



Centro de Estudios  
**CE-SOP**  
Sociales y de Opinión Pública

*REPORTE TEMÁTICO NÚM. 2*

# **COMERCIO AMBULANTE**



*Junio de 2005*



## INDICE

|   |    |
|---|----|
| Resumen   | 2  |
| I. El comercio en la vía pública                                | 3  |
| I.1. El comercio en la economía informal                        | 3  |
| I.2. Definiciones   | 5  |
| I. 3 Magnitud   | 6  |
| I.3.1 La ENIGH y el comercio ambulante en el<br>ámbito nacional | 9  |
| I.4. El comercio en la vía pública en el Distrito Federal       | 11 |
| I.5. El comercio en la vía pública a nivel internacional        | 13 |
| I.6. Causas asociadas al comercio en la vía pública             | 14 |
| I.7. Efectos sobre el comercio establecido                      | 16 |
| I.8. Problemas comunes de los vendedores en la vía pública      | 21 |
| I.9. Acciones de gobierno en el Distrito Federal                | 22 |

## Resumen

La regulación del comercio en la vía pública es uno de los temas pendientes en la agenda de la mayoría de los municipios del país y en las delegaciones del Distrito Federal. En el presente trabajo se presentan algunas de las principales características de esta actividad, su magnitud, su importancia en el sector informal, así como su estructura de ingresos, entre otras. Si bien el INEGI presenta cifras sobre la magnitud del comercio en la vía pública a nivel nacional, debe señalarse la dificultad para obtener cifras confiables a nivel local. Se menciona también la problemática asociada al comercio en la vía pública, en la que destaca la falta de contribución al erario y sus efectos sobre el comercio establecido. Por último, se abordan las principales acciones del Gobierno del Distrito Federal orientadas a regular y ordenar el comercio en la vía pública.

En el ámbito nacional de 1995 al 2003 el número de vendedores ambulantes aumentó en 53%, llegando a 1.6 millones de personas. Los vendedores ambulantes conforman uno de los grupos de ocupación con menores ingresos en el total del sector informal, ganando en promedio 2.1 salarios mínimos al día en el 2003.

## I. El comercio en la vía pública

La economía informal representa una parte considerable del producto y del empleo en México. En el 2002 el sector informal producía el equivalente al 85% de toda la producción de la industria manufacturera y más del triple de la producción del sector agropecuario, silvicultura y pesca. Ese año, el sector informal representó el 10.2% de la producción total de la economía.

La economía informal es un fenómeno muy amplio, pues incluye actividades en los distintos sectores de la economía. Sin embargo, la actividad informal en el comercio, particularmente, en la forma de vendedores ambulantes, es la más conocida debido a su presencia en la vida cotidiana de muchas personas.<sup>1</sup> Asimismo, las asociaciones de comerciantes establecidos han contribuido a colocar al ambulante en la discusión pública, a través de los señalamientos sobre los efectos perniciosos para su actividad.

Además de la obstrucción de la vía pública, el comercio ambulante se asocia con efectos negativos como la evasión del pago de impuestos, el no pago de servicios públicos, el incumplimiento de las leyes laborales, entre otros.

### I.1. El comercio en la economía informal

En el 2003, 10,787,601 personas estaban ocupadas en el sector no estructurado, representando el 26.7 de la población ocupada total.<sup>2</sup>

El sector informal en México está compuesto mayoritariamente por hombres, con bajo nivel educativo, pues más de 8 de cada 10 personas empleadas tienen secundaria completa o menos.

La mayoría de las actividades informales se desarrollan con bajo nivel de inversión, capital humano y productividad. Genera además empleos de baja calidad.

---

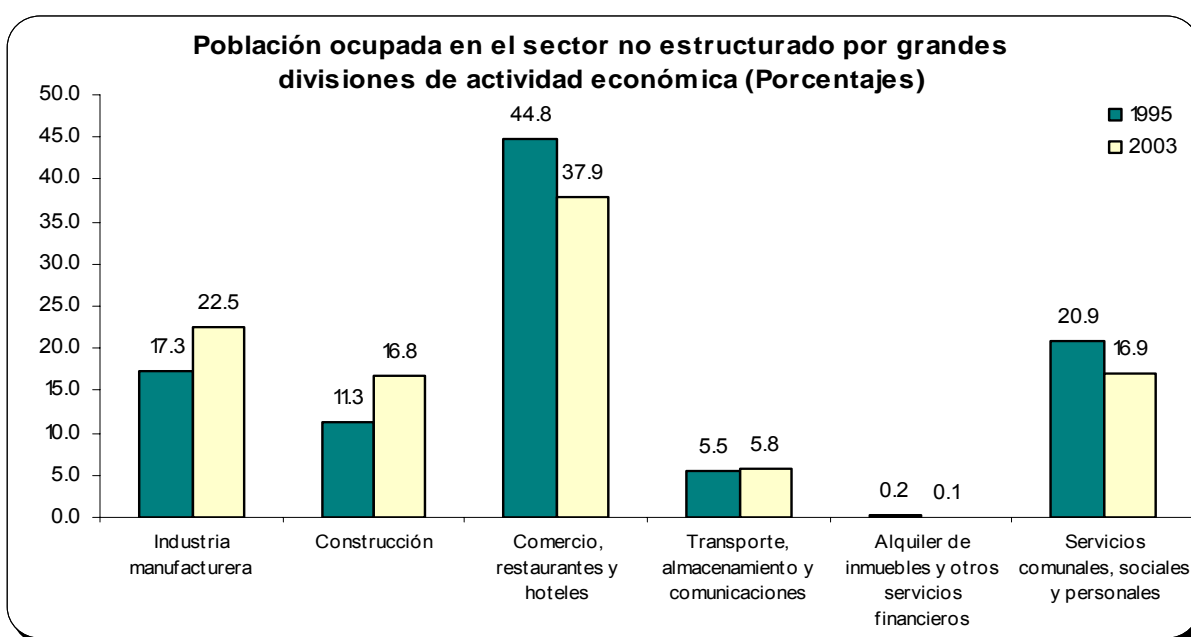
<sup>1</sup> Para un análisis amplio de la economía informal ver *La economía informal: evolución reciente y perspectivas*, CESOP, mayo de 2005, actualmente disponible en la página electrónica del Centro.

<sup>2</sup> INEGI, *El sector no estructurado en México 1995-2003*, México, 2004. El sector no estructurado es la población ocupada que labora en micronegocios no agropecuarios, sin nombre o registro, más los ocupados que laborando en micronegocios registrados, carecen de contrato de trabajo y de cobertura respecto a la seguridad social.

Aunque el sector de comercio, restaurantes y hoteles ha disminuido su importancia en la composición del sector no estructurado, sigue siendo unos de los principales sectores en la producción y la generación de empleos.

Originalmente la producción del sector de comercio, restaurantes y hoteles era la más importante en la actividad informal, representando en 1993 el 53.2% de la producción. Sin embargo, para el 2002, este sector redujo sustancialmente su participación, quedando junto con servicios comunales, sociales y personales, con una participación de un poco más del 30% en la producción total.<sup>3</sup>

Gráfica 1.



Fuente: INEGI

Mientras en 1995 los sectores de comercio, restaurantes y hoteles y el de servicios comunales, sociales y personales representaban casi el 66% de la población ocupada en el sector no estructurado, para el 2003 su participación disminuyó, al tiempo que aumentaron los sectores de la industria manufacturera y la construcción. Solamente el comercio emplea a casi el 32% de la población ocupada en el sector no estructurado.

<sup>3</sup> INEGI, *Cuenta satélite del subsector informal de los hogares 1997-2002 y 1993-1998*.

El sector no estructurado empleaba en el 2003 al 41.6% de las personas ocupadas en comercio, restaurantes y hoteles, esto es, cuatro de cada diez del total de personas empleadas en este sector se encontraban en la informalidad.

## I.2. Definiciones

En México, se distingue entre los vendedores ambulantes y aquellos que tienen puestos fijos o semifijos. Asimismo, entre aquellos que venden bienes o servicios.

Cuadro 1.

### TIPOLOGÍA DE VENDEDORES EN LA CALLE

Los vendedores en la calle no son un grupo homogéneo, pueden ser categorizados o agrupados de acuerdo a, por ejemplo, el tipo de bienes que venden, dónde venden y qué medio utilizan para vender, así como su estatus de empleo. También, para algunos vendedores en la calle éste es un trabajo primario de tiempo completo mientras que para otros es un trabajo secundario de tiempo parcial.

