

Marty Chen

*Asesora sénior y co-fundadora, WIEGO Network¹
Profesora de Políticas Públicas, Universidad de Harvard*

I. Introducción

Cerca de la mitad (y, en el Sur Global, más de la mitad) de los trabajadores de las zonas urbanas de todo el mundo están empleados en el sector informal de la economía. Todos los indicios sugieren un aumento del empleo informal, que se relaciona de distintas formas con la denominada «economía por encargo» (*gig economy*), la transformación de empleos formales en informales, el desplazamiento de trabajadores a causa de la automatización y la robótica o los problemas persistentes del desempleo y el subempleo. La mayor parte de los trabajadores urbanos en el sector no estructurado, en particular, la mayoría cuentapropista, sigue siendo pobre. Ello se debe, en gran medida, a que las políticas y prácticas excluyentes de las ciudades les dificultan salir de la pobreza. Para que las ciudades sean más equitativas y reduzcan la pobreza, deberán ser más inclusivas respecto a los trabajadores en el sector informal, y proteger y mejorar sus medios de subsistencia. Ello requiere *reducir las políticas y prácticas negativas de las ciudades respecto a los trabajadores urbanos en el sector no estructurado de la economía* (que se basan en la estigmatización, y cuyas consecuencias son la imposición de sanciones e incluso la imputación de cargos penales) y *aumentar las políticas y prácticas positivas respecto a los trabajadores urbanos en el sector no estructurado* (que se basan en su reconocimiento jurídico y materializan en el acceso a los servicios públicos, al espacio público y a la adjudicación de contratos públicos, además de representación en la elaboración participativa de las políticas de ámbito local y en los procedimientos de formulación de normativas). Afortunadamente, cada vez más ciudades en todo el mundo están introduciendo esperanzadoras políticas y programas de apoyo a los trabajadores urbanos en la economía informal, resultado, en gran medida, de la reivindicación conjunta por parte de las organizaciones de trabajadores del sector informal y de sus aliados en la sociedad civil, el ámbito académico, juristas profesionales, los organismos de desarrollo y las administraciones públicas.

Este *paper* comienza con una panorámica general de la magnitud y composición de la población activa urbana en la economía informal, donde

Cada vez más ciudades en todo el mundo están introduciendo esperanzadoras políticas y programas de apoyo a los trabajadores urbanos en la economía informal

1. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) [Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando] es una red de ámbito mundial de acción-investigación-reivindicación cuyo propósito es mejorar la situación de los trabajadores pobres, y en particular el de las mujeres, que trabajan en el sector informal de la economía, a través de una organización más sólida y mayor representación, mejores estadísticas e investigación, y políticas, leyes y normativas adecuadas y justas: véase www.wiego.org.

El 61% del total de trabajadores en todo el mundo (dos mil millones), y el 44% del total de trabajadores de las zonas urbanas en todo el mundo están empleados en el sector informal

se muestran las primeras estimaciones de ámbito mundial del empleo informal. En su segundo y principal apartado se describen la perspectiva, las políticas y las prácticas de las ciudades de carácter excluyente o inclusivo respecto a los trabajadores urbanos en el sector informal. A fin de ilustrar el impacto de las aproximaciones negativas de las ciudades excluyentes, por un lado, y del enfoque prometedor de las ciudades más inclusivas, por otro, este apartado presenta a tres grupos de trabajadores urbanos del sector informal, en su mayor parte trabajadores por cuenta propia -trabajadores a domicilio, vendedores ambulantes y recicladores de residuos- y sus organizaciones. El *paper* concluye con una serie de reflexiones sobre la visión y las condiciones propicias para el progreso de las ciudades inclusivas.

II. Población activa urbana en el sector informal

Según la definición oficial internacional de empleo informal, trabajadores en el sector informal son aquellos que no obtienen protección social a través de su trabajo, incluidos tanto los *trabajadores informales por cuenta propia* sin empleador que contribuya a su seguro de pensión o de enfermedad, como los *trabajadores asalariados informales* cuyos empleadores no contribuyen a su seguro de pensión o de enfermedad (OIT, 2003).

¿Cuántos trabajadores están empleados en el sector informal?

