

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



En búsqueda de la Tierra Prometida: (des) encuentros entre Estado y Sociedad en la implementación del proyecto de traslado de los comerciantes minoristas de La Parada (2012-2014).

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA

AUTORA

María Fernanda Rodríguez García

ASESOR

Levy Del Aguila Marchena

Setiembre, 2019

RESUMEN

La presente investigación analiza el proceso de negociación e intentos de implementación del Proyecto “Tierra Prometida” durante la gestión de la alcaldesa Susana Villarán en la Municipalidad Metropolitana de Lima. El proyecto planteaba la reubicación de cerca de 2 000 comerciantes ambulantes ubicados en las inmediaciones del Mercado Mayorista “La Parada” (en adelante, MM1) en La Victoria en el marco su reubicación, en el 2011, al nuevo Gran Mercado Mayorista de Lima en Santa Anita. El proyecto, sin embargo, no se llegó a concretar durante la gestión de Villarán y, actualmente, 5 años después, tampoco hay señales de que esto ocurra.

El estudio se enfoca en la relación entre los actores políticos y sociales involucrados en el proyecto durante los últimos tres años de la gestión de Villarán (2012-2014). Así, se busca responder en qué medida las dificultades en este proceso, en particular entre la MML y los comerciantes ambulantes, incidieron en la realización del proyecto. Para ello, se reconstruye la ruta del proyecto a partir de un enfoque de “rastreo de procesos” (Mahoney, 2007) tanto desde documentos públicos e internos de la gestión y noticias en los medios de comunicación como desde los actores involucrados en las distintas etapas del mismo, siendo claves los funcionarios municipales y regidores del Concejo Municipal durante la gestión y los representantes de los comerciantes minoristas. Los hallazgos dan luces a la relación que se establece entre el Estado y los comerciantes ambulantes en los proyectos de formalización del comercio ambulatorio en la ciudad.

“Toda ciudad queda posiblemente marcada por la forma en que ha sido construida. Toda población urbana queda marcada por la forma en que ha participado en la construcción de una ciudad”

(Degregori, Lynch y Blondet, 1986, p.20)



DEDICATORIA

Antes que nada, le dedico esta tesis a mi familia. A Carmen: mamá, compañera y docente. Ella es la razón por la que estudié en esta universidad donde terminé encontrando, finalmente (y tras muchas vueltas), la Sociología. A mi papá, lleno de consejos sobre la vida académica, y la vida en general. A Carlos, siempre compañero de debates y de juegos. A mi abuela Carmen, quien ha crecido en la Lima que describo en estas páginas y ha experimentado todos sus cambios. A mi hermana, la futura científica social, y a Helena, siempre pendiente de mis avances.



AGRADECIMIENTOS

Especiales gracias a mi asesor, por ser un gran profesor y amigo, y tenerme paciencia en mis cambios de tema, mini crisis existenciales, correcciones en fines de semana y, en general, por seguir todo el proceso emocional que conlleva realizar una tesis. En serio, muchas gracias, Levy. A mis queridos profesores que también aportaron al proceso: Pablo Vega-Centeno, Maritza Paredes, Viktor Bensús y Martin Benavides. A María Balarin, por leerme y siempre atinar con los comentarios correctos.

A mis amigos y amigas que me acompañaron en el (demasiado rápido) paso por la universidad, por escucharme hablar sobre esta tesis, darme valiosos comentarios y, sobretodo, darme ánimos. Jimena, Julián, Aurora, Lorena, Alejandra, Karla, Daniel, Maria Claudia, Mafer, Claudia, Isaías, Juancho, Sebas, Lola, Alonso y Fernando. A Sebastián Paredes. Y a la gente increíble que conocí en GRADE por recomendarme autores, rebotar ideas y ayudarme a aterrizar conceptos. A Mauricio, por acompañarme en el proceso de cerrarla.

A todos los entrevistados y entrevistadas para el presente estudio. Gracias por abrirme las puertas de sus casas y puestos, darme acceso a información y documentos valiosos y hacer el esfuerzo por recordar procesos de hace varios años, muchas veces difíciles. Gracias por la paciencia, no es fácil entender un entramado tan complejo como lo fue Tierra Prometida. Esta tesis es un modesto aporte para entender las dificultades por las que pasaron en ese proceso.

INDICE

INTRODUCCIÓN	i
ABREVIATURAS	x
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO	11
1. Informalidad y ciudades latinoamericanas en construcción	11
1.1. Los debates sobre el concepto de informalidad.....	12
1.2. Las ciudades latinoamericanas y la informalidad.....	14
2. Actores, estrategias y la transformación de la ciudad	17
2.1. Las políticas urbanas: Estado y transformación del espacio.....	18
2.1.1. Políticas urbanas y gobernanza de la ciudad	19
2.1.2. Cómo el Estado se aproxima a la transformación del espacio	21
2.2. Los comerciantes ambulantes: demandas, presión política y vínculos con el Estado.....	23
2.3. Las estrategias de los actores y los procesos de negociación.....	27
3. Las políticas de formalización del comercio ambulatorio: principales debates y relación Estado-comerciantes	30
CAPÍTULO 3: LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA	36
1. El enfoque metodológico	36
2. Muestreo y técnicas de recojo de información	38
3.1. La entrevista y la muestra de entrevistados	39
3.2. Las noticias en medios de comunicación	42
3.3. Los documentos oficiales e internos de la MML	44
3.4. Observación no participante	44
4. La cuestión ética	45
CAPÍTULO 4: CONTEXTO HISTÓRICO Y ANTECEDENTES	47
1. Lima y sus procesos de urbanización y migración desde mediados del siglo XX	47
2. El surgimiento del mercado La Parada y del comercio ambulatorio en la zona	52
3. Una breve historia del proyecto de reubicación de La Parada (1945- 2012)	57
4. La Municipalidad de Lima, comercio ambulatorio y modernización de la ciudad	61
4.1. El comercio ambulatorio en Lima Metropolitana y las políticas destinadas a su supervisión (1980 a 2011): Barrantes, Del Castillo, Belmont, Andrade y Castañeda.....	61
4.2. La gestión de Villarán: el proyecto de modernización de la ciudad y conflictos políticos.....	66
4.2.1. El Concejo Municipal, EMMSA y la Gerencia de Desarrollo Económico	67

4.2.2. El proceso de revocatoria.....	69
CAPÍTULO 5: LA RUTA DEL PROYECTO TIERRA PROMETIDA (2012-2015)	
.....	72
1. La promesa.....	72
2. La institucionalización de la promesa.....	76
3. La fragmentación de los comerciantes.....	79
4. La recta final.....	84
5. El proyecto en la actualidad.....	89
CAPÍTULO 6: ESTRATEGIAS Y PROCESOS DE NEGOCIACIÓN DE LOS	
ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROYECTO TIERRA PROMETIDA.....	91
1. Caracterización de los actores involucrados en el proyecto TP.....	93
1.1. La MML: la GDE, EMMSA y el Concejo Municipal.....	95
1.1.1. La Gerencia de Desarrollo Económico (GDE) y la Empresa	
Municipal de Mercados SA (EMMSA).....	95
1.1.2. Concejo Municipal.....	96
1.2. Los comerciantes minoristas.....	97
1.3. Los asesores de los comerciantes.....	98
1.4. La Municipalidad de Santa Anita.....	99
2. La relación entre la MML y los comerciantes minoristas de La	
Parada.....	99
2.1. Del conflicto a la cooperación: la inclusión del proyecto en la agenda	
municipal.....	100
2.2. De la cooperación al conflicto: la fragmentación de los comerciantes	
111	
2.2.1. Las discrepancias en torno al diseño de Tierra Prometida:	
nociones contrapuestas.....	111
2.2.2. Las estrategias ante las discrepancias: MML y comerciantes	
minoristas.....	118
2.3. El rol de los asesores de los comerciantes.....	128
3. La relación con la Municipalidad de Santa Anita.....	133
4. Otros actores clave: la Municipalidad de La Victoria, el Consorcio y	
los medios de comunicación.....	139
CONCLUSIONES.....	143
REFERENCIAS.....	152
1. Referencias bibliográficas.....	152
2. Noticias en los medios de comunicación.....	159
3. Informes y documentos internos.....	166

INTRODUCCIÓN

El 25 de octubre del año 2012, en uno de los episodios más violentos de las últimas décadas en Lima Metropolitana, se enfrenta uno de los grupos de comerciantes más importante del país contra la Policía Nacional del Perú, ante el intento de clausura del Mercado Mayorista 1 “La Parada” (en adelante, MM1). Este fue el resultado de años de desencuentros entre el Estado y las asociaciones de comerciantes de este mercado, así como de un proyecto de reubicación que fue difícil de concretar entre ambas partes y que demoró cerca de 48 años en concretarse¹.

Si bien el proyecto de reubicación del MM1 al Gran Mercado Mayorista de Lima (en adelante, GMML) en el distrito de Santa Anita atañía directamente a los comerciantes mayoristas, la reubicación también impactó indirectamente a los cerca de 2 000² comerciantes ambulantes en las inmediaciones del mercado quienes, desde su creación, se habían ubicado en las calles aledañas para comercializar “al por menor” los productos que compraban en grandes cantidades en el mercado mayorista. A través de los años, dichos comerciantes se constituyeron como parte del encadenamiento económico de La Parada, el cual traspasaba los muros del mercado mayorista, con una funcionalidad particular en el espacio urbano (Patch, 1972; Hattemer, 2012). A pesar de esto, dichos comerciantes no son inicialmente considerados en el proyecto de reubicación y, si bien abandonan la zona luego de los operativos policiales descritos, regresan luego de semanas a retomar su actividad en las calles adyacentes a lo que fue el mercado mayorista.

¹Las negociaciones para la reubicación del MM1 en La Victoria se inician en el año 1964, pero es recién en 1972 que se aprueba el proyecto de desplazamiento y la realización del Gran Mercado Mayorista de Lima en Santa Anita. Sin embargo, el proyecto no verá la luz hasta varias décadas después. En el 2012 (con la gestión de la alcaldesa Susana Villarán) el proceso de reubicación se hace efectivo (Hattemer, 2012).

²Este número no es exacto. Como se discutirá más adelante, existen discrepancias con respecto al número real de comerciantes ambulantes en la zona.

Con anterioridad, un sector de comerciantes minoristas ya había tenido intentos fallidos de reubicarse en un espacio más adecuado para realizar su actividad; sin embargo, estos proyectos no tuvieron éxito. Es con la reubicación del MM1, el cual consideraban perjudicaría sus negocios al alterar el encadenamiento económico de su actividad con aquella de los mayoristas, que los comerciantes minoristas ven la oportunidad para concretar sus planes de reubicación. Así, en el año 2012, luego de ocurrido el conflicto, la gestión municipal de Susana Villarán propuso la construcción de la llamada “Tierra Prometida” en Santa Anita a los comerciantes minoristas tras la presión de estos últimos para ser también reubicados.

Así, Tierra Prometida se constituye como un proyecto en el marco de la reubicación del MM1 La Parada, con el objetivo de ubicara los comerciantes minoristas a un terreno adyacente al nuevo mercado mayorista de Santa Anita. En este proyecto se albergaría a cerca de 2000 comerciantes minoristas en un área de más de 57 000 metros cuadrados, ubicados frente al GMLL. Así, en marzo de 2013, se declara de interés público y metropolitano la construcción y puesta en funcionamiento de dicho mercado minorista. Asimismo, se encarga su coordinación a la Gerencia de Desarrollo Económico (en adelante, GDE) de la Municipalidad de Lima a través del Acuerdo de Consejo N° 538 (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013). Sin embargo, el proyecto no pudo concretarse durante la gestión de Villarán, finalizada en el 2014 y, luego de pasados más de cinco años desde la aprobación del acta, aún no se realiza ningún trabajo de construcción ni tampoco hay señales de que esto vaya a ocurrir.

La presente investigación se centra en la problemática descrita: se busca analizar los procesos detrás del proyecto de Tierra Prometida con el objetivo de entender cómo se posiciona en agenda, se diseña y se intenta implementar el proyecto. Como describe Glave (2016, p. 9), en el análisis de las políticas y proyectos, se tiende a evaluar los *inputs* (las demandas de la población) y los *outputs* (el resultado de una política que buscó dar respuesta a una demanda específica). Sin embargo, continúa la autora, es también relevante entender lo

que autores como Meny y Thoenig (1992) categorizan como la “caja negra” (p. 236), la cual ocurre en el lapso en el que el problema entra a la agenda de gobierno y el momento en que se decide ejecutar una política para solucionarlo. En el caso a estudiar, cobra relevancia analizar dicho procesado el período particularmente convulso de la MML, en el que se involucran tanto los actores políticos (de las distintas instancias municipales) como los sujetos sociales a los que estas políticas buscan responder; así como el impacto que estos últimos tienen en el proceso de formulación de las políticas.

En ese sentido, el estudio parte de responder la siguiente pregunta: ¿Cómo la relación entre los actores políticos y sociales involucrados en el Proyecto Tierra Prometida, así como las estrategias que pusieron en práctica, incidieron en la realización del mismo durante la gestión municipal en Lima Metropolitana entre el 2012 y el 2014?

Para ello, se plantea responder las siguientes preguntas específicas:

- (i) ¿Cuál fue el contexto histórico y político en el que se desarrolla el proyecto de “Tierra Prometida” y que enmarca la dificultad de su ejecución?
- (ii) ¿Cómo se desarrolló el proceso de formulación e intentos de implementación del proyecto Tierra Prometida?
- (iii) ¿Cuáles fueron los actores involucrados en el desarrollo del proyecto de traslado del comercio ambulatorio minorista de La Parada y sus objetivos en relación al mismo?
- (iv) ¿Cuáles fueron las estrategias que pusieron en práctica los funcionarios públicos de la Municipalidad Metropolitana de Lima a cargo del proyecto, los comerciantes ambulantes de La Parada y los intermediarios políticos en relación al proyecto?

Se plantea como hipótesis que una de las principales razones por las que no se pudo concretar el proyecto de Tierra Prometida (en adelante, TP) fue por las dificultades para concertar acuerdos entre los funcionarios involucrados en la gestión municipal y las asociaciones de comerciantes minoristas. Dicha relación se enmarca en la lucha y negociación por la gestión y transformación del territorio que implica la realización de proyectos urbanos (Long citado en Barrionuevo, 2012) como el proyecto en cuestión, en el que los actores ponen en práctica una serie de estrategias para lograr sus fines (Crozier y Friedberg, 1990). Sumado a ello, las dificultades en esta relación se enmarcan en la ausencia histórica del Estado en el espacio que buscó intervenir, así como su incapacidad para entender y lidiar con el comercio informal habiéndose encontrado, hasta cierta medida, ausente por décadas en su regulación (Scott, 1998; Trouillot, 2001; Damonte, 2016). Asimismo, se enmarca en una histórica relación conflictiva entre la MML y los comerciantes ambulantes, que tiene como antecedente más directo y reciente el violento desalojo de los comerciantes mayoristas del MM1 La Parada. En la relación mencionada, sin embargo, no serían estos los únicos actores involucrados, sino que también aparecen intermediarios que intervienen en estos procesos y sus formas de articulación (Sulmont, 1999, p. 8).

Por otro lado, los retos en la negociación entre la MML y los comerciantes no fueron la única dificultad para la realización del proyecto, pues incluso dentro de cada uno de estos grupos existieron disputas que dificultaron la implementación del mismo. En primer lugar, la MML se enfrentó a una serie de dificultades políticas con partidos de oposición en un contexto de cuestionamiento a la máxima autoridad edil y de un proceso de intento de revocatoria a la misma, sumado a las dificultades para gobernar entre niveles de gestión de la ciudad en el contexto de división política descrito (Roever, 2005; Bénit-Gbaffou et al., 2013). En segundo lugar, los comerciantes minoristas también complejizaron su proceso de negociación al fragmentarse en dos grandes grupos opositores lo cual imposibilitó que implementaran una acción coordinada (Roever, 2005).

El caso estudiado es relevante por una serie de factores. En primer lugar, el análisis de políticas desde el Estado que lidian con la informalidad es crucial en un país en el que el sector informal representa un 19% del PBI nacional y un 61% del empleo total (INEI 2014). Asimismo, estudiar los encuentros y desencuentros entre las distintas instancias del Estado y los sujetos sociales resulta relevante en un país en el que el número de conflictos sociales ha tenido un aumento de casi 900% desde el 2006 hasta el 2018³.

Por otro lado, el caso de Tierra Prometida permite analizar una serie de elementos clave en el desarrollo de proyectos urbanos de formalización del comercio ambulatorio. Así, permite estudiar, de forma empírica, la relación entre los comerciantes ambulantes y el Estado en la formulación e implementación de proyectos municipales para su formalización (Roever 2005: 1-22). Esto es particularmente relevante dado que, en las últimas décadas, los gobiernos municipales de las ciudades latinoamericanas han buscado adquirir un rol protagónico en la regulación de los mercados informales y el comercio ambulatorio de la ciudad, un espacio del que habían estado relativamente ausentes por varias décadas.

Así, en el país, y en particular en Lima Metropolitana, han existido otros proyectos de reubicación de comerciantes ambulantes, como el desalojo de los comerciantes informales del Centro histórico de Lima (Morán, 2013) o del mercado Ceres de Ate Vitarte (La República, 2011b), con diferentes formas de aproximación entre las autoridades distritales y municipales, y los comerciantes involucrados. El caso de Tierra Prometida, un proyecto urbano de formalización fallido en el que tanto funcionarios municipales como comerciantes se involucraron en un largo proceso de negociación y conflicto, nos permitirá entender las perspectivas diferenciadas en relación al proceso de formalización, así como las tensiones que se generan entre Estado y comerciantes.

³De 13 conflictos activos en el 2006 (Defensoría del Pueblo, 2016, p. 1) a 134 conflictos activos en el 2018 (Defensoría del Pueblo, 2016, p. 5).

Por otro lado, este caso resulta un espacio privilegiado para estudiar las dinámicas políticas detrás de un proyecto municipal en un contexto de polarización política, como lo fue la gestión de Susana Villarán en Lima Metropolitana, así como para entender la discontinuidad de planes y políticas urbanas que no se mantienen a través de los cambios gubernamentales.

Finalmente, si bien la relación entre el Estado y la sociedad en la generación de cambios, y en particular la relación de los gobiernos locales y comerciantes informales ha sido ampliamente estudiada en diversos contextos (Castro, 1990; Peña, 1993; Monge y Campa, 1990; Cross, 1996; Roever, 2005), no ha ocurrido así en el caso de Tierra Prometida, a pesar de tratarse de un caso que ha recibido gran atención mediática, especialmente debido a su vinculación con el proyecto de reubicación del MM1-La Parada⁴.

Ahora bien, en atención a las preguntas de investigación, se planteó tanto el objetivo general como los objetivos específicos del estudio, los cuales guían la distribución de los capítulos de la presente tesis:

Objetivo General:

Identificar cómo la relación entre los actores políticos y sociales involucrados en el proyecto de traslado del comercio ambulatorio minorista de La Parada denominado 'Tierra Prometida', y las estrategias que pusieron en práctica, incidieron en la realización del mismo entre el periodo 2012-2014 en Lima Metropolitana.

⁴Si bien la literatura es reducida, el caso de La Parada ha sido estudiado desde distintos enfoques. Así, se puede encontrar el estudio del antropólogo Patch (1972) sobre las dinámicas que se tejen alrededor del mercado La Parada, del geógrafo Hattemer (2012), quien analiza la seguridad alimentaria en la ciudad desde el caso del mercado mayorista y las implicancias del desborde del mercado y la informalidad para las políticas públicas, de Del Pozo-Vergnes (2013) sobre informalidad en mercados agrícolas, donde analiza el caso de La Parada y el de los economistas Escobal y Armas (2017) quienes estudian la cadena de producción y comercialización de papa en el contexto de la reubicación del MM1-La Parada al GMLL.

Objetivos específicos:

1. Analizar los antecedentes históricos del proyecto de Tierra Prometida.

Se busca situar la problemática del proyecto de Tierra Prometida en el contexto más amplio que lo antecede. Se prestará atención a: (i) Lima y sus procesos de urbanización y migración a fines del siglo XX: el surgimiento del mercado de La Parada y del comercio ambulatorio en la zona, (ii) el antecedente directo del proyecto Tierra Prometida: el proyecto de La Parada (1945-2012), (iii) un recuento histórico de las principales políticas de manejo del comercio ambulatorio desde la municipalidad de Lima previos a la gestión de Villarán (Barrantes, Del Castillo, Belmont, Andrade y Castañeda) y, finalmente, (iv) la gestión de Villarán: el proyecto de modernización de la ciudad y los conflictos políticos asociados.

2. Describir el proceso de formulación e intentos de implementación del proyecto Tierra Prometida y sus dificultades desde el punto de vista de su gestión

Esta pregunta apunta a un fin más descriptivo y busca presentar la ruta del proyecto de interés desde cómo se incluye en la agenda municipal en el 2012 hasta el final de la gestión de Villarán a finales del 2014, momento en el que el proyecto se paraliza. Se agrega, además, una explicación sobre el estado del proyecto en la siguiente gestión edil, a cargo de Luis Castañeda Lossio. Asimismo, se presta atención en detallar las particularidades del diseño del proyecto, los encargados de su formulación e implementación, así como los actores involucrados en la misma, una descripción de los hitos en la relación entre la MML, los comerciantes minoristas y otros actores políticos relevantes.

3. Identificar a los actores clave en el proyecto (gobierno municipal de Lima, de los distritos de La Victoria y Santa Anita, y comerciantes minoristas de La Parada) y su rol y objetivos con relación al proyecto Tierra Prometida

Se buscará identificar los actores clave involucrados en el desarrollo del proyecto, desde la MML, el Concejo Municipal y los comerciantes minoristas, así como otros actores relevantes. Es clave reconocer y diferenciar a estos actores ya que cada uno tiene una serie de intereses y expectativas en cuanto al proyecto y el territorio de Tierra Prometida, lo que será importante evidenciar para entender el proceso de diálogo y los desencuentros que en él se presentaron.

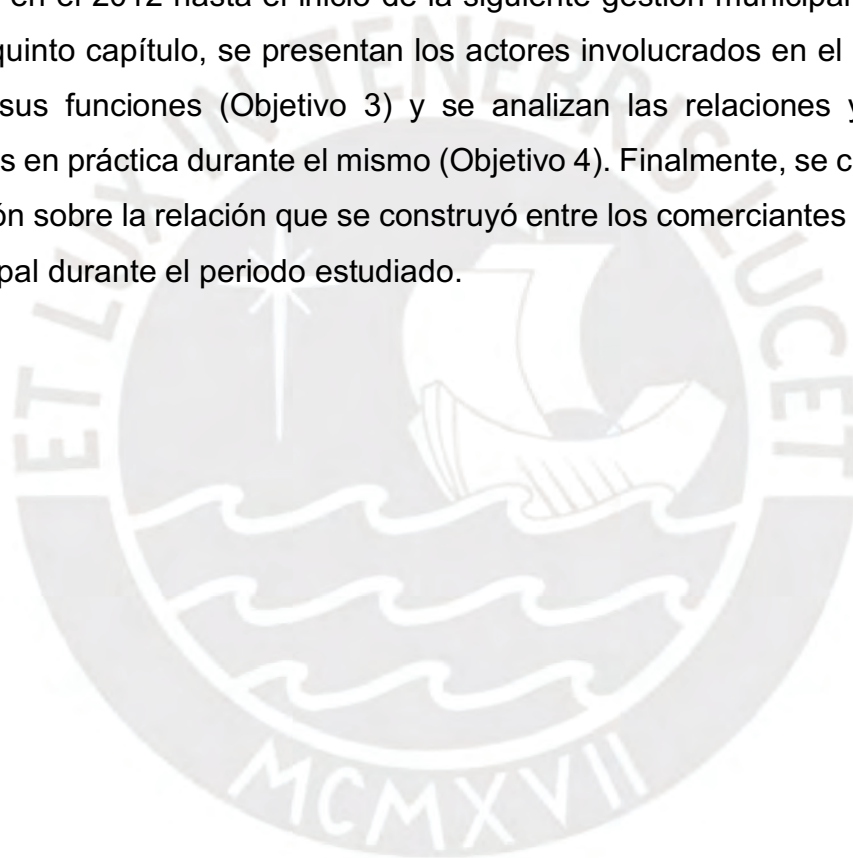
4. Analizar las estrategias de los actores sociales y los gobiernos locales de Lima con relación al Proyecto Tierra Prometida.

En este caso, se buscará analizar las estrategias y recursos que pusieron en práctica los grupos de actores identificados para conseguir sus objetivos, así como los procesos de negociación y poder entre los actores que intentan generar un cambio. Para ello, se buscará entender cómo cada grupo lidia con el proyecto e identificar los intentos de negociación y vinculación entre ambos grupos, tanto desde la MML y otras instancias del gobierno (otros gobiernos distritales) como desde los comerciantes ambulantes.

Se analizarán dos relaciones: (i) entre los funcionarios públicos en el gobierno municipal y los actores políticos en este nivel de gobierno, y las asociaciones de comerciantes ambulantes, y (ii) entre los niveles de gobierno municipal provincial y distrital, en particular, entre el gobierno municipal de Lima Metropolitana y el distrito de Santa Anita.

La tesis que leerán a continuación se organiza en base a los objetivos anteriormente planteados. En el primer capítulo, se discuten los enfoques teóricos y estudios relevantes utilizados; mientras que en el segundo capítulo,

se presenta la estrategia metodológica. El tercer capítulo relata el contexto histórico y los antecedentes del proyecto, donde se recogen los procesos sociales, económicos y urbanos en los que se constituye el Mercado Mayorista La Parada en el distrito de La Victoria, así como las políticas de la Municipalidad Metropolitana de Lima en relación al comercio ambulatorio (Objetivo 1). Por otro lado, el cuarto capítulo relata la ruta del proyecto Tierra Prometida, desde su inclusión en la agenda en el contexto de reubicación del MM1-La Parada al GMLL en el 2012 hasta el inicio de la siguiente gestión municipal (Objetivo 2). En el quinto capítulo, se presentan los actores involucrados en el proyecto, así como sus funciones (Objetivo 3) y se analizan las relaciones y estrategias puestas en práctica durante el mismo (Objetivo 4). Finalmente, se cierra con una reflexión sobre la relación que se construyó entre los comerciantes y el gobierno municipal durante el periodo estudiado.



ABREVIATURAS

CM	Concejo Municipal
EMMSA	Empresa Municipal de Mercados Mayoristas
GDE	Gerencia Municipal de Desarrollo Económico
GMLL	Gran Mercado Mayorista de Lima en Santa Anita
MM1-La Parada	Mercado Mayorista Nro. 1 “La Parada”
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
FS	Fuerza Social
PPC	Partido Popular Cristiano
TP	Tierra Prometida

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

El presente estudio utiliza conceptos de la sociología urbana y la sociología política. Esto nos permitirá analizar las distintas aristas que, conectadas, colaborarán a entender el proceso político detrás del proyecto “Tierra Prometida” en la ciudad de Lima Metropolitana. En ese sentido, analizaremos literatura sobre i) la configuración de la informalidad en las ciudades, ii) las políticas públicas, el Estado y la gobernanza urbana, y iii) el papel de los comerciantes ambulantes en las políticas urbanas de regularización de la informalidad.

1. Informalidad y ciudades latinoamericanas en construcción

La ciudad es un espacio socialmente construido, que se transforma y (re)configura constantemente a lo largo del tiempo. Así, como propone Castells hay una relación entre sociedad y espacio o, más específicamente, entre estructura social y formas espaciales (2010, p. 76-83). Como propone el autor, los elementos de la estructura urbana, así sean materiales (como las viviendas, las manzanas o los mercados) son, en sí mismos, parte de la formación social a la que pertenecen. Es decir que la ciudad –y la forma en la que está estructurada– es un fenómeno social y se rige por las leyes que operan en la estructura social en la que está inscrita (Castells, 2010, p. 131).

En ese sentido, la estructura urbana tiene un *sentido social* y se produce socialmente (Lefebvre, 1974). Como explica Castells:

Una aglomeración es algo más que un conjunto abigarrado de actividades, volúmenes e instalaciones unidas por una simple coincidencia espacial. La coexistencia de una serie de elementos en el espacio, su interacción con el medio geográfico y sus propias relaciones internas, determinan la formación de vínculos entre los factores básicos del grupo urbano localizado. La comprensión de la evolución y de la

problemática de un conjunto urbano debe partir del análisis de su estructura (2010, p. 131).

El sentido social de las ciudades o espacios geográficos es un consenso entre los que estudian los fenómenos urbanos y el territorio. Por ejemplo, Sack enfatiza que los territorios son “el resultado de la acción humana de manera dinámica a través de estructuras concretas para ejercer poder” (citado en Barrionuevo, 2012, p. 15) o como mencionan Steinberg y Moreno: “constituyen estructuras de oportunidades que son dinámicas y cuyas formas varían en el tiempo” (2015). Así, algunos autores argumentan cómo los procesos políticos, económicos y culturales detrás de la informalidad han dado lugar a cierto tipo de estructuras urbanas (Maldonado, 2013, p. 59).

1.1. Los debates sobre el concepto de informalidad

Antes que nada, es importante revisar el concepto de informalidad, o los principales debates alrededor del mismo, dado que no existe un consenso en su definición desde el surgimiento del concepto en la década de los setenta. Aun así, el debate sobre la informalidad en los países en desarrollo se vinculó, desde sus inicios, a la urbanización acelerada y a la migración rural.

El primero en utilizar el término “sector informal” fue el antropólogo Keith Hart en 1973. Al estudiar el empleo en Ghana, Hart encontró que la migración de personas del campo a la ciudad había generado un contingente de mano de obra que excedía a la oferta laboral. En ese contexto, el autoempleo o empleo informal actuaba como un amortiguador contra el empobrecimiento y una estrategia de supervivencia fuera del empleo “formal” (Hart, 1973, p. 61-89).

A partir de esa propuesta, los enfoques sobre la informalidad se han dividido, principalmente, en tres: el dualista, el estructuralista y el legalista (Rakowski, 1994, p. 502). La propuesta de Hart se ubica entre los dualistas. De acuerdo a esta teoría, la persistencia de las actividades informales se debe a que no se han

producido suficientes oportunidades de empleo formal para absorber el trabajo excedente debido a una tasa de desarrollo económico lenta y un ritmo de urbanización más rápido (Tokman, 1990, p. 22). En esta lógica, la economía se concibió como dual, compuesta por sectores tradicionales y modernos.