#### Tipos de bienes: ¿Qué venden?

|                            |                        |
|----------------------------|------------------------|
| Comida: frutas y vegetales | Cigarros y cerrillos   |
| Alimentos cocinados        | Periódicos y revistas  |
| Dulces y golosinas         | Bienes manufacturados  |
| Helados y paletas          | Bienes de segunda mano |

#### Ubicación del trabajo: ¿Dónde venden?

|   |  |
|---|--|
| Sistema de mercados al aire libre en áreas designadas en días designados        | Estaciones de tren, de metro, paradas de autobuses |
| Concentración de vendedores en áreas particulares: centro o áreas residenciales | Sitios en construcción                             |
| Esquinas y banquetas  | Complejos deportivos                               |
|   | En el hogar  |

#### Tipo de instrumentos: ¿En qué venden?

|   |                                  |
|---|----------------------------------|
| Canastas o botes puestos en el piso o que se cargan en la cabeza o en el cuerpo | Bicicleta                        |
| Mantas u otro material esparcido en el suelo                                    | Carrito que se empuja con ruedas |
| Bancos o mesas  | Puesto con ruedas                |
|   | Pórtico o anuncio en la ventana  |
|   | Carpas fijas, puestos o kioscos  |

#### Estatus de empleo: ¿Son independientes o dependientes?

|  |   |
|--|---|
| Autoempleados independientes: con o sin empleados  | Trabajadores semi-independientes: e.g. agentes por comisión |
| Empleados dependientes: asalariados para otros vendedores en la calle o comerciantes al mayoreo o al menudeo |   |

Fuente: OIT, *Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture*, p. 50.

Cada tipo de vendedor en la calle tiene una distribución a lo largo del día principalmente en base a los productos que vende. Por ejemplo, los puestos de alimentos, frutas y bebidas aparecen desde temprana hora para el desayuno y vuelven a aumentar en

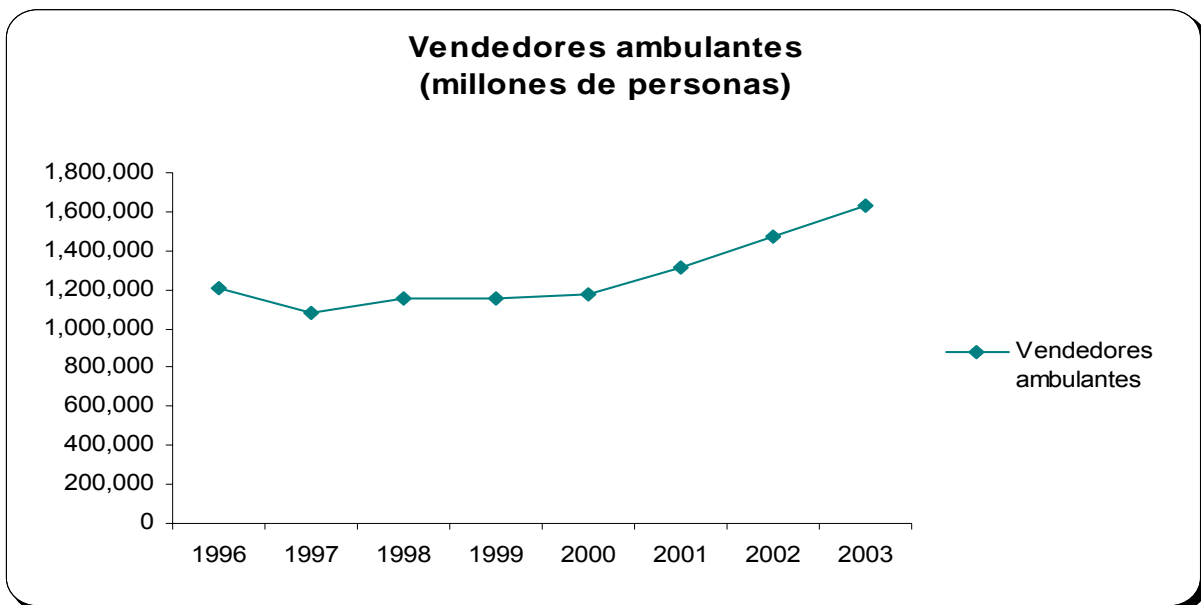
número hacia la hora de la comida. Por su parte, los vendedores de ropa, y otros artículos como plumas, libretas, calculadoras, etc. empiezan su venta un poco más tarde.

### I.3. Magnitud del comercio en la vía pública

Según el INEGI, en el 2003, existían en el país 1,635,843 vendedores ambulantes, casi 53% más de los que existían en 1995.<sup>4</sup>

En 1995 los vendedores ambulantes representaban el 12.4% de la población ocupada en el sector no estructurado, mientras que en el 2003 su participación aumentó al 15.5%. Actualmente son el cuarto grupo de actividad más numeroso dentro del sector no estructurado.

Gráfica 2.



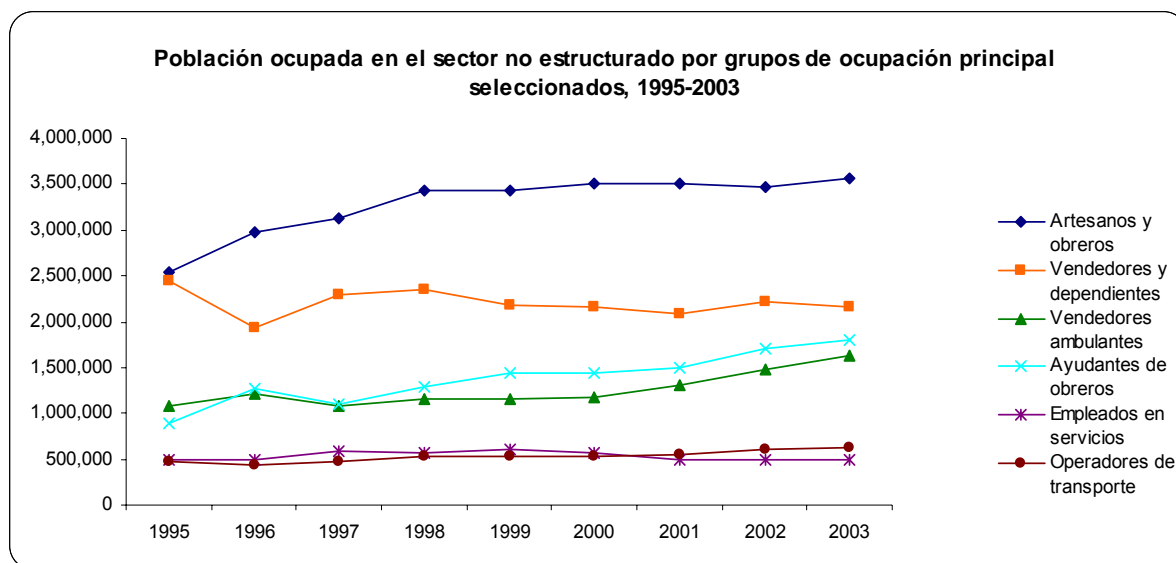
Fuente: INEGI

En el total de la población ocupada en el sector no estructurado, 4.3% eran ambulantes de casa en casa, 3.9% tenían un puesto improvisado en la vía pública y 3.1% tenían un puesto semifijo en la vía pública.

<sup>4</sup> La ocupación en el sector no estructurado en México, loc.cit.



Gráfica 3.



Fuente: INEGI

Cuadro 2.

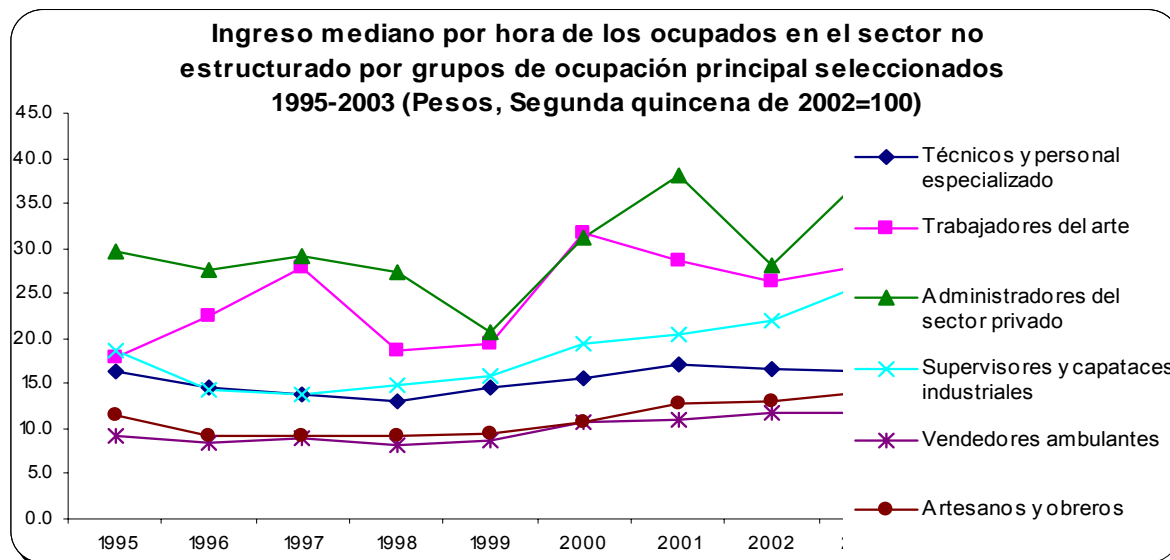
Población ocupada en el sector no estructurado por lugar de trabajo 1995-2003

