2004, NASVI y sus afiliados buscaron ejercer presión sobre los gobiernos estatales y locales para que la implementaran en el terreno. Como procedimiento estándar, los gobiernos estatales y locales ratificarían la política como un primer paso. Luego, el gobierno local conduciría un censo o encuesta de vendedores y establecería el Comité (y, de ser necesario, Comités de venta ambulante a nivel distrital) con representación de organizaciones de vendedores ambulantes.

El sistema existente de licencias sería abolido, y el registro de vendedores ambulantes comenzaría nuevamente de acuerdo con los términos establecidos en la Política nacional. Mientras tanto, una vez que las autoridades locales hayan asignado el espacio para la venta ambulante en los planes maestros, planes de desarrollo, planes zonales y planes de áreas locales, se trabajará con los Comités para mapear una zona de venta ambulante y proceder con la emisión de las tarjetas de identidad, con la recepción de las tarifas, y la provisión de servicios públicos.

La historia general de la implementación de la política es una de resultados dispares. Así como en otros sistemas federales, la implementación de la política en la India es muchas veces desigual entre estados y ciudades. En el caso de la Política nacional de vendedores ambulantes urbanos, algunos estados y ciudades han avanzado en la implementación de la política sólo para encontrarse con obstáculos en el camino, mientras que otros ni siquiera han dado el primer paso todavía. Otros han implementado partes de la política, pero no de acuerdo al procedimiento estándar delineado arriba. La Tabla 1, presentada a continuación, proporciona una visión general de los resultados de la implementación de la política hasta la fecha[11].

Como indica la tabla, la política nacional ha sido adoptada en siete de los 28 estados de la India desde 2005. En el resto del país, algunos estados han realizado progresos hacia la implementación. En Bihar, si

[11] La información presentada en la Tabla 1 fue provista por NASVI y verificada en visitas de campo en algunas localidades.

**Tabla 1. Estatus de la implementación de la Política a nivel estatal**

| | Política Adoptada a nivel estatal | Encuesta de vendedores a nivel estatal | Zonas de venta ambulante a nivel municipal definidas | Actividades de las organizaciones con base de miembros (OBM) | Alianzas/ Federaciones de venta ambulante a nivel estatal |
|---|---|---|---|---|---|
| **Madhya Pradesh** | 2005 | Completa en casi todas las ciudades | 1,400 zonas de venta ambulante definidas en las principales ciudades; 90,000 vendedores ambulantes con tarjetas de identidad | Fuerte pero limitada a pocas ciudades | Organizaciones de venta ambulante fuertes en algunas ciudades; una fuerte presencia de NASVI a nivel estatal |
| **Andhra Pradesh** | 2007 | Completa en algunas ciudades, pero la política excluye a los vendedores estacionarios | Definida en muy pocas ciudades | Varias actividades desde 2005: Campañas de tarjetas postales, movilización en toda la ciudad, peticiones | Organización fuerte, pero fragmentada por parte de los vendedores |
| **Uttar Pradesh** | 2007 | Completa en algunas ciudades | Registro y tarjeta de identidad emitida en varias ciudades; zonas de venta ambulante definidas | Muy activa: Reuniones anuales a nivel estatal; cartas y peticiones al gobierno; litigios | No es una federación registrada, sino una fuerte red estatal, bajo el para-guas de NASVI |
| **Rajasthan** | 2008 | Implementación muy débil, completa en algunas ciudades | Pendiente | Reuniones a nivel estatal desde 2007; marchas y campañas de protesta, pero menos activo ahora | No hay alianza a nivel estatal, pero hay una fuerte presencia de NASVI |
| **Maharashtra** | 2009 | Completa en algunas ciudades | Definidas en muy pocas ciudades | Muy activas: Múltiples manifestaciones y peticiones en los más altos niveles; acción judicial | Fuerte federación de vendedores abogando por una política |
| **Bengala Occidental** | 2010 | Se comenzó a hacer la encuesta | Pendiente | Activo a nivel de la ciudad (Calcuta): marchas de protesta, atrayendo la atención de los medios hacia las dificultades de los vendedores | Organización fuerte a nivel de la ciudad |
| **Kerala** | 2011 | Pendiente | Pendiente | Actividad fuerte, pero limitada a pocas ciudades | Fuertes vínculos de NASVI con las alas sindicales de los partidos políticos de la izquierda |