La teoría dualista considera que los sectores formal e informal casi no tienen vínculos entre sí y representan dos partes opuestas de la economía. Desde este enfoque, la economía informal se ha definido siempre en contraste con las empresas de la economía formal (por ejemplo, desde las propuestas de la Organización Internacional del Trabajo). En consecuencia, la economía informal ha llegado a entenderse como el anverso del sector formal en términos de ser no regulado, no registrado y no sujeto a impuestos, es decir, estar fuera de la economía moderna (Tokman, 1989, p. 1067).

Es como crítica a este enfoque que surge la propuesta estructuralista, también conocida como la teoría subterránea, la teoría de sistemas mundiales o la teoría de Portes (Rakowski, 1994, p. 503). La escuela estructuralista fue propuesta por Moser, y por Castells y Portes a fines de la década de 1970, y se centró en el análisis de los modos de producción dentro del sistema capitalista y las subordinaciones que ocurrieron dentro de él (Saha, 2009). Los proponentes estructuralistas rechazaron el argumento dualista del sistema económico y enfatizaron la manera en que las formas de producción, las unidades productivas, las tecnologías y los trabajadores se integran en varias partes de la economía (Rakowski, 1994, p. 503). Por ejemplo, las microempresas en el sector informal actúan como unidades subordinadas, dependientes y especializadas de un sector formal (Moser, 1978, p. 1043). En el Perú, esta corriente también fue parte de las propuestas de autores como Diego Palma en DESCO, quien proponía que la informalidad no existe sino articulada en su funcionamiento a la actividad formal (Palma, 1987, p. 17)⁵. En línea con lo anterior, y también desde

⁵Para Palma, la conceptualización de la informalidad hasta el momento se trataba “de una categoría residual, que se ha tratado de definir no en sí misma sino en comparación con otra (el

el enfoque estructuralista, Martucelli enfatiza la importancia de romper con “el imaginario dictómico de dos sectores, uno moderno y formal, el otro informal y pre moderno” (Martucelli, 2015, p. 162), y en lugar de pensarlos en términos de exclusión, los comprendamos en su continuidad.

Finalmente, la corriente legalista es liderada por la propuesta de Hernando de Soto, quien parte de un enfoque neoliberal que critica la intervención económica del mercado y la regulación administrativa. Para de Soto, la informalidad es “la respuesta creativa y espontánea de la gente a la incapacidad del Estado para satisfacer las necesidades básicas de las masas empobrecidas y al sistema que tradicionalmente los ha hecho víctimas de una especie de *apartheid* económico y legal” (De Soto, 1986).

Así también, otro elemento clave del estudio de la informalidad ha sido el papel histórico que ha cumplido el Estado en su configuración. En general, la mayoría de estudios se centra en analizar la informalidad en relación a la ausencia e inacción del Estado. Desde la perspectiva legalista, por ejemplo, se entiende que las prácticas informales se desarrollan en contextos donde el Estado no tiene control. Por otro lado, desde otro enfoque, se sostiene que la informalidad es producida por el Estado (Roy, 2005; Pasquetti y Picker, 2017). Es decir, incluso al tomar la decisión de no controlar o regular ciertas prácticas sociales en ciertos espacios, el Estado determina las condiciones bajo las cuales las prácticas informales pueden florecer (Pasquetti y Picker, 2017).

1.2. Las ciudades latinoamericanas y la informalidad

Algunos autores plantean que hay una relación estrecha entre cómo se configura una ciudad y el modo de producción dominante en la misma. Castells critica, por ejemplo, el sentido común que relaciona el fenómeno de industrialización con el

llamado sector formal), no en base a rasgos centrales de su naturaleza, sino a aquellos que, en la informalidad, están ausentes.” (Palma, 1987, p. 17)

de urbanización; es decir, que mientras mayor sea la industria, mayor será la urbanización de las ciudades, dado que este no es el caso en las ciudades latinoamericanas como sí lo es en las europeas (2010). En las ciudades latinoamericanas, la urbanización no está ligada al crecimiento de las industrias locales pues si bien la población ha crecido exponencialmente a lo largo de las últimas décadas en las ciudades de la región, este aumento poblacional, inicialmente, se debió más a las migraciones rurales y otros fenómenos que a un aumento poblacional dentro de las mismas ciudades (Castells, 2010). Si bien las migraciones a las ciudades latinoamericanas han sido masivas, no lo han sido así los empleos en industrias locales y esta población se ha dirigido al sector servicios y al autoempleo o la llamada informalidad, como mencionamos anteriormente.

Dicho esto, en las ciudades latinoamericanas, los procesos políticos, económicos y culturales detrás de la informalidad han dado lugar a cierto tipo de estructuras urbanas y de aglomeraciones, como el caso de las barriadas en Lima o las favelas en Brasil, o incluso a un proceso de urbanización emergente. Maldonado (2013), por ejemplo, argumenta que “la manera de ocupar la ciudad de Lima confirma que las barriadas y, por extensión, la ciudad, son producto de la urgencia” (p. 59). En ese sentido, la ciudad puede emerger también a partir de prácticas sociales como la informalidad, la urbanización espontánea o la ausencia del Estado en la planificación urbana.

Históricamente, estos espacios de la ciudad han pasado por un largo proceso de estigmatización y segregación. Este proceso ha ocurrido, incluso, en el acercamiento a este fenómeno desde la Academia. Como mencionamos, el debate de la informalidad en el siglo XX estuvo estrechamente vinculado al fenómeno de la urbanización en las ciudades de los países en desarrollo y a la migración del campo a la ciudad. En diversos estudios de teoría urbana del siglo pasado, por ejemplo, se vincularon los conceptos de informalidad, marginalidad y pobreza. Desde la Escuela de Chicago, uno de los principales centros de estudios urbanos en el siglo XX, se propone que los migrantes rurales no habían

logrado adecuarse a la cultura urbana (Abrams, 1964), por ejemplo. Si conectamos estas propuestas a los debates sobre informalidad, encontraremos varios puntos en común de estas corrientes con el enfoque dualista y legalista en su visión sobre la cultura informal.

Los académicos de la corriente estructuralista, sin embargo, incluido Castells, Perlman, Bayat, entre otros, criticaron esta noción de marginalidad y propusieron que los pobres urbanos no eran "marginales" o excluidos de la sociedad. Más bien, tales poblaciones estaban completamente integradas en la misma, pero en términos que a menudo las hacían ser económicamente explotadas, políticamente reprimidas, socialmente estigmatizadas y culturalmente excluidas (citados en AlSayyad, 2004, p. 9). Quijano, por su parte, sentencia que "la marginalidad social consiste en un modo limitado e inconsistentemente estructurado de pertenencia y participación en la estructura general de la sociedad" (1966, p. 34).

Ya en 1971, Castells (2010) proponía sobre las zonas urbanas marginales:

¿Marginales? 20% de la población en Lima (1964), 16% en Río (1964), 30% en Caracas (1958) [...] La mayoría de los estudios realizados sobre el tema muestran que en ningún caso se trata de zonas de "desorganización social" y que, por el contrario, la cohesión interna de dichos grupos es mayor que en el resto de la aglomeración y llega incluso a concretarse en organizaciones con base local. En cambio, es frecuente que los objetivos de dichos grupos estructurados no coincidan con los fines sociales institucionalizados, es decir, con los intereses en último término de la clase dominante. Lo paradójico, entonces, es denominar marginalidad a lo que clásicamente se denomina contradicción (p. 113).

Así, se llama marginales incluso a zonas céntricas y donde abunda el comercio, pero que están alejadas de los centros del poder y financieros, y donde hay vínculos con la informalidad (por ejemplo, el caso de La Parada en La Victoria). En este estudio preferimos entender estos espacios urbanos como "zonas

marrones” donde la presencia del Estado es débil, y donde los actores se organizan y estructuran sus propios parámetros de funcionamiento y prácticas (O'Donnell, 2010, p. 172).

Finalmente, también nos será útil el concepto de “informalidad urbana”, el cual es utilizado por autores como Roy, AlSayyad, etc. para denotar “procesos sociales y económicos que dan forma, o se manifiestan en el entorno urbano construido” (Roy, 2005. Traducción propia). Estos autores retoman la perspectiva estructuralista antes descrita y proponen que la informalidad urbana es una parte importante de la economía de las ciudades actuales, no un sector separado de la economía formal, sino más bien “una serie de transacciones que conectan entre sí diferentes economías y espacios” y que tiene “[...] una lógica organizativa, un sistema de normas que rige el proceso de transformación urbana en sí” (Roy y AlSayyad, 2004 citados en Roy, 2005, p. 148. Traducción propia). En la misma línea, Martucelli hace referencia a las consecuencias de la informalidad en el tejido urbano en ‘Lima y sus arenas’ (2015), donde propone que la informalidad trasciende a su origen normativo y económico, permeandolos lazos sociales y la sociabilidad que se configuran en la ciudad (2015, p. 178).

2. Actores, estrategias y la transformación de la ciudad

Las políticas urbanas son también un mecanismo para la transformación del espacio urbano, ya que inciden en cambios concretos a nivel territorial. En el presente estudio, nos enfocaremos en los actores implicados en el proceso de desarrollo de políticas urbanas y su incidencia en la construcción del espacio en la ciudad; en particular, nos es de interés la relación que se establece entre el Estado y los comerciantes ambulantes en esta construcción social, específicamente en el caso de un proyecto urbano relacionado a la regularización de la informalidad.

Por ello, a continuación, se discutirán elementos teóricos que nos permitan entender el rol que juegan estos actores en el proceso mencionado: el Estado y los comerciantes minoristas⁶.

2.1. Las políticas urbanas: Estado y transformación del espacio

En primer lugar, es importante entender al Estado no como una entidad inamovible y estática sino como un “campo de poder” compuesto por distintos individuos con diferentes intereses, objetivos y planes que, en ocasiones, se pueden contraponer. Así, de la concepción del Estado como una entidad homogénea y unificada, pasamos a entenderlo como un espacio de contención, donde diferentes grupos u organizaciones sociales luchan por el control (Corbridge et al., 2005; Migdal, 2011). Este enfoque del Estado como una suma de relaciones de poder entre las posiciones de los distintos agentes ubicados en él nos permite entender de forma más compleja su funcionamiento en el día a día (Bourdieu y Wacquant, 1995)

Domínguez (2016) pone en práctica esta concepción del Estado al analizar los megaproyectos de infraestructura en México, los cuales, encuentra, están lejos de ser iniciativas que responden al bienestar general y a la llamada “utilidad pública” desde una perspectiva racional y objetiva (p. 17). Según Domínguez, los megaproyectos a menudo se convierten en campos de batalla, en los que compiten intereses particulares y en los que se llevan a cabo complejos procesos de interpretación y significación de la realidad política (p. 18).

Migdal (2011) propone que, para el estudio de esta complejidad, un primer paso es “desarmar” al Estado en sus distintos niveles. Por ejemplo, a partir de las instancias de gobierno: municipalidad provincial y distrital, gobierno regional,

⁶Con ello, no se desestima la importancia del sector privado, los medios de comunicación y otros actores sociales vinculados en la configuración de las políticas urbanas.

gobierno nacional, etc. En cada nivel, pueden existir distintos intereses u objetivos que entran en juego al momento de poner en práctica proyectos y políticas. En este caso, nos concentraremos en el accionar de los gobiernos municipales y distritales de la ciudad de Lima.

2.1.1. Políticas urbanas y gobernanza de la ciudad

Un concepto que nos servirá para analizar las dinámicas entre los actores para las políticas de la ciudad será el de *gobernanza urbana*. En los últimos años, el concepto de gobernanza se ha convertido en un campo de estudios importante para entender los procesos políticos, y pone énfasis en la interrelación de los actores. Según Pratt (2001), la gobernanza:

“puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, [es] el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos” (p. 117).

Así, este concepto apunta al desarrollo de una estructura política como resultado de la interacción de una multiplicidad de formas gobierno e influencia entre los actores (Stoker, 1998, p. 17).

En concreto, la gobernanza urbana puede definirse como “las muchas formas en que las instituciones y los individuos organizan la gestión cotidiana de una ciudad, y los procesos utilizados para realizar de manera efectiva la agenda a corto y largo plazo del desarrollo de una ciudad” (Naciones Unidas, 2015). Asimismo, involucra a distintos niveles de gobierno. El gobierno urbano se refiere a “cómo el gobierno (local, regional y nacional) y las partes interesadas deciden cómo planificar, financiar y administrar las áreas urbanas. Implica un proceso

continuo de negociación y disputa sobre la asignación de recursos sociales y materiales y poder político” (Avis, 2016, p. 5).

Sin embargo, esta organización de la ciudad no siempre será ‘efectiva’ y ‘coordinada’. Recordemos el concepto del Estado del cual partimos, en el cual se le entiende como un espacio de disputa entre actores. En ese sentido, cabe preguntarnos qué tanto estas relaciones de poder dificultan o permiten la formulación de políticas urbanas y, en general, la gobernanza de una ciudad. Estudios recientes sobre gobernanza urbana se han interesado por abordar justamente el impacto de la competencia de partidos políticos (y las luchas de poder) en estos procesos. Esto, explica Bénit-Gbaffou *et. al.* (2013) en un estudio sobre política partidaria en las ciudades de África:

(...) se puede entender desde, al menos, dos dimensiones. En términos de *producción democrática*, ¿la competencia entre partidos conduce a una mayor responsabilidad? ¿Brinda a los residentes de bajos ingresos una voz / opciones / algo de acceso a poder o recursos? Y en términos de eficiencia, ¿la competencia entre partidos impide la consistencia y la continuidad en las políticas urbanas o aumenta la presión sobre el gobierno local para que cumpla? (p. 19-20. Traducción de la autora).

Los autores intentan responder la última pregunta, sosteniendo que

La lucha de poder sobre la gobernanza de ciudades estratégicas tiene un impacto en la gobernabilidad [...] en la ciudad, hay poderes y funciones divididos entre varias capas del gobierno y varias agencias que se encargan de las políticas urbanas y la planificación. La gobernabilidad de la ciudad depende en gran medida de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno (central, regional y municipal). En muchos casos, la gobernanza cooperativa entre esos diferentes niveles es problemática (Bénit-Gbaffou *et. al.*, 2013, p. 21. Traducción de la autora).

Bénit-Gbaffou *et. al.*, por ejemplo, ponen en práctica estos conceptos para analizar los problemas de gobernabilidad en Lagos, África, donde existen dos principales poderes rivales: el gobierno federal y los líderes de Lagos. Bénit-Gbaffou (2013) *et al.* encuentran que

el antagonismo histórico ha sido particularmente obvio en la disputa sobre la administración y asignación de recursos públicos por parte del gobierno federal. Entre los diversos temas polémicos, algunos han tenido consecuencias directas en las operaciones de planificación de la metrópoli. Este antagonismo ha sido una desventaja en serie para cualquier proyecto de infraestructura intergubernamental en la ciudad capital, y para las políticas públicas en general, especialmente la política de transporte (p. 23).

En concreto, se pueden analizar dos formas de competencia de partidos en la gobernanza urbana: horizontal y vertical. La horizontal se refiere a la competencia que ocurre un mismo nivel de gobierno. A nivel municipal, por ejemplo, se da entre el partido dirigente y su oposición; dentro de un mismo partido, se da en la forma de faccionalismo. Por otro lado, la competencia vertical ocurre entre las diferentes escalas de gobierno; por ejemplo, entre un municipio y una provincia o el Estado (Bénit-Gbaffou *et al.*, 2013, p. 37).

2.1.2. *Cómo el Estado se aproxima a la transformación del espacio*

La concepción del Estado antes descrita nos lleva a tres líneas de análisis para entender la agenda, planificación, formulación e implementación de políticas urbanas. En primer lugar, no podríamos decir que existe una única “epistemología de políticas” o *policy epistemology* imperante en el proceso de formulación de una política (Roy, 2005). Con *policy epistemology*, Roy se refiere a los enfoques detrás de la formulación de políticas que develan formas de conocimiento y permite entender cómo hay ideas y conceptos particulares detrás de una política que se entiende como puramente “técnica” (Roy, 2005). Por

ejemplo, en un estudio que aplica este concepto de la epistemología detrás de las políticas en la informalidad urbana, Recio *et. al.* proponen que el enfoque que se tenga sobre la informalidad dará lugar a tres enfoques de políticas para regular la venta ambulante: una orientación hostil, una atmósfera tolerante y una orientación acogedora, dependiendo de las zonas de la ciudad donde se implementen (2017, p. 3-6).

Así, a partir del enfoque de Estado antes descrito, se puede entender que las *policy epistemologies* pueden diferir en los distintos niveles e incluso grupos de poder entre los decisores de política. Esto va en la línea de lo propuesto por Hill, quien plantea que lo que subyace a las políticas son sistemas de valores en disputa que corresponden a intereses diversos, a menudo en competencia (citado en Portocarrero, 2000, p. 156).

Finalmente, es importante entender cómo el Estado se aproxima al espacio para la formulación de políticas en un territorio específico y, en concreto, a la informalidad. Para ello, el concepto de “ilegibilidad social” (*social illegibility*) nos será útil. Este concepto hace referencia a la falta de datos y conocimiento social necesarios para hacer efectivo el control estatal sobre territorios y poblaciones (Scott 1998 y Trouillot, 2001 citados en Damonte, 2016, p. 957). La forma en la que el Estado ‘lee’ el territorio será lo que, finalmente, define las *policy epistemologies* detrás de sus decisiones de política.

Damonte (2016), por ejemplo, utiliza este concepto para analizar la incapacidad del gobierno para lidiar con la minería informal en Madre de Dios. Si bien la minería informal no es el objeto de estudio de la presente tesis, el concepto nos sirve, ya que, al igual que en el caso que estudia Damonte con los mineros informales en Madre de Dios, la Municipalidad de Lima lidió también con comerciantes informales, los cuales, si bien eran más cercanos en espacio de los espacios de plena operación del aparato estatal, eran sumamente lejanos en entendimiento y comprensión.

Castells y Grillo (1992) enfatizan que “no puede haber política de urbanización sin comprensión del significado del proceso social que la determina” (p. 113). Esto, en específico, con las particularidades históricas y sociales de las ciudades latinoamericanas y de la configuración de la informalidad urbana. Diversos autores que estudian las políticas sobre informalidad critican que desde el Estado no se logra comprender del todo estos fenómenos sociales para la implementación de políticas urbanas que lidien con la informalidad.

Como lo muestra Scott, los Estados enfrentan de manera rutinaria problemas serios al tratar con la diversidad social o visiones alternativas de la sociabilidad (1998). Las intervenciones estatales tienden a basarse en un análisis social demasiado simplificado, mientras que los procedimientos buscan estandarizar las reglas para facilitar la regulación. Al hacerlo, los Estados limitan su "visión" social, creando espacio para la resistencia local y la disidencia de las comunidades que no cumplen con las normas estatales (Scott, 1987 y 2010). Este es el caso en Madre de Dios, donde los mineros se resisten a la regulación estatal de una actividad cuya complejidad social consideran que el Estado es incapaz de captar a través de sus normas y procedimientos estandarizados (Damonte, 2016, p. 957). En ese contexto, los planes de formalización se conciben como mecanismos para incorporar actividades informales o ilegales en la esfera de la legalidad estatal. Pero, al hacerlo, los Estados a menudo marginan a las personas que no cumplen con las reglas del gobierno, abriendo la puerta a la exclusión y la resistencia (Damonte, 2016, p. 957).

2.2. Los comerciantes ambulantes: demandas, presión política y vínculos con el Estado

Los comerciantes ambulantes son un agente clave que incide en la construcción de políticas y en la transformación del espacio urbano. A continuación, se recogen los conceptos a partir de los cuales se analizará a este actor social en el marco de la presente investigación.

La venta ambulante (*street vending*) es una de las actividades más visibles de la economía informal urbana, especialmente en los países en desarrollo (aunque no se restringe a estos). Para estudiarla, es importante tomar en cuenta sus dimensiones económicas, espaciales y culturales. Si bien ha sido definida de formas distintas por varios autores, un tema común es la ubicación del comercio: los vendedores ambulantes comercian desde la calle y ofrecen productos para la venta al público sin tener una estructura física permanente para vender. Se les define también como trabajadores autónomos, que pueden ser estacionarios o móviles (Bhowmik, 2005, p. 2256).

Otros autores definen la venta ambulatoria desde la legalidad y/o ilegalidad de su práctica. Cross define la venta ambulante como la producción e intercambio de bienes y servicios legales que involucran la falta de permisos comerciales apropiados, violación de códigos de zonificación, falta de informes de responsabilidad tributaria, incumplimiento de las normas laborales que rigen los contratos, condiciones de trabajo y / o garantías legales en las relaciones con proveedores y clientes (Cross, 1998, p. 580).

Por otro lado, de acuerdo con Berner, los vendedores ambulantes pueden clasificarse en dos tipos según la finalidad de su trabajo: como emprendedores supervivientes o como empresarios orientados al crecimiento (citado en Ndhlovu, 2011, p. 10). Los primeros no comienzan su negocio por elección, sino por la falta de empleo asalariado. La venta ambulante se vuelve un negocio de subsistencia para generar ingresos para sus hogares y lidiar con la pobreza. En este contexto, este tipo de microempresarios no persigue la expansión de sus negocios. Por otro lado, están los empresarios orientados al crecimiento, que pueden usar mano de obra contratada y que buscan fuentes externas de capital (Gomez, 2008, p. 11).

Un elemento clave es la organización de los comerciantes ambulantes en asociaciones con uno o más líderes que representan los intereses comunes del colectivo. Esto es especialmente relevante en contextos de mayor precariedad,

en la que los comerciantes acceden a derechos a partir de la presión de sus líderes. A través de sus organizaciones, los proveedores como grupo pueden resolver problemas que, de forma individual, podrían ser imposibles de superar. Al analizar el funcionamiento de este tipo de organización en México, Peña (1999) encuentra que:

Las organizaciones son los medios de los vendedores para superar las regulaciones gubernamentales y la burocracia. Es más fácil para un potencial vendedor ambulante convertirse en miembro de una organización y dejar que la organización trate directamente con las autoridades gubernamentales en lugar de hacerlo él mismo. Actuando solo, un vendedor sin conexiones personales (capital social) perdería tiempo y ventas tratando de navegar por la burocracia para obtener cosas tales como los permisos necesarios para el negocio. En resumen, es más rentable para el vendedor dejar que la organización lo represente (p. 368).

Algo similar ocurre en el caso de Perú, donde, como encuentran diversos autores, los comerciantes ambulantes logran acceder a reconocimiento legal o permisos de funcionamiento por parte de las municipalidades a través de sus organizaciones (Sulmont, 1996, p. 46) así este accionar no siempre sea coordinado (Roever, 2005, p. 14). En ese sentido, Roever (2005) encuentra que:

Leaders of an organization can use their position to mobilize members behind negotiated agreements with the authorities, and social pressure within organizations can facilitate compliance among members. Without organizations, street vendors may lack such enforcement and coordination mechanisms. The absence of structured coordination may result in the chaotic interaction that characterizes many street markets (p. 14).

Este último autor encuentra, sin embargo, que a pesar de la relativa facilidad con la que los vendedores ambulantes forman organizaciones, se enfrentan a grandes dificultades para organizarse en una acción coordinada (Roever, 2005,

p. 2). Algo similar a lo que encuentran Espinoza y Fort en las demandas atomizadas de dirigentes vecinales para conseguir proyectos de infraestructura urbana en Lima, lo cual disminuye, en lugar de aportar, a la continuidad de proyectos urbanos (2017, p. 137-142).

Los beneficios que recibe el comerciante de su organización, sin embargo, no son sin costo e incluyen pagos de tarifas diarias o semanales a los líderes de la organización. Peña encuentra que algunos de esos pagos no son monetarios, sino políticos (como asistir a mítines de ciertos partidos vinculados a los líderes y a beneficios otorgados a los comerciantes) (Peña, 1999).

En esta línea, también se ha estudiado el clientelismo político en estos contextos, el cual representa la práctica de distribución de recursos (o la promesa de) por parte de funcionarios públicos o candidatos políticos a cambio de apoyo político; principalmente, aunque no exclusivamente, en forma de votos (Gay, 1988; Auyero, 2007) y que puede afectar el establecimiento de la agenda de políticas y distribución de recursos públicos. El clientelismo, sin embargo, “no debe ser visto como una fuerza inmutable o algo fijo, sino como una relación que está sujeta a constantes desafíos, renegociaciones y cambios” (Gay, 1988, p. 7)⁷.

La literatura ha estudiado las motivaciones detrás del clientelismo –tanto del lado de patrones, como de mediadores y de clientes– aunque siempre con un sesgo en enfoques utilitaristas. A su turno, desde la sociología, autores como Auyero proponen entender el lazo clientelar como una relación de largo tiempo que genera sentimientos de gratitud. Así, desde el punto de vista de los clientes, asistir a un acto político no es meramente una respuesta condicionada por la recepción de bienes o servicios, sino también una colaboración y una expresión de gratitud (2007).

⁷Un elemento interesante es el carácter personalista del clientelismo. Cuando ocurre la relación de transacción de recursos por apoyo en el caso de funcionarios públicos, los “clientes” no perciben al Estado como el agente distribuidor de los bienes, sino a la persona particular con la que realizan el intercambio y con quien tienen vínculos cotidianos. Estos personajes suelen ser los “mediadores”, “intermediarios” (Auyero, 2007) o “brókers” (Muñoz, 2014; Tanaka, 2001).

Las aproximaciones tradicionales al clientelismo entienden las relaciones que se establecen entre patrones y clientes como perdurables en el tiempo y en contextos con mayor institucionalidad política. Otros autores, sin embargo, critican que, en contextos de debilidad de partidos políticos e inestabilidad gubernamental, las relaciones que se establecen son más circunstanciales y contingentes. En el caso de Perú, Muñoz (2014) analiza las dinámicas de clientelismo en los contextos electores y encuentra que, en un contexto de fragmentación y desorden político como el peruano, los *brokers* o intermediarios locales no tienen relaciones de dependencia (ni permanentes) con los “clientes” ni con los partidos políticos, sino que son “agentes libres” que con frecuencia cambian de partido y candidato, incluso durante una sola campaña (p. 86-87).

2.3. Las estrategias de los actores y los procesos de negociación

Dicho lo anterior, la presente tesis parte de un enfoque relacional, en el cual será importante el concepto de “campo social” empleado por Bourdieu y Wacquant (1995), el cual definen como un espacio de lucha constante entre actores, donde sus posiciones no son fijas y pueden cambiar constantemente. Como mencionan los autores:

un campo no es simplemente una estructura muerta o un sistema de ‘lugares vacíos’ como en el marxismo althusseriano, sino un espacio de juego que sólo existe en cuanto tal en la medida en que existan también jugadores que entren en él, que crean en las recompensas que ofrece y que las busquen activamente. De donde se sigue que una teoría adecuada del campo implica por necesidad *una teoría de los agentes sociales* (Bourdieu y Wacquant, 1995, p. 26).

Al aplicar dicho concepto al análisis de cómo se configura el territorio, autores como Long identifican que éste se constituye a partir de la lucha y negociación entre los actores implicados en su control y gestión:

“...un análisis sociológico del territorio implica reconocer la lucha y negociación entre múltiples actores con distintas lógicas por la gestión del mismo y la generación de transformaciones; como un fenómeno multiescalar y complejo del que se puede dar cuenta atendiendo a *las interacciones concretas de los individuos, grupos y organizaciones sociales que luchan para definir y defender sus propios espacios sociales, fronteras culturales y posiciones dentro de un campo de poder más amplio.*” (Long citado en Barrionuevo, 2012, p. 18. Cursivas de la autora)

En ese sentido, como describe Bozzano (2009), el territorio es un espacio de constante redefinición donde los actores inciden en sus distintos niveles:

Un lugar de variada escala –micro, meso, macro- donde actores – públicos, privados, ciudadanos, otros– ponen en marcha procesos complejos de interacción complementaria, contradictoria, conflictiva, cooperativa (...) El territorio se redefine siempre (p. 94).

En el caso de estudio, nos encontramos con dos tipos de organizaciones -MML y asociaciones de comerciantes- que se relacionan entre sí en distintos procesos de interacción como los mencionados por Bozzano (2009, p. 200), con el objetivo de llevar a cabo un proyecto en particular y, finalmente, configurar el territorio de la ciudad. En ese sentido, nos serán de utilidad los enfoques de la sociología de las organizaciones, donde autores como Crozier y Friedberg proponen estudiarlas como “una construcción contingente, fruto de la interacción y la negociación entre actores ante una determinada situación” (citados en Sulmont, 2004, p. 16). Asimismo, agregan que los actores involucrados en dicha organización “no están completamente encerrados en roles predeterminados; tienen un margen de libertad que depende de su capacidad de negociar a favor

las relaciones de poder en ciertas ‘zonas de incertidumbre’” (Sulmont, 2004, p. 16).

Desde esta teoría, las relaciones de poder se estructuran en “sistemas de acción concreta”, lo que los autores definen como “un conjunto humano estructurado que coordina las acciones de sus participantes mediante mecanismos de juego relativamente estables y que mantiene su estructura mediante mecanismos de reglas que constituyen otros juegos” (Crozier y Friedberg, 1990, p. 246).

Dichos autores son utilizados por Sulmont (1999) en su análisis sobre “Estrategias políticas y gobierno local en Lima Metropolitana”, como veremos más adelante. A partir de este enfoque conceptual, Sulmont analiza “las estrategias políticas de los actores, las reglas creadas y utilizadas para resolver conflictos entre intereses sociales en un espacio público, así como los intermediarios que intervienen en estos procesos y sus formas de articulación” (1999, p. 8). Así, su interés se encuentra en entender y contextualizar las interacciones y estrategias políticas de dichos actores y el poder que ejercen en contextos de negociación.

El poder, desde este enfoque, se entiende como una “relación”, que se configura en las interacciones de los actores, el cual

(...) es siempre el resultado contingente de la movilización por parte de los actores de las fuentes de incertidumbre que ellos controlan en la estructura de un determinado juego, por sus relaciones y transacciones con los otros participantes en ese juego. Es pues una “relación” que, en tanto mediación específica y autónoma de los objetivos divergentes de los actores, está siempre ligada a una estructura de juego (Crozier y Friedberg, 1990, p. 2)

Esta concepción del poder se encuentra alineada a la propuesta de Foucault, quien entiende el poder –desde el análisis de la micropolítica– no como una

posesión sino como un ejercicio dado en las relaciones sociales y en las rutinas de la vida cotidiana, producto de pugnas y negociaciones entre los agentes sociales (Foucault, 1988).