| Lugar de trabajo                             | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ambulantes de casa en casa                   | 4.3  | 4.9  | 4.3  | 4.2  | 4.5  | 4.4  | 4.3  | 4.2  | 4.5  |
| Puesto improvisado en la vía pública         | 3.9  | 4.7  | 4.4  | 4.4  | 4.5  | 4.4  | 4.6  | 4.2  | 4.6  |
| En su propio domicilio                       | 21.4 | 17.7 | 17.6 | 18.0 | 18.6 | 18.4 | 18.3 | 18.0 | 18.1 |
| En el domicilio del patrón o de los clientes | 28.8 | 28.2 | 27.3 | 29.6 | 29.5 | 30.8 | 30.5 | 30.9 | 31.3 |
| Puesto semifijo en la vía pública            | 3.1  | 3.0  | 3.3  | 3.4  | 2.7  | 3.1  | 3.1  | 3.1  | 3.0  |
| Tienda de abarrotes, expendio de pan, etc.   | 14.8 | 15.5 | 16.0 | 15.4 | 14.4 | 14.9 | 15.1 | 15.4 | 15.4 |
| Tortillería, panadería, imprenta, etc.       | 9.3  | 11.3 | 11.7 | 10.8 | 11.7 | 10.2 | 10.2 | 10.6 | 9.7  |
| Otro lugar                                   | 14.4 | 14.6 | 15.3 | 14.3 | 14.0 | 13.8 | 14.0 | 13.7 | 13.4 |

Fuente: INEGI.

Dentro del sector no estructurado, los vendedores ambulantes se encuentran entre los grupos con menores ingresos.

Gráfica 4.



Fuente: INEGI

De hecho, los vendedores ambulantes ganaban 1.4 salarios mínimos al día en 1995, aumentando a 2.1 en el 2003.<sup>5</sup>

Cuadro 3.

**Ingreso mediano por día de los ocupados en el sector no estructurado por grupos de ocupación principal, 1995-2003**  
**Múltiplos de salarios mínimos**

| Grupos de ocupación principal         | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Total</b>                          | 1.9  | 1.8  | 1.8  | 1.8  | 1.9  | 2.2  | 2.3  | 2.5  | 2.5  |
| Técnicos y personal especializado     | 2.6  | 2.6  | 2.5  | 2.3  | 2.8  | 2.9  | 3.0  | 3.0  | 2.9  |
| Trabajadores del arte                 | 2.7  | 3.4  | 3.9  | 2.7  | 3.1  | 4.8  | 4.3  | 4.2  | 4.0  |
| Administradores del sector privado    | 7.5  | 7.0  | 7.5  | 7.1  | 5.5  | 7.7  | 8.6  | 7.4  | 9.0  |
| Oficinistas                           | 2.0  | 1.5  | 1.4  | 1.4  | 1.7  | 2.0  | 2.1  | 2.3  | 2.4  |
| Vendedores y dependientes             | 1.4  | 1.5  | 1.4  | 1.4  | 1.6  | 1.7  | 1.8  | 1.9  | 2.0  |
| Vendedores ambulantes                 | 1.6  | 1.7  | 1.6  | 1.6  | 1.7  | 2.0  | 2.0  | 2.2  | 2.1  |
| Empleados en servicios                | 1.9  | 1.4  | 1.7  | 1.4  | 1.6  | 1.7  | 1.9  | 2.1  | 2.0  |
| Operadores de transporte              | 2.8  | 2.6  | 2.8  | 2.7  | 2.8  | 3.0  | 3.3  | 3.4  | 3.4  |
| Supervisores y capataces industriales | 4.5  | 3.9  | 3.8  | 3.9  | 4.2  | 5.1  | 5.1  | 5.7  | 6.5  |
| Artesanos y obreros                   | 2.4  | 2.0  | 2.0  | 2.0  | 2.0  | 2.3  | 2.6  | 2.7  | 2.8  |
| Ayudantes de obreros                  | 1.7  | 1.5  | 1.4  | 1.5  | 1.7  | 1.8  | 2.1  | 2.4  | 2.5  |

Fuente: INEGI, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Banco de México.

<sup>5</sup> Debe notarse que los datos reportados por INEGI son del ingreso mediano por día, de tal forma que se eliminan los valores extremos. Sin embargo, podemos saber que el 50% de la población en cuestión se encuentra por debajo de ese valor.

Los vendedores ambulantes trabajaban 33.7 horas a la semana en 1995, aumentando a 35.14 horas en el 2003. Las horas trabajadas por los vendedores ambulantes están por debajo de las horas trabajadas por el total de la población ocupada en el sector no estructurado.

### I.3.1. La ENIGH y el comercio ambulante en el ámbito nacional

Otra fuente de información en relación a la magnitud del comercio ambulante es la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH). Podemos apreciar que aunque existen discrepancias con los resultados obtenidos en la medición del sector no estructurado presentado en el apartado anterior, en términos cualitativos el análisis se mantiene.

Como se observa en el cuadro 4, a nivel nacional existían en el 2000 cerca de 40 millones de personas ocupadas, de los cuales la mayoría (65.5%) eran asalariados y 21.5% trabajadores por cuenta propia. Esta situación cambia en relación a los vendedores ambulantes que representan el 3.3% de la población ocupada en el país. De los 1.3 millones de personas ocupadas en esta actividad, el 60.3% eran trabajadores por cuenta propia y el 22.7% asalariados. Esto implica que la mayoría de los vendedores ambulantes no cuenta con los beneficios de una relación obrero-patronal como la seguridad social y otras prestaciones.

Cuadro 4.

| <b>Miembros del hogar ocupados a nivel nacional como vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios (empleo principal) según su posición en el empleo, 2000</b> |            |   |                                |             |                              |
|---|------------|---|--------------------------------|-------------|------------------------------|
| Ocupación de los miembros del hogar   | Total      | Patrones o empleadores y miembros de cooperativas | Trabajadores por cuenta propia | Asalariados | Trabajadores sin retribución |
| <b>Total de miembros del hogar ocupados <sup>a</sup></b>  | 39,206,502 | 1,892,513   | 8,374,450                      | 25,690,293  | 3,249,246                    |
| % por posición en el trabajo  |            | 4.8   | 21.4                           | 65.5        | 8.3                          |
| <b>Vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios</b>   | 1,294,670  | 45,533  | 780,408                        | 294,154     | 174,575                      |
| % por posición en el trabajo  |            | 3.5   | 60.3                           | 22.7        | 13.5                         |
| <b>Porcentaje ambulantes en relación al total de ocupados</b>   | 3.3        | 2.4   | 9.3                            | 1.1         | 5.4                          |

a No incluye al jefe ausente en el hogar, a los servidores domésticos y sus familiares, ni a los huéspedes.  
Fuente: INEGI. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, Tercer Trimestre, 2000.

Mientras en el total de la población ocupada el 29% trabajaba menos de 39 horas, en los vendedores ambulantes esa proporción llega a casi el 50%.

Cuadro 5.

**Miembros del hogar ocupados a nivel nacional como vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios (empleo principal) según horas trabajadas a la semana en el empleo, 2000**

| Horas trabajadas | Total de miembros del hogar ocupados <sup>a</sup> | %    | Vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios | %    |
|------------------|---|------|--|------|
| <b>Total</b>     | 39,206,502  |      | 1,294,670  |      |
| De 1 a 15 horas  | 3,004,076   | 7.7  | 233,729  | 18.1 |
| De 16 a 20 horas | 1,566,072   | 4    | 105,227  | 8.1  |
| De 21 a 29 horas | 2,502,926   | 6.4  | 152,195  | 11.8 |
| De 30 a 39 horas | 4,317,474   | 11   | 153,630  | 11.9 |
| De 40 a 49 horas | 16,949,133  | 43.2 | 311,693  | 24.1 |
| De 50 a 59 horas | 4,579,672   | 11.7 | 200,768  | 15.5 |
| De 60 a 69 horas | 3,782,023   | 9.6  | 69,028   | 5.3  |
| 70 horas y más   | 2,505,126   | 6.4  | 68,400   | 5.3  |

a No incluye al jefe ausente en el hogar, a los servidores domésticos y sus familiares, ni a los huéspedes.

Fuente: INEGI. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, Tercer Trimestre, 2000.

El promedio de ingresos para la población ocupada en el comercio ambulante es de 2,165 pesos mensuales. El 45% de la población ocupada en el comercio ambulante se encuentra en los tres primeros deciles de ingreso, esta cifra aumenta al 73.5% si consideramos los primeros seis deciles.

Cuadro 6.