En mayo de 2018, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó las primeras estimaciones mundiales de empleo informal basadas en datos oficiales de la población activa de 118 países, recurriendo a criterios armonizados transfronterizos (OIT, 2018). Dichas estimaciones muestran que el 61% del total de trabajadores en todo el mundo (dos mil millones), y el 44% del total de trabajadores de las zonas urbanas en todo el mundo están empleados en el sector informal (véase la tabla 1). Los porcentajes son muy superiores en los países en desarrollo, donde el 90% del total de trabajadores y el 79% de los trabajadores de las zonas urbanas están empleados en el sector informal; y también ligeramente mayores en los países emergentes, donde el 67% del total de trabajadores y algo más de la mitad de los trabajadores de las zonas urbanas están en el sector informal. Incluso en los países desarrollados, donde los porcentajes son muy inferiores, cerca de uno de cada cinco trabajadores de las zonas urbanas están empleados en el sector informal.

Tabla 1. Primeras estimaciones mundiales del empleo informal (como porcentaje del total, empleo rural y urbano)

Países por nivel de ingresos*	Total	Rural	Urbano
Mundo	61	80	44
En desarrollo	90**	90	79
Emergentes	67	83	51
Desarrollados	18	22	17

Fuente: OIT, 2018.

*2018 Definiciones del Banco Mundial basadas en los niveles de renta bruta per cápita nacionales.

**Las estimaciones rurales y urbanas se calculan sobre la base de un conjunto menos numeroso de países que el del total de las estimaciones de empleo.

¿Quiénes son los trabajadores informales?

Además de numerosa, la población activa en el sector informal es también heterogénea. En las ciudades de todo el mundo, aunque en particular en el Sur Global, la población activa en el sector informal comprende a quienes trabajan en la calle o en espacios abiertos, a quienes trabajan en su propio domicilio o en domicilios ajenos, y a los trabajadores del sector informal en los considerados lugares de trabajo «estándar», como oficinas y fábricas, hoteles y restaurantes, hospitales e instituciones escolares (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Trabajadores informales urbanos por lugar de trabajo

En calles o espacios al aire libre

- vendedores ambulantes
- recolectores / recicladores de residuos
- peluqueros y esteticistas al aire libre
- limpiabotas
- trabajadores de la construcción
- trabajadores del transporte

En el propio domicilio

- confección textil
- tejedores
- zapateros
- artesanos
- mecánicos/reparadores

En domicilio ajeno

- trabajadores domésticos
- jardineros/paisajistas
- guardias/vigilantes
- chóferes

En hoteles y restaurantes

- limpieza/conserjes
- friegaplatos

En hospitales y centros de enseñanza

- celadores
- auxiliares de enfermería
- limpieza/conserjes
- personal de cocina

En talleres y fábricas

- recicladores de chatarra
- zapateros
- tejedores
- confección textil
- y muchos otros productos

Fuente: elaboración propia de la autora.

Desde otra perspectiva, cabe observar que hay trabajadores urbanos del sector informal en la mayoría de las ramas de actividad. Por ejemplo, en La India, donde suponen el 80% de la población activa urbana, están en sectores como la construcción, manufactura, comercio y en diversos servicios no comerciales, entre ellos, el transporte, los servicios domésticos y el reciclaje de residuos (véase el cuadro 2).

Se da una coincidencia significativa entre estar empleado en el sector informal y ser pobre

Cuadro 2. Población activa urbana en el sector informal en La India por rama de actividad (2011/12)

Construcción (12%)
Manufactura (27%), donde la mitad es <i>Producción en el propio domicilio (14%)</i>
Comercio (27%) del que cerca de una quinta parte es <i>Venta ambulante (5%)</i>
Servicios no comerciales (33%), del que cerca de una tercera parte es Transporte (9%)
Trabajo doméstico (6%)
<i>Reciclado de residuos (1%)</i>
Otros servicios (17%)

Notas: Los porcentajes representan la parte de estos grupos en el empleo informal urbano en La India en 2011-12 (Chen y Raveendran, 2014: tabla 6). Los grupos que figuran en cursiva indican que representan grupos numerosos de trabajadores urbanos en el sector informal mayoritariamente por cuenta propia cuyos medios de vida resultan directamente afectados por las políticas y prácticas de ciudades.

¿Por qué nos centramos en los trabajadores del sector informal?