En la presente tesis, se partirá de este enfoque al analizar la relación entre la MML y los comerciantes minoristas, y los procesos de negociación y estrategias que pusieron en práctica durante el desarrollo del proyecto.

3. Las políticas de formalización del comercio ambulatorio: principales debates y relación Estado-comerciantes

La relación entre los comerciantes ambulantes o en mercados informales y el Estado ha sido ya estudiada en distintos países de la región. México, por ejemplo, es un país que ha desarrollado varios estudios sobre el tema (Castro, 1990; Peña, 1999; Monge y Campa, 1990; Cross, 1998). El caso del mercado de Tepito en la ciudad de México D.F. resulta un paralelo interesante al caso del mercado de La Parada, ya que este es también un mercado clave de la ciudad en el que se ha querido intervenir por varios años. En 1990, Castro estudia la relación de poder entre el sector formal e informal a través del análisis del intermediarismo político del partido oficial de México (el Partido Revolucionario Institucional o PRI) en la regulación del mercado, en el que encuentra vínculos entre el partido y los vendedores; diversas organizaciones de comerciantes se inscriben al PRI durante el proceso de formalización del mercado (1990). Otros autores encuentran que los comerciantes debían ir a los mítines políticos del PRI (Peña, 1999; Mahoney, 2007). Según Monge y Campa (1990), las prácticas clientelares están tan profundamente arraigadas entre los comerciantes ambulantes que han terminado asumiendo el rol de los líderes de las organizaciones, la negociación permanente y el incumplimiento de las normas, como formas legítimas de intermediación entre la sociedad y el Estado, todo ello encubierto por el mismo gobierno de la ciudad (p. 12).

El tema del comercio ambulatorio y los mercados informales se ha estudiado también en ciertas ciudades de África (especialmente Zambia, Malawi, Sudáfrica, entre otras), en China y en la India, que comparten algunas características similares de informalidad urbana a los países latinoamericanos. En China, el estudio de Xue y Huang analiza las políticas de regularización de la venta ambulante en la ciudad de Guangzhou, el cual da luces acerca de las posturas ambivalentes del Estado con respecto a esta problemática. Las prácticas regulatorias del Estado están caracterizadas por lo que Xue y Huang denominan como “ambivalencia histórica” y “ambivalencia geográfica”, es decir, que el tipo e intensidad de las políticas de formalización varían según dónde se desarrolla el comercio ambulatorio (en qué sector de la ciudad) y en qué periodo histórico. Los autores encuentran una inconsistencia de objetivos y políticas a través del tiempo y según el territorio (2015)

En Malawi, África, Jongh también analiza la dimensión espacial de la informalidad ambulante y encuentra una ambivalencia en el manejo de las políticas urbanas de ciertas zonas denominadas como "espacios grises" (2015, p. 4). De acuerdo con Yiftachel, estos espacios grises existen parcialmente fuera de la mirada de las autoridades estatales y los planes de la ciudad y no siempre necesariamente se normalizan, sino que pueden ser tolerados e incluso fomentados por las políticas urbanas, generando una suerte de “tolerancia selectiva” (citado en Jongh, 2015, p. 4-5). Como la gente en estos espacios grises sabe que lo más probable es que se corrijan en el futuro, por ahora los deja en un estado de "temporalidad permanente" (Jongh 2015: 4). El autor encuentra que las políticas normativas diferenciadas generan que los vendedores ambulantes estén "en su lugar" en ciertas áreas urbanas, pero "fuera de lugar" en otras. Las estrategias y los comportamientos de los vendedores ambulantes cambian a si perciben que están "en su lugar" o "fuera de lugar" en ciertas áreas urbanas. Esto cambiaba también según el tipo de proveedores eran con o sin licencia. Los vendedores ambulantes quieren eludir las medidas de las autoridades locales elegidas principalmente para poder movilizarse en el espacio o para llegar a acuerdos con

propietarios privados de la tierra (incluida la reubicación de mercados en terrenos privados) (Jongh, 2015, p. 3-4).

En el Perú, también se han realizado estudios en una línea similar de investigación. El caso de los comerciantes de Gamarra es estudiado por Sulmont (1999), quien analiza las estrategias y mecanismos de articulación política que desarrollan estos actores sociales con relación a los gobiernos locales de Lima. En Gamarra, el conflicto es por el control del espacio, e involucra tanto a los funcionarios del gobierno municipal de Lima como a los comerciantes ambulantes de Gamarra y a los empresarios dueños de tiendas (quienes tienen mayor capital económico y político). Sulmont encuentra que las estrategias de los actores difieren según el poder que ejercen (ambulantes vs. empresarios) (1999, p. 46).

Ante la mayor capacidad y alcance de las estrategias de los empresarios (las cuales van desde mandar una carta abierta al alcalde, ofrecer puestos con cómodos pagos para los ambulantes, regalar uniformes al serenazgo, hasta alimentar la imagen negativa de ambulantes en los medios y presionar políticamente a través de contactos y/o familiares), los ambulantes, además de intentar seguridades mediante el reconocimiento formal con actas, documentos y reglamentos, o realizar campañas para mejorar las relaciones públicas, ejercen también estrategias informales para lograr sus cometidos, como el soborno a policías municipales y la articulación con redes clientelistas de políticos necesitados de legitimidad social. Sin embargo, los empresarios 'formales' también accedan a estrategias informales. Adicionalmente, Sulmont encuentra que luego del desalojo de ambulantes de Gamarra en la década de los noventa, la correlación de fuerzas cambió de tal forma que produjo una confrontación directa entre las autoridades municipales y los vendedores informales (1999).

También en Lima, Roever (2005) realiza un análisis sobre la negociación de los términos de la formalidad entre comerciantes informales con puestos fijos y los

funcionarios estatales en Lima, la cual es una fuente de conflicto permanente entre vendedores y funcionarios, quienes no han podido construir conjuntamente un régimen estable de gobernabilidad sectorial.

Dicha gobernabilidad, propone Roever, se da a través de un ciclo de “desgobierno”, en el cual cada lado enfrenta una elección de estrategia fundamental: seguir un programa de formalización integral, que aplique a todo el sector de venta ambulante en una jurisdicción determinada o buscar acuerdos de formalización más individualizados que se aplicarían solo a ciertos grupos, calles o bloques. Así, desde el lado del gobierno, los funcionarios responsables de regular el comercio ambulante en una jurisdicción determinada deben elegir si desarrollar una propuesta de política única e integral para regir todo el sector de venta ambulante, o seguir una estrategia más particularista que trataría temas como la tributación, la autorización y los derechos de los proveedores por separado, aplicable solo a ciertos grupos o calles. Por su parte, los ambulantes también deberán enfrentar la decisión de articular un bloque conjunto o desarticularse en demandas individualizadas (Roever, 2005, p. 17-18)⁸.

Para Roever, la incapacidad de los comerciantes y el gobierno para lograr una gobernabilidad estable está enraizada en problemas de nivel nacional, regional y local, y encuentra tres razones principales para ellos: (i) existen incentivos políticos en conflicto en los diferentes niveles del Estado, lo cual ha producido una serie de contradicciones políticas que generan que los desacuerdos entre las dos partes sean difíciles de resolver; (ii) las diferentes configuraciones de vendedores (aliados y opositores) generan incentivos para una formalización incompleta; y, finalmente, (iii) a pesar de la relativa facilidad con la que los vendedores ambulantes forman organizaciones, se enfrentan a grandes dificultades para escalarlos para una acción coordinada, lo cual obstaculiza la

⁸Roever encuentra que, según el tipo de estrategia entre ambos lados, el resultado también variará desde una gobernanza sectorial (cuando ambas aproximaciones son integrales), conflicto (cuando difieren) y lo que denomina ‘street-level governance’ o gobernanza a nivel de la calle (cuando ambas aproximaciones son individualizadas) (Roever 2015).

capacidad estratégica de las asociaciones para actuar como bloque y lograr una gobernanza sectorial (2005, p. 2).

Finalmente, en su tesis titulada 'Entre negociaciones y persecuciones: el Centro de Lima y su patrimonio como campo de exclusión', Morán (2013) analiza la reubicación de los ambulantes del campo ferial Polvos Azules durante la primera gestión de Alberto Andrade (1996-1998). En dicho estudio, la autora se cuestiona que, en un determinado momento histórico, un espacio urbano sea visibilizado como desprotegido, violento, de extrema pobreza y por ende necesitado de formas de intervención pública en oposición a otros espacios que continúan siendo ignorados. Ante esto, encuentra que el discurso de la recuperación del 'patrimonio cultural' y lugares de la memoria durante la reubicación de Polvos Azules invisibilizó acciones de control sobre espacios aleatorios de la ciudad, y se basó en la exclusión del tipo de comercio que los ambulantes realizaban: comercio de tipo metropolitano no cultural. Dicho discurso fue apoyado y enfatizado por los medios de comunicación.

En este proceso, Morán analiza las estrategias empleadas por la MML para la reubicación de los comerciantes del Centro Histórico de Lima. A diferencia de gestiones anteriores, se encuentra que, en dicho proyecto, la MML utilizó estrategias de persuasión, disuasión, capacitación y asesoramiento que permitieron el diálogo y la negociación, todas ellas encaminadas hacia una sola alternativa: la salida definitiva de los ambulantes. Aun así, también se utilizó la fuerza, aunque no a través de acciones directas, sino solo a través de la presencia policial.

Por otro lado, desde la gestión municipal, se mantenían imaginarios sobre los ambulantes como sujetos incivilizados, sumado a que se "desmitifica" que los comerciantes ambulantes utilizaban su trabajo como medio para la supervivencia, enfatizando la capitalización de los mismos, y su capacidad de organización política. Sin embargo, como enfatiza Morán, los ambulantes individualizados, no pertenecientes a grandes organizaciones, quedaron

completamente aislados del proyecto de reubicación, al no estar avalados por una asociación y estar menos capitalizados, siendo estos los que se negaron a salir del Centro Histórico de Lima (2013: p. 114).



CAPÍTULO 3: LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA

En la presente sección, se desarrollan: (i) el enfoque metodológico del estudio y (ii) la estrategia de muestreo y las herramientas de recojo de información, que incluyen entrevistas con los participantes del estudio, noticias de medios de comunicación y documentos públicos e internos de la MML.

1. El enfoque metodológico

La presente investigación se plantea como un estudio de caso (Abbot, 1992) que busca entender a detalle los distintos procesos que se enmarcan en la formulación e intentos de implementación del proyecto Tierra Prometida. La elección del caso de estudio responde a que este enfoque presenta características importantes para el fenómeno que nos interesa estudiar: (i) un proyecto con demoras en su diseño e implementación y (ii) la presencia de distintos agentes –algunos en conflicto– en el proceso de desarrollo del proyecto.

A partir de un enfoque cualitativo, se buscará reconstruir y analizar la ruta del proyecto Tierra Prometida desde los documentos oficiales (acuerdos de concejo, expedientes técnicos, etc.) e internos (presentaciones, informes de la MML, etc.), medios de comunicación (a partir de y un análisis de medios) desde los distintos actores involucrados (funcionarios que fueron parte del diseño del proyecto, miembros del Concejo Municipal, representantes de instituciones clave y dirigentes y representantes de los comerciantes minoristas), buscando evidenciar las dinámicas y barreras en torno a su ejecución. Para esto, se propone un enfoque “de rastreo de procesos”, el cual permitirá identificar patrones de dependencia secuencial (o *path dependance*). Como menciona Mahoney (2007), este enfoque nos permite analizar casos en los que eventos contingentes desencadenan patrones institucionales o secuencias de eventos con propiedades determinísticas. Este rastreo se realizará utilizando las distintas fuentes descritas: entrevistas semi-estructuradas con los actores mencionados, noticias en medios y documentos de gestión clave.

Las distintas fuentes permitieron complementar y triangular información clave para el análisis. En particular, algunas estrategias sirvieron más para ciertos objetivos que otras, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Objetivos específicos y métodos de indagación

Métodos de indagación	Entrevistas	Análisis de documentos	Análisis de medios	Observación no participante
Objetivos específicos de investigación				
1. Analizar el contexto histórico que precede al proyecto de Tierra Prometida	X	X		
2. Describir el proceso de formulación e intentos de implementación del proyecto Tierra Prometida y sus dificultades desde el punto de vista de su gestión	X	X	X	
3. Identificar a los actores clave en el proyecto y su rol con relación al proyecto Tierra Prometida.	X	X	X	X
4. Analizar las estrategias y mecanismos de negociación que desarrollan los actores sociales y los gobiernos locales de Lima con relación al Proyecto Tierra Prometida.	X	X	X	

Finalmente, es relevante mencionar que el caso de estudio implicó un reto en su abordaje debido a que involucró una serie de actores de distintos espacios y posturas, muchos de los cuales tienen perspectivas en conflicto -a veces contradictorias- sobre una problemática en particular. Sumado a ello, el evento en cuestión ocurrió entre tres a cuatro años antes de la realización de las

entrevistas, lo que también implicó que los entrevistados tuvieran que realizar el ejercicio de recordar hechos específicos que ocurrieron en dicho periodo. En este punto, es clave reflexionar sobre el ejercicio de triangulación en la metodología cualitativa.

Si bien existen hechos objetivos sobre los cuales se construye la ruta del proyecto Tierra Prometida en el Capítulo IV (a partir del testimonio de los actores contrastado con los medios de comunicación y documentos, o viceversa) será igual de relevante precisar cómo los distintos actores construyen sus “realidades” a partir de su posición y experiencia (Konechi, 2008), tan relevantes como la “realidad objetiva”. Aun así, en el estudio se buscó contrastar dichas “realidades” en base a la triangulación de las distintas fuentes citadas.

Respecto al ejercicio de los entrevistados de recordar eventos, fue crucial, en algunos casos, el uso de herramientas durante la entrevista que permitieran “despertar” el recuerdo y elicitara dicha información, como documentos específicos o una línea de tiempo sobre los hitos del proyecto, que permitiera que dichos actores pudieran reflexionar en base a la temporalidad presentada en la herramienta. Asimismo, fue también importante triangular la descripción de hechos específicos descritos en la entrevista con las otras fuentes de información como documentos o medios de comunicación, ya sea durante la entrevista o en el proceso de análisis.

2. Muestreo y técnicas de recojo de información

En esta sección, se describe tanto la estrategia de muestreo y análisis de: (i) las entrevistas con los participantes del estudio (ii) las noticias de medios de comunicación y (iii) los documentos públicos e internos de la MML. Asimismo, se describen las estrategias de análisis para la (iv) observación participante.

3.1. La entrevista y la muestra de entrevistados

La principal herramienta de recojo de información fueron las **entrevistas semi-estructuradas** con los actores antes mencionados. El enfoque con el que la investigadora se aproxima a los sujetos de investigación es el de la “entrevista activa” (*active interview*) (Holstein y Gubrium, 1997). Holstein y Gubrium proponen que las entrevistas son un proceso activo en lugar de un encuentro más directo en el que el entrevistador parece ser un elicitor neutral de las respuestas del entrevistado (citados en Balarin, 2006, p. 43). Este enfoque resalta el proceso interpretativo del análisis, en el que la información se construye activamente en el encuentro entre el entrevistador y entrevistado. Como proponen los autores:

[...] las entrevistas proporcionan una forma de generar datos empíricos sobre el mundo social al pedirles a las personas que hablen sobre sus vidas. En este sentido, *las entrevistas son formas especiales de conversación*. Si bien estas conversaciones pueden variar de altamente estructuradas a intercambios informativos de flujo libre, todos los entrevistados son interactivos (Holstein y Gubrium, 1997, p. 140-141. Cursivas de la autora).

La muestra de entrevistados está conformada por 5 funcionarios públicos de la Gerencia de Desarrollo Económico (GDE) y la Empresa Municipal de Mercados Mayoristas (EMMSA), que participaron en el desarrollo del proyecto Tierra Prometida durante los años 2012 a 2014, 3 regidores del Concejo Municipal, así como 4 dirigentes y representantes de las asociaciones de comerciantes minoristas y 1 representante del Consorcio Constructor del Metro de Lima.

Cuadro 2: Entrevistas realizadas

Actores	# de entrevistas
Entrevistas a funcionarios de la GDE y EMMSA durante la gestión de Villarán	4
Entrevistas a regidores del Concejo Municipal (PPC y Fuerza Social) durante la gestión de Villarán	3
Entrevistas a representantes y dirigentes de los comerciantes minoristas (de ambos grupos opositores)	4
Entrevista a representante de Consorcio Constructor del Metro de Lima	1
Total	12

La muestra se planteó como no probabilística; la selección de los entrevistados se llevó a cabo según criterios teóricos y/o intencionales (Silverman, 2001). Silverman sugiere que los procedimientos de muestreo teóricos e intencionales son más o menos intercambiables y/o complementarios: “las consideraciones teóricas sirven como criterios de selección inicial que luego se complementan con consideraciones prácticas” (citado en Balarin, 2006, p. 58), como, por ejemplo, las dificultades para el acceso a los entrevistados.

Una de las principales consideraciones teóricas fue que los actores hayan tenido un vínculo directo o indirecto con el desarrollo del proyecto (Tansey, 2007)⁹. Además, con el objetivo de triangular la información, se buscó contar con entrevistados tanto del partido oficialista de la gestión municipal a cargo durante el desarrollo del proyecto como de los partidos opositores, especialmente entre

⁹Se hace esta acotación debido a que mientras que algunos de los entrevistados tenían una influencia clave en el proceso de decisión relacionado al proyecto; otros, debido a la naturaleza de sus cargos en el momento, tenían menor poder de decisión, a pesar de estar también involucrados en el proyecto.

los entrevistados del Concejo Municipal (Fitz et al., 1994). Esta misma lógica se aplicó con las asociaciones de comerciantes minoristas. La principal consideración práctica fue la posibilidad de acceso a los funcionarios y políticos, algunos de los cuales no accedieron a entrevistarse o se encontraban fuera del país al momento de realizado el campo para el presente estudio.

Por otro lado, un elemento clave para el acceso a los entrevistados fue el uso de la técnica de “bola de nieve” (Goldfinch, 2000; Merkens, 2004), que sirvió tanto para conseguir el contacto con los actores clave identificados previamente como con aquellos a los que los entrevistados consideraban como esenciales para el proyecto¹⁰.

Los funcionarios y políticos seleccionados trabajaron en la Municipalidad durante la gestión de Susana Villarán, tanto desde la Gerencia de Desarrollo Económico (GDE), como desde la Empresa Municipal de Mercados Mayoristas (EMMSA). También se entrevistó a regidores del Concejo Municipal de ese mismo periodo, tanto del partido que estaba a cargo de la gestión municipal (Fuerza Social), como de uno de los partidos de oposición (PPC). La literatura sobre rastreo de procesos políticos sugiere que un enfoque clave es el de entrevistas de élite (*“elite interviewing”*), es decir, a funcionarios o políticos en altos cargos (Tansey, 2007; Lilleker, 2003). Como describe Tansey (2007):

El objetivo del rastreo de procesos es obtener información sobre eventos y procesos bien definidos y específicos, y los procedimientos de muestreo más apropiados son, por lo tanto, aquellos que identifican a los actores políticos clave que han tenido más implicancia en los procesos de interés. El objetivo del rastreo de procesos no es dibujar una muestra representativa de una población más grande de actores políticos que pueden usarse como base para hacer una generalización sobre la

¹⁰Durante las entrevistas, se les preguntó a los entrevistados que sugirieran personas con las que sería clave conversar para entender el desarrollo de proyecto, tanto los que estaban a favor del mismo como de la oposición.

población completa, sino es dibujar una muestra que incluya la mayor cantidad importantes actores políticos que han participado en los eventos políticos estudiados (p. 2. Traducción propia).

Además, se entrevistó a los principales representantes y dirigentes de los dos grupos entre los comerciantes minoristas de La Parada: (i) el Comité Ejecutivo y (ii) las 20 Bases, para entender por qué ocurre la separación de los comerciantes ambulantes de La Parada; a la par que analizamos las distintas percepciones que tienen sobre el desarrollo del proyecto y su involucramiento en el mismo. Asimismo, se entrevistó a un representante del Consorcio Constructor del Metro de Lima que, como veremos, es un actor importante en el desarrollo del proyecto Tierra Prometida.

A partir de las entrevistas con estos actores se buscó no solamente reconstruir la ruta del proyecto antes mencionada, sino también recoger sus principales percepciones de lo ocurrido con respecto a la puesta en práctica del proyecto durante la gestión de Villarán en la comuna municipal.

3.2. Las noticias en medios de comunicación

El análisis de medios se enmarca en el enfoque de rastreo de los procesos (Mahoney, 2007) a lo largo del proyecto de Tierra Prometida, y que permitió recoger hitos clave, actores y mensajes. Los rangos de búsqueda para las fechas fueron desde el 26 de octubre de 2012, fecha en la cual se inicia la clausura y traslado del Mercado Mayorista La Parada a Santa Anita, hasta diciembre del 2014¹¹.

¹¹ Hay algunas excepciones de noticias que escapan del rango, pero cuya búsqueda no se realizó a raíz de un rastreo sistemático, sino para brindar contexto y entender aspectos relevantes del periodo de estudio (dos noticias anteriores al 26 de octubre del 2012, tres noticias de 2015 y dos noticias del 2018)

Los medios escogidos para la búsqueda fueron: Diario La República y Diario El Comercio, los cuales son los que cuentan con mayor información sobre el tema, según lo encontrado en un primer mapeo de medios. La búsqueda se realizó en los portales web de los dos diarios; se colocó la secuencia de palabras “Tierra Prometida” para acceder a todas las noticias que contengan dicha secuencia en el rango de tiempo seleccionado. Adicionalmente, también se incluyen cuatro noticias de otros portales (Web de El Congreso de la República, Andina, La Mula America Noticias) y tres ediciones de los años 2012 y 2013 del Boletín informativo “La Voz”, editado y distribuido por la Asociación de Productores y Comerciantes de productos perecibles del damero de La Parada “20 Bases”. Estos artículos, sin embargo, no se buscaron siguiendo la metodología descrita, sino de forma no sistemática.

En total, se contó con 36 artículos de los medios de comunicación, los cuales fueron organizados por fecha y sistematizados en un cuadro de Excel que incluía ciertas variables clave para el análisis de las mismas: título de la noticia, fecha, diario, proyecto principal al que hace referencia (La Parada o Tierra Prometida)¹², tema principal de la noticia, actores citados en la noticia, cargo/función/partido político de los actores citados e institución a la que pertenecen, descripción de la información que se brinda sobre el proyecto, citas clave en la noticia vinculadas al actor antes identificado y fuente (página web de la noticia). La organización de las noticias resultó un insumo crucial para identificar hitos y actores clave al momento de la elaboración de la ruta del proyecto Tierra Prometida.

¹²Se hace esta distinción ya que, dado que el proyecto de Tierra Prometida se desarrolla en el marco de la reubicación del mercado mayorista La Parada, algunas de las noticias hacían referencia principal a uno o a otro, pero eran igual de relevantes para el análisis. Por ejemplo, en algunas noticias donde La Parada era el tema central, se presentaban datos clave sobre el estado del proyecto Tierra Prometida.

3.3. Los documentos oficiales e internos de la MML

Los documentos considerados para el análisis datan de julio del 2012 a diciembre del 2014, en el marco del diseño del proyecto Tierra Prometida y el diálogo con los comerciantes minoristas. Estos se obtuvieron de dos formas: (i) a partir de la búsqueda por transparencia de los documentos públicos (como los acuerdos de Concejo, transcripciones de sesiones, actas de reuniones, etc.), (ii) por acceso, a través de los entrevistados, de documentos internos (como cartas internas, mails, ayudas memoria, presentaciones del proyecto, así como documentos públicos que no se pudieron encontrar en la búsqueda inicial).

En total, se contó con 50 documentos públicos e internos relacionados al proyecto Tierra Prometida, los cuales fueron organizados por fecha y sistematizados en un cuadro de Excel que incluía ciertas variables clave para el análisis de los mismos: fecha, año, tema, título del documento, resumen, citas clave y actores citados. El uso de los documentos fue diferenciado dependiendo de la riqueza de su contenido, mientras que algunos permitieron mayor análisis del documento en sí mismo, como las reuniones de Concejo del periodo 2010-2014, que se encuentran transcritas, lo cual nos permitió analizar las distintas intervenciones de miembros del partido oficialista y de los regidores de otros partidos; otros documentos, en cambio, fueron utilizados para situar un hito en la ruta del proyecto, como las actas, por ejemplo.

3.4. Observación no participante

La observación no participante de dos reuniones clave con dirigentes de los comerciantes minoristas, se dio no como parte del diseño original de la investigación, sino como una oportunidad emergente durante el desarrollo del campo al recibir una invitación para asistir. En específico, estas dos actividades fueron: (i) un foro para comerciantes ambulantes titulado "Seguridad social para los comerciantes ambulatorios: Proyecto de Ley 5029/2015-CR", organizado en

el Congreso de La República el 29 de febrero del 2016, y (ii) el 4to. Aniversario del Acuerdo de Concejo N° 538, el cual daba inicio al proyecto de Tierra Prometida, realizado el 16 de marzo del 2017.

El foro se realizó en el Congreso de la República para discutir la posibilidad de un proyecto de ley de seguridad social para comerciantes ambulantes. Fue liderado por el entonces congresista Martín Belaunde Moreyra, de Solidaridad Nacional. Asistieron dirigentes y comerciantes minoristas de La Parada y su asesor, así como otros ambulantes de La Victoria. La asistencia a este espacio fue crucial en nuestra investigación para establecer contactos con los dirigentes de las asociaciones y su asesor.

Por otro lado, la reunión de aniversario fue organizada por los comerciantes minoristas de las 20 Bases en La Parada en marzo del 2017. Estuvieron presentes dirigentes y ex dirigentes de los comerciantes minoristas que aún buscan la concreción del proyecto Tierra Prometida, su asesor y uno de los regidores del PPC en el Concejo Municipal que estuvo a cargo de la norma legal. Este espacio permitió identificar actores clave y las relaciones que se mantienen entre los mismos. Asimismo, permitió el acceso a nuevos contactos para la investigación

4. La cuestión ética

En todas las entrevistas se brindó una breve explicación sobre los objetivos del estudio y se especificó que los datos de la entrevista solo se usarían para fines de investigación. Además, se pidió permiso para realizar una grabación y se aseguró la confidencialidad de los nombres de los entrevistados, a pesar de que esto último no fue planteado inicialmente por la mayoría como una preocupación o un requisito para llevar a cabo la entrevista. Aun así, varios entrevistados, en ciertos momentos reveladores de la entrevista, pidieron que esa información sea tratada con suma precaución e incluso detuvieron la grabación. A lo largo de la

exposición de los resultados del estudio, no se especifican nombres y cargos específicos para las citas y testimonios¹³, pero sí su vinculación general con el proyecto. En el caso de la observación no participante, también se implementan las mismas medidas para las conversaciones no estructuradas y observaciones realizadas a los dos eventos a los que se asistió.

Finalmente, la misma lógica se utiliza para el análisis y citado de los documentos adquiridos en el marco del estudio. Dado que algunos documentos no son públicos y fueron proporcionados por entrevistados que no se identifican en la presente tesis, también se cuidó de no utilizar datos que pudieran identificarlos dentro de los documentos citados. Se obtuvo permiso, sin embargo, para el uso de dichos documentos. En el caso del análisis de medios y de documentos oficiales, no aplican estas consideraciones por tratarse de material de acceso público.

¹³Excepto en los casos en los que se pidió autorización para presentar el cargo.

CAPÍTULO 4: CONTEXTO HISTÓRICO Y ANTECEDENTES

Para poder entender la problemática de los ambulantes minoristas de La Parada, es importante dar varios pasos atrás y plantear una mirada histórica. En esta sección, analizaremos la construcción del mercado mayorista Nro. 1 La Parada y la proliferación de comerciantes minoristas en sus bordes, enmarcada en procesos históricos de migraciones masivas y de la reconfiguración de la ciudad de Lima como era hasta antes de 1940. Como veremos a lo largo de esta sección, es a partir de la década de los cuarenta que se va configurando la zona de La Parada como un espacio urbano y social que va más allá de los muros del mercado mayorista (Hattemer, 2012).

Además, describiremos cómo, en ese contexto, surge el proyecto de reubicación del Mercado Mayorista de “La Parada”. Si bien el proyecto entra en agenda en 1945, no es hasta el 2012 que se implementa durante el gobierno municipal de Fuerza Social, a cargo de Susana Villarán. Es durante periodo que se enmarca nuestro repaso histórico.

1. Lima y sus procesos de urbanización y migración desde mediados del siglo XX

Los movimientos migratorios masivos hacia la capital ocurridos en el Perú desde la década de los cuarenta, así como sus consecuencias sociales, políticas, económicas y culturales han sido ampliamente estudiados por una serie de académicos en el país (Matos Mar, 1984; Riofrío, 1991; Millones, 1978; Driant, 1991; Castellanos, 2003). En estos años, los migrantes –sobre todo de las zonas andinas del país– se trasladaron a Lima en busca de las oportunidades que no encontraban en sus regiones ante la creciente crisis económica, situación que se acentuó en las décadas siguientes con la guerra interna que inició en 1980. Como argumenta Matos Mar, la migración masiva cambió para siempre el rostro de la ciudad, generando un acelerado proceso de urbanización que tuvo

impactos en la sociedad nacional, la cual pasó de ser una sociedad predominantemente rural a una urbana, con una concentración de población masiva en Lima (Matos Mar, 1984). En 1940, Lima concentraba al 26,1% de la población urbana del país, pasando a ser el 35,5% en 1961, el 41,3% en 1971 y el 42,1% en 1981 (Driant, 1991 citado en Castellanos, 2003, p. 2).

Las migraciones ocurrieron de forma vertiginosa en un contexto de crisis estatal, por lo que las clases gobernantes y el Estado se vieron desconcertados e incapaces de lidiar con los nuevos cambios y la presión de las necesidades de las masas. La ciudad no solo falló en atender las demandas de la nueva población urbana en cuestiones de vivienda, salud pública y educación, sino también en la provisión de trabajo. En el caso del Perú, la migración no estuvo acompañada de un proceso de industrialización en las ciudades, lo que dejó una gran mano de obra desocupada que se traslada al sector servicios y a formas de autoempleo. Estos trabajadores se comenzaron a ubicar, principalmente, en las zonas populares constituidas por distritos con alto porcentaje de población viviendo en barriadas, tugurios y urbanizaciones populares¹⁴. Ante esto, la proliferación de la autoconstrucción fue una estrategia que acompañó los procesos de ocupación del suelo en los territorios periféricos de la ciudad (Glave, 2016, p. 17).