bien la política no ha sido aprobada, se ha completado el censo de vendedores en el estado. Las autoridades locales en Delhi han preparado un esquema regulatorio para los comerciantes ambulantes urbanos que está en línea con la política. El estado de Chattisgharh ha adoptado ordenanzas para la regulación de la venta ambulante, delineando zonas de venta ambulante y ha comenzado a formar los Comités. El estado de Jharkhand ha preparado el Proyecto de ley de Jharkhand de Vendedores Ambulantes Urbanos (Protección de los medios de subsistencia y regulación de la venta ambulante) de 2010, aunque aún no es una ley. Sólo el estado de Arunachal Pradesh ha promulgado en marzo de 2011 una ley para regular a los vendedores ambulantes a nivel estatal.

**Si bien varios estados y ciudades han tomado los pasos para implementar la política, muchos otros han tenido poco o ningún progreso hacia su implementación.**
Foto: S. Kumar, SEWA Bharat

A lo largo del país, más de 25 ciudades han demostrado algún tipo de avance hacia la implementación de la Política nacional. Muchas de esas ciudades están en estados en donde la Política nacional ha sido ratificada. Adicionalmente, nueve ciudades fuera de los estados que han ratificado la Política (Pune, Pimpri, Hyderabad, Delhi, Vijayawada, Warangal, Patna, Saharsa, y Vishakhapatnam) han implementado la política a nivel municipal aunque no haya sido aprobado a nivel estatal.

La implementación de la política ha avanzado a diferentes ritmos y por diversas vías entre los estados y las ciudades. Todos los estados que tenían una política establecida en 2009 han tomado los pasos para conducir un censo o encuesta de vendedores, por lo menos en algunas ciudades, para establecer el trabajo de base necesario para definir las zonas de venta ambulante y el establecimiento de un sistema de registro y licencias. En algunas ciudades, las zonas de venta ambulante han sido definidas, los vendedores han sido registrados, o las tarjetas de identidad han sido emitidas. Sin embargo, en la mayoría de los casos los diversos componentes de la implementación están avanzando en forma desigual.

Además, existen muchos estados y ciudades que han realizado poco o ningún progreso en la implementación de la política. En las ciudades que llevan a cabo una planificación urbana excluyente, las violaciones de los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes continúan. En respuesta a las crecientes violaciones a los derechos de los vendedores ambulantes en estas ciudades, NASVI lanzó una protesta a escala nacional en diciembre de 2010 convocando a los gobiernos estatales y locales a poner un alto a los desalojos que se estaban llevando a cabo, y a implementar la Política nacional de acuerdo con el veredicto de la Suprema Corte de 2010 que defiende los derechos de los vendedores y convoca al gobierno central a decretar una ley central integral. NASVI también presentó un memorándum al Ministerio de Asuntos Interiores exhortando al gobierno a proteger los medios de sustento de los vendedores[12].

# El caso de Bhubaneswar

A pesar de las frustraciones con relación a la implementación de la política, un primer caso exitoso puede ser encontrado en la ciudad de Bhubaneswar, capital del estado de Orissa en el este de la India. Irónicamente, ni el Estado de Orissa ni la ciudad de Bhubaneswar han aprobado oficialmente la Política nacional, pero la ciudad ha utilizado los lineamientos de la Política nacional para regular los servicios de venta ambulante y diseñar las zonas de venta ambulante en la ciudad. El caso es único debido a que la administración de la ciudad fue capaz de crear una alianza entre organizaciones públicas, privadas y comunitarias, que incluía un papel importante para organizaciones con base de miembros de vendedores ambulantes.