Si bien no todos los trabajadores del sector informal provienen de hogares pobres, ni todos los que están en el sector formal son de hogares no desfavorecidos, sí que se da una coincidencia significativa entre estar empleado en el sector informal y ser pobre. Mayores porcentajes de trabajadores del sector informal que del formal son de hogares desfavorecidos de países en desarrollo, emergentes y desarrollados (OIT, 2018). Dentro de la población activa del sector informal, únicamente los empleadores perciben ingresos medios por encima del salario mínimo nacional o el umbral de pobreza; el resto, de media, vive por debajo de estos umbrales (Chen *et al.*, 2005). Es más, un porcentaje más alto de trabajadores de hogares pobres que de hogares no desfavorecidos se halla en la economía informal en todos los grupos de ingresos del país. En las economías en desarrollo y emergentes, entre algo más de la mitad y cerca del 100% de los trabajadores de hogares pobres están en el sector informal, mientras que menos de la mitad de los trabajadores de hogares no pobres están en el sector informal (OIT, 2018).

III. Las ciudades y los trabajadores en el sector informal: ¿excluyentes o inclusivas?

En 2015, la comunidad internacional renovó su compromiso con «un mundo más pacífico, próspero y justo» con la adopción de la Agenda de Desarrollo Sostenible (conocida como la Agenda 2030) que incluye dos nuevos objetivos independientes de crucial importancia para los trabajadores pobres en la economía informal: el objetivo 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos); y el objetivo 11 (lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles). También en ese mismo año 2015, el tripartito de la Organización Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación 204 de la OIT, sobre la transición de la economía informal a la economía formal (2015) que, entre otras disposiciones, reconoce que la mayoría de los trabajadores empleados en el sector informal provienen de hogares pobres y tratan de ganarse la vida luchando contra grandes obstáculos y, por tanto, necesitan protección y

promoción a cambio de regulación y tributación; y que el uso regulado del espacio público es esencial para la subsistencia de los trabajadores informales, en particular en las ciudades. Como reafirmación de estos compromisos mundiales, la Nueva Agenda Urbana aprobada en la III Conferencia de las Partes de la ONU sobre asentamientos humanos y el desarrollo sostenible de las ciudades (Cumbre Hábitat-3 de Quito, Ecuador), incluyó la siguiente disposición:

Nos comprometemos a reconocer la contribución de los pobres que trabajan en el sector no estructurado de la economía, particularmente las mujeres, incluidos los trabajadores no remunerados, domésticos y migrantes, a las economías urbanas, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales. Deberían mejorarse sus medios de vida, sus condiciones de trabajo y la seguridad de sus ingresos, su protección jurídica y social y su acceso a conocimientos, bienes y otros servicios de apoyo, y deberían contar con mayor voz y representación. Se acometerá una transición progresiva de los trabajadores y las unidades económicas a la economía formal mediante la adopción de un enfoque equilibrado en el que se combinen incentivos y medidas de cumplimiento y se promuevan la preservación y el mejoramiento de los medios de vida [...] (Hábitat III, NUA, 2016: párrafo 59).

La mayoría de las ciudades de todo el mundo o miran a otro lado, o son abiertamente hostiles hacia los trabajadores urbanos del sector informal y sus actividades de subsistencia

Las ciudades excluyentes discriminan a los trabajadores informales

Si los gobiernos municipales pretenden cumplir y ejecutar estos compromisos mundiales, deberán reconocer e incluir a los trabajadores del sector no estructurado, en particular, a los trabajadores pobres, en sus planes municipales y en el desarrollo económico local. Sin embargo, hasta el momento, la mayoría de las ciudades de todo el mundo o miran a otro lado, o son abiertamente hostiles hacia los trabajadores urbanos del sector informal y sus actividades de subsistencia. Los gobiernos municipales excluyentes suelen asumir los mensajes negativos dominantes en relación con los trabajadores urbanos informales, por ejemplo, que no se registran, eluden el pago de impuestos; que no son productivos y que suponen un lastre para la economía; y, en el caso de las ciudades, se los relaciona con los atascos de tráfico, con la delincuencia, o con condiciones insalubres o antiestéticas. Teniendo en cuenta estos estereotipos, la mayoría de las ciudades no permiten a los trabajadores informales usar el *espacio público* en sus actividades de subsistencia, no amplían *los servicios públicos* (infraestructuras básicas y transporte) a los trabajadores informales en sus domicilios (que, muchas veces, se hallan en asentamientos informales) o sus lugares de trabajo, ni permiten a los trabajadores informales ni a sus organizaciones participar en los procesos de *contratación pública*. Además, la mayoría de los gobiernos municipales no integran a los trabajadores informales ni a sus medios de vida en sus planes de vivienda, mercados o desarrollo económico local.