La primera oleada migratoria se desarrolló durante la década de los cuarenta y fue motivada por el terremoto de 1940, los trabajos portuarios y, sobre todo, “la crisis del mundo rural peruano” (Driant, 1991, p. 46). En la primera mitad de la década, esta población -en su mayoría, más acomodada que la que migraría en las décadas siguientes- se instaló en los barrios tradicionales del centro de Lima, el Callao y el Rímac. Es en la segunda mitad de los años cuarenta –señala Driant– que “la inmigración alcanza una aceleración decisiva” (1991, p. 47), y las

¹⁴El fenómeno de las barriadas es descrito por Riofrío como “una modalidad de urbanización con características particulares. En ella primero se habita el terreno y luego se trata de dotarla de sus servicios y obras complementarias (agua, desagüe, electricidad, pavimento, veredas), a la vez que se edifica la vivienda.” (Riofrío 1991: 31).

barriadas se ubican, sobretodo, “en lugares inmediatamente cercanos a la ciudad: detrás del distrito del Rímac; a lo largo de la margen izquierda del río Rímac (...) y cerca al terminal terrestre, en San Cosme y El Agustino”(Riofrío, 1978, p. 13), en los alrededores del MM1-La Parada.

En este espacio se concentraba una intensa actividad comercial, fomentada por la presencia del Mercado Mayorista La Parada y por la concentración de “todos los terminales de transporte de mercaderías, traídas de los Andes por la Carretera Central” (Driant, 1991, p. 49), la cual había sido inaugurada en la década de los treinta, durante el gobierno de Leguía (Contreras, 2012, p. 247).

Según Driant, una segunda etapa ocurre entre 1955 y 1970, donde la migración se concentró en la periferia de la ciudad, específicamente en el Cono Norte (Comas e Independencia), Sur (Villa María del Triunfo y San Juan de Miraflores) y Este (Agustino) (Driant, 1991, p. 31). En una tercera etapa, entre 1971 y 1980, el asentamiento de las migraciones en las barriadas de la ciudad se realizó de forma planificada, asesorada por dirigentes y comisiones preparatorias, como fue el caso de Villa El Salvador (Driant, 1991, p. 60).

El Estado no respondió con una planificación de la ciudad que organice estos nuevos cambios, aunque sí permitió la ocupación de tierras y dio facilidades para la instalación de los servicios urbanos básicos. En 1957, se creó la Oficina Nacional de Barriadas y cuatro años después, en 1961, se promulgó la Ley Orgánica de los Barrios Marginales N° 13517, que apuntaba a la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales o barriadas. En el artículo 2, se prohibía la formación de nuevos barrios marginales (Ley N° 13517, 1961)¹⁵. En 1961 es la primera vez que se define una política de vivienda en el país; se reconoce formalmente el papel del Estado en la regularización de la vivienda. Sin embargo, autores como Driant y Riofrío han denominado a esto como una “política de dos caras” (Driant, 1991, p. 131; Riofrío, 1978, p. 32) en la que, por un lado, se mantiene que las barriadas deben ser sustituidas por

¹⁵También destaca el Plan de Vivienda 1962-1971, que terminó beneficiando a las clases medias.

construcciones planificadas, mientras que, por el otro, se las reconoce legalmente y se propicia su regularización material y legal.

En el contexto de estos cambios, se empiezan a gestar procesos económicos que vinculan la economía formal con la informal en la ciudad. En línea con el debate internacional sobre informalidad, como se desarrolló en la sección del marco teórico, los académicos peruanos también discuten el papel de la economía informal en las cambiantes ciudades latinoamericanas y, en particular, en la ciudad de Lima Metropolitana (Matos Mar, 1984; De Soto, 1986; Palma, 1987; Durand, 2007; Martucelli, 2015).

En el marco de la perspectiva dualista, Matos Mar (1984) propone que la informalidad se gesta a partir de circuitos económicos paralelos a la economía formal, donde existía un circuito oficial:

“(…) constituido por el universo registrado de personas que operan en el comercio, la producción, transporte y servicios al amparo de las leyes civiles; y otro, contestatario y popular en el que opera un universo de empresas y actividades no registradas, que se mueven fuera de la legalidad o en sus fronteras, frecuentemente adaptando al nuevo medio las estrategias, normas y costumbres inmemoriales de la sociedad andina o desarrollando creativamente sus propias reglas de juego” (p. 58).

Por su parte, para Durand, se distinguen tres tipos de economías: formal, informal y delictiva. Desde este enfoque, la economía informal estaría constituida por empresas y trabajadores que “operan en una zona claroscuro (...) no es que sean ilegales, sino que muchas de sus operaciones no son legales. Su nivel de transgresión es limitado” (2007: 14). Asimismo, dicha economía se expresa territorialmente en mercados, barrios y múltiples actividades productivas no registradas. Durand propone que, al lado de la informalidad, comienzan a alojarse economías delictivas que terminarían creciendo y formando parte integral de la matriz institucional del país (2007, p. 7).

A diferencia de Matos Mar, Durand propone que estos tipos de economía, a pesar de tener su propia dinámica, y orden interno, “operan todas en un mismo mercado y en un mismo territorio; poseen vasos comunicantes, donde determinados agentes operan en más de una, pasan de una a otra, o aprovechan su existencia según les convenga a sus objetivos y estrategias de sobrevivencia” (2007, p. 4). Sin embargo, en línea similar con Matos Mar, coincide en que las nuevas economías paralelas que surgen se desarrollan sin mayor intervención del Estado.

En línea con la propuesta de los estructuralistas, la informalidad no es ninguna sociedad paralela, ya que, al menos en su nivel económico, no existe sino articulada en su funcionamiento a la actividad formal, a la cual le compra y, sobre todo, le vende (Palma, 1987, p. 58). Martucelli aporta a dicho debate y enfatiza la importancia de romper con el imaginario dictómico de dos sectores, “uno moderno y formal, el otro informal y pre moderno” (Martucelli, 2015, p. 162), y en lugar de pensarlos en términos de exclusión, los comprendamos en su continuidad. Aportando a la tesis de Durand, propone que no se trata de dos sectores, sino de “una arena de interconexión entre tres actividades (formales, informales y delictivas)” donde los actores no están inscritos una vez y para siempre en una sola, sino que “en el decurso ordinario de sus vidas ejercen acciones a la vez formales e informales, y a veces, ilegales. El degradé es ilimitado (...)” (2015, p. 172).

Asimismo, el autor agrega al debate que, en Lima, la informalidad trascendería a su origen normativo y económico, permeando los lazos sociales y la sociabilidad que se configuran en la ciudad (2015, p. 178). Para el autor, se trataría de “una reglamentación de las interacciones sociales entre individuos, donde la ciudad se presenta como múltiples arenas de disputa, articuladas bajo una matriz informal que opera como modelo de nuestras relaciones sociales” (2015, p. 178).

La lejanía del Estado ante estas nuevas poblaciones y su imposibilidad de encontrar alternativas para la población trabajadora en informalidad –hasta el día de hoy– revelan “su permanente desborde” (Matos Mar, 1984, p. 58). Hasta ese momento, los instrumentos de política solo operaban dentro del circuito oficial, pero luego han ido cediendo lentamente a cubrir las necesidades de la nueva población urbana, especialmente con la presión de nuevos movimientos y liderazgos de estos sectores.

Ante la ausencia de agendas conjuntas y planificadas, esta nueva forma de relación Estado-Sociedad, sin embargo, genera otro tipo de problemas, pues se terminan orientando los mecanismos políticos a partir de las demandas de determinados grupos (Espinoza y Fort, 2017). Así, se pasa a adoptar una lógica de clientelismo por demandas de servicios u otras necesidades, y el rol de muchos dirigentes pasa a ser el de especialistas o *brokers* que encausan las diversas demandas (Tanaka, 2001).

2. El surgimiento del mercado La Parada y del comercio ambulatorio en la zona

Las oleadas migratorias y la expansión de la ciudad de Lima generan también una mayor necesidad de presentación de servicios a mayor escala, como es el caso de los servicios alimentarios. En este contexto, comienzan a gestarse también los fenómenos que atañen al presente estudio. Por un lado, el comercio ambulatorio y, por otro, los nuevos mercados de Lima como “nuevos centros de gravedad” económica y social, entre ellos, el Mercado Mayorista de Lima (MM1) “La Parada” en 1945 en el distrito de La Victoria (Patch, 1975; Matos Mar, 1984; Hattemer, 2012). Para esta sección, se utiliza el recuento histórico elaborado por Hattemer (2012) en su tesis de maestría titulada “*La Parada de Lima: Risques et incertitudes autour d’un marche de gros*”¹⁶, el trabajo de Patch (1975) y Escobal

¹⁶Para más detalle, ver “Les dimensions sociales et politiques de La Parada et son déplacement” (49) en Hattemer (2012).

y Armas (2017), así como el material de otros autores que hacen referencias, aunque no centrales en sus textos, al contexto del mercado mayorista La Parada (Matos Mar, 1984; Driant, 1991; Cosamalón, 2018).

El MM1-La Parada surge como el primer mercado mayorista de la capital, con una ubicación privilegiada en cuanto a conexiones con importantes vías. Según relata Hattemer, el terreno en el que se construyó fue cedido por la familia Cánepa para albergar a los migrantes que llegaban a la capital a vender sus productos. Sobre su ubicación, describe el autor:

En esa época, (La Parada) se encuentra en un punto de entrada estratégico en el Cercado de Lima, ubicado en la actual Av. Aviación, en la intersección entre la Carretera Central y la Panamericana Sur¹⁷ (Hattemer, 2012, p. 49. Traducción de la autora).

Dicha ubicación facilitaba el transporte de las mercaderías que se transportaban de provincias y que tenían en el MML un punto de acopio y distribución. Así, La Parada se convierte, desde su planeación, en el principal abastecedor de alimentos de Lima, generando que se concentre en el distrito de La Victoria un gran movimiento comercial (Hattemer, 2012, p. 49-50).

Según Hattemer, la suma de las migraciones masivas, la concentración comercial y las oportunidades laborales que esto acarrearaba, generan que el MM1-La Parada “se convierta en un espacio de oportunidades para las poblaciones más desfavorecidas, entre las cuales se encuentran los nuevos migrantes” (Hattemer, 2012, p. 50. Traducción de la autora).

La zona se empieza a poblar y a expandir rápidamente, lo que tiene como consecuencia la creación en 1946 del Asentamiento Humano San Cosme, en el cerro del mismo nombre contiguo al lado del MML, poblado inicialmente por comerciantes que trabajaban en el mercado. Al respecto, Driant (1991) apunta

¹⁷Como se mencionó, la Carretera Central y la Panamericana Sur ya se habían habilitado en la década de los treinta, durante el gobierno de Leguía (Contreras 2012: 247).

que:

La inauguración, en 1945, del mercado mayorista de La Parada, al este de Lima, desencadena una nueva ola de formación de barriadas que comienza en 1946 con la invasión de las laderas del cerro San Cosme, seguida unos meses más tarde por la de San Pedro y, en 1947 por la de El Agustino. Estas invasiones violentas y masivas fueron duramente reprimidas en un primer momento, pero tal fue la reacción popular que el general Odría, entonces ministro, ordenó finalmente la retirada de las tropas de San Cosme, en enero de 1947 (p. 47).

Entre 1950 y 1964, la zona toma el nombre de “La Parada” (Hattemer, 2012) y se crean Tacora y Gamarra, que comparten el elemento común del comercio ambulatorio con La Parada. Tacora, el famoso mercado de elementos usados, ha sido denominado por Otta (2015) como el “reino de la reutilización” pues abarca tanto “el reuso como el reciclaje de una variedad de productos, la mayoría recolectada por ropavejeros y rebuscadores de basura” (p. 90). Gamarra, por su parte, es el conglomerado productivo y comercial de ropa más importante del Perú que surge en el contexto de migraciones descrito (Ponce, 1994) y donde se lleva a cabo el 70% de producción de ropa a nivel nacional (Gonzales, 2001).

En esa línea, en los años cincuenta, y en el contexto de expansión poblacional antes descrito, los 12,500 m² de superficie de La Parada se volvieron insuficientes para recibir todo el comercio mayorista de tubérculos y hortalizas (Escobal y Armas, 2017, p. 4). Según Hattemer (2012):

(...) el mercado mayorista Nro. 1 se vuelve demasiado pequeño para acoger al grupo de comerciantes mayoristas. Así, algunos comerciantes se instalan en las zonas periféricas del mercado y comienzan a urbanizar el sector, lo que deteriora fuertemente la accesibilidad al mismo (Hattemer, 2012, p. 56. Traducción de la autora)¹⁸

¹⁸En este contexto, también aparece la figura de los estibadores, personas encargadas de cargar y

La proliferación de comerciantes ambulantes en las zonas aledañas al Mercado Mayorista responde al contexto más amplio de expansión de este sector económico en la ciudad de Lima. De hecho, aunque en años posteriores, el crecimiento de la población de ambulantes se puede observar a partir de tres mediciones en la ciudad de Lima en los años 1976 (61 343 ambulantes), 1989 (84 327 ambulantes) y 1994 (182 167 ambulantes) (Cosamalón, 2018, p. 62).

Cosamalón también indica que ante la regulación desigual con respecto al comercio – mientras que los comerciantes en puestos fijos y centros de abastos eran constantemente supervisados, existía un vacío legal con respecto al comercio ambulatorio –, los alrededores de los mercados municipales y centros de abastos se comenzaron a poblar de los comerciantes dueños de puestos fijos quienes, ante la regulación, preferían abandonar sus puestos, convertirse en ambulantes y utilizar dichos locales como depósitos (2018, p. 72).

En el caso de La Parada, los ambulantes que comenzaron a poblar la zona se abastecían del mercado mayorista, especialmente a través de las “mermas”¹⁹, y vendían “al por menor” a los clientes (Hattemer, 2012), comunmente conocido como “*kileo*”²⁰. En 1972, el antropólogo Patch describe la cantidad de ambulantes en la zona: “hay probablemente alrededor de tres a cuatro mil minoristas. Ellos compran a los mayoristas y venden al público de seis de la mañana a seis de la tarde” (1987, p. 22).

Por otro lado, como se detallará en la siguiente sección, el MML - La Parada, a pesar de ser el primer mercado mayorista de la ciudad, fue un espacio desatendido por las entidades del Estado a cargo de la supervisión del comercio debido, sobretodo, a las disputas entre los distintos niveles de gobierno por la competencia de su fiscalización y especialmente en un contexto de creciente

transportar los productos entre los camiones de descarga y los puestos.

¹⁹Las “mermas” son los productos que no se llegan a vender. Es importante agregar que el Mercado Mayorista de La Parada no contaba con refrigeración para sus productos, lo que intensificaba el volumen de las mermas. En los años que siguieron a la creación del mercado, las mermas alcanzaban niveles superiores al 10% de todo lo comercializado (Escobal y Armas, 2017, p.4).

²⁰ Vender por kilo.

expansión del comercio ambulatorio fuera de los límites del mercado mayorista. Como ocurrió con muchas zonas de la nueva Lima que surgen a partir de las migraciones masivas (Matos Mar, 1984, p. 19), los cambios en La Parada desbordaron los mecanismos de control del Estado.

En ese contexto, de poca supervisión y fiscalización, así como de explosión demográfica y crecimiento ambulatorio a los alrededores del mercado, la zona de La Parada surge como un espacio particular con normas sociales específicas; es decir, se constituye a través de los años como mucho más que el mercado mayorista. Así, Patch describe que, en 1972, La Parada tenía “sus propias leyes, pero en general se desconfía de las autoridades y se sospecha de la política” (1972, p. 70).

Así, como ocurre alrededor de los grandes mercados en las ciudades, alrededor del antiguo MML y de los negocios de comerciantes y vendedores, se ha tejido –a lo largo de los años– una extensa red de intercambios que involucran a diversos actores que superan a los comerciantes mayoristas del mercado. En 1972, Patch describe que esta red, además de los comerciantes mayoristas y minoristas, incluye estibadores, vigilantes, ambulantes de otros productos, obreros, recicladores, ladrones, entre otros. Así, agrega:

(...) en los mapas, El Terminal²¹ está representado en unas cuantas cuadras, pero el servicio de puestos en constante expansión, ambulantes, ladrones del mercado, hoteles, bares, callejones y quintas, domina esta sección urbana en una forma desproporcionada, superando aún las mismas actividades económicas de El Terminal (p. 9).

De acuerdo con Edmundo de los Ríos, en 1980, este espacio:

(...) era concebido como una suerte de espejo microscópico del Perú, espacio que, más allá de contar con el local del mercado mayorista, ocupaba varias cuadras a la redonda, sin límites determinados, una

²¹A lo largo del texto, Patch se refiere al mercado mayorista “La Parada” como “El Terminal”.

especie de enorme monstruo con tentáculos que controlaban las calles (citado en Cosamalón, 2018, p. 248).

Así, La Parada se puede considerar como un ejemplo concreto de lo que ocurría en el Perú en la segunda mitad del siglo XX, donde las nuevas masas migratorias encuentran nuevas formas de funcionar y desarrollar sus oficios ante un Estado que no responde a sus necesidades. Así, se constituye un espacio donde los distintos actores tejen su propio orden y una forma particular de relacionarse con el espacio urbano que los rodeaba.

3. Una breve historia del proyecto de reubicación de La Parada (1945-2012)

Desde 1964, algunos años después de la creación del MML, las autoridades municipales constatan que el espacio destinado al mercado era muy reducido para toda la masa de comerciantes que lo ocupaban. Además, también se enfatizaba la necesidad de trasladar el comercio mayorista a una zona menos céntrica y mejor articulada con la carretera central. Es así como comienzan las conversaciones para la reubicación del mercado a una zona de mayor dimensión territorial. La discusión versaba, además, sobre las condiciones de higiene y salubridad de La Parada, así como sus vínculos con la delincuencia y el crimen (como el caso de Tacora, ver Patch 1967).

En 1964, el ministerio de Agricultura (MINAG) realiza un estudio sobre el funcionamiento del MML en el cual concluye que el mercado es inadecuado para cumplir con sus funciones como centro de abastecimiento de la ciudad (Hattemer, 2012, p. 49-62). Según Hattemer (2012), en 1968, el Ministerio de Agricultura impulsa una medida temporal para la reubicación del MM1 (p. 49-62). Esto, según Cosamalón, ocurre en el marco del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (GRFA, 1968-1980). En este periodo, los militares toman control de la ciudad y los alcaldes pierden autonomía. El autor indica que esta pérdida

de autonomía se evidencia en el Decreto Ley 17157 (22 noviembre 1968), cuando:

(...) la GRFA declaró en emergencia el Mercado Mayorista de Lima y las zonas aledañas porque sus condiciones afectaban severamente la salud de la población de Lima. El gobierno consideraba que la administración municipal era deficiente y generaba ‘vicios de comercialización con el consiguiente encarecimiento de los artículos alimenticios’. El decreto ordenó el traslado de los comerciantes a otros espacios a ser determinados por una comisión nombrada por el gobierno, compuesta por el prefecto del departamento de Lima y representantes de los ministerios de Salud y Agricultura, quienes coordinarían con los concejos municipales de Lima y La Victoria. Le correspondía al Ministerio de Agricultura (MINAG) proponer ‘las condiciones en que se continuará la administración de los mercados mayoristas de Lima (...)’ (Cosamalón, 2018, p. 62).

Además, se definen qué vendedores formarían parte del nuevo mercado, excluyéndose a los vendedores de productos altamente perecibles (como lechuga, col, brócoli, etc.), quienes quedan definitivamente excluidos de la zona del MM1 y ubican sus puestos en la zona periférica del mercado (y actual avenida 28 de julio) (Hattemer, 2012, p. 56). En este contexto, el MINAG y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) organizan la reubicación del mercado mayorista.

En 1971 también se encuentra una referencia de este proyecto en el Plan de Urbanización de Lima y Callao. En este, el terreno previsto ya se encontraba ubicado en el distrito de Santa Anita, en 59 hectáreas propiedad de la MML donde se construiría el nuevo mercado mayorista. En 1972 se culmina el primer estudio de factibilidad (CADÚCEO Consultores 2008) y ese mismo año se aprueba el proyecto en conjunto entre ambas instancias (MML y MINAG). Sin embargo, pasarán varias décadas para que el proyecto pueda ver la luz.

Unos años después, en 1980, se crea la Empresa de Mercados Mayoristas SA

(EMMSA), que se vuelve una empresa municipal en 1989, año en el que firma un contrato con COSAPI, la empresa peruana de ingeniería y construcción, para la construcción del Gran Mercado Mayorista de Lima (GMML) en Santa Anita (Hattemer 2012: 49-62). En 1984 se concluyen las gestiones con el Banco Mundial para el financiamiento del proyecto. Luego de los primeros desembolsos, cuando ya se ejecutaban los estudios definitivos, la imposición por parte del gobierno aprista de 1985-1990 de límites al pago de la deuda externa, congeló el proyecto. Entre 1989 y 1992 se utilizan créditos internos para iniciar la obra, la misma que se paraliza en varias oportunidades (Escobal y Armas, 2017, p. 4).

Aun así, durante el periodo del alcalde Ricardo Belmont en la Municipalidad de Lima (1990 a 1995), se inicia la construcción de las instalaciones del mercado, las cuales quedaron inconclusas por las dificultades antes citadas de falta de presupuesto y dificultades para la concreción de los contratos con COSAPI (conversaciones con funcionarios). En 1994, el Estado anula el proyecto entre EMMSA y COSAPI y se aprueba una iniciativa privada y las bases para iniciar una nueva convocatoria para la realización del GMML en Santa Anita. Según Escobal y Armas (2017):

(...) la iniciativa contemplaba no sólo la construcción de un área de comercio mayorista sino la operación de servicios complementarios que le dieran una mayor eficiencia a todo el sistema (estos servicios incluían servicios de transporte, reparación de vehículos, servicios de frío, almacenaje, etc.); así, la iniciativa contemplaba áreas de comercio mayorista sujetas a regulación municipal junto con áreas conexas de negocios que no requerían regulación. Detrás de este diseño existía la concepción de que la actividad mayorista se constituía en un monopolio natural por lo que debía estar sujeto a regulación (p. 5).

Sin embargo, sucesivos conflictos de poder entre Alberto Andrade en la comuna municipal y Alberto Fujimori en la presidencia del Perú impidieron que la iniciativa

culmine exitosamente. En el 2001 se resuelve por acuerdo mutuo entre EMMSA y COSAPI el contrato de concesión. En el 2001 una asociación de comerciantes de La Parada usurpa el terreno, el que es recuperado sólo hacia mediados del 2007 (Escobal y Armas, 2017, p. 5). Este hecho es también analizado por Durand (2007) quien problematiza cómo la 'burguesía informal' utiliza a los trabajadores informales 'más modestos' para lograr determinados fines. Al respecto, relata el hecho de la siguiente forma:

(...) interesante cómo en el 2001 un grupo de comerciantes informales de La Parada liderado por Herminio Porras, experto invasor de terrenos, y en conexión con algunos comerciantes del Mercado Mayorista, organizó una invasión al local municipal de Santa Anita para apropiarse del futuro local del Mercado Mayorista, cuyo valor es de varios millones de dólares. Herminio Porras estuvo en la cárcel, pero su ejército de matones, vigilantes, comerciantes y ocupantes de Santa Anita continuaron en posesión del local hasta ser desalojados el 2007. (Durand, 2017, p. 17)

En el 2007, la Policía desalojó a los ocupantes de Santa Anita, tras la aprobación del 31 Juzgado Penal de Lima (La República, 2007).

En el 2009 (durante la gestión de Luis Castañeda en la Municipalidad de Lima), la Empresa Municipal de Mercados Mayoristas (EMMSA) reactualiza el contrato con COSAPI para la construcción del nuevo mercado (Hattemer, 2012, p. 49-62). Según Escobal y Armas (2017):

(...) la Municipalidad de Lima opta por financiar con recursos propios una versión parcial y recortada del proyecto original, la misma que se concluye, en una primera etapa, en el 2012. A pesar de que otras inversiones complementarias (como los accesos viales al mercado, o los sistemas de manejo de residuos sólidos) no habían sido completados según lo establecido en el diseño original, hacia fines del 2012 se toma la decisión política de cerrar el mercado de "La Parada" y ejecutar el traslado

de los mayoristas a Santa Anita. Sin embargo, este proceso de traslado de mayoristas se extendió y duró hasta mediados de marzo del 2014. Esto ocurre además sin que se hubiese completado el diseño de los contratos de concesión y el reglamento de operación que debería normar la relación entre el operador del mercado y los concesionarios mayoristas(p. 5).

Es así que pasaron más de 48 años de negociaciones infructíferas y contratos fallidos, para que el proyecto llegue finalmente a ejecutarse. Más adelante, discutiremos el impacto del proceso de traslado en los comerciantes minoristas de La Parada.

4. La Municipalidad de Lima, comercio ambulatorio y modernización de la ciudad

El Municipio de Lima tiene una larga relación con el comercio ambulatorio. En los últimos 40 años, se han puesto en práctica una serie de políticas y ordenanzas en relación al comercio ambulante; sin embargo, este ha sido un sector por mucho tiempo olvidado. A continuación, se dividirá el análisis en dos: (i) un breve recuento de las políticas destinadas al comercio ambulatorio entre 1980 y el 2011 y (ii) la gestión de Villarán, en la que se enmarca el proyecto del presente estudio.

4.1. El comercio ambulatorio en Lima Metropolitana y las políticas destinadas a su supervisión (1980 a 2011): Barrantes, Del Castillo, Belmont, Andrade y Castañeda

Como se mencionó líneas arriba, el comercio ambulatorio surgió y creció exponencialmente en una ciudad golpeada por una crisis política y económica, en la que no solo el Estado no logra (o no se propone) supervisar esta nueva actividad económica, sino que una población empobrecida no logra acceder a

trabajos formales y el consumidor ciudadano puede, por el comercio ambulatorio, acceder a una oferta de consumo más económica.

En este contexto, surge una doble percepción acerca de los comerciantes ambulantes y la necesidad de diferenciar al “verdadero” ambulante de aquel que no necesita vender en la calle para sobrevivir (Cosamalón, 2018, p. 71), es decir, entre aquellos que logran acumular capital de aquellos que realizan dicha actividad para su subsistencia. Esto, de acuerdo con Berner, también se encuentra en línea con lo propuesto por la literatura, donde se clasifica a los ambulantes en dos tipos: como emprendedores supervivientes o como empresarios orientados al crecimiento (citado en Ndhlovu, 2011, p. 10).

En las décadas de los sesenta y setenta no existía ninguna normativa o regulación relacionada a este nuevo sector. Es más, “se consideró como única solución la erradicación del comercio ambulante, mediante medidas de desalojo basadas en el despliegue de aquellos dispositivos que justificaban el uso de la fuerza y la violencia. El ambulante era perseguido, atrapado, reprimido y puesto en cárceles en calidad de contraventores de las ordenanzas. Acciones que no solucionaban el problema, porque los comerciantes en cuestión de días volvían a la calle a seguir trabajando. El principio de autoridad se basó durante muchas décadas en la erradicación de lo que se consideraba una competencia desleal del comercio formal” (Morán, 2013, p. 96).

Ante la necesidad de acceder a derechos, el ambulante se vuelve un actor político dentro de la ciudad. Según Cosamalón (2018):

(...) los conflictos entre ambulantes y autoridades, la crisis económica y la conciencia pública de su impacto en las condiciones de vida de las mayorías, potenciaron el papel político de los comerciantes informales en Lima y sus organizaciones. Por ejemplo, desde fines de la década de 1970, los ambulantes comenzaron a presentar propuestas destinadas a resolver los conflictos suscitados por su presencia en la ciudad. En 1983,

consideraban que era necesaria una ley que regule su actividad, propuesta presentada anteriormente como anteproyecto al Congreso en 1980 (p. 146).

Así, los ambulantes se organizan en asociaciones que canalizan estas demandas de forma organizada y trasladar propuestas a postulantes a la alcaldía. En este contexto, “el comercio callejero dejó de ser percibido únicamente como un problema, era una fuerza electoral en la ciudad” (Cosamalón, 2018, p. 148). Entre estos candidatos se encontraba Alfonso Barrantes, de Izquierda Unida, quien es elegido alcalde de Lima para el periodo 1984-1986 y quien aprueba, por primera vez, la legalización del comercio ambulatorio, entre otros beneficios para los mismos.

Durante la gestión de Barrantes se elaboró y aprobó la Ordenanza Reglamentaria del Comercio Ambulatorio en Lima Metropolitana (Nº 002-1985-MLM), la cual fue la primera norma nacional en tratar aspectos relacionados con los trabajadores ambulantes. Esta ordenanza precisaba que su aplicación sería en las actividades del comercio ambulatorio en Lima Metropolitana y en las Municipalidades Distritales, las cuales serían responsables de ejercer en su jurisdicción la función de control del comercio ambulatorio a través de sus órganos competentes (Artículo 1). También expresaba que las Municipalidades coordinarían la aplicación de la Ordenanza, tanto con sus respectivas Comisiones Técnicas Mixtas, como con los representantes de las organizaciones de base de los comerciales ambulantes (Artículo 2); con lo cual se reconocía a este sector el poder agruparse e instituirse sindicalmente²². En ese contexto, se crea el Fondo de Asistencia o FOMA (Fondo Municipal de Apoyo al Ambulantes), el cual consistía en la administración del 50% del fondo obtenido del pago de impuestos de los ambulantes para proyectos en apoyo a los propios trabajadores y sefortalecen las organizaciones de comerciantes (Morán, 2013, p. 98).

²² Esta ordenanza ha quedado derogada mediante la Ordenanza 1787 promulgada por la Municipalidad de Lima en 2014.

Sin embargo, si bien, por primera vez, el enfoque de la MML en la gestión de Barrantes fue que el comercio ambulante resultaba ser un medio de sobrevivencia que se solucionaría ante el aumento de la oferta de empleo, la despreocupación municipal durante las décadas anteriores había generado que muchos ambulantes se hayan capitalizado por su cuenta (fortalecidos en mercados y campos feriales) “de tal manera que en la segunda mitad de los 80 ya no se trataba solo de ofertar más empleos sino de mejorar las condiciones de comercio que ellos ya venían desarrollando” (Morán, 2013, p. 97).