**Perceptores del hogar ocupados y su ingreso corriente monetario trimestral a nivel nacional para vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios (empleo principal) según deciles de perceptores, 2000 (miles de pesos)**

| Deciles de perceptores <sup>a</sup> | Total                          |                      |                                    | Vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios |                                     |           |                                    |
|-------------------------------------|--------------------------------|----------------------|------------------------------------|--|-------------------------------------|-----------|------------------------------------|
|                                     | Perceptores del hogar ocupados | Ingreso <sup>b</sup> | Ingreso mensual per cápita (pesos) | Perceptores  | Porcentaje de perceptores por decil | Ingreso   | Ingreso mensual per cápita (pesos) |
| <b>Total</b>                        | 36,254,741                     | 391,884,301          | 3,603                              | 1,122,317  | 100                                 | 7,288,513 | 2165                               |
| I                                   | 3,625,474                      | 2,480,274            | 228                                | 169,838  | 15.1                                | 142,704   | 280                                |
| II                                  | 3,625,474                      | 7,650,850            | 703                                | 184,888  | 16.5                                | 393,344   | 709                                |
| III                                 | 3,625,474                      | 12,365,022           | 1,137                              | 145,274  | 12.9                                | 508,401   | 1167                               |
| IV                                  | 3,625,474                      | 16,891,018           | 1,553                              | 95,399   | 8.5                                 | 459,225   | 1605                               |
| V                                   | 3,625,474                      | 21,311,860           | 1,959                              | 148,474  | 13.2                                | 865,643   | 1943                               |
| VI                                  | 3,625,474                      | 26,616,490           | 2,447                              | 82,386   | 7.3                                 | 588,834   | 2382                               |
| VII                                 | 3,625,474                      | 32,938,952           | 3,028                              | 129,980  | 11.6                                | 1,172,924 | 3008                               |
| VIII                                | 3,625,474                      | 42,563,185           | 3,913                              | 58,597   | 5.2                                 | 676,128   | 3846                               |
| IX                                  | 3,625,474                      | 61,998,181           | 5,700                              | 65,454   | 5.8                                 | 1,079,599 | 5498                               |
| X                                   | 3,625,474                      | 166,798,469          | 15,336                             | 42,027   | 3.7                                 | 1,401,711 | 11118                              |

a Los perceptores del hogar ocupados a nivel nacional están ordenados en los deciles de acuerdo al ingreso corriente monetario trimestral, estos perceptores del hogar cumplen con la condición de haber tenido ingreso corriente monetario, es decir, no se incluyen en el ordenamiento a los que sólo percibieron ingreso de capital y a los que percibieron ingreso no monetario ya sea corriente o de capital durante el período de referencia.

b El monto del ingreso incluye únicamente el total del ingreso corriente monetario de los perceptores del hogar ocupados, cabe mencionar que los perceptores del hogar ocupados pudieron tener ingresos por más de un empleo, por transferencia, u otro tipo de ingresos corrientes monetarios en el mismo período de referencia.

Fuente: INEGI. *Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares*, Tercer Trimestre, 2000.

El 64% de los vendedores ambulantes ganaba menos de tres salarios mínimos, mientras que esa proporción era de 46.7% para la población ocupada total. De hecho, sólo el 18% de los vendedores ambulantes ganaba más de tres salarios mínimos.

El 74.8% de los vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios trabaja en la construcción y el 15.9 en servicios, en particular, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas. (Ver cuadro 8)

Cuadro 7.

| Perceptores del hogar ocupados y su ingreso corriente monetario trimestral a nivel nacional para vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios (empleo principal) según múltiplos de los salarios mínimos generales (miles de pesos) |   |                                 |                      |  |                                 |           |
|---|---|---------------------------------|----------------------|--|---------------------------------|-----------|
| Múltiplos de los salarios mínimos generales   | Total                                       |                                 |                      | Vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios |                                 |           |
|   | Perceptores del Hogar ocupados <sup>a</sup> | Porcentaje por nivel de salario | Ingreso <sup>b</sup> | Perceptores  | Porcentaje por nivel de salario | Ingreso   |
| <b>Total</b>  | 36,254,741                                  |                                 | 391,884,301          | 1,122,317  |                                 | 7,288,513 |
| 0.00 a 1.00   | 7,603,559                                   | 21.0                            | 11,184,376           | 365,015.0  | 32.5                            | 567,931   |
| 1.01 a 1.50   | 4,784,250                                   | 13.2                            | 18,216,738           | 176,733.0  | 15.7                            | 675,074   |
| 1.51 a 2.00   | 4,543,375                                   | 12.5                            | 24,252,174           | 171,655.0  | 15.3                            | 943,647   |
| 2.01 a 3.00   | 7,066,263                                   | 19.5                            | 53,798,395           | 216,767.0  | 19.3                            | 1,701,244 |
| 3.01 a 4.00   | 3,988,680                                   | 11.0                            | 42,780,518           | 66,309.0   | 5.9                             | 692,465   |
| 4.01 a 5.00   | 2,199,972                                   | 6.1                             | 30,360,324           | 41,371.0   | 3.7                             | 555,846   |
| 5.01 a 6.00   | 1,496,674                                   | 4.1                             | 25,523,872           | 35,805.0   | 3.2                             | 613,628   |
| 6.01 a 7.00   | 976,980                                     | 2.7                             | 19,920,270           | 6,635.0  | 0.6                             | 136,967   |
| 7.01 a 8.00   | 833,815                                     | 2.3                             | 19,652,852           | 23,245.0   | 2.1                             | 571,953   |
| 8.01 y más  | 2,761,173                                   | 7.6                             | 146,194,872          | 18,782.0   | 1.7                             | 829,758   |

a Los perceptores del hogar ocupados a nivel nacional están ordenados en los deciles de acuerdo al ingreso corriente monetario trimestral, estos perceptores del hogar cumplen con la condición de haber tenido ingreso corriente monetario, es decir, no se incluyen en el ordenamiento a los que sólo percibieron ingreso de capital y a los que percibieron ingreso no monetario ya sea corriente o de capital durante el período de referencia.

b El monto del ingreso incluye únicamente el total del ingreso corriente monetario de los perceptores del hogar ocupados, cabe mencionar que los perceptores del hogar ocupados pudieron tener ingresos por más de un empleo, por transferencia, u otro tipo de ingresos corrientes monetarios en el mismo período de referencia.

Fuente: INEGI. *Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares*, Tercer Trimestre, 2000.

#### I.4. El comercio en la vía pública en el Distrito Federal

Las cifras sobre el comercio en la vía pública en el Distrito Federal son poco confiables a pesar de que el Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública contempla la elaboración de padrones delegaciones en esta actividad.

## Cuadro 8.

### Miembros del hogar ocupados a nivel nacional como vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios (empleo principal) según actividad económica en el mismo empleo, 2000

| Actividad Económica   | Total de miembros del hogar ocupados <sup>a</sup> | Vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios | Porcentaje por actividad |
|---|---|--|--------------------------|
| <b>Total</b>  | 39,206,502  | 1,294,670  |                          |
| Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza                    | 7,173,605   | 2,228  | 0.2                      |
| Minería, electricidad, agua y suministro de gas por ducto al consumidor           | 355,243   | -  | -                        |
| Construcción  | 3,018,753   | 3,609  | 0.3                      |
| Industria manufacturera   | 7,582,144   | 114,137  | 8.8                      |
| Comercio  | 7,077,651   | 968,407  | 74.8                     |
| Transporte, correo y almacenamiento   | 1,507,075   | -  | -                        |
| Servicios   | 12,492,031  | 206,289  | 15.9                     |
| Servicios profesionales, científicos y técnicos                                   | 984,603   | -  | -                        |
| Servicios de apoyo a los negocios y manejo de derechos y servicios de remediación | 560,529   | -  | -                        |
| Servicios educativos  | 1,951,059   | -  | -                        |
| Servicios de salud y asistencia social  | 1,043,205   | 652  | 0.1                      |
| Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas         | 1,682,534   | 155,609  | 12.0                     |
| Otros servicios excepto actividades de gobierno                                   | 4,622,836   | 49,705   | 3.8                      |
| Actividades de gobierno y de organismos internacionales y extraterritoriales      | 1,647,265   | 323  | -                        |

<sup>a</sup> No incluye al jefe ausente en el hogar, a los servidores domésticos y sus familiares, ni a los huéspedes.  
Fuente: INEGI. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, Tercer Trimestre, 2000.