Todavía en 2006 los vendedores ambulantes en Bhubaneswar habían sido sujetos de desalojos violentos, y habían estado involucrados en protestas y otros enfrentamientos con funcionarios de la ciudad. En ese entonces existían varias organizaciones de vendedores ambulantes fuertes en la ciudad, pero estaban localizadas. Como parte de su campaña para terminar con los desalojos de los vendedores ambulantes, NASVI intervino mediante la creación de una plataforma de demandas comunes para reunir a las organizaciones de vendedores. A partir de esta intervención, y con el apoyo de NASVI, dos federaciones de vendedores ambulantes a nivel estatal se convirtieron en socios activos en la creación, el diseño y la gestión de las zonas de venta ambulante de Bhubaneswar.

Después de la intervención de NASVI, la Corporación Municipal de Bhubaneswar trabajó con NASVI y otras autoridades para llevar a cabo una encuesta fotográfica de los vendedores existentes para ayudar a determinar cuáles vendedores podrían ocupar cuáles áreas de venta ambulante. Conjuntamente con una federación local de vendedores ambulantes y concejales municipales, la administración de la ciudad identificó áreas a ser designadas como áreas de venta ambulante. En el proceso de creación de estas zonas, los funcionarios municipales atrajeron a las partes interesadas del sector privado y de la comunidad bajo el estandarte “ciudad para todos, y todos para la ciudad”, forjando varias asociaciones público-privadas para facilitar el reparto de costos entre las partes interesadas.

Inicialmente, la Corporación Municipal de Bhubaneswar no emitió licencias individuales de venta ambulante. Más bien permitió que la federación local, NKUBM, verificara los formularios declarativos presentados por los vendedores ambulantes. Este paso extra permitió a la federación y a la ciudad asegurarse que tales licencias no fueran emitidas a “vendedores putativos” que intentaban obtener espacios dentro de las áreas de venta. La administración está ahora trabajando con un sindicato de vendedores ambulantes para distribuir espacios dentro de las zonas relevantes de venta.

# Logros claves de la Política nacional

Desde que el gobierno central adoptó por primera vez la Política nacional el camino hacia la implementación en el terreno ha sido largo, cuesta arriba y desigual. Sin embargo, en general, han habido algunos logros notables, no solamente relacionados a la implementación de la política, sino también a las metas más amplias de los vendedores ambulantes y sus organizaciones.

## Visibilidad

El logro más significativo de la Política nacional ha sido el de atraer exitosamente la atención hacia los vendedores ambulantes, los problemas que enfrentan y sus contribuciones positivas a la vida urbana. Tal como en otras ciudades, la regulación

[12] “National Alliance of Street Vendors of India (NASVI) Stagged a Protest Dharna in Delhi Against Growing Human Rights Violations”, Cable Mundial de Prensa (13 de diciembre de 2010).

del comercio ambulante en la India continúa siendo principalmente el resultado de las luchas locales del día a día. Sin embargo, la Política nacional ha marcado un cambio de paradigma en el enfoque del gobierno hacia la venta ambulante, de acuerdo a Arbind Singh, Coordinador Nacional de NASVI. La política también es vista como un hito para la economía informal urbana de forma más general, dado que es la primera vez que el gobierno ha tomado pasos para regular una porción significativa de trabajadores auto-empleados.

Al elevar la visibilidad de los vendedores ambulantes y sus contribuciones positivas para las ciudades, la Política nacional ha servido como un contrapeso a las percepciones negativas que prevalecen en torno a los vendedores ambulantes. Este aumento en visibilidad ha llegado en un momento histórico crítico para los vendedores ambulantes.

Desde que la India comenzó a globalizarse, los vendedores han estado más expuestos a la crítica y a la represión: Los políticos frecuentemente priorizan atraer inversión extranjera por encima de la planificación inclusiva; los planificadores ven a los pobres como obstáculos al desarrollo de infraestructura; las asociaciones vecinales de bienestar ven a los vendedores como amenazas a la seguridad; y las autoridades locales consideran a los vendedores como ocupantes ilegales de espacios públicos.