Consideremos el modo en que las elecciones tecnológicas que hacen las ciudades a la hora de diseñar sus sistemas de energía, transporte y gestión de residuos repercuten sobre los trabajadores a domicilio, los vendedores ambulantes y los recicladores de residuos, si no tienen en cuenta sus actividades de subsistencia en el diseño de los sistemas. En 2015–16, la red WIEGO Network llevó a cabo un estudio junto con investigadores locales sobre el uso y la repercusión de la tecnología

Reivindican liberarse del acoso de las autoridades locales, acceso regulado al espacio público para poder desarrollar sus medios de vida, servicios públicos (infraestructura básica y transporte) en sus lugares de trabajo, y la posibilidad de acceder a los procesos de adjudicación de contratos públicos

para los trabajadores a domicilio, vendedores ambulantes y recicladores de residuos en tres ciudades: Ahmedabad, en La India; Durban, en Sudáfrica; y Lima, en Perú (Alfers *et al.*, 2016).² Según el estudio, las decisiones relativas a las elecciones tecnológicas de las ciudades a la hora de diseñar sus sistemas de energía, transporte y gestión de residuos, han tenido un efecto directo y, en muchos casos, negativo, sobre estos tres grupos de trabajadores informales y sus actividades de subsistencia, que se resumen en el cuadro 3.

Cuadro 3. Repercusión del diseño de los sistemas municipales sobre los tres grupos de trabajadores urbanos del sector informal

	Energía	Transporte	Residuos
Trabajadores A Domicilio	Máxima repercusión: la mayoría de los trabajadores a domicilio trabajan en asentamientos informales de acceso limitado, suministro irregular y elevados costes de electricidad	Repercusión importante: altos costes de transporte, en particular para los trabajadores a domicilio reubicados en la periferia de las ciudades	Escasa repercusión: muchos trabajadores a domicilio trabajan en asentamientos informales con deficientes (o inexistentes) sistemas de recogida de residuos y saneamiento
Vendedores Ambulantes	Repercusión importante: pocos vendedores tienen acceso a electricidad	Máxima repercusión: se prohíbe a los vendedores transportar mercancías en transporte público	Repercusión importante: los vendedores deben limpiar y retirar los residuos de sus mercados naturales y construidos si las ciudades no prestan el servicio de recogida de residuos y saneamiento
Recolección De Residuos		Repercusión importante: se prohíbe a los recolectores transportar residuos en transporte público	Máxima repercusión: las ciudades no admiten a los recolectores en los procesos de adjudicación de contratos públicos y les deniegan el acceso o competir por los residuos

Fuente: Alfers *et al.*, 2016.

Ciudades inclusivas: reconocer y proteger a los trabajadores del sector informal

- Otra de las conclusiones del estudio es que las tecnologías que emplean actualmente (y las desearían emplear) estos grupos de trabajadores son muy básicas, en parte, debido a los costes de adquisición y mantenimiento de las tecnologías mejoradas; aunque también debido al temor de que las autoridades locales les roben o confiscuen esas tecnologías mejoradas. Además, según el estudio, la mayoría de los trabajadores no poseen teléfono inteligente, pero usan *WhatsApp* en teléfonos sencillos, y que son pocos los que disponen de acceso a internet.

¿Qué es lo que reivindican los trabajadores urbanos del sector informal a las ciudades para ser más inclusivas? Reivindican liberarse del acoso de las autoridades locales, acceso regulado al espacio público para poder desarrollar sus medios de vida, servicios públicos (infraestructura básica y transporte) en sus lugares de trabajo, y la posibilidad de acceder a los procesos de adjudicación de contratos públicos. Más concretamente, los vendedores ambulantes desean poder disponer de un emplazamiento seguro para sus puestos de venta, en espacios públicos céntricos, y no ser sometidos a acoso, o a la confiscación de la mercancía, o a que los expulsen de estos emplazamientos; los trabajadores a domicilio desean servicios de infraestructura básica que conecten sus domicilios y lugares de trabajo; mientras que los recolectores de residuos desean un acceso regulado a los residuos, a las rutas de recogida y a los lugares donde se

almacenan, separan y almacenan los residuos, además de la posibilidad de acceder a los procesos de adjudicación de los contratos públicos de gestión de residuos sólidos. Los tres grupos piden transporte público accesible y asequible entre sus domicilios, sus lugares de trabajo y sus mercados. Pero su principal reivindicación es que se reconozca legalmente su trabajo y su contribución a la economía, la sociedad y el medio ambiente (véase el cuadro 4). Además, reivindican que se los integre en los planes económicos y municipales, y en los procesos de planificación de ámbito local.