A pesar de esto, la municipalidad tuvo poco éxito al intentar reorganizar el comercio ambulatorio. En la práctica, “la búsqueda de un acuerdo razonable entre comerciantes y Municipalidad no se hizo efectiva” (Morán, 2013, p. 99). Según Cosamalón: “el fracaso de las reubicaciones y la debilidad del municipio para hacer cumplir sus disposiciones contribuyeron con la expansión del comercio informal” (2018, p. 161).

En los años siguientes, con Jorge del Castillo (1987-1989) en la alcaldía, las políticas relacionadas al comercio informal no tuvieron mayores avances. Su gestión se desarrolla en un contexto de crisis económica, aumento de la violencia a raíz del conflicto armado interno y dificultades para el abastecimiento alimentario de la ciudad. Sí se realizan, sin embargo, proyectos puntuales de reubicación de comerciantes, algunos de los cuales terminaron en enfrentamientos y violencia (Cosamalón, 2018, p. 151-161), y el municipio oscila entre la “tolerancia y la represión” (Cosamalón, 2018, p. 169). En los últimos años, sin embargo, la política municipal fue una de persecución, decomiso y desalojo, especialmente en el Centro de Lima.

Lo mismo ocurrió durante la gestión de Ricardo Belmont (1990-1995) quien, si bien prometió apoyo para la compra de terrenos y reconocimientos para los ambulantes, siguió una política similar a la gestión anterior. En este contexto, una normativa importante en 1994, y en línea con una política de “limpieza” del centro, se aprueba el Reglamento de la Administración del Centro Histórico de

Lima (Ordenanza N° 062-1994) de la Municipalidad de Lima Metropolitana, que propugna que el comercio en la vía pública ejercido el Centro Histórico de Lima sea erradicado progresivamente, reubicándolo fuera de dicha zona.

Asimismo, en esos años, Alberto Fujimori también encuentra en los comerciantes ambulantes un apoyo electoral importante y se acerca a las organizaciones tanto en el proceso electoral de 1990 como durante su mandato. Fujimori nunca logra posicionar a un aliado en la alcaldía de Lima, la cual era un puesto clave para obtener popularidad. Así, si bien Fujimori proponía políticas populistas que favorecían a los comerciantes, estas chocaban y se superponían con el municipio limeño, generando un conflicto entre ambos niveles, en línea con lo propuesto por Bénit-Gbaffou (2013) y la competencia de partidos a nivel vertical en la gobernanza urbana. Es así como, en 1991, Fujimori promulga un decreto supremo que reconoce la calidad jurídica del trabajador autónomo ambulante ya que se considera una actividad producto de un contexto de crisis política y una respuesta al desempleo y subempleo en el país²³.

Durante el gobierno de Fujimori, el alcalde electo en Lima, Alberto Andrade (1996-2002) tuvo una política represiva hacia los comerciantes ambulantes, especialmente en el Centro de Lima. Durante su gestión, se reubicó a los comerciantes de la Av. Abancay, en lo que entonces fue el campo ferial Polvos Azules, ahora Alameda Chabuca Granda, como parte del proyecto de recuperación y patrimonialización durante su primera gestión (1996-1998) (Morán 2013: p.10). Estos comerciantes se organizaron y crearon el ahora conocido centro comercial Polvos Azules. Según Morán (2013):

"(...) en el marco de las políticas públicas implementadas en la segunda mitad de la década de los 90's por la Municipalidad Metropolitana de Lima dentro de los márgenes territoriales del denominado Centro Histórico de

²³Decreto Supremo N° 002-91-TR (26/01/91).

Lima (...) se realizaron actividades de ‘recuperación’ de barrios, plazas, calles e inmuebles considerados patrimoniales” (p.10).

Finalmente, durante la gestión de Luis Castañeda (2003-2010), las políticas relacionadas al comercio informal tampoco presentan mayores avances.

4.2. La gestión de Villarán: el proyecto de modernización de la ciudad y conflictos políticos

La gestión de Susana Villarán en la comuna municipal con el partido Fuerza Social (2011-2014) inició con altos índices de aprobación pública, pero en el marco de fuertes tensiones políticas con sus predecesores, el partido de Solidaridad Nacional, liderado por el anterior alcalde Luis Castañeda, que había gobernado Lima por 6 años. Asimismo, también existían tensiones con miembros del partido de su principal contrincante en las elecciones, Lourdes Flores, del Partido Popular Cristiano (PPC), así como con el sector más conservador de la opinión pública, que se oponía a la postura de izquierda y reformista de Villarán, todo lo cual generó una serie de enemistades políticas.

Durante su gestión, Villarán puso en marcha una serie de reformas: la reforma institucional de la municipalidad, la reforma del transporte²⁴ y, la que nos interesa, la reforma del comercio mayorista. Asimismo, durante su gestión, se actualiza y deroga la ordenanza sobre comercio ambulatorio aprobada en 1985 durante la gestión de Barrantes y se aprueba una nueva (Ordenanza N° 1787, 2014), en la cual se incluye un sistema de licencias que tendría una vigencia de dos años, una por unidad familiar, y se le otorga prioridad a los grupos vulnerables. Es decir, se retoma la política de acercamiento al sector de comerciantes ambulantes que no incluye, necesariamente, la represión y desalojo como en gestiones anteriores. Por otro lado, una de sus primeras

²⁴Ver Glave 2016 para un análisis de estas reformas

acciones como alcaldesa fue el anuncio del proceso de investigación de la gestión anterior de Solidaridad Nacional; en particular, el “caso Comunicore”, el fraude millonario en el que estuvo involucrado Castañeda Lossio.

Cada una de estas acciones amenazaba intereses particulares y tuvo serios costos políticos. A raíz de esta serie de conflictos, Villarán se convirtió en la primera autoridad edil de Lima en ser sometida a una consulta popular de revocatoria en marzo del 2013 (un año antes de que termine el periodo municipal 2011 - 2014), proceso que fue presionado por una serie de actores políticos de oposición. Como resultado de la revocatoria, a pesar de que Villarán fue ratificada en su cargo (51.3% votó por que no sea revocada), la mayoría de los regidores de su partido fueron revocados (22 de 39 regidores) y se convocaron elecciones de Concejo Municipal ese año (Cavero, 2013, p. 113), lo que generó incluso más dificultades para la gobernanza de dicha gestión en la ciudad, sumado a que supuso que la gestión municipal dedicara tiempo a estos aspectos, restando su concentración de otros de mayor relevancia.

4.2.1. El Concejo Municipal, EMMSA y la Gerencia de Desarrollo Económico

A continuación, se presentarán tres instancias clave durante el desarrollo del Proyecto Tierra Prometida dentro de la Municipalidad Metropolitana de Lima: la Gerencia de Desarrollo Económico, EMMSA y el Concejo Municipal.

La Gerencia de Desarrollo Económico (antes llamada Gerencia de Desarrollo Empresarial) es el órgano encargado de las actividades relacionadas con la promoción del desarrollo empresarial, el comercio, las industrias y servicios profesionales, así como su regulación y formalización dentro del marco de los dispositivos legales aplicables. Durante el periodo de estudio, fueron los encargados de liderar el proyecto de Tierra Prometida.

Por otro lado, la Empresa Municipal de Mercados Mayoristas SA (EMMSA) se crea en 1980 con el objetivo de regular y gestionar los mercados mayoristas y, posteriormente, minoristas de la capital. En el caso estudiado, lideraron el proyecto de reubicación del mercado mayorista de La Parada hacia Santa Anita.

Finalmente, el Concejo Municipal es el máximo órgano de gobierno de las municipalidades. Su función es emitir normativas municipales, debatir propuestas de carácter público y fiscalizar a la administración. Este funciona mediante sesiones, las cuales pueden ser abiertas al público o privadas. Está compuesto por la alcaldía, como órgano central y conductor, acompañado de regidores, los cuales son elegidos por votación directa. En el caso de Lima, está conformado por 39 regidores, que están en el cargo por un periodo de tres años con posibilidad de ser reelegidos.

Según la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), el Concejo aprueba los planes de desarrollo, define las áreas de expansión urbana, la zonificación, emite ordenanzas, crea o suprime tasas, arbitrios, licencias, fiscaliza la gestión, etc. Los regidores se reúnen de dos a cuatro veces al mes en sesiones públicas. La función del regidor comprende la asistencia y la participación en las sesiones del Concejo y de las Comisiones Municipales²⁵.

Al inicio de la gestión de Villarán, el Concejo estaba compuesto por 21 regidores de Fuerza Social, 13 del PPC-Unidad Nacional, un regidor de Somos Perú, un regidor de Cambio Radical, un regidor de Siempre Unidos y dos regidores de Restauración Nacional, sumando los 39 regidores. El panorama político fue polarizado, especialmente debido a que Fuerza Social y el PPC fueron los principales contrincantes en la elección municipal, y de posturas ideológicas

²⁵Las comisiones municipales son órganos consultivos del Concejo Municipal, cuya finalidad consiste en realizar estudios, formular propuestas y proyectos de Reglamento de los servicios respectivos y emitir dictámenes sobre los asuntos de su competencia o que el Concejo les encargue. Las comisiones del Concejo Municipal pueden ser ordinarias, aquellas que se encargan del estudio y dictamen de las principales áreas de la municipalidad y se fijan previamente con el alcalde, o especiales, que se constituyen por Acuerdo del Concejo para asuntos específicos que no corresponden a ninguna de las comisiones ordinarias y que por su importancia o gravedad así lo requieran.

opuestas, Fuerza Social un partido que apostaba por un gobierno de izquierda, sumando partidos asociados a esa tradición como Tierra y Libertad y el Movimiento Nueva Izquierda. El PPC, por su parte, es un partido asociado a la derecha cristiana en el país y fungía de oposición a Fuerza Social. Sumado a esto, el PPC realizó una alianza electoral con Solidaridad Nacional y Perú Posible, por lo que pasó a denominarse PPC-Unidad Nacional. Es así como dos de los 13 regidores del PPC en el Concejo estaban afiliados a ese partido, incluido el hijo del ex alcalde Luis Castañeda. Esto compuso un Concejo Municipal con potentes fuerzas de oposición vinculadas a la gestión predecesora o de la contendiente derrotada, con sus respectivos sesgos ideológicos, lo cual complicaba la gestión de Villarán.

4.2.2. El proceso de revocatoria

La revocatoria a Susana Villarán se enmarca en la Ley N° 29313, que dispone que la revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a alcaldes y regidores, entre otros cargos políticos (Artículo 20). Esta ley también indica que, para revocar a una autoridad, se requiere la mitad más uno de los votos válidos y que, para que el proceso sea válido, deben haber asistido por lo menos el 50% de los electores hábiles del padrón electoral (Artículo 23). Asimismo, se indica que, para que se acredite la demanda de revocatoria, se requiere que la soliciten al menos el 10% de la población electoral con derecho a voto de la circunscripción territorial (Artículo 34). En el caso de Lima, se requerían como mínimo 400 000 firmas.

La revocatoria a Villarán fue solicitada por la oposición a la alcaldesa, encabezada por Marco Tulio Gutierrez (ex-candidato a la alcaldía de La Molina en 1998 y al Congreso en 1990) y el pintor Carlos Vidal. El proceso de recolección de firmas estuvo rodeado de atención mediática, denuncias por

falsificación de firmas y denuncias por el financiamiento real de la revocatoria²⁶. La recaudación de firmas culminó a inicios de abril del 2012 y fue validada por la Reniec en octubre del mismo año. Las firmas fueron validadas por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y se convocó a un referendo consultivo para decidir la destitución o permanencia de la alcaldesa.

Los meses que siguieron fueron de una polarizada campaña en la que se instaba a la población por marcar el Sí o el No a la revocatoria. Según los resultados oficiales de la ONPE, Villarán fue ratificada en el cargo de alcaldesa por un estrecho margen (51.2%), mientras que fueron revocados 19 de los regidores pertenecientes a su partido Fuerza Social y dos del partido de oposición, Solidaridad Nacional. El proceso de revocatoria mermó la composición del Concejo Municipal, destituyendo a 19 de los 21 regidores de Fuerza Social y a los dos únicos regidores de Solidaridad Nacional del PPC-Unidad Nacional. En su lugar, ingresaron 17 nuevos regidores de Fuerza Social y 5 regidores del PPC-Unidad Nacional (uno de Solidaridad Nacional). Del PPC se mantuvieron 11 de 13 regidores²⁷.

Sumado a esto, en noviembre de 2013, Fuerza Social mantiene solo 3 regidores:

(...) cuando se llevaron a cabo las elecciones complementarias para elegir a los nuevos regidores y regidoras del Concejo Municipal, quedó claro que la gestión Villarán —que ya había pasado de 21 a 17 regidores—, se quedaría solo con tres. Cualquier propuesta de reforma que se entregara al Concejo Municipal en 2014 no tenía ya el capital político suficiente como para ganar en el ámbito legislativo (Glave, 2016, p. 52)

²⁶ La gestión de Villarán tenía una serie de opositores que se podían beneficiar de una eventual convocatoria. Entre los principales acusados de financiar la campaña fueron el ex alcalde Castañeda Lossio, las empresas contrarias a la Reforma del Transporte de Lima iniciada por la gestión de Villarán y los comerciantes de La Parada que se opusieron a su traslado al Gran Mercado Mayorista de Lima.

²⁷ Organismo Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Consultado el 25 de mayo del 2018 en: www.onpe.gob.pe Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): www.inei.gob.pe

En el 2013, Cavero realizó un estudio que buscaba explicar el proceso de esta campaña de revocatoria, sobre lo cual propone que las acciones reformistas de Villarán despertaron “la respuesta de redes de poder que se veían incomodadas con acciones como la investigación de la gestión anterior, el ordenamiento de la distribución mayorista de alimentos y la reforma del transporte público, por solo mencionar algunos aspectos visibles de contradicción de intereses” (2013, p. 124).

Finalmente, Glave (2016) encuentra tres principales dificultades durante la gestión de Villarán. En primer lugar, “la definición final sobre las políticas reformadoras que la gestión Villarán quiso implementar estuvo marcada por una tensión constante entre la urgencia de atender el corto plazo —exigido por la población y por la prensa en una campaña agresiva y sostenida— y la necesidad de dar nacimiento a reformas estructurales a largo plazo, indispensables para resolver problemas de fondo que la ciudad de Lima venía postergando. La necesidad de “mostrar” obras concretas hegemonizó el quehacer municipal y limitó el ámbito de acción de las reformas” (citado en Glave, 2016, p. 10).

En segundo lugar, la constante tensión entre tecnocracia y política “entre el equipo de alta dirección, que buscaba la ‘eficiencia’ y la ‘neutralidad’ en la administración, frente a la demanda de las fuerzas políticas de izquierda, con sus representantes en el Concejo, que ganaron las elecciones con Villarán y que exigían un sello más social” (Glave, 2016, p. 9) dificultó la gestión. En tercer lugar, Villarán tuvo que lidiar con la poca claridad en la división de funciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno a raíz de los procesos de descentralización (Glave, 2016, p. 82-83).

CAPÍTULO 5: LA RUTA DEL PROYECTO TIERRA PROMETIDA (2012-2015)

La presente sección, de carácter descriptivo, busca presentar los hitos clave en el desarrollo del proyecto de Tierra Prometida. Se comienza con el posicionamiento del proyecto en la agenda municipal y la generación de la promesa a los comerciantes por parte de Susana Villarán. Se sigue con la institucionalización del proyecto en las actas oficiales del Concejo Municipal, así como con el desarrollo de la relación entre la MML y los comerciantes minoristas y su fragmentación, y las dificultades para la concreción del proyecto. Finalmente, se presenta un breve estatus del proyecto en la actualidad. Este sigue sin concretarse luego de seis años de su formulación.

1. La promesa

El Proyecto Tierra Prometida surge en el contexto de la reubicación del mercado mayorista La Parada de La Victoria a Santa Anita en el año 2012. Si bien el desalojo de La Parada ocurre el 26 de octubre del 2012, la Municipalidad de Lima ya había desarrollado mesas de trabajo con grupos de interés que también serían impactados con un potencial traslado además de los comerciantes mayoristas, como fue el caso de los estibadores y los ambulantes o comerciantes minoristas, estos últimos a los cuales estaría dirigido el proyecto Tierra Prometida.

En un primer momento, sin embargo, los comerciantes minoristas no estuvieron incluidos dentro del proyecto de traslado, aunque sí se les identificó como potenciales actores a ser afectados. En el 2011, la MML encarga al Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) la elaboración de un mapeo de actores y potenciales conflictos en torno al proyecto. Entre los “actores externos al Mercado La Parada”, se identifican a los ambulantes, a quienes describen como:

“(…) otro actor externo relevante, tienen una actividad fundamentalmente minorista. En ese sentido, los entrevistados, en un 16.66% señalan que serán uno de los principales afectados con el traslado del mercado, ya que no podrán abastecerse de los mayoristas que actualmente se ubican en La Parada” (Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la PUCP 2011, p. 11).

Por otro lado, según el Informe Final de la “Comisión Evaluadora Del Proceso De Traslado Del Mercado N° 1 - La Parada, Hacia El Gran Mercado Mayorista De Santa Anita” (2013, p. 163), realizado por regidores del Concejo Municipal a cargo de evaluar el proceso de traslado, se critica que, a pesar que se identificó a los minoristas como un grupo de interés, en ese primer momento no se previó ni realizó ningún plan social que los incorpore dentro del proyecto de La Parada hasta encontrarse a puertas del anuncio del traslado.

El 24 de junio del 2012, los comerciantes minoristas protestaron en conjunto con los mayoristas y otros trabajadores de La Parada en relación al proyecto de traslado. A partir de ahí, se determinó la creación de las tres mesas de diálogo antes mencionadas, a cargo de la Gerencia Municipal de Desarrollo Económico (o GDE, antes Gerencia Municipal de Desarrollo Empresarial), quienes comienzan a idear propuestas sobre cómo trabajar con este grupo de interés en conjunto con la Empresa Municipal de Mercados Mayoristas (EMMSA), las cuales luego se documentan en la emisión de la Resolución de Alcaldía Nro. 274 del 26 de setiembre del 2012 en la que se anunciaba el desalojo. En una de las mesas de trabajo con los comerciantes minoristas, el 5 de julio del 2012, se instituye un “Comité de Coordinación”, conformado por los líderes de las asociaciones de comerciantes que negociarían con la MML, y entre las que se encuentran Olinda Ricaldi y Carmen Vilchez, líderes de las asociaciones que luego cobrarían protagonismo en el desarrollo del proyecto²⁸.

²⁸Información reconstruida a partir de entrevistas con funcionarios municipales, comerciantes minoristas y la revisión de documentos oficiales (Concejo Metropolitano 2013a).

Luego del operativo de cierre definitivo del Mercado Mayorista de La Parada, realizado el 25 y 27 de octubre del 2012, los comerciantes minoristas abandonaron las vías cercanas al ex Mercado N° 1 - La Parada. Esto debido a la declaratoria de zona rígida, el cierre del paso vehicular y el miedo a que se repita un nuevo desalojo. Sin embargo, conforme pasaron las semanas, los minoristas retomaron sus espacios en la vía pública.

Durante ese tiempo, los minoristas siguieron exigiendo su incorporación al proyecto y puestos en el GMML. Según informes, su reclamo fue incluso respaldado por los mayoristas en el nuevo GMML, quienes afirmaban que sus ventas habían disminuido debido a la competencia que aún tenían con el ex mercado N° 1 – La Parada y los alrededores. Asimismo, reconocieron que el 30% de sus ventas, mientras aún estaban en La Parada, las realizaban directamente a los minoristas (Concejo Metropolitano 2013a).

Es así que se comienza a incorporar en la agenda municipal un proyecto dirigido a los comerciantes minoristas en el marco de la reubicación de La Parada. En específico, la propuesta que cobra mayor interés es la de trasladar a los comerciantes minoristas a un área de 5 hectáreas en el terreno en Santa Anita, de propiedad de la MML, lo cual estaba acompañado de la construcción de un mercado minorista.

La promesa formal de la MML, en relación con el proyecto Tierra Prometida, se dio el 3 de noviembre del 2012, cuando Villarán señaló que habría espacio para los minoristas de La Parada alrededor del GMML en Santa Anita. Según informes, “en su declaración, justificó la creación de un nuevo mercado minorista en los alrededores por cuanto había una relación y dependencia muy fuerte entre los mayoristas y los minoristas” (Concejo Metropolitano 2013a). Por primera vez, se reconoce públicamente la necesidad de incorporar a los minoristas en el proyecto del comercio mayorista en Santa Anita.

En diciembre del 2012, los minoristas se reunieron con Villarán y anunciaron su decisión de trasladarse a 'Tierra Prometida' en Santa Anita. Según los medios, tanto la alcaldesa de Santa Anita como el alcalde de La Victoria habían manifestado su apoyo al proyecto. A continuación, las palabras de Susana Villarán dan inicio a la promesa de la concreción de Tierra Prometida:

"Como alcaldesa, como mujer que tiene una sola palabra y que sabe cumplirla, *yo les aseguro que Tierra Prometida se va a cumplir*. Los transportistas les pueden contar cómo, a través del diálogo, hemos ido avanzando en una reforma del transporte." (Susana Villarán citada en La Mula, 2012, cursivas de la autora).

En esta reunión, se asumieron una serie de términos de compromiso. En primer lugar, se acordó, efectivamente, la construcción y habilitación de un nuevo mercado minorista en la zona denominada "Tierra Prometida", atendiendo las sugerencias de los propios comerciantes para el diseño de los puestos. En segundo lugar, se acordó que, mientras se habilitaba el nuevo mercado minorista, la Municipalidad de Lima brindaría todas las facilidades a los comerciantes minoristas para que trabajen "en forma temporal, ordenada, y con limpieza" en las áreas que actualmente ocupan (La Mula, 2012). Estas facilidades incluirían el retiro de las tranqueras²⁹ y la previa coordinación con la Policía Nacional, para iniciar la construcción del Parque del Migrante³⁰, el cual se construiría en el espacio donde se ubicaba el ex Mercado Mayorista La Parada.

²⁹ Como estrategia para el traslado de los comerciantes mayoristas de La Parada en el marco de la reubicación a Santa Anita, se colocó una serie de tranqueras que impedía el paso de mercadería para obligar a los comerciantes a retirarse.

³⁰ También se acordó brindar apoyo técnico para la elaboración de planos y expedientes técnicos a un grupo de comerciantes minoristas que habían decidido apostar por un proyecto propio en Huachipa y la Margen Izquierda del río Rímac. El apoyo incluye facilidades para el otorgamiento de créditos de la Caja Metropolitana (La Mula, 2012).

2. La institucionalización de la promesa

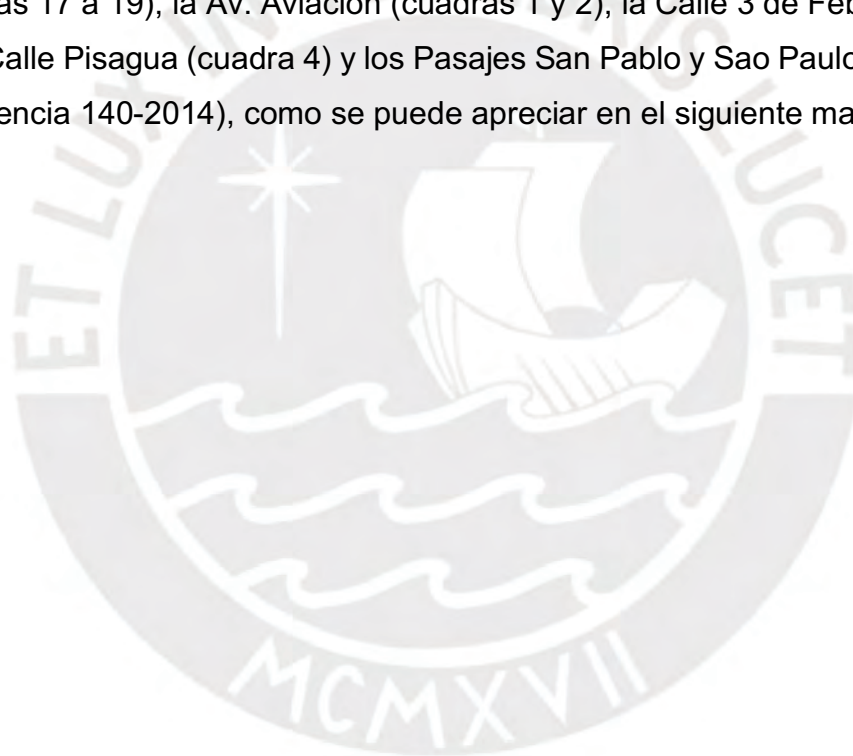
Un hito clave para el proyecto, tanto para los comerciantes como para la MML, fue el Acuerdo de Concejo N° 538, el 14 de marzo del 2013, en el cual el Concejo Municipal declaró que la construcción y puesta en funcionamiento del Mercado Minorista Municipal “Tierra Prometida” constituía un “asunto de interés público, vecinal e institucional metropolitano”, y encargó a la Gerencia de Desarrollo Económico (GDE) desarrollar las acciones necesarias para evaluar y luego acondicionar un Mercado Minorista de carácter metropolitano en las inmediaciones del nuevo Gran Mercado Mayorista de Lima en Santa Anita.

En la presentación de dicho acuerdo, Carmen Vildoso, Gerente de Desarrollo Económico de la MML, anunció que la construcción del proyecto concluiría a finales del 2014 y que este sería: “un mercado moderno, limpio, seguro, eficiente y con amplias zonas de estacionamiento, para la venta de diversos productos que necesitan las amas de casa y los centros de abastos y paraditas en los distritos, así como para asegurar una convivencia armoniosa con los vecinos de la zona” (La República, 2013a). Se propone que el nuevo mercado minorista “Tierra Prometida” tendría una extensión de 4.8 hectáreas (casi dos hectáreas más que La Parada) y podría recibir hasta 10 mil usuarios, diariamente. Además, también anuncia el carácter del mercado como municipal y cuál sería la responsabilidad de los comerciantes minoristas si desean participar en el proyecto:

"Este mercado será municipal y las 27 asociaciones que se encuentran en las inmediaciones de La Parada serán llamados, pero antes tienen que formalizarse, firmar un contrato con la municipalidad” (La República, 2013a).

Una de las representantes de los comerciantes minoristas, Olinda Ricalde³¹, también declara la necesidad del proyecto para ellos: “Antes trabajábamos en las calles y en forma desorganizada, ahora tendremos un lugar seguro para vender nuestros productos” (La República, 2013a).

También se define que los destinatarios del proyecto serían los comerciantes ubicados en las inmediaciones del ex Mercado Mayorista “La Parada” y, en específico, que se encontraban en la Av. 28 de Julio (cuadras 27 a 31), la Av. San Pablo (cuadra 1), la Av. Nicolás Ayllón (cuadra 5), la Av. Bausate y Meza (cuadras 17 a 19), la Av. Aviación (cuadras 1 y 2), la Calle 3 de Febrero (cuadra 1), la Calle Pisagua (cuadra 4) y los Pasajes San Pablo y Sao Paulo (Resolución de gerencia 140-2014), como se puede apreciar en el siguiente mapa.



³¹ Presidenta de la Asociación de Comerciantes Minoristas Andrés Avelino Cáceres (agrupa 10 instituciones).

Figura 1: Mapa de avenidas adyacentes a MM1-La Parada (ahora Parque 'El Migrante')



Fuente: Elaboración propia

El Acuerdo de Concejo N° 538, votado en el Concejo Municipal, legitimaba el proyecto de "Tierra Prometida" y le daba una herramienta tanto a la MML como a los comerciantes para presionar por su pronta construcción. Por otro lado, el acuerdo es el punto de partida sobre el cual se interpretará cómo debe ser el proyecto, y a lo largo de las negociaciones cada grupo (MML y los grupos de comerciantes) plantea una serie de interpretaciones, a veces contradictorias. Sin embargo, la legitimización del proyecto también trajo consigo opositores, como

la Municipalidad de Santa Anita, distrito donde se encuentra el terreno para el proyecto, como veremos más adelante.

Más adelante, en junio de 2013, también se incluye a la Empresa Municipal de Mercados Mayoristas (EMMSA) como un actor clave para la construcción del mercado, especialmente en el rol de saneamiento y construcción del anteproyecto (Resolución de Gerencia Municipal 016), en ese sentido, fue un actor clave para el diseño del mismo.

3. La fragmentación de los comerciantes

Como ya se adelantó, para la realización del proyecto, el diálogo entre la MML – y, en específico, la GDE y EMMSA– y los comerciantes era crucial, especialmente dado que se debían tomar una serie de decisiones y concretizar acuerdos en cuanto a (i) las condiciones del traslado, (ii) el número de comerciantes a trasladarse y (iii) el financiamiento del proyecto, los cuales fueron puntos álgidos en la negociación. Sin embargo, a lo largo de la fase inicial del proyecto, un grupo de comerciantes no estuvo de acuerdo con el diseño del mismo propuestos por EMMSA, en particular, con las condiciones de financiamiento, el número de comerciantes que el mercado albergaría e, incluso, el diseño de los puestos, lo que generó un quiebre entre las asociaciones de comerciantes. Así, se constituyen dos grupos opositores: (i) el Comité Ejecutivo, liderado por la comerciante Carmen Vilchez y (ii) Las 20 Bases, liderado por la comerciante Olinda Ricaldi quien, como podíamos observar líneas arriba, estuvo presente en el anuncio del proyecto por parte de Susana Villarán y de acuerdo con la concreción del mismo³².

³²Si bien no es el objeto de estudio de la presente tesis, es relevante anotar la presencia de dos mujeres como las principales líderes de las asociaciones de comerciantes. Ambas presidentas tuvieron un liderazgo fuerte en su asociación, sobretodo para mantener alineada a una cantidad importante de comerciantes de sus respectivas asociaciones en un contexto complicado con la MML y su propio futuro incierto. Asimismo, también es relevante notar, como veremos más adelante, que los asesores de ambas sean hombres.

La MML continuó la negociación con el primer grupo, los cuales fueron luego legitimados como los representantes de los comerciantes a partir de una votación abierta en una asamblea convocada por la MML el 17 de setiembre del 2013 en el ex cine Colosso en La Victoria, y a la cual incluso asistió la alcaldesa Susana Villarán. En dicha asamblea, se escoge a los representantes de la llamada “Comisión Ejecutiva” y se les otorga una serie de responsabilidades: (i) liderar y hacer realidad la construcción del Mercado Minorista Municipal Tierra Prometida, (ii) representar legalmente los intereses de los comerciantes beneficiarios del proyecto, (iii) contribuir a la depuración y mantenimiento de los comerciantes, (iv) incentivar la participación democrática de los comerciantes en el proyecto, (v) informar permanentemente a los asociados del proceso de construcción del proyecto y (vi) buscar la formalización de los comerciantes.