En contraste con estas visiones críticas, la Política nacional coloca directamente sobre el estado la responsabilidad de proteger y promover a los pobres urbanos y a sus medios de sustento. Si bien reconoce la necesidad de una regulación efectiva, la política también pone énfasis sobre la importancia de la planificación inclusiva mediante procesos democráticos y consultivos con organizaciones de vendedores ambulantes. Junto con las sentencias de la Suprema Corte que sostienen la defensa los derechos de los vendedores ambulantes, la Política nacional ha elevado el perfil de los vendedores ambulantes y de su necesidad de garantizar sus medios de sustento.

## Voz

La Política nacional y su proceso de implementación han estimulado la organización entre los vendedores ambulantes, en particular sus esfuerzos hacia la federalización y la construcción de alianzas y redes más grandes y más sustentables. Al proporcionar a los vendedores ambulantes una visión a largo plazo sobre cómo podría regularse el comercio ambulante para proveer medios de sustento sustentables, la política ha creado un nuevo incentivo para que los vendedores ambulantes fortalezcan sus organizaciones y superen las divisiones existentes entre las organizaciones.

Los vendedores ambulantes en la India han estado formando pequeñas organizaciones desde hace mucho tiempo. Sin embargo, antes de que se aprobara la Política nacional, ellos raramente registraban sus organizaciones o las desarrollaban para que crecieran en escala o se volvieran sustentables a través del tiempo. Más bien, los vendedores generalmente se reunían con facilidad a nivel local, pero solamente para resolver problemas inmediatos o para responder a un asunto en particular en un momento único determinado. Considerando las vulnerabilidades asociadas con su trabajo —que incluyen una alta rotación, movilidad, dispersión espacial, sitios inseguros de operación y competencia dentro del sector— los vendedores ambulantes han tenido pocos incentivos para invertir sus limitados recursos en esfuerzos de organización.

Desde que se estableció la Política nacional, no obstante, el movimiento de los vendedores ambulantes ha ganado fuerza. Las organizaciones menores a nivel local han sido capaces de usar la Política nacional como un punto de referencia para protestar en contra de los desalojos y del hostigamiento policial. Además, en algunos estados se han federalizado a nivel estatal organizaciones menores (como en Bihar y Uttar Pradesh) para exigir la implementación de la Política nacional. De acuerdo con los vendedores ambulantes entrevistados para esta nota, la política en sí misma se ha convertido en una herramienta importante de organización, ya que ofrece soluciones concretas a los problemas comunes y representa una plataforma a partir de la cual los esfuerzos de organización pueden ser lanzados.

Si bien la implementación de la Política nacional está lejos de completarse, cada paso en el proceso de implementación ha ayudado a proporcionar un punto focal para los esfuerzos organizacionales de los vendedores ambulantes. Por ejemplo, una vez que una ciudad decide llevar a cabo un censo de vendedores ambulantes, las organizaciones locales de vendedores ambulantes podrían utilizar los resultados para promover y defender sus derechos. Una vez que la ciudad ha emitido las tarjetas de identidad, las organizaciones cuentan con el estatus legal que necesitan para negociar con funcionarios municipales y resistir los desalojos.

Las organizaciones de vendedores ambulantes también han actuado como guardianes en la formulación e implementación de la Política nacional. Han proporcionado continuidad y han asegurado que la administración municipal y los políticos se mantengan firmes en los compromisos asumidos, aun cuando los funcionarios hubieran sido transferidos y distintos partidos políticos hubieran tomado el poder. La presencia de una alianza nacional, NASVI, como depositaria de conocimientos y experiencias de otros estados ha servido como un catalizador en este proceso. Aun si una ciudad adopta una política para los vendedores ambulantes, puede limitar el proceso de implementación a la demarcación de áreas donde no sea permitida la venta ambulante, sin desarrollar áreas de venta o registrar a los vendedores. En estos casos, los vendedores han presionado por la implementación completa de un plan transparente y participativo que abarque a toda la ciudad y que incorpore al comercio ambulante como una característica permanente de la vida urbana.