En 1997, existían 98,379 comerciantes callejeros en la Ciudad de México distribuidos en 79,851 puestos. El 55% de los comerciantes eran hombres y 45% mujeres, el 70% tenía entre 14 y 16 años y el 15% tenía estudios superiores. Las delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza concentraban al 51% de los comerciantes en la calle (con 25,528, 12,763 y 12,030 puestos respectivamente).<sup>6</sup>

Según el estudio del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de México de la UNAM y el Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, actualmente en la zona metropolitana del Valle de México existen aproximadamente 201,570 vendedores ambulantes. Asimismo, las delegaciones donde se concentran son Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Álvaro Obregón e Iztapalapa, así como en los municipios conurbados de Coacalco, La Paz, Chicoloapan y Tlalnepantla. Según este mismo estudio los ambulantes

<sup>6</sup> *Estudio básico para el reordenamiento del comercio en vía pública*, México, Departamento del Distrito Federal, 1997.

trabajan menos de ochos horas, por cuatro días a la semana y tienen ingresos de hasta dos salarios mínimos diarios.<sup>7</sup>

Cuadro 9.

| Magnitud del comercio en la vía pública |                       |  |  |
|---|-----------------------|--|--|
| Año                                     | Vendedores ambulantes | Area geográfica                        | Fuente   |
| 1997                                    | 98,379                | Ciudad de México                       | Departamento del Distrito Federal  |
| 2005                                    | 201,570               | Zona Metropolitana del Valle de México | Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de México (INAM) y el Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos |
| 2000                                    | 1,294,670             | Nacional                               | INEGI-ENIGH <sup>1</sup>   |
| 2003                                    | 1,635,843             | Nacional                               | INEGI <sup>2</sup>   |

<sup>1/</sup> Incluye vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios.

<sup>2/</sup> Se refiere a vendedores ambulantes. *La ocupación en el sector no estructurado en México 1995-2003*, INEGI.

## I.5. El Comercio en la vía pública a nivel internacional

Exista poca información a nivel internacional sobre las ocupaciones clasificadas por lugar de trabajo, entre las que se incluyen a las personas que trabajan en la calle. La clasificación Estándar Internacional de Ocupaciones (ISCO-88) incluye tres categorías:<sup>8</sup>

- Vendedores en puestos y mercados
- Vendedores en la calle y trabajadores relacionados
- Limpiadores de zapatos y otras ocupaciones básicas en servicios en la calle

Además existen complicaciones en la captación de los trabajadores en la calle, ya que la cantidad de trabajadores varía ampliamente según el día, la hora, la estación del año en que se mida, entre otros problemas

En algunos países, como es el caso de los países africanos, el comercio en la calle, es una parte importante del sector informal en su conjunto.

<sup>7</sup> El Universal Online, *El ambulante, fuera de control: UNAM*, 01 de junio de 2005. Basado en el Padrón de Comerciantes en Vía Pública elaborado por las 16 delegaciones políticas y datos extraoficiales.

<sup>8</sup> OIT, *Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture*, p. 51

Cuadro 10.

**Vendedores en la calle en diez países en desarrollo: número estimado,  
porcentaje del empleo no agrícola y proporción de mujeres.**

|                       | Número de vendedores<br>en la calle | Porcentaje de la fuerza de<br>trabajo no agrícola | Porcentaje de<br>mujeres |
|-----------------------|-------------------------------------|---|--------------------------|
| Túnez (1997)          | 125,619                             | 6   | 2                        |
| Benin (1992)          | 45,591                              | 5   | 81                       |
| Kenia (1992)          | 416,294                             | 8   | 33                       |
| India (1999-2000)     | 3,881,700                           | 3   | 14                       |
| Turquía (2000) urbano | 255,000                             | 2   | 3                        |
| Brasil (1991)         | 1,445,806                           | 3   | 30                       |
| Costa Rica (1997)     | 13,085                              | 1   | 18                       |
| Guatemala (2000)      | 259,203                             | 9   | 55                       |
| México (2000)         | 1,286,287                           | 4   | 44                       |
| Venezuela (1997)      | 318,598                             | 4   | 32                       |

Fuente: OIT, *Woman and Men in the informal economy*, p. 52.

## I.6. Causas asociadas al comercio en la vía pública

En la explicación de la existencia de un sector informal amplio en una economía se identifican tres vertientes fundamentales. La primera vertiente señala la insuficiente creación de empleos formales resultado del bajo crecimiento del PIB; una segunda vertiente hace hincapié en las relaciones que se crean entre las empresas de los sectores formal e informal de la economía, en la que las empresas formales se benefician de la existencia del sector informal por ejemplo mediante la subcontratación de empresas informales. Un tercer enfoque sobre el sector informal hace hincapié en las condiciones institucionales-legales existentes en un país, por ejemplo, en la forma de excesivas regulaciones que aumentan el costo de la formalidad, por ejemplo, los trámites y recursos necesarios para iniciar un negocio, la dificultad de acceso al mercado crediticio, sobretodo para micro y pequeñas empresas.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Tokman E., Víctor, *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991.



Cuadro 11.

| Teorías de la informalidad    |  |
|-------------------------------|--|
| Interpretación PREALC         | <p>La demanda de empleo en las ciudades se vio rebasado por el crecimiento de la oferta de trabajo proveniente del sector rural.</p> <p>Incapacidad del sector formal de la economía de absorber a toda la fuerza de trabajo.</p>  |
| Modernización con explotación | <p>La economía informal es producto de las nuevas relaciones resultantes del sistema de producción internacional y de la creciente competencia, que lleva a las empresas a buscar formas de producción que disminuyan sus costos, por ejemplo, mediante la subcontratación de empresas informales.</p> |
| Institucional-Legal           | <p>La regulación gubernamental frecuentemente es un obstáculo para el desarrollo de la actividad empresarial.</p> <p>El costo de la formalidad es alto debido a trámites tardados y costosos para iniciar una empresa.</p>   |

Fuente: Tokman E., Víctor, *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991.

Así, algunos de los factores que deben considerarse en el crecimiento del comercio en la vía pública son:

-El bajo crecimiento económico

-La baja creación de empleos

-La persistencia de la migración rural-urbana

-Bajos salarios que llevan al multiempleo. El comercio ambulante puede ser un empleo secundario o principal.

Sin embargo, en relación al comercio informal, se agrega además el hecho de que las autoridades han sido tolerantes con estas actividades creándose un efecto demostración que ha convertido al comercio ambulante en una opción viable de empleo.

A pesar de que generalmente se acepta que los productos ofrecidos en los puestos ambulantes son de menor calidad y no ofrecen garantías, los compradores acuden a los puestos ambulantes porque los precios son más bajos.

Cuadro 12.

---

**Algunos factores que inciden en el crecimiento del comercio en la vía pública**

---

El bajo crecimiento económico

La baja creación de empleos

La persistencia de la migración rural-urbana

Bajos salarios que llevan al multiempleo. El comercio ambulante puede ser un empleo secundario o principal.

La tolerancia por parte de las autoridades

---

Además, debe considerarse un factor subjetivo que es la cercanía con los consumidores, que vuelve los productos más accesibles y para muchas personas evita el entrar a comercios establecidos asociados con ambientes de mayor formalidad y con mayores precios.

### I.7. Efectos sobre el comercio establecido

No existen cifras oficiales de las pérdidas de los establecimientos comerciales como resultado de la operación del comercio en la vía pública; sin embargo, las distintas cámaras de empresarios ofrecen cifras al respecto.

En general, las distintas organizaciones de empresarios hacen hincapié en la venta de productos robados, *piratas*, así como productos que entran de forma ilegal al país.

Aunque en teoría existe una clara distinción entre informalidad e ilegalidad, en la práctica ambos fenómenos se confunden. Además, la falta de registro de las actividades complica el monitoreo de prácticas ilegales.

Según la Procuraduría General de la República el 74.7% de la incautación nacional de artículos *piratas* se realiza en la Ciudad de México. Los principales productos incautados son: materia prima (discos vírgenes, estuches, etc.) con el 63.68%, cigarrillos con 13.92%,

accesorios de vestir con 10.08%, alimentos con 3.35%, fonogramas con 2.52%, videos con 2.42%, libros con 3.86%, bebidas alcohólicas, telas y demás.<sup>10</sup>

Según la Asociación Mexicana de la Industria del Fonograma y el Videograma la pérdida de ingresos públicos ocasionada por la piratería en este sector es de 100 millones de dólares al año.<sup>11</sup>

Sin embargo, estas actividades deberían diferenciarse de los vendedores de productos legales, ya que la naturaleza de su actividad es diferente y, por lo tanto, deben serlo también las acciones para combatirlas.

La Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México (Canaco) ha señalado que anualmente el gobierno deja de recibir ingresos hasta por 9,600 millones de pesos en el Distrito Federal, cifra que alcanza 50,000 millones de pesos a nivel nacional, como resultado de la venta y distribución de productos *pirata* y de contrabando en el comercio ambulante.<sup>12</sup>

Señala también que la pérdida por la venta de estos productos es de 110,000 millones de pesos anuales. Los principales productos ilegales en el país son electrodomésticos, prendas de vestir, calzado, juguetes y herramientas.

Por su parte, la Cámara Nacional de Comercio en Pequeño (Canacope) estima que el comercio formal en la Ciudad de México perdió 41 mil millones de pesos en la temporada navideña 2004, a causa del comercio informal. Los productos más afectados son discos, películas, ropa, bolsas, mochilas, electrónicos, dulces y refrescos.

Señala que “el sector informal de alimentos y bebidas participa con 1.9 por ciento del PIB y tiene ventas por casi 119 mil millones de pesos al año, pero evade impuestos por IVA, ISR y seguridad social por 15 mil 380 millones de pesos.”<sup>13</sup>

Según la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados (Canirac) existen 225,000 puestos de venta de bebidas y alimentos en la vía pública.