Dicha comisión es reconocida formalmente a través de una Resolución de Gerencia el 20 de setiembre del 2013. En adelante, las reuniones ya no se realizan con todos los comerciantes, sino con los diez miembros de la Comisión Ejecutiva, quienes eran dirigentes de sus propias asociaciones y representarían al total de comerciantes. En esa serie de reuniones entre la Comisión Ejecutiva, la GDE y EMMSA se discuten y acuerdan las especificaciones del proyecto. Los comerciantes de la comisión tenían la responsabilidad de socializar y trasladar los acuerdos con los comerciantes asociados.

En la asamblea, además, la MML ratifica su compromiso de construir el Mercado Tierra Prometida y se detallan algunos puntos ya avanzados del proyecto. En primer lugar, la MML propone un modelo de autofinanciamiento, con un aporte de los comerciantes equivalente al pago adelantado de 36 meses de merced conductiva por los puestos que ocuparán en el nuevo centro de abastos. La MML ofrecería facilidades financieras a los comerciantes que no cuentan con el depósito requerido a través de la Caja Metropolitana de Lima. Asimismo, se anuncia que “la pronta culminación del proyecto dependerá de la celeridad con que los comerciantes abonen la merced conductiva adelantada, si este proceso

es intensivo y rápido, podemos estar colocando la primera piedra a fines de octubre” (Gerencia de Desarrollo Económico, 2013d).

Esta asamblea, sin embargo, no es reconocida por los comerciantes de las asociaciones que componen las 20 Bases, quienes argumentan que se realizó “a sus espaldas”, sin presentarles alguna invitación (Dirigente 1 - 20 Bases). Así, la percepción de la legitimidad de esta reunión es distinta según cada uno de los grupos. Por ejemplo, la MML la considera como clave para legitimar el proyecto. En los documentos, la describen como una “asamblea con asistencia de alrededor de 1000 comerciantes (de 32 asociaciones)” (Gerencia de Desarrollo Económico, 2014e). Por su parte, los representantes de la Comisión Ejecutiva se refieren a ella como una “asamblea masiva” e incluso agradecen el apoyo de la MML en lograr tal asistencia (Carta de comerciantes a MML 23/09/2013). En cambio, los representantes de las 20 Bases se refieren a esta reunión como una “pseudo asamblea” o una “asamblea falsa de la cual se nos excluyó” (Dirigente 1 - 20 Bases), como se puede observar en el siguiente artículo del Boletín La Voz.

Imagen 1: “Comisión Ejecutiva, maniobra de división y quiebra de la unidad de productores, no pasó”



Fuente: La Voz, 2013b.

En el artículo, se describe que: “(...) algunas personas han inducido a los funcionarios de la Municipalidad para promover una comisión ejecutiva que no es otra cosa que crear división entre los comerciantes y productores (...) se puede pretender construir una Comisión Ejecutiva para desandar todo lo andado, designado dirigentes a dedo. De esta situación ha sido informada la alcaldesa Susana Villarán mediante carta notarial (...)” (La Voz, 2013b).

Esta asamblea marca un hito en la separación de las 20 Bases de la MML. A partir de ese momento, este grupo se posiciona como la oposición al proyecto y se mantienen activos a lo largo de todo el proceso enviando una serie de cartas y reclamos a la MML, incluida una denuncia judicial, y protestando ante los medios de comunicación. Incluso, elaboran una propuesta distinta a la que se

venía trabajando desde la GDE y el Comité Ejecutivo y la presentan ante la MML³³.

Luego de esto, la MML debe enfrentarse a un primer reto, clave para el diseño del proyecto: el empadronamiento de los comerciantes ambulantes que trabajaban en la zona de La Parada de modo se pueda dimensionar la construcción del nuevo mercado minorista. Es así que, mediante la Gerencia de Participación Vecinal de la MML, realiza un padrón que demora varios meses debido a las dificultades de la actividad económica ambulante³⁴. Finalmente, se empadronaron 1634 comerciantes (Gerencia de Desarrollo Económico, 2014b). Este empadronamiento fue cuestionado, tanto por los regidores del Concejo Municipal, como por el sector de comerciantes minoristas que ahora era opositor a la MML, al considerar que subrepresentaba el número total de comerciantes minoristas en la zona.

En ese sentido, es importante enfatizar la acción de otros actores clave que mediaban entre la MML y los comerciantes minoristas de ambos grupos, como es el caso de los regidores del Concejo Municipal, especialmente, aunque no exclusivamente, de aquellos en oposición a la gestión de Villarán. En un primer momento, dos regidores –uno de Fuerza Social y otro del PPC– estuvieron involucrados en la legitimización del proyecto de Tierra Prometida en el Acuerdo de Concejo, pues fueron los que impulsaron el proyecto y lograron su aprobación. Por otro lado, algunos regidores, especialmente del PPC, tuvieron un mayor acercamiento y vínculos al grupo de oposición a la MML, las “20 Bases”, quienes los buscaron ante la negativa de la MML de negociar con ellos, como se analizará más adelante.

³³En este expediente, se propone un financiamiento público al proyecto y la ampliación de los puestos para albergar a la totalidad de comerciantes minoristas que trabajaban en La Parada los cuales, según las 20 Bases, duplicaban al monto establecido por la MML.

³⁴Algunas dificultades fueron que no todos los comerciantes tienen el mismo horario y no siempre son los mismos quienes están a cargo de los puestos. Asimismo, también se encontró a familias de comerciantes que tenían más de un puesto, ante lo que se optó por contar como solo uno.

Por otro lado, otra figura clave fueron los asesores de los comerciantes minoristas, quienes no eran parte del grupo de comerciantes, sino que eran contratados por los mismos para la asesoría y acompañamiento a lo largo del proyecto. Estos asesores, como veremos, inciden también en la relación que se establece entre los comerciantes y los funcionarios de la MML.

4. La recta final

Los acuerdos con el Comité Ejecutivo se concretizan en la firma del contrato de arrendamiento por parte de EMMSA y los representantes legales del Comité el 27 de febrero del 2014. Este es firmado por Carmen Vilchez, Presidenta del Comité Ejecutivo, en representación de los comerciantes asociados. En el contrato se estipulaba que el plazo de duración de la renta sería de 5 años (con posibilidad de pedir renovación) y que el monto mensual sería de 15 000 por adelantado. Asimismo, los comerciantes se comprometían a realizar el pago adelantado de la renta del proyecto por el lapso estipulado por la MML³⁵. Si bien la MML había destinado un monto del presupuesto municipal al proyecto de Tierra Prometida, específicamente para el saneamiento del terreno, los pagos de los comerciantes eran también una forma de captación de recursos para el proyecto por parte de la Municipalidad. Así, la renta adelantada de los comerciantes se destinaría a la construcción de los puestos, y al mantenimiento de los mismos.

Sin embargo, el proyecto no se concretaba, los plazos comenzaron a alargarse y la MML se encontraba contra el reloj: ya quedaban pocos meses para la conclusión del periodo de Susana Villarán y había presión política para que el

³⁵Los abonos por la renta adelantada se pagarían de forma fraccionada. El primer abono sería la primera semana de noviembre del 2013 por un monto de 1000 soles. El segundo abono sería en diciembre por un monto de 3000 soles. La diferencia de 11 000 soles se abonaría en la primera semana del 2014.

proyecto se llevase a cabo. En este contexto, el diálogo con la Comisión Ejecutiva y sus asociados también comienza a deteriorarse.

En este proceso, el proyecto también se dilató por dos dificultades: la imposibilidad de encontrar financiamiento para los comerciantes y las barreras para la autorización para la construcción de Tierra Prometida desde la Municipalidad de Santa Anita. El 18 de marzo del 2014, EMMSA presenta la solicitud de la Licencia de Edificación a la Municipalidad de Santa Anita, cuya alcaldesa, Leonor Chumbimune, postuló en las siguientes elecciones con el partido opositor al de la MML, Solidaridad Nacional³⁶. Esta solicitud es denegada. El primero de abril de 2014, EMMSA presenta una denuncia contra la Municipalidad de Santa Anita por barreras burocráticas (a INDECOPI y al Ministerio de Vivienda). En este lapso, se realizan una serie de negociaciones entre la MML y la Alcaldía de Santa Anita, las cuales resultan infructíferas.

Si bien se esperaba que el proyecto concluyera antes de las elecciones y el final de la gestión de Villarán en la MML, las dificultades antes mencionadas alargaron el proceso, lo cual generó una serie de cuestionamientos a la gestión. En marzo del 2014, por ejemplo, se cuestiona a Villarán por los avances del proyecto, a lo cual responde que estaría listo “en 90 días” (El Comercio, 2014j). Ese mismo mes, enfatiza la necesidad de continuar con las reformas de la ciudad en un artículo de opinión en El Comercio, donde también se refiere al proyecto de Tierra Prometida: “(...) el gran mercado de Tierra Prometida, de minoristas, cuyas actividades complementan las del mayorista en instalaciones modernas y seguras. Los contratos con estos comerciantes están ya firmados y, gracias a la participación financiera privada, tendremos a la brevedad este mercado listo y operando” (El Comercio, 2014f).

³⁶Fuente: http://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/consulta/afiliado. Consulta realizada el 1 de mayo del 2019.

En mayo del 2014, un grupo de 1000 comerciantes de las 20 Bases marchó hacia el Congreso de la República denunciando que la MML no los había incluido en el acuerdo y exigieron ser ubicados en lo que será Tierra Prometida. Según estos comerciantes, la municipalidad solo estaría beneficiando a 9 asociaciones de comerciantes, mientras que ellos representarían a 20 asociaciones. Félix Bayona, el asesor de este grupo, declaró que: "La alcaldesa Villarán presentó en febrero a un grupo de comerciantes que integrará Tierra Prometida, pero no nos tomaron en cuenta a nosotros y somos la mayoría" (El Comercio, 2014f), refiriéndose al Comité Ejecutivo.

De hecho, en el pliego de razones por las cuales se realiza la marcha, los comerciantes califican de esta forma al Comité: "(...) la GDE emitió su Resolución Nro. 119 (20.09.2013) por la cual 'legaliza' una plenaria informativa y reconoce a una *seuda* 'Comisión Ejecutiva' como la única interlocutora válida entre los comerciantes minoristas de productos perecibles y la MML" (cursivas de la autora) (Asociaciones de comerciantes minoristas de La Parada, 2014). En ese mismo pliego, se anuncia que los comerciantes de las 20 bases han realizado una demanda judicial contra la MML.

Otro de los motivos para la movilización se relaciona a la desconfianza con respecto a cómo EMMSA y la MML estarían distribuyendo el espacio destinado a la Tierra Prometida. En la misma carta, los comerciantes denuncian que: "(...) EMMSA pretende utilizar solo el 50% del total del terreno para la 'Tierra Prometida' para uso de los comerciantes minoristas y el otro 50% para servicios complementarios del GMML, aparte de pretender reubicar a los actuales comerciantes minoristas existentes al interior del GMML dentro de la 'Tierra Prometida'". Como se detallará más adelante, el que el terreno donde se construiría Tierra Prometida sea tan valioso para una serie de actores, genera también desconfianza entre los comerciantes.

En el segundo semestre del 2014, a puertas del fin de la gestión, la demora del proyecto ya era palpable. En uno de los informes municipales sobre Tierra

Prometida a los que se tuvo acceso en el marco del estudio, la propia MML reconoce que ha habido una demora en cuanto al financiamiento del proyecto y en la inscripción de los comerciantes minoristas asociados; se habían inscrito solo 780 de los 1728 estipulados en el contrato (Gerencia de Desarrollo Económico, 2014f).

Además, se anuncia que pronto se haría la entrega a los comerciantes del expediente técnico del proyecto elaborado por EMMSA. En el informe se concluye que la MML deberá tomar algunas acciones urgentes: convocar a una reunión con el Comité Ejecutivo, los 780 preinscritos y funcionarios de la MML (GDE, EMMSA, EMILIMA, Caja Metropolitana), que los 780 preinscritos coordinen con la Caja Metropolitana para aperturar sus cuentas, depositar la cuota inicial de sus puestos y suscriban el contrato de préstamo individual por el total del costo del puesto y dar un plazo perentorio al resto de comerciantes (948 no inscritos) para que se preinscriban, de lo contrario se convocaría a comerciantes de otras zonas (Gerencia de Desarrollo Económico, 2014f).

Como se menciona, la falta de quórum para la inscripción se debió, en parte, a las limitaciones financieras de los comerciantes para alcanzar la cuota necesaria para el arrendamiento así como la presencia de las 20 Bases, quienes se oponían al proyecto. Sin embargo, un elemento importante fue también la desconfianza de los comerciantes ante las acciones de la MML y la demora del proyecto. Como se mencionó, existía desconfianza por quiénes serían los verdaderos beneficiarios de Tierra Prometida, lo cual se refleja en los reclamos realizados por un grupo de regidores del Concejo Municipal en torno al proyecto de Tierra Prometida y que se envía el 9 de setiembre del 2014. En este, los regidores mencionan como una de las preocupaciones que se traslade a comerciantes de “otras zonas”: “el probable traslado de los comerciantes del Gran Mercado Mayorista de Santa Anita, mayoristas sin espacios físicos y minoristas, así como de otras zonas al terreno de Tierra Prometida, violentando el Acuerdo de Concejo N. 538” (Concejo Municipal, 2014).

Más adelante, en setiembre, el grupo de comerciantes de las 20 Bases (aunque esta vez con un número de 100 comerciantes) denuncia irregularidades en el proyecto Tierra Prometida y que éste no estaría destinado a convertirse en un mercado minorista municipal, sino en un campo ferial. En los medios, reclaman que la alcaldesa de Lima, Susana Villaran, estaría "engañando" a la ciudadanía y que el municipio está cobrando cupos de hasta 27.000 soles para formar parte del grupo de comerciantes que trabajará en este terreno. Olinda Ricaldi, la Presidenta de las 20 Bases declara que:

"La comuna no ha respetado un acuerdo de Concejo, firmado en el 2013, en el que la municipalidad se comprometía a construir un mercado (...) Ahora, a través de EMMSA, quieren hacer un mercado provisional por cinco años (...) Hace tres meses nos pidieron dinero para formalizar. Nosotros somos minoristas de perecibles, lo cual no es un capital fuerte porque tiene poca duración" (El Comercio, 2014e).

El discurso hacia la MML se vuelve cada vez más confrontacional: "Todos los martes venimos a sesiones de Concejo para ver los avances de Tierra Prometida pero no hay nada. La alcaldesa dice que mañana pondrá la primera piedra pero es mentira" (El Comercio, 2014e). Ese mismo día, Villarán responde a las críticas en otro medio de comunicación diciendo que el proyecto de Tierra Prometida tiene un estudio final y financiamiento total por parte de la Caja Metropolitana. En este mismo anuncio, critica a los regidores de oposición por intentar dividir a los comerciantes.

Los últimos meses del 2014, cercanos al cierre del mandato de Villarán en la MML, se intentaron diversas medidas para lograr la concreción del proyecto antes del término del año. Esto ocurre en un contexto de descontento de los comerciantes que veían que el proyecto prometido no se concretaba en los plazos esperados. Es así como el Comité Ejecutivo, antes aliado de la Municipalidad, se convierte en un opositor, reclamando por la demora del proyecto. En este periodo (de setiembre a noviembre de 2014) los comerciantes

minoristas agudizan la protesta y aparición en medios (El Comercio, 2014b, 2014c, 2014e). También en este periodo, Villarán anuncia en medios las barreras impuestas por la Municipalidad de Santa Anita para la licencia de construcción de Tierra Prometida (El Comercio, 2014a). El 2014 y la gestión de Villarán terminan sin ver el proyecto de Tierra Prometida concretizado o siquiera comenzado, como se había propuesto inicialmente.

5. El proyecto en la actualidad³⁷

El siguiente año, con la gestión de Luis Castañeda en la comuna municipal, la respuesta de la MML ante el proyecto Tierra Prometida fue el silencio, lo cual agudiza la protesta. Así, por ejemplo, en marzo de 2015, 1000 ambulantes protestan ante la MML y declaran ante medios de comunicación que temen por su futuro, ya que, cuando se abriera el parque El Migrante, serían desalojados (La República, 2015d):

"Somos 29 asociaciones ubicadas en las inmediaciones de La Parada y cuando el parque abra nos sacarán de la avenida. Nuestros representantes han intentado dialogar con el alcalde Luis Castañeda, pero no hay respuesta; nos dijeron que *no tiene tiempo para nosotros*" (Gaspar Ruiz, representante de comerciantes citado en La República, 2015d. Cursivas de la autora).

Más adelante, en mayo de ese mismo año, el nuevo Gerente General de EMMSA, José Luna Bazo, declara que el terreno del mercado 'Tierra Prometida' para la reubicación de los comerciantes era "inviabile". En una declaración en medios, Luna anuncia que era una "ilusión" la posibilidad de usar este espacio de 57.424 metros cuadrados ofrecido como lugar de acogida por la ex alcaldesa Susana Villarán; sin embargo, no precisa la razón de la inviabilidad del terreno y

³⁷ Este periodo no se encuentra dentro del marco de estudio de la presente tesis; sin embargo, su inclusión responde a la necesidad de dar cuenta sobre estado del proyecto en la actualidad.

suspensión del proyecto. Ante esto, el regidor de Fuerza Social en el actual Concejo Municipal y Lugar Teniente de la gestión anterior, Hernán Núñez, critica que el Municipio de Lima no continúe con las obras de la anterior gestión y de ser poco claros: "No se continúa el Parque del Migrante y dejan ahora otra gran pregunta: ¿qué es lo que van a hacer con el terreno de 'Tierra Prometida'? ¿Otro proyecto o es una reformulación del mercado?"(La República, 2015b).

Ante la crítica que generaron las declaraciones de José Luna en los comerciantes minoristas y la opinión pública, el alcalde Castañeda se apuró en matizar las declaraciones al día siguiente, diciendo que la MML seguirá buscando una solución ante la reubicación de los comerciantes minoristas: "De todas maneras es una tarea fuerte que tenemos y la asumiremos con tranquilidad, serenidad y buscando lo más equitativo y justo (...) Voy a analizarlo, a verlo y espero que esto se lleve a buen puerto. Hay muchas cosas que arreglar y tenemos que arreglarlas de todas maneras" (El Comercio, 2015a). Esto, sin embargo, no sucedió durante los cuatro años de gestión de Solidaridad Nacional en la comuna municipal, las protestas de los comerciantes minoristas continuaron y el proyecto sigue sin ver la luz hasta el cierre de la presente tesis.

CAPÍTULO 6: ESTRATEGIAS Y PROCESOS DE NEGOCIACIÓN DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROYECTO TIERRA PROMETIDA

Antes que nada, es importante tener claro que, tanto el terreno de Santa Anita al cual se trasladarían los comerciantes minoristas, como el terreno que dejaban atrás en La Parada son espacios codiciados dentro de la ciudad. En primer lugar, el terreno de La Parada, como describe Hattemer (2012) es un “lugar de interés mayor dentro de la ciudad” (p. 63), que ocupa una “centralidad funcional en el espacio metropolitano” (p. 75). Como se describió en la sección sobre su surgimiento, es un espacio céntrico y comercial, ubicado cerca de avenidas importantes y cerca al emporio comercial Gamarra. Este ya se había constituido como un centro y referente de comercio en la ciudad.

En el marco de la reubicación del MM1, La Parada es un territorio que la MML, la Municipalidad de La Victoria, así como un importante sector de la opinión pública y los medios de comunicación, buscaban “recuperar” del comercio ambulatorio en el marco de la reforma municipal del comercio mayorista de la ciudad y de recuperación de ‘espacios públicos’ de la gestión de Villarán (explicados en la sección 4.2). Incluso, los mismos comerciantes especulaban sobre lo que se haría con ese terreno luego de su traslado, aduciendo que “(...) hay poderosos intereses económicos para destinar el área del terreno del actual Mercado Mayorista N 1 para uso exclusivo de la industria de la confección de Gamarra. Detrás de ello, estarían capitalistas extranjeros” (Asociaciones de comerciantes minoristas de La Parada, 2012).

Por otro lado, el terreno en Santa Anita también es el centro de una serie de expectativas o, como menciona una de las funcionarias de la MML: “ese terreno vale oro” (Funcionario municipal 4). Para entender esto, es importante mencionar que el terreno de Santa Anita tenía, inicialmente, 100 hectáreas, ya que fue planeado inicialmente para una población de 2 millones de habitantes en la época de Belaunde. Sin embargo, luego de los trabajos viales en la zona (se instaló una pista y veredas) el terreno disponible para La Parada se redujo a 65

hectáreas. Es de ese terreno de 65 hectáreas que se ceden 5 para el proyecto de Tierra Prometida (Funcionario municipal 4).

El tamaño del terreno es importante tomando en cuenta el contexto de una ciudad como Lima Metropolitana, con una creciente densidad poblacional y con pocos espacios céntricos a gran escala para proyectos de gran envergadura. El otorgar un terreno de 5 hectáreas para el proyecto de Tierra Prometida en este territorio más grande era un compromiso importante tomando en cuenta las demás posibilidades de construcción en esa zona, así como la utilización de dichas hectáreas para el propio proyecto del GMML de Santa Anita, pues la intención inicial de EMMSA fue que dicho terreno se utilice como “zona de amortiguamiento” del nuevo GMML (Funcionario municipal 1).

Asimismo, es importante mencionar que la MML es propietaria tanto del terreno donde se ubicaba el MM1 La Parada (y donde luego la MML construye un parque denominado ‘El Migrante’) como del terreno donde se construiría el GMML y el mercado Tierra Prometida en Santa Anita, lo que le permitía decidir, sin necesidad de negociación con otros agentes económicos, el destino de dichos terrenos. Esto no significaba, sin embargo, que no se vieran limitados en cuanto a las posibilidades de financiamiento de un proyecto de interés privado en un terreno municipal o la normativa y licencias municipales distritales en las que se enmarcaban los terrenos de su propiedad, como veremos más adelante.

Estos factores generan que ambos territorios sean fuente de disputa, como ocurrió durante el proceso de negociación para la reubicación de La Parada. Esto, en definitiva, complejizó los procesos y la posición de los distintos actores, como veremos a continuación.

1. Caracterización de los actores involucrados en el proyecto TP

A partir de la sección anterior, hemos podido establecer los actores clave involucrados en el desarrollo del proyecto, desde la MML, el Concejo Municipal y los comerciantes minoristas, así como otros actores relevantes. Es clave reconocer y diferenciar a estos actores ya que cada uno tiene una serie de intereses y expectativas en cuanto al proyecto y el territorio de Tierra Prometida que será importante evidenciar para entender el proceso de diálogo y los desencuentros que en él se presentaron.

Cuadro 3. Actores involucrados en el Proyecto TP

Institución	Oficinas/grupos	Roles
Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)	Gerencia Municipal de Desarrollo Económico (GDE)	Coordina el proyecto TP y las mesas de diálogo con los comerciantes.
	Empresa Municipal de Mercados Mayoristas SA (EMMSA)	Interviene en el perímetro de Tierra Prometida como complemento a la construcción y funcionamiento del MM1-La Parada(Resolución 006 (20/02/2014))
	Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima S.A. (EMILIMA)	En su calidad de Unidad Ejecutora de Proyectos de inversión, ejecuta las acciones tendientes a la construcción y funcionamiento (Resolución 006 (20/02/2014)) ³⁸
	Gerencia de Participación Vecinal	Es uno de los representantes de la MML con los comerciantes, recoge

³⁸En el periodo de estudio, dicha oficina no resulta tan relevante como las anteriores dado que no se llegó a ejecutar la construcción del Mercado Minorista Municipal TP, por lo que no se incluye en el análisis.

		opiniones y realizó el Padrón de comerciantes.
	Concejo Municipal	Fiscaliza el proyecto Tierra Prometida y viabiliza condiciones para que este pueda llevarse a cabo (por ejemplo, el Acuerdo de Concejo o la aprobación del financiamiento, etc.). En este punto es relevante incluir como actores a los partidos políticos que formaron parte del Concejo, en tanto desde ellos se definen las orientaciones de sus representantes en el mismo. En particular, los dos partidos más relevantes para el caso de estudio son Fuerza Social y el Partido Popular Cristiano (PPC).
Comerciantes minoristas	Comité Ejecutivo	Representantes de los comerciantes legitimados por la MML.
		Asesores del Comité Ejecutivo
	Asociación de Productores y Comerciantes de productos perecibles del damero de La Parada "20 Bases"	Representantes de los comerciantes en oposición al proyecto TP.
		Asesores de las 20 Bases
Municipalidad de Santa Anita		Da las condiciones y permisos para la construcción del proyecto de Tierra Prometida en su distrito.

A continuación, se presenta una breve descripción de los actores mencionados antes de analizar las estrategias que emplearon durante el periodo de estudio.

1.1. La MML: la GDE, EMMSA y el Concejo Municipal

A continuación, se realizará una breve descripción de las dos instancias dentro de la MML que fueron clave para la formulación del proyecto: la Gerencia de Desarrollo Económico (GDE) y la Empresa Municipal de Mercados SA (EMMSA). Asimismo, se presentará el rol de los regidores del Concejo Municipal, también parte de la Municipalidad, pero que cumplen un rol fiscalizador del accionar de la misma.

1.1.1. *La Gerencia de Desarrollo Económico (GDE) y la Empresa Municipal de Mercados SA (EMMSA)*

La Gerencia de Desarrollo Económico (en adelante, GDE) estuvo involucrada en el proyecto de Tierra Prometida desde sus inicios, cuando se instalaron las mesas de trabajo con comerciantes minoristas en el 2012. Si bien la GDE solía encargarse del comercio ambulatorio solo en el Cercado de Lima³⁹, la importancia del Proyecto de Tierra Prometida para la gestión, así como su denominación como proyecto de “interés público, vecinal e institucional metropolitano” en el Acuerdo de Concejo Nro. 538, permitió que pudiera liderar dicha iniciativa.

La Empresa Municipal de Mercados SA (en adelante, EMMSA), por su parte, se involucró en el proyecto más adelante, en particular cuando se decidió que este se realizaría en el terreno en las inmediaciones del GMML en Santa Anita. Esto

³⁹ Como se describió en la sección del contexto, el comercio ambulatorio en los distritos de Lima Metropolitana es competencia de los gobiernos distritales; mientras que el Cercado de Lima es la excepción siendo competencia directa de la MML, razón por la cual el alcalde Andrade tuvo intervenciones directas en dicho distrito.

debido a una serie de razones. En primer lugar, porque EMMSA estaba encargada del proyecto de traslado del MM1-La Parada y del nuevo GMML, macroproyecto en el que se enmarca el proyecto de TP. Por otro lado, el terreno en el cual se iba a construir TP era un terreno que le pertenecía a EMMSA.

El rol principal de la GDE era el de dialogar con los comerciantes y recoger los acuerdos, en palabras de una funcionaria de dicha oficina, se encargaban de “la parte más social” del proyecto (Funcionario Municipal 1). Los distintos oficios de respuesta a los comerciantes minoristas, así como cualquier comunicación dirigida a los mismos, tenía como remitente la oficina de la GDE. Asimismo, la GDE, con colaboración de la Gerencia de Participación Vecinal, elaboró el Padrón de comerciantes del cual se discutirá más adelante. Por su parte, EMMSA se encargó del aspecto técnico del proyecto, en particular, el saneamiento del terreno y la elaboración del diseño del anteproyecto.

Ambas instancias trabajaron en conjunto a lo largo del periodo estudiado, participando en reuniones tanto entre ambas como con los comerciantes minoristas.

1.1.2. Concejo Municipal

Los regidores municipales, en su rol de fiscalizadores de la administración, tuvieron también un rol importante en el desarrollo del proyecto. Este empieza desde la institucionalización de TP en el Acuerdo de Consejo Nro. 538, aprobado en asamblea y liderado por regidores tanto de Fuerza Social, como Sigifredo Velázquez, como del PPC y otras bancadas. Del mismo modo, ante el interés creciente en la situación de los comerciantes minoristas, se crea una Subcomisión encargada de Tierra Prometida, liderada por Walter Guillén y Óscar Ibañez del PPC. Así, la importancia del proyecto es reconocida por los regidores de la oposición desde la evaluación que se realiza del proyecto de traslado del mercado mayorista.

Asimismo, un grupo de regidores del Concejo, elabora un Informe Final de la “Comisión Evaluadora Del Proceso De Traslado Del Mercado N° 1 - La Parada, Hacia El Gran Mercado Mayorista De Santa Anita” (2013), en el que se incluye el Proyecto Tierra Prometida. En este, se recomienda lo siguiente:

(...) otra medida es la consolidación del Mercado Municipal Minorista en la zona de “Tierra Prometida”, para poder traer a todos los comerciantes minoristas y consolidar más el éxito de la cadena comercial mayorista. Finalmente, hacer cumplir en coordinación con el Poder Ejecutivo; la Ordenanza N°1641-2012 que crea el “Parque del Migrante” y la Resolución de Alcaldía N° 274-2012 para poder recuperar un espacio de propiedad de la Municipalidad de Lima y cumplir con los fines trazados. *La recuperación del Principio de Autoridad en dicha zona debe de realizarse con éxito* (Concejo Municipal 2013a. Cursivas de la autora)

Es decir, se acentúa la importancia de concretar el proyecto según la normativa establecida, y esto se fiscaliza a lo largo de todo proceso. Sin embargo, el rol de los regidores cobra mayor relevancia en el contexto de la separación de la MML del grupo de las 20 bases liderado por Ricaldi, pues este grupo se acerca paulatinamente a los regidores de oposición, en particular del PPC, en búsqueda de aliados que los ayuden, como veremos más adelante.

1.2. Los comerciantes minoristas

Los comerciantes minoristas fueron el actor central del proyecto de Tierra Prometida. Su relevancia aparece a lo largo del proyecto con mayoristas de La Parada que se discutió en la sección del contexto, pues mientras existiera la posibilidad de la reubicación del mercado mayorista, los minoristas reconocían que su actividad se vería afectada en tanto se rompía el ciclo de compra-venta de productos mayoristas. Ante esto, de forma similar a los comerciantes

ambulantes de la ciudad, los minoristas se organizan para presionar a la MML para ser incluidos en el proyecto.