Incluso pequeñas victorias locales que han surgido durante el proceso de implementación han ayudado a fortalecer a las organizaciones de vendedores

ambulantes en la India. Cada beneficio entregado por una organización ayuda a reforzar la credibilidad de esa organización y fortalece su posición en el ámbito político local. La búsqueda de intervenciones judiciales y las campañas de medios y publicidad por parte de las organizaciones de vendedores ambulantes han impulsado las posiciones de los vendedores ambulantes en el discurso público, el cual ha estado dominado durante mucho tiempo por una percepción pública negativa del comercio ambulante. Al utilizar la Política para resistir los desalojos, llamar la atención sobre sus condiciones de trabajo, proteger su seguridad personal, asegurar sus mercancías, resistir los abusos y exigir un reconocimiento legal, las organizaciones de vendedores ambulantes han obtenido apoyo en su reclamo por un lugar en el proceso político

## Conclusión

La contribución más grande de la Política nacional de vendedores ambulantes urbanos de la India es el reconocimiento de que la venta ambulante es una característica positiva y permanente de la vida urbana. Si bien su implementación en el terreno continúa en proceso, la política ha proporcionado un punto de apoyo para las organizaciones de vendedores ambulantes en la India a nivel local, estatal y nacional. El desafío clave ahora es que estas organizaciones puedan navegar a través de las complejidades del sistema de gobierno federal de la India13, y asegurar un papel para los vendedores ambulantes en el proceso de planificación urbana.

Estos esfuerzos pueden ser ayudados por un veredicto de la Suprema Corte emitido en octubre de 2010, el cual insta al "gobierno apropiado" a promulgar una ley sobre la venta ambulante a más tardar el 30 de junio de 2011[14]. El veredicto de la Suprema Corte argumenta que "una regulación y legislación estructurada es urgentemente necesaria para controlar y regular el derecho fundamental de la venta puerta a puerta". Si el veredicto de la Suprema Corte será acatado es una pregunta abierta, ya que las fuerzas que operan en contra de los medios de sustento de los vendedores ambulantes son poderosas. No obstante, la Política nacional y el respaldo por parte de la Suprema Corte de los derechos constitucionales de los vendedores ambulantes han proporcionado una plataforma para un ambiente de planificación urbana inclusiva.

[13] La India tiene aproximadamente 3,255 organismos locales urbanos con diversas estructuras de gobernanza, procesos administrativos y dinámicas políticas. Tal como en otros países, la capacidad de estos organismos locales de gobierno de implementar políticas a veces es limitada.

[14] NASVI argumenta que en el caso de la protección de los derechos fundamentales a los medios de sustento y a la seguridad social, el "gobierno apropiado" es el gobierno de la India. El veredicto de la Corte Suprema también se refiere a un decreto modelo emitido por el Ministerio de Vivienda y Mitigación de la Pobreza Urbana en 2009. El decreto está disponible en mhupa.gov. in/w_new/StreetVendorsBill.pdf.

**Las Notas de política ofrecen información sobre políticas y prácticas de organización. Esta serie apoya los procesos de incidencia y divulga mejores prácticas e ideas, contribuyendo así a un enfoque de desarrollo más centrado en los trabajadores y sus medios de sustento.**

**Acerca de WIEGO: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red global de acción, investigación y políticas que busca mejorar el estatus de los trabajadores pobres, especialmente las mujeres, en la economía informal. WIEGO atrae a sus miembros de organizaciones con base de miembros de trabajadores informales, investigadores y estadísticos que trabajan en la economía informal. Para obtener más información, consulte www.wiego.org.**

**Acerca de 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 obtener más información, consulte: www.ciudadesinclusivas.org.**