Cuadro 4. ¿Cuál es la aportación de los trabajadores urbanos informales?

Trabajadores de la construcción: construyen carreteras y edificios
Trabajadores a domicilio: producen bienes para los mercados nacionales y las cadenas de suministro mundiales
Vendedores ambulantes: venden mercancías a precios bajos en ubicaciones de interés
Trabajadores transportistas: prestan servicios de transporte
Recicladores de residuos: limpian las calles y recuperan artículos reciclables

Fuente: la propia autora.

Se está desarrollando un movimiento a nivel mundial de trabajadores a domicilio, vendedores ambulantes y recolectores de residuos, así como de trabajadores domésticos, que cuenta con el respaldo de la red WIEGO Network, la asociación *Self-employed Women's Association* (SEWA) [Asociación de Trabajadoras por Cuenta Propia] en La India, y de otras organizaciones. Tiene filiales en 90 países, y alrededor de 5 millones de miembros en total. Hay cuatro redes regionales de trabajadores a domicilio en las zonas del Sur de Asia, el Sureste de Asia, Europa del Este y América Latina, con 82 filiales nacionales y locales (la mayoría de ellas, bajo la denominación HomeNets) en 29 países, y está previsto formar una red regional africana y una red internacional de trabajadores a domicilio. StreetNet International es una federación internacional de 54 organizaciones de vendedores en 49 países. Existen una alianza global, una red regional (en América Latina) y diversas redes nacionales de recolectores de residuos, con filiales en 32 países. Todas estas redes y sus filiales nacionales o locales participan en actividades de reivindicación y de negociación colectiva con las administraciones públicas, los empleadores y con otros actores dominantes en función del sector y del contexto. A continuación se expone un resumen sucinto de las reivindicaciones y negociación de cada sector de trabajadores, con uno o dos ejemplos de resultados positivos en cada sector.

Las redes HomeNets regionales y nacionales y sus filiales locales participan en las reivindicaciones y negociaciones colectivas en curso con los gobiernos municipales por la seguridad de tenencia en sus domicilios (ya sea *de iure*, o *de facto*), que son, al mismo tiempo, sus lugares de trabajo; por servicios de infraestructura básicos para sus hogares (trabajo desde el propio hogar); por disponer de servicios de transporte entre sus domicilios y sus proveedores o sus compradores; y por una zonificación de uso combinado que permita a sus miembros producir bienes y servicios desde sus propios hogares. Por ejemplo, HomeNet Thailand ha negociado y obtenido de la administración Metropolitana de Bangkok servicios de autobús para los trabajadores a domicilio reubicados en la periferia de esta ciudad, además de un puente para peatones que cruza una de las autopistas principales que separa a una parte de los trabajadores a domicilio reubicados del núcleo urbano.

Su principal reivindicación es que se reconozca legalmente su trabajo y su contribución a la economía, la sociedad y el medio ambiente

La ley Street Vendors Act [ley de vendedores ambulantes] de 2014 reconoce la contribución de estos trabajadores, y dispone la creación de Comités de Vendedores Municipales [Town Vending Committees], formados por representantes del gobierno local, organizaciones de vendedores ambulantes y la sociedad en general, en los subdistritos de todas las ciudades de La India

Las filiales nacionales y locales de StreetNet International participan en las reivindicaciones y negociaciones colectivas en curso con los gobiernos municipales contra el acoso, los sobornos, las confiscaciones y los desalojos por parte de las autoridades locales, y para obtener unos puestos de venta seguros; la protección de los «mercados naturales» en los que se han estado congregado los vendedores ambulantes durante años (si no durante generaciones); por servicios de infraestructura básicos en sus lugares de venta; y servicios de transporte público entre sus domicilios, los mercados mayoristas y los lugares de venta. En La India, la asociación *Self-employed Women's Association* (SEWA) [Asociación de Trabajadoras por Cuenta Propia], la *National Association of Street Vendors of India* (NASVI) [Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de La India] y otras organizaciones, han propugnado con éxito una política nacional y más tarde una ley de ámbito nacional en apoyo de los vendedores ambulantes. La ley Street Vendors Act [ley de vendedores ambulantes] de 2014 reconoce la contribución de estos trabajadores, y dispone la creación de Comités de Vendedores Municipales [Town Vending Committees], formados por representantes del gobierno local, organizaciones de vendedores ambulantes y la sociedad en general, en los subdistritos de todas las ciudades de La India. En Durban, Sudáfrica, una organización no gubernamental local, *Asiye eTafuleni* (traducido de lengua zulú, «un asiento en la mesa»), fundada por dos antiguos empleados municipales, ofrece apoyo en el diseño, servicios jurídicos y otros servicios a 8.000 vendedores ambulantes en mercados en el recinto de Warwick Junction, entre el distrito comercial central y el nodo de transporte del núcleo urbano de esta ciudad. A instancias de *Asiye eTafuleni* y de otras organizaciones locales de vendedores ambulantes, el Centro de Recursos Jurídicos local interpuso tres procedimientos ante los tribunales contra el ayuntamiento, que acabaron prosperando: dos contra el plan municipal que preveía construir un centro comercial en mitad del mercado de Warwick Junction (uno de ellos, fundamentado en motivos de procedimiento, y el otro, en motivos de conservación histórica); y un tercero en el que se impugnaban las confiscaciones de las mercancías de los vendedores ambulantes por parte de las autoridades locales.