Como se discutió en el marco teórico, un elemento clave de análisis es la organización de los comerciantes ambulantes en asociaciones con uno o más líderes que representan los intereses comunes del colectivo. En el caso de los comerciantes minoristas de La Parada, la organización política es territorial; es decir, en cada cuadra, donde generalmente se vende un tipo giro (o tipo de producto: papas, verduras, hortalizas) se elige un líder. Este agrupamiento territorial de un sector de comerciantes se denomina, entre los comerciantes, como “bases” o “asociaciones”. A su vez, a fin de lograr mayor coordinación y, en específico, referido a la negociación con las autoridades (como la municipalidad de La Victoria o, para este caso, la MML), esas bases se agrupan en una asociación más grande, para la cual se escoge un líder entre los líderes de cuadras o giros.

Es importante mencionar, sin embargo, que no todos los comerciantes minoristas están involucrados en las decisiones que se toman en el colectivo, muchos de ellos se asocian a las bases, pero no son partícipes en las mismas. Sí hay, sin embargo, grupos importantes de individuos más políticos que se mueven para lograr las acciones necesarias, como veremos en la presente sección.

1.3. Los asesores de los comerciantes

Cada uno de los grupos de comerciantes minoristas –el Comité Ejecutivo y a la Asociación de Productores y Comerciantes de productos perecibles del damero de La Parada “20 Bases”– tenía un asesor a cargo de llevar el proyecto, asistir a las reuniones, negociar con los funcionarios de MML y elaborar los expedientes y documentos que se requerían. Estos asesores no eran parte del grupo de

comerciantes, sino que eran contratados por los mismos para la asesoría y acompañamiento a lo largo del proyecto⁴⁰.

En el caso de las 20 Bases, el asesor era un abogado y, en el caso del Comité Ejecutivo, un administrador. Ambos también cumplían el rol de intermediarios políticos, pues negociaban no solo con la municipalidad, sino también con actores clave como regidores de otros partidos del Concejo Municipal, congresistas, alcaldes distritales (como la alcaldesa de Santa Anita, por ejemplo).

1.4. La Municipalidad de Santa Anita

El proyecto Tierra Prometida se construiría en el terreno adyacente del GMML, en Santa Anita. En ese sentido, y de forma similar que ocurrió con el proyecto del GMML, la MML requería de una serie de permisos municipales para el traslado y construcción del mercado. Durante el periodo de estudio (2012-2014), la alcaldesa de dicho distrito fue Leonor Chumbimune, entonces en el gobierno con el partido 'Siempre Unidos'⁴¹.

2. La relación entre la MML y los comerciantes minoristas de La Parada

El proceso de diálogo entre la MML y los comerciantes en relación al proyecto Tierra Prometida fue complejo y cambiante a lo largo del periodo estudiado, e involucró una serie de procesos políticos del contexto, así como la incidencia de otros actores e intermediarios. En este proceso, los actores pusieron en práctica

⁴⁰Para el pago a los asesores, se estipula un monto que es asumido por la totalidad de comerciantes asociados, el cual va desde 1 sol a 5 soles diarios por cada comerciante. Así, por ejemplo, si se trata de una asociación que agrupa a 500 comerciantes, el monto mensual podría ir de 15,000 (si el monto diario fuera 1 sol) a 75,000 (si el monto diario fuera de 5 soles), asumiendo que todos los comerciantes cumplan con el pago de la cuota establecida.

⁴¹Fuente: http://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/consulta/afiliado. Consulta realizada el 1 de mayo del 2019.

una serie de estrategias para la negociación y avance (o detenimiento) del proyecto.

Dicho esto, la relación de los grupos de comerciantes minoristas con la MML se puede dividir en tres etapas: (i) conflicto, (ii) cooperación y (iii) vuelta al conflicto. Si bien, en diferentes momentos, esto ocurre con ambos grupos. En el caso de las 20 Bases, lideradas por Ricaldi, el conflicto se establece antes de la inclusión del proyecto en la agenda municipal (a partir de las protestas realizadas en el marco del proyecto de reubicación del MM1-La Parada), seguido por la cooperación con la MML, que se da luego de la legitimización de la promesa en el Acuerdo de Concejo N° 538, y se rompe desde los desacuerdos en cuanto al diseño del proyecto y la designación de la Comisión Ejecutiva como representante oficial de los comerciantes. A partir de este momento, se regresa al conflicto y a la protesta.

En el caso de la Comisión Ejecutiva, se sigue la misma ruta inicial, con la diferencia de que el conflicto llega mucho después, ante las dificultades para la concreción del proyecto dentro de los plazos establecidos y con la amenaza final de los comerciantes de la Comisión Ejecutiva a la MML de acudir a los medios de comunicación en caso no se concrete el proyecto en el periodo de la gestión (Entrevista con Funcionario Municipal 4).

2.1. Del conflicto a la cooperación: la inclusión del proyecto en la agenda municipal

Una primera etapa de la relación entre la MML y los comerciantes minoristas de La Parada comienza en el marco del proyecto de reubicación del MM1-La Parada, con la presión de los comerciantes minoristas por ser incluidos en el proyecto y las mesas de trabajo realizadas con la MML. Dicho periodo termina en el contexto de la asamblea en La Parada en setiembre del 2013, en el

contexto de los desacuerdos sobre el diseño de TP y la elección de la Comisión Ejecutiva.

Como se indicó en la ruta del proyecto Tierra Prometida, los comerciantes tienen un rol clave en la incorporación del proyecto en la agenda municipal. Ante la ausencia de respuesta de la MML con respecto a su futuro; desde un primer momento, pusieron en práctica dos estrategias que, además, también utilizarían a lo largo del proceso al demostrar ser efectivas: la protesta y la aparición en medios de comunicación. Esto, además, ocurre en un contexto en el cual se había abierto una “ventana de oportunidad” (Tarrow 1997) que permitía las condiciones para que sus reclamos sean escuchados: las críticas a la gestión de Villarán en la MML, exacerbadas en el contexto del desalojo del MM1-La Parada, y la necesidad de su gestión por legitimarse ante la población, especialmente ante las poblaciones vulnerables, tomando en cuenta el corte social de su gobierno, de una postura de izquierda. Otro elemento aquí es que el discurso de la MML para la reubicación del mercado mayorista, además de la necesidad de reformar y reorganizar el comercio mayorista que una ciudad como Lima necesitaba, era también “recuperar” esa zona de la ciudad (La Parada); y era claro que, sin la reubicación de los más de mil comerciantes minoristas, tal “recuperación” sería imposible.

Si bien existía un contexto que les ofrecía a los comerciantes las condiciones antes mencionadas, era necesaria una acción coordinada y organizada dentro del colectivo⁴². Ante la inminencia de la desaparición del mercado mayorista y, sobre todo, luego de su reubicación, el colectivo se organiza. Esto es descrito por los propios comerciantes de la Asociación “20 bases” en el artículo titulado “Construyendo organización” en su Boletín La Voz en el marco de la reubicación del MM1-La Parada:

⁴²Es importante mencionar que no todos los comerciantes minoristas están involucrados en las decisiones que se toman en el colectivo, muchos de ellos se asocian a las bases, pero no son partícipes en las mismas. Sí hay, sin embargo, grupos importantes de individuos más politizados que se movilizan para lograr las acciones necesarias.

“Los excesos cometidos por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra productores y comerciantes de productos perecibles de verduras y hortalizas, cuyos negocios se ubican en la Avenida 28 de julio cruce con la avenida Nicolás Ayllón *ha permitido que estos se organicen para defender sus derechos dentro del marco de la Ley y la Constitución*” (La Voz, 2012. Cursivas de la autora)

Imagen 2: “Construyendo organización”



Fuente: La Voz, 2012.

En esa línea, en este contexto comienzan a aparecer más líderes, especialmente entre las mujeres comerciantes⁴³. Una de estas primeras líderes es Olinda

⁴³ Vale la pena insistir en que, si bien debido a los alcances del presente estudio, no se indagó por la variable de género en la representación política de los comerciantes minoristas, se trata de un eje importante a analizar en una investigación complementaria.

Ricaldi, representante de la Asociación de Comerciantes Andrés Avelino Cáceres. Asimismo, se crea el boletín antes mencionado, “La Voz”, el cual tiene como objetivo informar a los asociados sobre los avances del proyecto y el accionar de la asociación.

Como se mencionó en la sección de la ruta del proyecto, durante los meses previos al traslado y desalojo del Mercado Mayorista en el 2012, se llevaron a cabo una serie de mesas de trabajo entre los comerciantes, la MML –en particular, Gerencia de Desarrollo Económico (GDE) y los regidores del Concejo Municipal– y EMMSA, donde se discutieron propuestas para los comerciantes minoristas. En dichas mesas, se logró una serie de acuerdos que incluso se tradujeron en la conformación de una Comisión Mixta que supervisaría el avance del proyecto donde los comerciantes estarían representados por un Comité de Coordinación (Gerencia de Desarrollo Económico, 2012). En esta etapa, las caras visibles de representación de los comerciantes minoristas eran Olinda Ricaldi y las 6 asociaciones que representaba, sobre las cuales se van sumando más en el camino⁴⁴. En este proceso, aparece también la figura de Carmen Vilchez como alterna dentro del Comité (Gerencia de Desarrollo Económico, 2012a).

Las negociaciones iniciales son descritas por los actores como “fructíferas”, tal como menciona una de las entrevistadas de la GDE:

(...) para relacionarnos con la gente de La Parada fue una intervención a demanda, ellos vinieron a buscar a la municipalidad, se organizaron las mesas de trabajo, el diálogo fue muy bueno, nuestra mesa de trabajo fue la que mejor funcionó (Funcionario municipal 1)

⁴⁴Los documentos eran firmados por los representantes, comenzando por Ricaldi, y era quien declaraba ante los medios de comunicación.

En este contexto, los representantes de los comerciantes minoristas colaboraron con la GDE mediante su asistencia a las más de 30 reuniones implementadas, según los entrevistados, y se prepararon para entablar el diálogo. En estas mesas, tanto los comerciantes como los funcionarios y regidores buscaron entablar una relación de confianza y horizontalidad. Por ejemplo, el siguiente episodio relatado por uno de los regidores del Concejo Municipal muestra lo mencionado:

Ninguno de ellos (los comerciantes) tenía experiencia en el tema y a mí me sorprendió lo bien que prepararon sus propuestas y dialogaron. Luego me di cuenta que el intermediador los había preparado. Por ejemplo, a mí me sorprendió que cuando terminó la reunión, Olinda me dice *'paisa'*⁴⁵ (...) ya habían averiguado sobre nosotros (...) Te desarma el *'paisa'*, me quería agarrar por el sentimiento (Regidor de Fuerza Social en el Concejo Municipal).

Más allá del rol de los asesores en la preparación de los comerciantes (que se discutirá más adelante) lo cierto es que, en esta primera etapa, los comerciantes buscaron entablar un diálogo 'amistoso' con la MML. El uso de denominamos como "*paisa*" por parte de la comerciante citada, por ejemplo, remite a la existencia de un vínculo de ésta con el regidor (representante de la MML), afirmando un elemento que los une más allá de los roles que jugaban en la negociación y generando cercanía. En esa línea, el regidor entrevistado mencionó que estos gestos generaban que la relación fuera "más horizontal, más cálida".

Por otro lado, en el contexto de las mesas de diálogo entre la MML y los comerciantes minoristas de La Parada, estos últimos elaboraron una serie de documentos que se utilizarían para el proyecto y colaboran brindando

⁴⁵"Paisa" es diminutivo de "paisano", se refiere a una persona que ha nacido en el mismo lugar que otra.

información para el mismo. Asimismo, los dirigentes se encargan de tramitar a sus asociados los requerimientos de la MML con miras al proyecto.

En la siguiente imagen, extracto del artículo “Comerciantes plantean reglas básicas para implementar mercado minorista” en el Boletín La Voz, y donde aparecen Carmen Vilchez, Gerenta de la Gerencia de Desarrollo Económico, Olinda Ricaldi, principal dirigente de los comerciantes y Susana Villarán, los dirigentes ratifican su compromiso y transmiten a sus asociados sus responsabilidades en relación al proyecto: “(...) las asociaciones de comerciantes están dispuestas a aportar su economía por asociado, aportar su mano de obra y otros requerimientos que se necesiten” (La Voz, 2013a).

Imagen 3: “Comerciantes plantean reglas básicas para implementar mercado minorista”



Fuente: La Voz, 2013a

En esa línea, a pedido de la MML, elaboran un proyecto de formalización, el cual sustentan con cifras sobre la importancia del comercio minorista para Lima y

Callao. Así, los comerciantes continúan argumentando la legitimidad de su inclusión en el proyecto, como se evidencia en el siguiente párrafo del informe citado:

“Como parte de nuestra propuesta primera, incluírnos a la vez en dicho proceso de traslado (del mercado mayorista de La Parada), toda vez que representamos el 24% en el abastecimiento de productos perecibles, es decir de hortalizas, legumbres y hojas, *ingredientes muy importantes* en la elaboración de la comida familiar, restaurantes o de gastronomía en la Capital.” (Asociaciones de comerciantes minoristas de La Parada, 2012)

Asimismo, se indica otro argumento que es utilizado por los comerciantes minoristas para posicionar la importancia del proyecto y es la del mismo como una “solución integral”. Con esto se refieren a que el comercio en dicha zona se da de forma articulada entre:

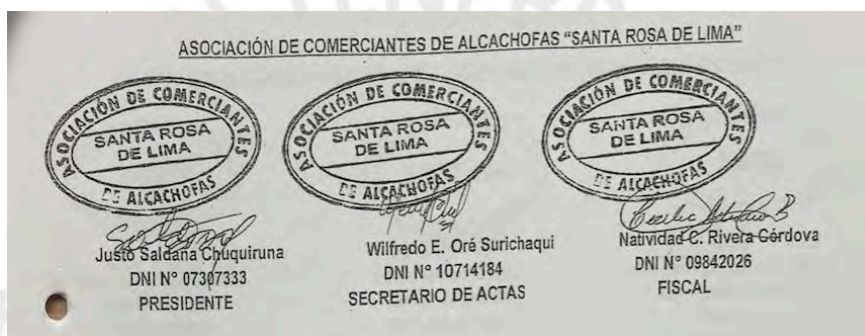
“(…) el comercio mayorista, minorista e informal de productos perecibles (…), aunada a la existencia de los productores, comerciantes, ayudantes, estibadores y otros (y que) tiene que ser tratada *de forma integral, ya que uno depende del otro, y no pueden estar solos cada uno por su parte*” (Asociaciones de comerciantes minoristas de La Parada, 2012).

El discurso de la concatenación económica de los comerciantes minoristas en el entramado de La Parada y de la necesidad de un proyecto integral que contemple dichos circuitos fue utilizada para la inclusión del proyecto en la agenda municipal y es utilizada a lo largo del proceso por los comerciantes.

Por otro lado, aparece aquí otra estrategia importante entre los comerciantes minoristas organizados, y es la de presentar una imagen de seriedad y “formalidad” de sus asociaciones ante los funcionarios públicos. Por ejemplo, en el documento citado se menciona que la estrategia e información presentadas fueron elaboradas por un “equipo técnico, legal y económico” (Asociaciones de

comerciantes minoristas de La Parada, 2012), lo cual también se da a través de la figura de los asesores. Asimismo, a diferencia de los documentos iniciales, donde solo se incluía la firma de los representantes, conforme avanza el proceso, todos los documentos presentados por los comerciantes son firmados por los representantes mediante el uso de sellos elaborados especialmente para cada organización, lo cual genera mayor seriedad en cuanto a la presentación de las mismas, como se observa en la siguiente imagen.

Imagen 4: Firmas y sellos de representantes de asociaciones



En esta línea, la búsqueda de 'formalidad' se da tanto en la presentación de las asociaciones como en la concreción de reconocimientos formales con actas, documentos, etc. que legitimen los acuerdos con la MML. Es por ello que la firma del Acuerdo de Concejo N° 538 en marzo del 2013 que legitimaba el proyecto fue motivo de celebración por parte de los comerciantes, e incluso es celebrado cuatro años después a pesar de no haberse concretado⁴⁶. Esta estrategia de búsqueda de seguridad mediante documentos formales fue ya identificada por Sulmont en los comerciantes ambulantes de Gamarra, quienes buscaban este reconocimiento a través de documentos, actas, pagos de tasas municipales o reglamentos del comercio ambulatorio (1999, p. 44-47). En ese sentido, es llamativo que dicha búsqueda de la "formalidad" sea desde la forma, en la que se utilizan recursos que remiten a la misma.

⁴⁶Como parte del presente estudio, se asistió a la celebración del 4to. Aniversario del Acuerdo de Concejo N° 538 el 16 de marzo del 2017, y que celebraba la firma del acuerdo.

Por otro lado, un elemento clave era la imagen que los comerciantes tenían ante los medios de comunicación. Ante el rechazo de un sector de la opinión pública y de los medios de comunicación a la situación en La Parada (a la cual tildaban de delictiva, sucia, informal), los comerciantes minoristas buscan mejorar su imagen pública. A lo largo del proceso, se realizan jornadas de limpieza de la zona organizadas por los propios comerciantes y se aprovecha para presionar a la alcaldía de cumplir con el traslado. En estas, los comerciantes también responden a las críticas sobre el impacto de su labor en la zona por parte los medios y la opinión pública: “No somos cochinos ni tuberculosos”, dijeron en respuesta a recientes informaciones que dan cuenta del desorden y la suciedad que continuaban en el ex mercado La Parada (America Noticias 2013; El Comercio 2014c). Esta es una estrategia también observada en anteriores trabajos sobre comerciantes ambulantes y políticas de formalización (Sulmont, 1999).

En esta etapa de cooperación entre la MML y comerciantes, la promesa del proyecto TP se tradujo en el apoyo de los comerciantes a la gestión de Villarán. Como se puede apreciar en la siguiente imagen, los representantes de la Asociación de Productores y Comerciantes de productos perecibles del damero de La Parada “20 bases” describen con halagos a Villarán en el artículo titulado “Palabra empeñada, palabra cumplida” en su Boletón La Voz:

“Susana Villarán de la Puente, alcaldesa de Lima, ha demostrado ser una mujer con agallas, en el caso que nos ocupa, su firme decisión para resolver la problemática del comercio informal de productos perecibles que rodea al damero de La Parada, después de ser desalojados los comerciantes mayoristas en octubre del año pasado, así lo demuestra” (La Voz, 2013a)

Imagen 5: “Palabra empeñada, palabra cumplida”



Fuente: La Voz, 2013a.

Más adelante, dicha cooperación se evidencia con el apoyo político de estos últimos a la campaña del “No” a la revocatoria. Este vínculo entre comerciantes y partidos políticos ha sido analizado en otros estudios sobre formalización del comercio ambulatorio (Cross, 1998; Castro, 1990) y va en línea al concepto de clientelismo político descrito por Gay (1988) y Auyero (2007), que implica una práctica de distribución de recursos (o la promesa de) por parte de funcionarios públicos o candidatos políticos a cambio de apoyo político; principalmente, aunque no exclusivamente, en forma de votos.

Así, los comerciantes se convirtieron en aliados de la gestión y defendieron a Villarán ante los medios de comunicación. A finales de enero del 2013, en el marco de la **campaña** del “No” a la revocatoria, los comerciantes minoristas salieron a las calles en rechazo al proceso de revocatoria y “aseguraron que confían en que serán reubicados en nuevo mercado minorista” (La República 2013b).

En un contexto en el que sus detractores buscaban una revocatoria y la opinión pública la catalogaba como una alcaldesa “vaga” y que no realizaba “obras” (La República, 2011), el apoyo de los comerciantes minoristas ante la opinión pública era crucial para la gestión de Villarán. Esta situación cobra especial relevancia luego de las dificultades experimentadas por la MML en el proceso de reubicación de La Parada y el costo político que esto significó para la gestión, especialmente en el contexto de cuestionamiento a la alcaldesa antes descrito⁴⁷. Esto, como se discutió en la sección del contexto, da cuenta de un elemento que ya otros alcaldes de Lima habían identificado en el pasado: que los ambulantes eran potenciales votantes o, como describe Cosamalón, que eran “una fuerza electoral en la ciudad” (2018, p. 148).

Por otro lado, el apoyo a la gestión de Villarán -y su permanencia en el sillón municipal- era también importante para los objetivos de los comerciantes minoristas, quienes, en el contexto de cooperación con la MML, veían el proyecto de TP y su futuro perjudicados si se efectuaba la revocatoria.

Sin embargo, como enfatizan algunos autores, el clientelismo no es algo inmutable, sino que “está sujeto a constantes desafíos, renegociaciones y cambios” (Gay, 1988, p. 7); asimismo, en un contexto de debilidad de partidos políticos e inestabilidad gubernamental -como el descrito- las relaciones que se establecen son más circunstanciales y contingentes (Muñoz, 2014). Es así como el apoyo político que se había tejido en esta primera etapa de ‘cooperación’ cambia en la siguiente, cuando ocurre la separación de los comerciantes y la MML pierde el apoyo político de un sector importante de los mismos.

⁴⁷Como menciona Glave sobre la gestión de Villarán: “la necesidad de ‘mostrar’ obras concretas hegemonizó el quehacer municipal y limitó el ámbito de acción de las reformas” (2016: 10).

2.2. De la cooperación al conflicto: la fragmentación de los comerciantes

El inicio del conflicto se enmarca en los desacuerdos en relación al diseño de TP y la fragmentación de las asociaciones de comerciantes en dos grupos opositores. Se podría definir que dicha fragmentación ocurre alrededor de setiembre del 2013, cuando se escoge a la Comisión Ejecutiva, liderada por Vilchez, como la representante de los comerciantes minoristas en relación al proyecto Tierra Prometida y la MML⁴⁸. La designación de dicha comisión y la respuesta de la MML fueron rechazadas por la Asociación de Productores y Comerciantes de productos perecibles del damero de La Parada “20 Bases”, liderados por Ricaldi.

2.2.1. *Las discrepancias en torno al diseño de Tierra Prometida: nociones contrapuestas*

El principal punto de conflicto que generó el quiebre se inicia a partir de la imposibilidad de lograr acuerdos con respecto al diseño del proyecto; específicamente, en cuanto al financiamiento, el público que alcanzaría (número de comerciantes) y la tenencia de la tierra (es decir, quién tendría el título de propiedad de los puestos).

En primer lugar, en relación al financiamiento y los derechos de propiedad, la discrepancia giraba en torno a si la principal fuente de financiamiento serían los comerciantes o la MML, y si los primeros alquilarían o comprarían los puestos (o el terreno). La propuesta de EMMSA, quienes estaban a cargo del diseño del anteproyecto, fue el arrendamiento del terreno de TP a los comerciantes por un plazo determinado, a través de la modalidad de pago de merced conductiva por adelantado. Dicha propuesta implicaba un aporte de los comerciantes beneficiarios por 36 meses de renta en adelantado; así como el compromiso de la MML de financiar el saneamiento del terreno y apoyar a los comerciantes en

⁴⁸Resolución de Gerencia Nro. 119-2013-MML-GDE.

la búsqueda de financiamiento. Por el contrario, los minoristas de las 20 Bases propusieron que el proyecto fuera financiado con recursos públicos de la MML o comprado, en plazos, por los mismos minoristas (Asociaciones de comerciantes minoristas de La Parada, 2013c). Como menciona una de las funcionarias de la MML entrevistada:

(...) la municipalidad no contaba con un presupuesto para construir un mercado, entonces la propuesta fue que la construcción se hiciera con el financiamiento puesto por los propios comerciantes y que eso fuera el equivalente a un alquiler adelantado. Entonces, un sector aceptó esto y el sector de Olinda (Ricaldi) no lo aceptó (Funcionario municipal 1)

Dicha propuesta, realizada por los comerciantes liderados por Ricaldi, fue enviada formalmente a la MML en un documento titulado: "Propuesta Integral para la construcción y funcionamiento del nuevo Mercado Minorista", donde se indicaban los puntos antes mencionados (Documento Simple Nro. 183715-2013). Ante esto, la MML responde, mediante, Carta Nro. 15-2013-MML-GDE, que la propuesta presentada por los comerciantes no correspondía a una "iniciativa privada"; es decir, los comerciantes no podrían solventar el costo total del proyecto y que no se podía solicitar la "cesión en uso" de un terreno municipal. Es importante mencionar que dicho argumento ya había sido presentado por la MML en las mesas de trabajo del 2012, en las que se acordó que el terreno de Santa Anita era de propiedad municipal, por lo que no se podía vender -ni el terreno ni los puestos- ante lo cual la salida sería el arrendamiento por plazos (Gerencia de Desarrollo Económico, 2012a).

Ante la negativa de la MML, las 20 Bases responden unos días después, mediante Oficio Nro. 032-13, argumentando que el proyecto debía ser financiado por la Municipalidad debido a que el Acuerdo de Concejo Nro. 538 proponía que el proyecto es de interés *público y municipal*. Asimismo, requerían que el mercado se otorgue en "cesión de uso" por 30 años e informaban que ya

contaban con financiamiento de un banco en Estados Unidos⁴⁹. Los comerciantes recalcaron que sus asociados no tenían el capital para alcanzar las cuotas propuestas por la MML.

La discrepancia expuesta nos brinda la posibilidad de analizar las posturas contrarias que los comerciantes y la MML tenían con respecto al terreno en el cual se construiría el mercado, así como al rol que la MML debía cumplir. En línea con lo expuesto en la sección del contexto en el que surge La Parada, donde se explica el proceso de urbanización y la configuración de las barriadas en Lima Metropolitana, los comerciantes minoristas de las 20 Bases consideraban que el terreno debía ser cedido o vendido a sus asociados, mas no alquilado. Dicho reclamo tiene sentido en el marco de la experiencia de estos comerciantes en la ciudad y en el espacio de La Parada, donde habían podido desarrollar su trabajo por décadas sin un alquiler de las dimensiones propuestas por la MML.

Por otro lado, y a pesar de entender las limitaciones presupuestales de la MML en relación al proyecto, así como los temas legales sobre la propiedad del terreno, es cierto que los funcionarios en la MML también tenían una noción sobre la capacidad económica de los comerciantes minoristas de La Parada. Dicha noción se encuentra detrás de lo que Roy define como la “epistemología de política” (Roy, 2005), es decir, las formas de conocimiento de los enfoques detrás del diseño de Tierra Prometida.

En el marco teórico se discutió cómo, en la literatura, los ambulantes se dividen en dos grupos según la finalidad de su trabajo: la venta ambulante como negocio de subsistencia para generar ingresos para sus hogares o los ambulantes como empresarios orientados al crecimiento (Berner citado en Ndhlovu 2011, p. 10). La concepción que se tenía de los comerciantes en este punto en específico fue crucial para establecer los montos de la renta mensual que deberían pagar en el

49 Los comerciantes mencionan que estaban en conversaciones con el 'Import-Export Bank' de EE.UU (Asociaciones de comerciantes minoristas de La Parada, 2013d).

nuevo mercado en Tierra Prometida, el cual se estipuló en 15 000 soles. Así, la idea desde la MML es que los comerciantes minoristas “tenían plata”:

(...) Muchos de ellos tienen plata, más que tú o que yo, se han capitalizado. Y a muchos otros, sus familias, sus hijos, les dicen que dejen de trabajar porque ellos pueden mantenerlos. Les resuelven el problema de subsistencia (Funcionario municipal 4).

Tienen plata. Los dos grupos tienen mucho dinero (Regidor de Concejo Municipal 1)

Por el contrario, desde el discurso de los propios comerciantes, estos argumentan no tener suficiente dinero para cubrir el monto estipulado por la MML (Gerencia de Desarrollo Económico 2014f). Aquí es importante tomar en cuenta dos puntos: (i) la heterogeneidad de los comerciantes minoristas de La Parada, lo cual incluye su capacidad económica⁵⁰; y (ii) el carácter cambiante de la venta informal, pues no todos los meses se recibe un monto fijo. Aun así, ante esta dificultad, la MML se esforzó por encontrar financiamiento para los comerciantes a través de la Caja Metropolitana, así como otros bancos, pero no se tuvo éxito.

Dicho esto, no se tiene certeza de cuál es la información real con respecto a los comerciantes minoristas de Tierra Prometida. Una de las dificultades con respecto a una actividad económica informal es la posibilidad de recoger información adecuada para la toma de decisiones. Esta situación nos remite al concepto de “ilegibilidad social” (*social illegibility*) (Scott, 1998 y Trouillot, 2001 citados en Damonte, 2016, p. 957) antes descrito, en el cual se enfatiza la falta de datos y conocimiento social necesarios para fomentar el control estatal sobre

⁵⁰Si bien no se realizó un estudio sistemático sobre los ingresos de los comerciantes minoristas de La Parada, en las visitas a la zona en el marco del presente estudio, se observaron grandes diferencias en cuanto a los puestos (en tamaño, infraestructura, material, etc.) y la cantidad de productos con la que los comerciantes minoristas contaban. Mientras que algunos comerciantes tenían puestos grandes y con un volumen alto de productos; otros no contaban con puestos (y vendían en el suelo) o contaban con puestos pequeños y con un menor volumen de productos.

territorios y poblaciones. Esto nos habla de la dificultad para el Estado de recuperar gobernanza en espacios o territorios que históricamente había abandonado. La Parada es un ejemplo de uno de estos espacios o “zonas marrones” (O'Donnell, 2010, p. 172), donde la presencia del Estado es débil, y donde los actores se organizan y estructuran sus propios parámetros de funcionamiento y prácticas. En ese contexto, la “lectura” del territorio resulta complicada.

Sin embargo, más allá de si, efectivamente, los comerciantes podían o no cubrir el monto mencionado, lo cierto es que el enfoque que se tiene sobre la capacidad económica de los ambulantes es crucial para definir un proyecto adecuado para los mismos desde la gestión municipal.

Por otro lado, el otro punto de conflicto en relación al diseño era la capacidad de comerciantes que albergaría el nuevo mercado. La MML, a través de EMMSA y la GDE, proponían que el proyecto tendría capacidad para 1,429 puestos (121 puestos de 12 m², 729 puestos de 9m² y 582 de 6m²) y un patio de comidas. Asimismo, proponían módulos de servicios higiénicos, oficina administrativa, laboratorio bromatológico y patio de maniobras para la carga y descarga, depósito de residuos sólidos, frigorífico, vía interna de circulación y área de estacionamiento.