---

<sup>10</sup> Periódico Reforma, *Tiene el DF récord en mercancía pirata*, 15 de febrero de 2005.

<sup>11</sup> La Jornada, *Cero creación de empleo formal en el gobierno de Vicente Fox*, 21 de mayo de 2005.

<sup>12</sup> El Universal online, *Daña el ambulante al erario*, 2 de junio de 2005.

<sup>13</sup> El Universal online, *Pierden formales en Navidad*, 17 de diciembre de 2004.

Considerando el tipo de productos que venden, la composición sería: fritangas y taquerías (58%), torterías (16%), hamburgueserías (10%), guisados (4%), jugos y frutas (9%), otros (3%).<sup>14</sup>

### Cuadro 13.

---

#### Problemática generada por la venta de alimentos en la calle

---

##### Higiene y Seguridad

Los vendedores en la calle no cuentan con agua corriente de toma de agua y descarga de aguas residuales en el alcantarillado que son requisitos para la instalación de un negocio de acuerdo a la legislación sanitaria.

Esto conlleva acumulación de basura, desechos orgánicos, proliferación de fauna nociva, etc., lo que ocasiona enfermedades para los consumidores y deriva en un alto costo para las instituciones de salud que atienden estos casos.

##### Evasión de normas sanitarias

Algunas de las normas que incumplen son: manejo de recepción de alimentos, procedimientos de almacenamiento, manejo de sustancias químicas, refrigeración, área de cocina, preparación de alimentos, área de servicio, agua y hielo, servicio sanitario para empleados, manejo de basura y personal.

##### Protección civil

Riesgos ocasionados a la población como: instalaciones de gas sin programas de protección civil. Generan inundaciones por drenajes tapados, explosiones de tanques de gas mal instalados, incendios derivados de corto circuitos, entre otros.

##### Servicios Públicos

Gastos en recolección de basura.  
Gastos en destape de alcantarillas.  
Uso de energía eléctrica.  
Evasión del pago de aprovechamientos por el uso de la vía pública.

##### No contribución al erario

---

Fuente: Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados.

Sin embargo, las cifras manejadas respecto a la pérdida de recursos públicos deben tomarse con cautela ya que diversos estudios coinciden en el limitado potencial recaudatorio de la economía informal. Tomás Ruiz señalaba en 1998 en el estudio *La economía informal* que la recaudación total neta por concepto de ISR en el sector informal sería negativa, del orden de -0.11% del PIB, mientras que por concepto de IVA se tendría un beneficio de 0.004% del PIB, cifra que no considera los costos administrativos.<sup>15</sup>

Una de las principales consideraciones en relación a la eficacia del esfuerzo recaudatorio en la economía informal son los mecanismos fiscales de compensación para personas de bajos ingresos: el subsidio al impuesto y el crédito al salario. El subsidio al impuesto “compensa a los trabajadores que, con un nivel de salario igual, reciben menos

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ruiz, Tomás, *La economía informal*, Documento de la SHCP, México, D.F., 1998.

prestaciones en sus empresas. El objetivo es que los trabajadores de ingresos bajos se compensen a través del sueldo neto por lo que dejan de recibir por prestaciones. El subsidio se otorga de acuerdo con el nivel de ingresos del trabajador. Por otro lado, existe el crédito al salario que representa un bono que ofrece Hacienda después del subsidio por prestaciones, nuevamente para reducir la carga fiscal.”<sup>16</sup>

Por lo tanto, debe considerarse el bajo nivel de ingresos promedio de los trabajadores informales. Los empleadores y trabajadores por cuenta propia tienen en promedio mayores ingresos que los empleados, residiendo en ellos el mayor potencial recaudatorio pero también la mayor posibilidad de encontrar mecanismos de evasión al momento de buscar incluirlos en el régimen fiscal. Como se vio anteriormente, los vendedores ambulantes constituyen uno de los grupos con menores ingresos en el sector informal.

Con bajos salarios el pago del crédito al salario es mayor que el impuesto menos el subsidio: “Los resultados indican que la recaudación potencial mensual del sector informal por concepto de ISR se desglosa como sigue: \$5,196 millones por concepto de impuestos, menos \$1,988 millones por concepto de subsidio y menos \$3,750 millones por concepto de crédito al salario. En caso de formalizarse como asalariados, los individuos que laboran informalmente costarían al fisco \$542 millones mensuales. Esta cifra anualizada equivaldría a 0.1% del PIB. Es importante resaltar que este resultado es cierto en la medida que la SHCP tenga que absorber el pago del crédito al salario”.<sup>17</sup>

En relación al IVA, considerando el esquema impositivo de los bienes que constituyen el consumo de las familias,<sup>18</sup> “el sector informal tendría un potencial recaudatorio equivalente a 0.52% del PIB por concepto de IVA. En resumen, sumando la recaudación potencial del sector informal por ISR e IVA se obtiene un potencial recaudatorio que equivale al 0.42% del PIB. [...] Es conveniente tomar en cuenta que sería necesario incorporar a 11 millones de informales para recaudar poco menos de medio punto porcentual del PIB, mientras que aproximadamente 10 millones de contribuyentes formales generan una recaudación

---

<sup>16</sup> Hernández Trillo, Fausto, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero Amparán, *Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 1999.

<sup>17</sup> Flores Curiel, Daniel y Jorge Noel Valero Gil, *Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México*, Centro de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León. p.viii

<sup>18</sup> Señalan que el 60% del gasto de los hogares corresponde a bienes o servicios gravados con la tasa general, mientras que el 26% tendría tasa cero y el restante 14% estaría exento.

equivalente a 9.9% del PIB. Esto sugiere que tendría un costo elevado fiscalizar al sector informal.”<sup>19</sup>

De acuerdo a un estudio del CIDE que estimó la recaudación potencial por efecto exclusivamente de IVA en el comercio ambulante en 1998, dicha recaudación sería de alrededor de 0.093 por ciento del PIB, equivalente a 559 millones de pesos una vez que se considera la parte del gasto en comercio ambulante que causa IVA, así como la deducción por el crédito al salario. Además de estos efectos, habría que considerar los efectos en el consumo, y la recaudación del ISR, por concepto de la fiscalización del comercio ambulante.<sup>20</sup>

Sin duda, es necesario contar con mayores elementos al respecto, además que no deben perderse de vista los efectos indirectos de la economía informal en la recaudación, por lo que el aumento en los ingresos públicos podría ser mucho mayor.<sup>21</sup>

Cuadro 14.

| <b>Recaudación potencial del comercio ambulante por concepto de IVA (millones de pesos), 1998</b> |          |
|---|----------|
| Gasto en comercio ambulante   | \$21,771 |
| Gasto que pagaría IVA   | \$8,576  |
| Recaudación potencial de IVA  | \$1,118  |
| Recaudación con respecto al PIB (informal)  | 0.181%   |
| Crédito al salario con respecto al PIB  | 0.087%   |
| Recaudación neta con respecto al PIB  | 0.093%   |

Fuente: Hernández Trillo, Fausto, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero Amparán, *Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?*, CIDE, 1999.

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> Hernández Trillo, op. cit. p.16

<sup>21</sup> Tijerina y Medellín hacen hincapié en la relación que existe entre el tamaño de la economía informal y la evasión fiscal. Concretamente, señalan que la existencia del sector informal permite la evasión fiscal de las empresas formales, ya que se establecen relaciones comerciales sin los comprobantes fiscales correspondientes. De esta forma, aunque los beneficios directos de la recaudación en el sector informal pueden ser bajos, los beneficios indirectos consistentes en la disminución de la evasión fiscal y el consiguiente aumento de la eficiencia tributaria y los ingresos fiscales harían deseable la fiscalización del sector. En este trabajo buscan mostrar que esta relación inversa entre tamaño del sector informal y efectividad en la recaudación de ingresos públicos se da tanto a nivel internacional como en el caso de México. Tijerina Guajardo, José Alfredo y Antonio Medellín Ruiz, *Tamaño del sector informal y esfuerzo fiscal en nivel internacional*, Centro de Análisis y Difusión Económica, Documento de Investigación No. 7, marzo de 1999.

## I.8. Problemas comunes de los vendedores en la vía pública

Salvo sectores con mayor organización como la piratería, el comercio en la calle se caracteriza por:

- Bajo uso de tecnología
- Manejo de recursos en efectivo, sin acceso al sistema financiero
- Bajo nivel de organización productiva
- Uso intensivo de la fuerza de trabajo
- Bajo capital
- Bajas remuneraciones

Entre los problemas asociados al trabajo en la vía pública se puede mencionar:

- Falta de estatus legal y reconocimiento
- Acoso y desalojo de su lugar de venta por las autoridades locales o los comerciantes establecidos, muchas veces de forma discrecional
- Confiscación de sus bienes
- Lugares de trabajos sucios e inseguros.