Las redes regionales y nacionales de recolectores de residuos y sus filiales locales participan en las actividades en curso de promoción de políticas y de negociación colectiva contra los casos de acoso, competencia por y confiscación de residuos por parte de las autoridades locales, y por el acceso a los residuos, a espacios o lugares donde almacenar, clasificar, empaquetar y procesar los residuos recuperados; y por la licitación de los contratos municipales de adjudicación de servicios de recogida, clasificación y transporte de los residuos. En Colombia, durante casi tres décadas, la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) ha promovido una campaña de ámbito municipal y nacional a favor del reconocimiento y el apoyo de los recolectores de residuos por sus servicios de recolección y reciclado de residuos. El Tribunal Constitucional de Colombia ha fallado en diversas ocasiones a su favor, en la más reciente, en diciembre de 2011, el alto tribunal dictaminó que a las organizaciones de recicladores de residuos les correspondía el derecho a participar en los procesos de licitación de los contratos de gestión de residuos sólidos. El entonces alcalde de Bogotá hizo cumplir esta resolución y creó una autoridad pública

para la gestión de los residuos. ARB se basó en el análisis técnico de los costes oportunos de la gestión de residuos y en el estudio de las condiciones y las tendencias del sector, y en los debates en curso con la alcaldía y las autoridades municipales relativos a las normativas municipales para presentar una oferta, que prosperó, para la adjudicación de un contrato de gestión de residuos sólidos en 2012. Los recicladores de residuos de Bogotá empezaron a percibir una remuneración por sus servicios a principios de 2013. En 2014, el gobierno nacional decretó que el Modelo Inclusivo de Reciclaje iniciado en Bogotá en 2013 debía reproducirse en el resto del país. A partir de esta resolución, 16 ciudades en Colombia han comenzado a pagar a los recicladores de residuos por sus servicios.³

Un ejemplo reciente de ciudad inclusiva lo encontramos en el Norte Global, en concreto, en la ciudad estadounidense de Los Ángeles. La venta ambulante supone un gran negocio en Los Ángeles: unos 500.000 vendedores generan ingresos de más de 500 millones de dólares al año (Mesa Económica sobre Economía Los Angeles, citado en Molina, 2018). Tres cuartas partes de los vendedores ofrecen mercaderías (p. ej., ropa y accesorios para teléfonos móviles) mientras que la otra cuarta parte vende comida de todo tipo (*ibid.*). Sin embargo, hasta principios de 2017, a los vendedores ambulantes se les imputaban habitualmente faltas penales y, a menudo, con condena. En febrero de 2017, tras una década de lucha y de debates con los vendedores ambulantes, el Ayuntamiento de Los Ángeles decidió despenalizar la venta ambulante, en gran medida, en respuesta a la postura de la administración Trump respecto a la inmigración ilegal, que sitúa a muchos vendedores ambulantes inmigrantes en riesgo de deportación. Desde que se implantase esta medida, se sanciona a los vendedores a los días con multas de entre 50 y 1.000 dólares, pero sin imponérseles cargos penales. Dieciocho meses después, el 28 de noviembre de 2018, el Ayuntamiento de Los Ángeles votó por unanimidad la aprobación de una ordenanza que legaliza la venta ambulante. José Huizar, concejal activista que contribuyó a dirigir el proceso de legalización, se refirió a este asunto en *LA Weekly* en dos ocasiones distintas:

Debemos reconocer que la venta ambulante forma ya parte de la cultura de Los Ángeles y, para miles de familias, en su mayor parte inmigrantes, supone su única fuente de ingresos.

A día de hoy, con el trasfondo de la presidencia de Trump, y presumiendo que va a perseguir a los inmigrantes, existe una energía renovada de avanzar y despenalizar la venta [ambulante] en primer lugar, y de adoptar un marco legal en segundo. (Portnoy, 2017:1).

Entretanto, en septiembre de 2018, el Gobernador de California, Jerry Brown, introdujo una ley de ámbito estatal, la ley *Safe Sidewalk Vending Act* [de Venta Ambulante Segura], que prohíbe las multas penales por venta callejera, y exhorta a las ciudades a establecer programas de concesión de licencias a los vendedores (Molina, 2018). Aún está por ver si otras ciudades del Estado de California seguirán el ejemplo de la ciudad de Los Ángeles, y el mandato de la ley estatal, o si otras ciudades y estados de la Unión (o de otros lugares) seguirán los ejemplos de Los Ángeles y California.

El Ayuntamiento de Los Ángeles decidió despenalizar la venta ambulante, en gran medida, en respuesta a la postura de la administración Trump respecto a la inmigración ilegal, que sitúa a muchos vendedores ambulantes inmigrantes en riesgo de deportación

3. Puede ampliarse información acerca de estos logros o de las campañas e iniciativas de estas redes, y las respuestas positivas por parte de las autoridades municipales, en las siguientes publicaciones recientes de WIEGO que le encomendó el Instituto de Recursos Mundiales y la Alianza de Ciudades [Cities Alliance]: Chen y Beard, 2018; Chen *et al.*, 2018; y Skinner *et al.*, 2018.

IV . El progreso de las ciudades inclusivas

Estimular a más ciudades a que incluyan, en vez de excluir, a los trabajadores urbanos informales requiere una visión de verdadera ciudad inclusiva, y comprender las condiciones propicias para llevar a cabo dicha visión. Las redes cuyas campañas y logros se han expuesto en este *paper* han sido inspiradas por la *Self-employed Women's Association* (SEWA) [Asociación de Trabajadoras por Cuenta Propia], una organización sindical que incluye a 1,6 millones de mujeres trabajadores informales de La India que no solo moviliza a sus miembros en la defensa y negociación de sus derechos, sino que, además, les proporciona un paquete de servicios integrado. Ela Bhatt, fundadora de SEWA, y presidenta cofundadora de la red WIEGO Network, describe así la visión de ciudad inclusiva.

El reto consiste en convencer a los *policy makers* [decisores políticos] para que promuevan y fomenten *economías híbridas* en las que puedan coexistir microempresas y pequeñas, medianas grandes empresas, que los vendedores ambulantes puedan coexistir con quioscos, establecimientos minoristas y grandes superficies. Del mismo modo que los *policy makers* [decisores políticos] fomentan la biodiversidad, deberían amparar también la *diversidad económica*; y, además, tratar de establecer un *terreno de juego uniforme* donde todos los tipos y tamaños de empresas y todas las categorías de trabajadores puedan competir en igualdad de condiciones.⁴

Todos estos ejemplos alentadores de políticas y prácticas municipales más inclusivas aquí expuestos fueron el fruto de la negociación entre los representantes de los trabajadores informales, las autoridades municipales y otras partes interesadas esenciales. Cada una de las negociaciones fructíferas necesitó que se dieran estas aportaciones o condiciones propicias:

- **generación de conocimiento, análisis de políticas y documentación de buenas prácticas** – para ofrecer evidencia fehaciente en la reivindicación de una política en particular;
- **desarrollo de las capacidades de los representantes de los trabajadores informales** – para mejorar sus aptitudes de reivindicación y negociación colectiva;
- **procesos de elaboración inclusiva de políticas** – para que los representantes de los trabajadores informales participen junto con los gobiernos y otras partes interesadas.

De estas condiciones, la más importante es la citada en último lugar. Para que las reformas urbanas sean adecuadas y justas, los trabajadores pobres de la economía urbana informal deben sentarse también a la mesa de la negociación de las políticas de planificación urbana y de negociación de las normas. Hay dos lemas paralelos que usa el movimiento mundial de trabajadores informales y que son reflejo de esta visión futura y de la tercera de las condiciones: «ciudades de primera categoría para todos», y «nada para nosotros, sin nosotros» (*World Class Cities for All y Nothing for Us without Us*).