La OIT destaca las siguientes características de los vendedores ambulantes en el ámbito internacional: las mujeres constituyen la mayoría de los vendedores en las calles, tienden a trabajar en peores condiciones que los hombres en aspectos como el lugar de trabajo y el tipo de bienes vendidos, en su mayoría trabajan como empleadas de otros vendedores o por comisión, en lugar de ser autoempleadas o empleadoras. Estos rasgos hacen que las mujeres ganen menos que los hombres.

En México los ambulantes se organizan en torno a líderes que los representan ante las autoridades y ante los elementos de Seguridad Pública que intentan desalojarlos o bien cobran sobornos para permitirles permanecer en la vía pública. Sin embargo, salvo casos muy concretos, estas organizaciones no son una verdadera representación de los

intereses de los trabajadores en la calle, en cuestiones como las condiciones de trabajo, el acceso a la seguridad social, entre otros.

#### Cuadro 15.

---

##### **Declaración Internacional de Bellagio de Vendedores en la Calle**

---

En 1995, representantes de asociaciones de vendedores en la calle y activistas, abogados e investigadores que trabajan con vendedores ambulantes en 11 ciudades alrededor del mundo, se reunieron en Bellagio, Italia, para formar una alianza internacional (ahora llamada Street Net) de asociaciones y de vendedores en la calle y de organizaciones trabajando con vendedores en la calle. Los fundadores de la red esbozaron la Declaración Internacional de Bellagio de Vendedores en la Calle.

La Declaración de Bellagio identifica los siguientes problemas comunes de los vendedores alrededor del mundo:

- No tener estatus legal ni derecho a vender
- Falta de espacio o pobre ubicación
- Restricción en las licencias, costos de regulación
- Acoso, sobornos, confiscación y desalojos
- Falta de servicios e infraestructura
- Falta de representación o voz

La Declaración urge a los gobiernos naciones a incorporar a los vendedores en la calle a las políticas económicas relacionadas con el comercio, las políticas financieras de los microempresarios, y a políticas sociales relacionadas con la clase pobre trabajadora. La Declaración urge también a los gobiernos de las ciudades a incorporar a los trabajadores en la calle a los procesos de planeación urbana y las políticas urbanas y a promover mecanismos institucionales para que las asociaciones de vendedores en la calle denuncien su problemática, hagan demandas y resuelvan disputas con otros intereses urbanos.

Fuente: OIT, *Women and Men in the Informal Economy*, p.50.

---

En la mayoría de los casos lo que se da es un intercambio de apoyo por parte de los vendedores a algún partido político para continuar con sus actividades. Esta situación de clientelismo político es particularmente aguda en la Ciudad de México y los vendedores que se ubican en el área del Centro Histórico. En este caso, los desalojos provocan riñas frecuentes entre los ambulantes y los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública.

#### I.9. Acciones de gobierno en el Distrito Federal

Por la problemática particular del comercio ambulante, relacionada principalmente con el uso de las vías y áreas públicas, la implementación de acciones tendientes a la solución del problema del comercio en la vía pública compete a las autoridades municipales y delegaciones.



En el Distrito Federal se ha puesto especial énfasis en los vendedores ubicados en el Centro Histórico, por los efectos negativos que representa para la conservación de esta área histórica.

Actualmente la Secretaría de Gobierno del DF, a través de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública es la encargada de regular el comercio en la vía pública.

A continuación se mencionan los principales bandos, programas y acciones que han buscado solucionar la problemática del comercio en la vía pública:

- *Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del programa de mejoramiento del comercio popular.* Emitido en 1993 por la Asamblea de Representantes.<sup>22</sup>

Este Bando prohibía el comercio en la vía pública salvo en períodos de festividades tradicionales como es la fiesta de Navidad y Día de Reyes. Sin embargo, una vez instalados los ambulantes para estas festividades, no fueron retirados y se quedaron en forma prácticamente permanente.

- *Programa de mejoramiento del comercio popular (1993).* Data del periodo del

Regente Manuel Camacho Solís en 1993.

Este programa prohibió el comercio ambulante, pero al mismo tiempo fomentó la construcción de plazas comerciales para reubicar a los ambulantes.

Incluía la construcción de 29 plazas en las cuales serían reubicados 10,000 comerciantes callejeros, con un total de 300,000 metros cuadrados. Los proyectos de Meave, Pino Suárez, Tacuba, Vizcaínas, Pensador Mexicano, San Antonio 1 y 2, Mesones, entre otros, se originan con este programa.

---

<sup>22</sup> Publicado en el Diario Oficial el 12 de julio de 1993.

Sin embargo, no todas las plazas previstas fueron construidas, y no todas fueron exitosas, pues muchas de ellas fueron quedando abandonadas. El fracaso se relaciona frecuentemente con mala ubicación, bajas ventas, poca disposición de los consumidores de entrar a las plazas, dado que los puestos ambulantes son más accesibles y, sobretodo, la falta de interés de muchos de los comerciantes ambulantes de ser reubicados y retirarse de las calles.

Por tanto, estas plazas fueron una solución temporal al problema, pues los comerciantes ambulantes volvieron a ocupar las calles, sobre todo ante vacíos legales, falta de cumplimiento de la ley por parte de las mismas autoridades y ante permisos temporales para venta como en épocas navideñas, pero que posteriormente no fueron retirados.

- *Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública*. Emitido en 1998 por la administración pública del Distrito Federal.<sup>23</sup>

Aunque sus objetivos son mejorar el entorno urbano y la convivencia social, tiene un enfoque hacia el ordenamiento y la recuperación del Centro Histórico.

Entre otras cosas, el programa comprende la elaboración de padrones delegacionales de los comerciantes en la vía pública, emisión de permisos de operación y cobro de cuotas por el uso de la vía pública.

Sin embargo, el Gobierno del Distrito Federal ha señalado que los vendedores no cumplen con el pago de la cuota diaria correspondiente, que es de 4.50 pesos para el caso de puestos semifijos, de tal forma que para el 2005 se adeudan 47 millones de pesos al erario.

---

<sup>23</sup> El Acuerdo 11/98 mediante el cual se emite el “Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública” y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles (publicado el 16 de febrero de 1998).

Acuerdo por el que se publican los formatos que se deberá utilizar en las Delegaciones Políticas del DF para el otorgamiento de permisos de uso en la vía pública y el de encuesta que se aplicarán con fines comerciales. (23 de marzo de 1998, Gaceta Oficial del DF).

Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos para el otorgamiento de permisos para el uso en la vía pública y de censos de comerciantes en la vía pública. Abroga el acuerdo del 23 de marzo de 1998. (26 de noviembre de 2004, Gaceta Oficial del DF).

## Cuadro 16.

### Programa de reordenamiento del comercio en la vía pública

En 1998 el Gobierno Del Distrito Federal emitió el Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, que tiene como objetivo la regulación y ordenamiento del dicha actividad. Para tal fin, se consideran tres directrices fundamentales:

- a) La contención del comercio en vía pública;
- b) Conservar y rescatar el entorno urbano y la convivencia social en la Ciudad; y
- c) Coadyuvar en el tránsito de la formalidad de los comerciantes en la vía pública.

Para llevar acabo lo anterior, evidentemente se requiere contar con el diagnóstico y la actualización de las condiciones en que opera esta actividad comercial. Para ello se impulsa la integración de dichos diagnósticos, mismos que conformarán la primera etapa de un Programa de Reordenamiento por cada territorial el cual atenderá de manera particular las condiciones y necesidades en cada demarcación.

Por otro lado, también se debe considerar dentro de las actividades referidas en el párrafo anterior, la actualización del padrón de comerciantes que realice sus actividades en vías y áreas públicas, independientemente de la modalidad que éste tuviere (permanente, romero, temporalero tianguista, bazar y sobre ruedas).

Este padrón se constituye como una fuente de información que permite la identificación de las condiciones, periodo y horario en el que se autoriza a una persona el uso y aprovechamiento de bienes del dominio común, así como tener el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Para integrar dicho padrón de comerciantes, se creó el Sistema de Comercio en Vía Pública (SisCoVip), que tiene como finalidad sistematizar la información de los comerciantes que realizan su actividad comercial en la vía pública, integrando herramientas que permitan además de llevar el registro de éstos, la emisión de los gafetes de identificación y los recibos de pago correspondientes. Cabe destacar que el SisCoVip fue instalado en cada órgano Político- Administrativo.

Por otro lado, es menester destacar que el Código Financiero determina las modalidades, dimensiones y giros de la actividad comercial en la vía pública, así como las cuotas que por concepto de aprovechamiento de la vía pública deberán cubrir los particulares. En el rubro de aprovechamientos, dicho dispositivo fiscal incluye la posibilidad de exentar del pago en comento a grupos considerados como vulnerables, tales como adultos mayores, indígenas, madres solteras y jóvenes en situación de calle.

FUENTE: Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la vía Pública.  
<http://www.dgpdvrvp.df.gob.mx/prog/sisco.php>

- *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc. Aprobado en el 2000 por la Asamblea Legislativa.*

El Programa Sectorial de Comercio, que forma parte del Programa Parcial de Desarrollo Urbano, señala entre sus principales acciones la construcción de plazas comerciales y la habilitación de edificios como plazas comerciales. Asimismo, contempla la habilitación de espacios públicos que puedan ser concesionados a los vendedores ambulantes.