En conclusión, no deben subestimarse las políticas de cambio. Existen intereses contrapuestos muy reales, tanto económicos como políticos,

4. Comunicación personal.

por el control del espacio público, los servicios públicos y la contratación pública: los intereses de políticos y burócratas, de empresas, promotores inmobiliarios, ciertas elites, de los pobres de las zonas urbanas... Existen «políticas de control» desde el poder: los políticos, los gobiernos municipales y las autoridades locales favorecen a menudo a grupos de interés de las élites en detrimento de los trabajadores informales; y son ciertos grupos de la élite, y no las organizaciones de trabajadores informales, los que suelen estar representados en los procesos formales de gobernanza. En algunas ciudades se han producido significativas reacciones contra los logros obtenidos por las organizaciones de trabajadores informales.

Pero existe también una «política de supervivencia» desde abajo. Los trabajadores informales y sus organizaciones pueden recurrir a canales informales de influencia, buscar apoyos de todo aquel que tenga influencia y que escuche sus necesidades y demandas, o recurrir a los tribunales y al sistema judicial. La mejor forma de avanzar no es culpar a los trabajadores pobres urbanos del sector informal por su «política de supervivencia»; sino incluir a las organizaciones de trabajadores informales en los procesos formales y en las instituciones de gobierno y gestión municipal. Mientras siga excluyéndose a los trabajadores pobres urbanos de los beneficios de la urbanización al negársele el acceso al espacio y los servicios públicos, será difícil, si no imposible, reducir la pobreza y la desigualdad en las zonas urbanas.

Existen «políticas de control» desde el poder: los políticos, los gobiernos municipales y las autoridades locales favorecen a menudo a grupos de interés de las élites en detrimento de los trabajadores informales. Pero existe también una «política de supervivencia» desde abajo

Referencias bibliográficas

Chen, M., Alfery, L., Bali, N., Bird, M., Castellanos, T., Dobson, R., Hughes, K., Roeber, S. y Rogan, M. *Technology at the Base of the Pyramid: Insights from Ahmedabad (India), Durban (South Africa) and Lima (Peru)*. Cambridge, MA, Estados Unidos: WIEGO, 2016 (en línea) <http://www.wiego.org/publications/technology-base-pyramid-insights-ahmedabad-india-durban-south-africa-and-lima-peru>

Chen, M. y Beard, V. *Including the Excluded: Supporting Informal workers for more Equal and Productive Cities in the Global South*. Washington, DC, Estados Unidos: World Resources Institute, 2018 (en línea) <http://www.wiego.org/publications/including-excluded-supporting-informal-workers-more-equal-and-productive-cities-global>

Chen, M., Harvey, J., Wanjiku Kihato, C. y Skinner, C. *Inclusive Public Spaces for Informal Livelihoods: A Discussion Paper for Urban Planners and Policy Makers*. Bruselas, Bélgica y Manchester, Reino Unido: Cities Alliance y WIEGO, 2018.

Chen, M., y Raveendran, G. «Urban Employment in India: Recent Trends and Patterns». Working Paper (Statistics) #7 in WIEGO Publication Series, Cambridge, MA, Estados Unidos, 2014, actualizado desde 2011. (en línea) <http://www.wiego.org/publications/urban-employment-india-recent-trends-and-patterns>

Chen, M., Vanek, J., Lund, F., Heintz, J., Jhabvala, R., y Bonner, C. *The Progress of the World's Women 2005: Women, Work and Poverty*. 2005. Nueva York, NY, Estados Unidos: UNIFEM, 2005. (en línea)

<http://www.wiego.org/publications/progress-world%E2%80%99s-women-2005-women-work-and-poverty>

Habitat III. *Nueva Agenda Urbana*. Quito, Ecuador: Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), 2016. (en línea) <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>

OIT-Organización Internacional del Trabajo. *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. 3ª ed. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo, 2018 (en línea)
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf

OIT-Organización Internacional del Trabajo. «Guidelines Concerning a Statistical Definition of Informal employment / empleo no declarado» en *Informe de la 17.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo* (CIET, noviembre-diciembre de 2003). Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo, 2003 (en línea)
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_087587.pdf

Molina, A. «Street Vendors, a Fixture of City Life, Finally Legal in Los Angeles», *Next City*, 4 de diciembre de 2018.

Portnoy, S. «L.A.'s Street Vendors aren't Giving Up the Fight for Food Cart Legalization». *LA Weekly*, 25 de enero de 2017.

Skinner, C., Reed, S. y Harvey, J. *Supporting Informal Livelihoods in Public Space: A Policy Toolkit*. Bruselas, Bélgica y Manchester, Reino Unido: Cities Alliance y WIEGO, 2018.