- *Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México (2003).*<sup>24</sup>

En dicho acuerdo se señala que “La Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, establece que corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal dictar las reglas a que deberá sujetarse la política, vigilancia y aprovechamiento de los bienes del dominio público...[dicha ley establece que] excepto aquello perteneciente a la federación en términos de la Legislación aplicables, son bienes del dominio público del Distrito Federal los de uso común entre los que destacan las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares y las plazas, calles, avenidas y viaductos, paseos, jardines y parques públicos.”<sup>25</sup>

En el marco de este acuerdo se realizan acciones conjuntas entre la Delegación Cuauhtémoc y el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública y la Oficialía Mayor. Al Secretario Ejecutivo de la Comisión, que recae en el titular de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, le corresponde entre otras cosas “expedir y revocar las autorizaciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública para ejercer el comercio en el Centro Histórico del distrito Federal.”<sup>26</sup>

En el momento del inicio de este acuerdo se consideraba que existían 12,000 ambulantes en el perímetro A<sup>27</sup>, agrupados en 38 organizaciones. Originalmente se consideraba la regularización de 6,000 vendedores informales, que serían reubicados en otras calles y corredores comerciales del primer cuadro.

La Comisión determinaría las condiciones en las que se podría ejercer el comercio en la vía pública, las fechas, y los lugares. Debería además cumplirse ciertas condiciones como la normativa para el uso de combustible y energía eléctrica, no permitir el uso de aparatos

---

<sup>24</sup> Publicado el 13 de febrero de 2003 en la Gaceta Oficial del DF.

<sup>25</sup> Acuerdo por el que se crea la comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal.

<sup>26</sup> Ibid, punto sexto.

<sup>27</sup> El Centro Histórico ocupa un área de 9 kms<sup>2</sup> dividido en dos perímetros: A y B; el perímetro A delimita la mayor concentración de edificios catalogados y espacios públicos de valor patrimonial; el perímetro B es la envolvente en donde la densidad de edificios catalogados es menor y estos además se encuentran dispersos.

de sonido, respetar las fachadas de edificios, permitir solamente la venta de mercancía lícita y giros autorizados por el Código Financiero, cumplimiento de un horario de carga y descarga, limpieza de la zona y definición de áreas libres alrededor de edificios públicos.

Sin embargo, desde su inicio este programa tuvo problemas, por ejemplo, al intentar desalojar a los 20,000 ambulantes que se habían establecido por la temporada decembrina.

Las acciones en el marco de este acuerdo están orientadas por la idea del diálogo y la concertación de las autoridades con los ambulantes, de forma que los vendedores participen voluntariamente en el programa y se eviten los enfrentamientos. El diálogo con las organizaciones de comerciantes del Centro Histórico para generar una autorregulación de los ambulantes correspondió a una primera etapa, aunque se busca que el diálogo sea permanente.

En la segunda etapa se contemplan:

- Retiro inmediato en las áreas remodeladas y las zonas estratégicas.
- Aplicación y supervisión por la autoridad administrativa del ordenamiento de comerciantes en la zona considerada para el ejercicio comercial temporal del Centro Histórico.
- Recuperación de las zonas rehabilitadas y estratégicas, como resultado de los permisos temporales de operación.
- Se tiene contemplado también la reubicación de los ambulantes tanto en plazas comerciales como la ocupación temporal de espacios alternativos en la vía pública.<sup>28</sup>

Por su parte, el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*<sup>29</sup>, señala distintas acciones, principalmente de carácter económico, para atender el problema de la informalidad. Se contempla el apoyo a micro y pequeñas empresas, la promoción del turismo y “el paulatino ordenamiento y formalización del comercio en la vía pública, en los

---

<sup>28</sup> Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública. Programas. Centro Histórico. Página electrónica.

<sup>29</sup> Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de diciembre de 2001.

límites permitidos por la evolución de la economía y los ingresos en el ámbito local, metropolitano y nacional.”<sup>30</sup>

**Cuadro 17.**

| <b>Principales programas y acciones para ordenar el comercio en la vía pública</b>  |            |   |
|---|------------|---|
| <b>Leyes, programas y bandos</b>  | <b>Año</b> | <b>Disposiciones relevantes</b>   |
| Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del Programa de mejoramiento del comercio popular. | 1993       | Prohíbe el comercio en la vía pública salvo en períodos de festividades tradicionales.  |
| Programa de mejoramiento del comercio popular.  | 1993       | Prohíbe el comercio ambulante. Fomenta la construcción de plazas comerciales para reubicar a los ambulantes.  |
| Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública.  | 1998       | Busca mejorar el entorno urbano y la convivencia social. Comprende la elaboración de padrones delegacionales de los comerciantes en la vía pública, emisión de permisos de operación y cobro de cuotas por el uso de la vía pública.  |
| Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc. Programa Sectorial de Comercio.  | 2000       | Construcción de plazas comerciales y habilitación de edificios y espacios públicos como plazas comerciales.   |
| Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006   | 2001       | Se contempla "el paulatino ordenamiento y formalización del comercio en la vía pública, en los límites permitidos por la evolución de la economía y los ingresos en el ámbito local, metropolitano y nacional.  |
| Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México.   | 2003       | Regularización de la venta en la vía pública. Control de las autorizaciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública para ejercer el comercio en el Centro Histórico del Distrito Federal. Regulación de las condiciones de operación de los vendedores en la vía pública. |
| Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal  | 2004       | Regula la conducta de los ciudadanos en lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito. Impone sanciones a las infracciones a la ley. Entre las infracciones se encuentra la venta de productos o prestación de servicios en la vía pública sin previa autorización.   |

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno del Distrito Federal.

La *Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, al regular la conducta de los ciudadanos en los lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito, tiene también incidencia en la actividad del comercio en la calle. En el artículo 25 señala que es una infracción contra la seguridad ciudadana usar las áreas y vías públicas sin la autorización correspondiente. Asimismo, el artículo 26 establecen quince infracciones contra el entorno urbano, entre las que se encuentran: colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, así como colocar transitoriamente o fijar

<sup>30</sup> Idem

elementos destinados a la venta de productos o prestación de servicios, ambas acciones sin autorización previa. Estas dos infracciones se sancionan con una multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas.<sup>31</sup>

Sin embargo, en el Distrito Federal no existe una ley que regule la actividad de comercio en la vía pública, que involucra el uso y destino de los bienes de dominio público de uso común, el uso del suelo, el tipo de actividades permitidas, las condiciones en las que pueden operar, así como las acciones en caso de que no se cumpla lo estipulado en la ley.

En particular, el Gobierno del Distrito Federal ha hecho señalamientos respecto a sus limitantes para ordenar y regular el comercio en la vía pública. Ha señalado la competencia federal en asuntos como la vigilancia de las fronteras para impedir la entrada ilegal de mercancías, que posteriormente se venden en muchos puestos ambulantes.<sup>32</sup>

Recientemente, Rocío González, directora general del Programa de Reordenamiento en la Vía Pública, señaló que es necesaria la cooperación de los jefes delegaciones en la elaboración, actualización y control de los padrones, así como la necesidad de que la Asamblea Legislativa legisle para regular esta actividad.

Afirmó que, ante el fracaso de la reubicación en las plazas comerciales, debido a la poca cooperación de los ambulantes, quienes prefieren estar en la calle y rentar los espacios asignados, ya no se contribuirán más plazas, sino que únicamente se terminarán las que ya están en proceso.<sup>33</sup>

Por su parte, el subdirector de Gobierno de la delegación Gustavo A. Madero, una de las delegaciones con mayor número de ambulantes, señaló que “la falta de personal y material para trabajar dificulta la vigilancia de los lugares a los que vuelven los comerciantes de vía pública”.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> *Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, Publicada en al Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo de 2004.

<sup>32</sup> *La Jornada*, *Insta López Obrador a impedir el paso de contrabando por las fronteras*, 5 de enero de 2003. En el artículo se hace referencia en especial a las industrias textil y juguetera.

<sup>33</sup> El Universal online, *Pide GDF apoyo para combatir el problema*, 3 de junio de 2005.

<sup>34</sup> El Universal online, *Llegan cada día a la GAM tres ambulantes*, 3 de junio de 2005.

Sin embargo, ha habido casos exitosos de recuperación del centro histórico en distintos municipios del país, como son los casos de Querétaro y Morelia, en los que los comerciantes fueron reubicados.

Es importante señalar que diversos municipios del país cuentan con leyes y reglamentos relativos al comercio en la vía pública.



Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

EL CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE  
OPINIÓN PÚBLICA, AGRADECE LA ATENCIÓN  
PRESTADA AL DOCUMENTO Y LO INVITA A  
VISITARNOS EN NUESTRA DIRECCIÓN  
ELECTRÓNICA <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>