Imagen 5: Anteproyecto Tierra Prometida en Santa Anita



Fuente: Documento de la Municipalidad Metropolitana de Lima (2014)

Por el contrario, los comerciantes de las 20 Bases argumentaron que alrededor de 4,000 comerciantes minoristas se encontraban trabajando en las zonas adyacentes a La Parada, y requerían que el proyecto los incluya a *todos* (Asociaciones de comerciantes minoristas de La Parada, 2013c). Ante esto, la MML responde que se presentaba una “distancia entre la propuesta y el contenido y objetivos del Acuerdo de Concejo Nro. 538 (el cual) se había pensado para 2,000 comerciantes y no los 4,000 de la propuesta” (Gerencia de Desarrollo Económico, 2013e). De igual forma, las 20 Bases responden con una crítica a la MML, argumentando que el número de comerciantes manejado por la MML difería del número real de comerciantes, y que la MML no contaba con un censo de los comerciantes de la zona. Ante esto, agregaron que, con su diseño, se podrían albergar a 4,000 comerciantes (Gerencia de Desarrollo Económico, 2013d).

Sin embargo, la GDE sí realizaría un padrón de comerciantes en los meses siguientes, el cual se finaliza en febrero del 2014 (Municipalidad Metropolitana de Lima 2014b). Para ser incluidos en el padrón, los comerciantes debían cumplir una serie de requisitos: (i) ser comerciante minorista de productos perecibles o

pertenecer a un giro que abastece a estos comerciantes, (ii) haberse venido desempeñando como tal en el periodo previo al Acuerdo de Concejo Nro. 538, (iii) su ubicación física deberá corresponder a la zona aledaña a La Parada, (iv) continuar trabajando en la zona y (v) pertenecer o haber pertenecido a una Asociación de Comerciantes en la zona.

El padrón identifica a un total de 1,634 comerciantes minoristas en las zonas adyacentes de La Parada que cumplían con los requisitos mencionados, lo cual le brindaba a la MML una herramienta para rebatir las críticas con respecto al número de comerciantes que se proponía albergar en el mercado de Tierra Prometida.

Por otro lado, el número de comerciantes contemplado por EMMSA y la GDE para TP fue también criticado por los regidores de oposición en el Concejo⁵¹, como se explicita en la siguiente cita de uno de los regidores del PPC entrevistado:

(...) La propuesta de Susana era muy pequeña para la demanda. Eran puestos muy grandes. Y a la vez era insostenible porque no cubría la demanda mínima que querían los dos grupos (Comisión Ejecutiva y 20 Bases) sumada, que era de 2800 personas (...) Tampoco había ningún padrón presentado por la izquierda a nosotros, resultado de las tres visitas (Regidor del PPC en el Consejo Municipal).

Como se observa hacia el final de la cita, una de las críticas era hacia la legitimidad del padrón de comerciantes que la GDE, a través de la Gerencia de Participación Vecinal de la MML, realizó entre el 2013 y 2014 con el objetivo de identificar a los comerciantes que ingresarían al nuevo mercado. Como se evidencia en la cita y en el Informe Final de la "Comisión Evaluadora Del Proceso

⁵¹ "Sesión ordinaria de concejo de fecha 1 de abril – Acta N. 17" y "Sesión extraordinaria de concejo de fecha 27 de mayo – Acta N. 27".

De Traslado Del Mercado N° 1 - La Parada, Hacia El Gran Mercado Mayorista De Santa Anita” (2013), los regidores de oposición dudaban de los resultados de dicho padrón. Asimismo, éstos llegan indicar que el padrón no se entregó formalmente, lo cual es desmentido por los funcionarios de la GDE y EMMSA entrevistados⁵².

En ese sentido, al igual que en el caso de las distintas nociones sobre la capacidad económica de los comerciantes, las propuestas diferenciadas sobre el número de comerciantes que debería incluir el proyecto remite a dos “lecturas” distintas del territorio. Si bien la MML busca establecer criterios de inclusión específicos y “claros” a partir del padrón (como la temporalidad de la actividad antes del Acuerdo de Concejo 538, su ubicación geográfica, su pertenencia a una asociación, etc.), el resultado es refutado tanto por los comerciantes opositores como por el Concejo Municipal. De nuevo, la presente tesis no se ocupa de definir el número adecuado de comerciantes minoristas que debió albergar el mercado, sino evidenciar la dificultad de definir criterios claros y legítimos para ambas partes en una actividad económica tan cambiante y en un contexto de conflicto.

2.2.2. Las estrategias ante las discrepancias: MML y comerciantes minoristas

Ante los desacuerdos con el sector de comerciantes antes descrito, la MML continúa la negociación con el grupo de comerciantes que acepta las condiciones del proyecto. En ese sentido, la MML, en lugar de seguir una estrategia que integrara a la totalidad de comerciantes minoristas en la zona de La Parada, siguió una estrategia individualizada, aliándose con el sector de los comerciantes que aceptaba con menor reticencia las condiciones de la propuesta. En línea con lo encontrado por Roever, esta generación de acuerdos

⁵²En el marco de la presente tesis, se tuvo acceso al padrón de comerciantes, el cual indicaba que estos alcanzaban la cifra de 1634 mencionada.

de formalización más individualizados con comerciantes se aplica solo a ciertos grupos, calles o bloques (Roever, 2005).

Si bien la MML no cerró la puerta a las otras asociaciones a sumarse a la propuesta ⁵³, la decisión de continuar el trabajo con un sector de los comerciantes, como hemos podido observar en la sección de la ruta del proyecto TP, perjudicó el desarrollo del mismo. Sin embargo, cabe preguntarse, ¿por qué se tomó dicha decisión? Es claro que estuvo relacionada a las discrepancias en relación al diseño con este sector de comerciantes, como vimos anteriormente. Sumado a ello, desde el enfoque de los dos regidores del Concejo Municipal entrevistados (tanto del PPC como de Fuerza Social), la dificultad se encontró en el manejo político del diálogo con los comerciantes⁵⁴:

“Olinda⁵⁵ y la MML estaban todos en un solo frente. Ellos se dividen porque, ante una convocatoria para poder firmar el acuerdo, un grupo no llegó. La MML convoca a todos, pero había una disputa entre ellos y la MML toma acuerdos con los que llegan. Yo ya estaba fuera, pero vi que esto era un error (...) *Ahí empezó el conflicto, innecesariamente, y era eso, el manejo político* (...) Los funcionarios son muy buenos, pero tienen fechas y metas que cumplir” (Regidor de Fuerza Social en el CM. Cursivas de la autora)

No había tampoco habilidad para cerrar con ellos porque mira tú: primero están con Olinda y luego están con Aída⁵⁶. Una vez acaban con Aída, una vez que cierran con Aída, buscan a Olinda quien ya no quería participar.

⁵³Una de las funcionarias entrevistadas resalta que, si bien había organizaciones que no estaban de acuerdo con la Comisión Ejecutiva, la municipalidad continuó convocándolas al diálogo (Funcionario municipal 1).

⁵⁴Es importante leer las opiniones de los regidores desde su enfoque como actores políticos y enmarcarlas en el contexto de la gestión de Villarán, como veremos más adelante.

⁵⁵Se refiere a Olinda Ricaldi, dirigente de las 20 Bases.

⁵⁶Se refiere a Aída Rojas, dirigente de la Comisión Ejecutiva.

Se nota que ahí no hubo pericia. No tenían muñeca. (Regidor del PPC en el CM)

En ese sentido, se priorizó el diseño técnico del proyecto por encima de la negociación política con las bases de comerciantes minoristas. Esta tensión entre el enfoque tecnocrático y político en la gestión de Villarán ya ha sido identificado por Glave (2016), quien menciona que “la agenda administrativa marcó el ritmo de la gestión y reemplazó a la agenda política, sin lograr articular ambas” (p. 13).

La falta de acercamiento al grupo de comerciantes opositores es también reconocida por una de las funcionarias a cargo de Tierra Prometida cuando, en la entrevista, se le pregunta por el aprendizaje durante el proyecto, a pesar de que también se equilibra la responsabilidad con los propios comerciantes:

Ahora que ya han pasado varios años desde el proyecto, ¿qué consideras se pudo hacer diferente?

(...) quizás tendría que haber habido un trabajo de bases, no trabajar solamente a nivel de las dirigencias; y trabajar con estas organizaciones que tuvieron un enfoque distinto de manera más a fondo. Pero, por otro lado, también hay que ver de quién era el interés por llegar al mercado Tierra Prometida (...) el que no se hubiera podido instalar ese mercado es una frustración para quienes hemos trabajado con ese propósito. Pero, en realidad, ellos se han boicoteado (...) (Funcionario Municipal 1)

Dicho lo anterior, es importante resaltar dos elementos del contexto en el que se toman dichas decisiones: (i) en primer lugar, los plazos con los que contaba la MML para la realización del proyecto y, (ii) en segundo lugar, las consecuencias de la revocatoria para la gestión de la MML.

El primer punto es ya mencionado por el regidor de Fuerza Social entrevistado en la anterior cita: “Los funcionarios son muy buenos, pero tienen fechas y metas

que cumplir”. Si ya, en el país, la gestión pública depende de mostrar resultados en un periodo de tiempo determinado (preferiblemente corto), esto fue exacerbado en el contexto político en el que se encontraba la municipalidad. Luego de que, en marzo del 2013, Villarán lograra continuar en el sillón municipal, la gestión quedó debilitada. La necesidad de demostrar eficiencia y obras se volvió incluso más importante para justificar su continuidad en la MML ante la opinión pública, los medios y sus detractores⁵⁷.

Además, esto se intensifica cuando se decide que Villarán postularía en las siguientes elecciones municipales (que se realizarían en octubre 2014). Uno de las funcionarias de la MML describe el apremio de concretar el proyecto de Tierra Prometida el último año de la gestión de Villarán:

“(…) corría el tiempo y ya se acercaban las nuevas elecciones, el final de Susana se acercaba. Y a medida que se acercaba el final, obviamente el interés era poner la primera piedra antes de las elecciones, porque ahí tenías muchos votos asegurados. Ese era el cálculo. Se corrió contra el tiempo para elaborar el proyecto.” (Funcionario municipal 4).

El segundo punto responde también a las consecuencias de la revocatoria; esta vez, en el Concejo Municipal, y el capital político que la gestión de Villarán pierde luego que su bancada de regidores se redujera de 21 a 17, y luego a tres. En este contexto, también se pierde a regidores del partido que pudieran articular con las bases sociales, y quienes fueran líderes y voceros de los proyectos desde el Consejo Municipal, incluyendo a regidores que habían estado encargados del proyecto Tierra Prometida. En ese contexto, los regidores del PPC toman un rol más preponderante en el proyecto -como se vio anteriormente-, incluso, se vuelven voceros del mismo en los medios de comunicación. Esto es reconocido por los dos regidores entrevistados, de ambos partidos:

⁵⁷Glave identifica que, durante la gestión de Villarán, “la necesidad de “mostrar” obras concretas hegemonizó el quehacer municipal” (2016: 9).

“Hubo errores por parte de la MML (en el manejo político de los comerciantes) y eso tuvo que ver con el desafuero de los regidores, a nosotros nos sacaron” (Regidor de Fuerza Social en el CM)

Tuvimos un rol de acercamiento y de trabajo. Porque ya no podían trabajar con Villarán ni tampoco tenían bancada o regidores con quien trabajar. Lo poco que había se había desmoronado (...) no había otra figura, en ese entonces, que asumiera un rol. Ahí es donde se pierden todos los voceros, pues... y de ahí... en plena revocatoria no había nadie salvo nosotros (Regidor del PPC en el CM)

Desde los comerciantes minoristas, por otro lado, la aproximación a los desacuerdos con la MML fue a partir de la fragmentación, dividiendo su liderazgo en los dos grupos antes citados, en lugar de aliarse para contrarrestar las condiciones de la MML. Como se ha mencionado, una de las dirigentes del grupo de Ricaldi, Carmen Vilchez, deslinda de la coordinación inicial y se organiza -con otros dirigentes- en la nueva asociación denominada el “Comité Ejecutivo”.

En este nuevo contexto -de regreso al conflicto-, las estrategias de conciliación que los comerciantes minoristas de este grupo habían utilizado hasta entonces cambiaron radicalmente, y se posicionaron como la oposición utilizando los mecanismos que pusieron en práctica en el proceso de incluir el proyecto en la agenda municipal: la protesta y la aparición en los medios, donde, además, se sumaron al sector de la opinión pública que calificaba la gestión municipal como “ineficiente”. A esto se suma, como veremos, el envío constante de cartas a la MML, la elaboración de contra proyectos al elaborado por EMMSA, denuncias contra la MML y la alianza con grupos opositores a la misma. Así, los comerciantes de las 20 bases buscaron ser visibilizados, legitimando su posición ante la MML y la opinión pública, mientras que la Comisión Ejecutiva continuaba el trabajo con la MML.

En el envío de cartas y reclamos a la MML, se incluyen cartas notariales por incumplimiento del Acuerdo de Concejo Nro. 558 y una demanda contenciosa administrativa a la Corte Superior de Justicia⁵⁸. Asimismo, los comerciantes de las 20 Bases acudieron a otras instancias de representación, como la Defensoría del Pueblo, quienes luego emiten una opinión a favor de los comerciantes y disponen que se garantice el cumplimiento de las funciones y propósitos del Acuerdo de Concejo Nro. 538⁵⁹. En ese sentido, los comerciantes de este sector buscaron dejar constancia “formal” de la situación por todos los medios posibles.

Asimismo, algunos de los mecanismos menos formales fueron la alianza de este sector de comerciantes con regidores de otros partidos distintos al de Fuerza Social en el Concejo Municipal, en particular con el Partido Popular Cristiano (PPC). En estos regidores, los comerciantes minoristas encontraron los aliados que habían perdido en la MML. Como menciona un regidor del PPC entrevistado: “Ahí es donde se empiezan a pelear y nos buscan a nosotros” (Regidor del PPC en el Concejo Municipal). De la misma forma, una de las funcionarias involucradas en el proyecto agrega lo siguiente:

El sector que ya había firmado se identificaba con la gestión municipal, y quería fortalecerla, mientras que cuando Olinda empieza a liderar la oposición dentro del movimiento de comerciantes a esta salida que ya estaba suscrita, busca ayuda en la oposición a Susana, en este caso busca ayuda en el PPC (...) yo no sé si Olinda ya era del PPC de antemano o si es del PPC en la actualidad, probablemente ni lo uno ni lo otro; creo que, independientemente de afinidades políticas, fue un asunto de ‘Bueno, si el PPC se opone a Susana y si la municipalidad no nos está dando el cauce que nosotros estamos buscando, entonces busquemos apoyo en aquellos que tienen una posición política diferente en la municipalidad’, ese era el caso de ellos (Funcionario municipal 1)

⁵⁸ Expediente N. 02544-2014-0-1801-JR-CA-12.

⁵⁹ “Oficio Nro. 207-2014” citado en Sesión Extraordinaria de Concejo de fecha 27 de mayo del 2014-Acta N. 27.

En el marco de la cercanía entre los regidores de estos partidos y el sector de comerciantes opositores a la MML, otra de las críticas fue que este sector de comerciantes había sido excluido de los acuerdos⁶⁰. Así, en línea con las críticas de los comerciantes mencionadas en la anterior sección, los regidores cuestionan el diseño del proyecto, en particular la población de comerciantes que albergaría y al tamaño de los puestos. Por ejemplo, con respecto a la firma del contrato entre la MML y la Comisión Ejecutiva, los regidores de oposición tienen las siguientes declaraciones luego de la presentación de la GDE y EMMSA:

Nosotros tenemos la presentación de los funcionarios ahora, después de haber celebrado un contrato sin conocimiento de nosotros, violentando la Ley Orgánica de Municipalidades y violentando el Acuerdo de Consejo Nro. 538, que decía exactamente que la Gerencia de Desarrollo Empresarial tenía que informarle a este Concejo sobre cada uno de los pasos que daba hasta la consolidación de este mercado de Tierra Prometida ¿Se ha hecho? No se ha hecho (...) Hemos tenido que obligar a los funcionarios a que vengan a este Concejo a tener una Sesión Extraordinaria, pues no querían hacerlo pues no tenían nada concreto que presentar (...) (Walter Guillén, regidor del PPC, Sesión extraordinaria de concejo de fecha 27 de mayo - Acta Nro. 27).

En general, este tipo de cuestionamientos continuaron hacia el final de la gestión, así como las solicitudes de información, con un particular interés en las asociaciones de comerciantes de las 20 Bases. Guillén del PPC fue uno de los voceros de esta oposición, llegando incluso a solicitar al Concejo Metropolitano:

(...) la paralización y/o suspensión de todos los actuados por la Gerencia Municipal Metropolitana, la Gerencia de Desarrollo Económico, así como

⁶⁰En este punto, el análisis de documentos utilizados en el presente estudio cobra especial importancia, pues permite trazar las comunicaciones entre regidores y los funcionarios encargados del proyecto en la MML.

*de la empresa municipal EMMSA, solicitando que intervenga la Oficina General de Control Institucional (OGCI) para que haga un examen especial e investigue sobre las presuntas irregularidades administrativas y penales de los funcionarios involucrados de los diferentes órganos ediles en el proceso del traslado de los comerciantes minoristas de productos perecibles a la denominada "Tierra Prometida". Además, terminada la misma y en el caso de encontrarse graves ilícitos, solicitar al concejo autorice al procurador *iniciar acciones legales contra todo funcionario y/o trabajador municipal involucrado en hechos que van en contra de los intereses de la Municipalidad y desdibujan la real intención del Acuerdo de Concejo 538* (Concejo Municipal, 2014a. Cursivas de la autora).*

Así, se cuestiona el accionar de los funcionarios públicos involucrados en el proyecto e incluso se llega a solicitar su investigación.

En este punto, es clave anotar que, si bien esta estrategia surge ante la imposibilidad de los comerciantes de negociar las condiciones requeridas directamente con la MML, en la que los regidores cumplen la función legítima de recoger las opiniones de la población a la cual representan, es importante destacar los intereses políticos de algunos de los regidores con relación a los comerciantes. No olvidemos que, como se ha repetido a lo largo de la presente investigación, los ambulantes son potenciales votantes y una fuerza electoral importante en Lima. Tal como agrega uno de los funcionarios de la MML:

(...) cada partido busca una base social, entonces el movimiento de comerciantes de Tierra Prometida, imagínate (...) estamos hablando más o menos de mil familias (...) es una base social que es perita en dulce. Entonces los regidores, como cualquier otro político, siempre han tenido la práctica de ir a sentar presencia ahí donde hay movilización social que está demandando una solución que es factible dar. Claro, irse a meter a un conflicto que es irresoluble no genera muchas ganancias, pero irse a

meter a un conflicto donde es posible contribuir a una salida y legitimarse de esa manera, entonces genera incentivos para que, en este caso, los regidores de uno u otro partido estén presentes (Funcionario Municipal 1)

En ese sentido, los regidores van armando también una agenda política que apoya al comercio ambulatorio, y que les permite ganarse a un sector importante del electorado. Así, por ejemplo, varios regidores continuaron su carrera política luego de terminada la gestión de Villarán con el apoyo de los mismos.

Por otro lado, y en la misma línea de las estrategias empleadas por los comerciantes, la MML también buscaba mejorar su imagen pública a partir de la demostración de eficiencia ante los medios de comunicación y, por tanto, la ciudadanía de Lima. Ante las críticas de los comerciantes en los medios, la MML también respondió públicamente explicando el avance del proyecto y declarando la fecha de su concreción. Así, por ejemplo, el 16 de setiembre del 2014, los comerciantes minoristas de las 20 Bases realizan una protesta. En la protesta cubierta por medios, Ricaldi, en representación de este sector de comerciantes, denuncia que: *“La alcaldesa dice que mañana pondrá la primera piedra pero es mentira”* (El Comercio, 2014c. Cursivas de la autora).

Ese mismo día, Villarán responde a las críticas en otro medio de comunicación y asegura que el proyecto Tierra Prometida está en marcha y tiene listo el expediente técnico de estudio de ingeniería y el financiamiento total por parte de la Caja Metropolitana. Asimismo, critica a los regidores del Concejo Municipal por dividir a los comerciantes (América Noticias, 2014). Al día siguiente, declara en un medio escrito que “el mercado está listo para iniciar su construcción” pero que la Municipalidad de Santa Anita ha puesto trabas al negarse a recibir el expediente técnico presentado por EMMSA donde se solicita la licencia de edificación y remodelación para ejecutar el proyecto (El Comercio, 2014d). Se encuentra, pues, la utilización de los medios de comunicación como plataforma para incidir en otros actores a partir de la denuncia pública (en este caso, a los regidores y a la Municipalidad de Santa Anita).

Por otro lado, la GDE y EMMSA debían responder también a las críticas del sector de regidores municipales aliado con el grupo de comerciantes ambulantes de las 20 Bases. Ante los reclamos por las distintas decisiones que se tomaron a lo largo del proyecto, la GDE y EMMSA asisten a una serie de sesiones de Concejo y elaboran diversos documentos de respuesta a los pedidos de información de los regidores. Uno de los reclamos fue por la elección de la Comisión Ejecutiva como asociación representante de los comerciantes, ante lo cual la GDE y EMMSA elaboran un análisis de la representatividad de la Comisión con respecto al total de comerciantes encontrados en el padrón, donde encuentran que la Comisión Ejecutiva está compuesta por 14 asociaciones participantes que agrupan a 995 comerciantes que representan el 52.3% del total de socios acreditados por sus respectivas asociaciones. Es decir, se busca legitimar la decisión de continuar el diálogo únicamente con dicho grupo.

Por otro lado, la Comisión Ejecutiva continuó un trabajo coordinado con la MML y representaban a la misma en el territorio. Así, son los encargados de mantener informados a los comerciantes minoristas sobre los avances del proyecto y lograr adhesión de los comerciantes al mismo, lo que se realizaba generalmente mediante asambleas informativas. Asimismo, apoyan a la MML con el padrón de comerciantes minoristas, asistiendo a las reuniones con distintas entidades para el financiamiento del proyecto (como la Caja Metropolitana).

Sin embargo, ante las demoras en la ejecución del proyecto a puertas del final de la gestión, la Comisión Ejecutiva también se enfrentó a la MML. La última comunicación de este sector hacia la MML se da a través de un mail al que se tuvo acceso en el marco del presente estudio, en el cual los comerciantes minoristas desarrollan una última propuesta ante los límites de tiempo y amenazan con acudir a los medios de comunicación en caso la MML no cumpla con lo prometido.

2.3. El rol de los asesores de los comerciantes

La importancia de los asesores como intermediarios entre la MML y los comerciantes merece una sección específica. Como se mencionó, los asesores eran contratados por los comerciantes para la asesoría y acompañamiento a lo largo del proyecto, así como para ser intermediarios políticos en el proceso.

Así, estos asesores inciden también en la relación que se establece entre los comerciantes y los funcionarios de la MML; y pueden tanto viabilizar como perjudicar los acuerdos. Es clave diferenciar las propuestas que ambos asesores traían sobre la mesa, las cuales eran muy distintas entre sí. Según uno de los regidores del Concejo Municipal entrevistados:

(...) ambos (asesores) tenían propuestas diferentes de cómo se debía llevar a cabo Tierra Prometida y generaban influencias en sus asociados, en sus representados. Y ambos diferían en la forma y en el método. Unos querían comprar Tierra Prometida y ubicarse con créditos; otros querían aplicar un sistema de concesiones. Otros querían aplicar una APP. Eran varios matices que cambiaban con el tiempo pero finalmente eran propuestas por estas dos personas (Regidor del PPC en el CM).

La relación de los asesores con la MML era tensa, especialmente con el asesor del grupo opositor a la MML, las 20 Bases, quien, si bien comenzó siendo un aliado de la MML, luego de la ruptura a raíz de los desacuerdos y la elección del Comité Ejecutivo, se opuso públicamente a la gestión de Villarán. Al final del periodo, como se vio en la sección de “La ruta del Proyecto Tierra Prometida”, la relación con el Comité Ejecutivo también se dificulta, y el mismo problema ocurre con su asesor, el cual era percibido por los funcionarios como alguien que no permitía la negociación con los comerciantes:

“(...) su asesor decía a todo “No, no, no, no”. En un momento, hasta pusieron en duda todo el expediente técnico. Que estaba mal hecho, que

por qué estaba tan mal hecho. No querían ni poner la primera piedra: “No, no, no”. Ahí pues entra el tema político, más impulsado por el asesor” (Funcionario municipal 4)

La última frase de la cita anterior da cuenta que los funcionarios ponían en duda los reales intereses de los asesores. Esto también es compartido por algunos de los regidores entrevistados, quienes mencionan que los asesores no buscaban la conclusión del problema, sino alargar la negociación. De igual forma, los asesores también tenían opiniones opositoras a la gestión de Villarán, como acusaciones de corrupción, por ejemplo. Si bien definir la verdad de estas acusaciones no es tarea de la presente investigación, estas nos permiten dar cuenta de las percepciones que las distintas partes tenían con respecto la una a la otra de cara al diálogo. Así, en general, un elemento clave en cuanto a la relación entre estos actores era la desconfianza.

Sin embargo, la figura de los asesores era crucial para los comerciantes, pues cumplían el rol de “decodificar” el lenguaje técnico y legal que se discutía en relación al diseño del proyecto de Tierra Prometida, un lenguaje con el cual ellos no estaban familiarizados. Asimismo, los asesores también decodificaban elementos políticos al relacionarse con actores de distintas esferas políticas que pudieran apoyar en la ejecución del proyecto. Por ejemplo, el asesor del Comité Ejecutivo concertó una reunión con una congresista del entonces partido ‘Alianza por el Gran Cambio’ que era favorable al proyecto y a la cual asistieron los funcionarios de la MML e incluso Susana Villarán con el fin de viabilizar recursos desde el Ejecutivo para la concreción del proyecto⁶¹.

La importancia del asesor en la concreción de reuniones con actores políticos, así como su visibilidad en las mismas como representante de los comerciantes, también fue observada en el marco del presente estudio, cuando se asistió a las

⁶¹A pesar de que se lograron consensos en dicha reunión, estos no se viabilizaron a través de un aporte concreto desde el Congreso.

dos actividades de comerciantes citadas en la metodología. En la primera, el asesor de las 20 Bases colaboró en la organización de un foro en el Congreso para la discusión de seguridad social para los comerciantes ambulantes, y tuvo un sitio en la mesa junto a los congresistas como representante de las asociaciones. Lo mismo ocurrió en la celebración del 4to. Aniversario del Acuerdo de Concejo N° 538, en donde el asesor tuvo un sitio en la mesa del frente junto a un ex regidor del Concejo Municipal invitado, mientras que los dirigentes almorzaban en una mesa distinta.

Esta diferenciación observada es clave, pues, como se mencionó inicialmente, si bien estos asesores representan los intereses de los comerciantes, no son parte del colectivo de asociados. Esto establece una diferencia de lo que en la literatura se reconoce como “dirigentes” de comerciantes, quienes son escogidos entre los mismos para liderar la asociación y representarlos ante las autoridades (Peña 1996; Roever 2005). En el caso de Tierra Prometida, si bien existían dirigentes en ambos grupos de asociaciones (ambas mujeres) que tenían un rol clave en el liderazgo y la representación, según las distintas entrevistas realizadas a funcionarios y regidores, estas siempre eran acompañadas por sus respectivos asesores (ambos hombres), y las discusiones técnicas y políticas eran lideradas por los mismos. Un elemento diferenciador entre ambos escenarios es que cabe la posibilidad de que los intereses de estos asesores puedan no siempre estar alineados a los de los comerciantes.

Dicho esto, se encuentra que la figura de los asesores de comerciantes es un elemento adicional que debe ser analizado cuando se discute acerca de la relación entre comerciantes e instituciones del Estado, ya que, como intermediarios entre ambos, pueden tanto viabilizar como perjudicar las negociaciones.

...

Como se puede observar en la presente sección, la relación establecida entre la MML y los comerciantes minoristas pasó por una serie de etapas que oscilaban entre la cooperación y el conflicto, y en las cuales los actores ponían en práctica una serie de estrategias que variaban según las etapas mencionadas, y el contexto en el cual se enmarcaban. Es importante recalcar, en este punto, que en ninguna de estas etapas se recurrió a la violencia (como sí ocurre con la reubicación de los comerciantes mayoristas en el MM1-La Parada). Se encuentra, además, que dicha relación no se establece como bilateral, sino que otros actores -como los asesores de los comerciantes y los regidores del Concejo Municipal- inciden en la misma, variando, también, a lo largo de las etapas encontradas.

En dichas etapas, los comerciantes minoristas utilizan la protesta, la aparición en medios criticando la gestión, el envío de denuncias y cartas notariales, los pedidos a instituciones como la Defensoría del Pueblo y la alianza con los regidores de oposición (conflicto); o, por otro lado, el apoyo político a la gestión como el que se realizó durante la campaña del “No a la revocatoria”, el envío de información sobre la zona de La Parada y los comerciantes, o la transmisión de información relevante de la MML a los comerciantes asociados (cooperación). La MML, por su parte, también empleó una serie de estrategias en las distintas etapas, como la adhesión de los comerciantes minoristas a la campaña del “No a la revocatoria” (cooperación), la decisión de continuar las negociaciones con un sector de comerciantes y la aparición en medios ante las críticas de estos (conflicto).

Por otro lado, es importante contextualizar la relación entre la MML y los comerciantes. Si bien era la primera vez que la gestión de Villarán estaba a cargo de la comuna municipal, lo cierto es que cargaba con los pasivos de la política municipal con respecto a los comerciantes ambulantes de años anteriores, lo que se describió en la sección del contexto. Los comerciantes minoristas en Lima Metropolitana tienen una historia de relaciones conflictivas con la MML, lo que genera desconfianza en cuanto a su accionar. Esta desconfianza se enmarca en

un contexto de precariedad institucional en el Perú, donde la ciudadanía no confía en sus instituciones en general. En un contexto de desconfianza, es incluso más difícil crear un clima de cooperación y negociación.

Asimismo, es también importante reconocer que la MML se encontraba limitada en cuanto a lo que podía realmente ofrecer a los comerciantes en un periodo de tiempo restringido y en un contexto político turbulento, donde debía constantemente mostrar resultados. En ese sentido, las necesidades de los comerciantes en cuanto a espacio necesario en la Tierra Prometida chocaban con las limitaciones de la gestión pública.

Sin embargo, dicho esto, es cierto que la MML tuvo dificultades para el manejo político de los comerciantes minoristas, y no se contempló que la fragmentación de los mismos, así como la presión que ejercieron a través de distintos actores, dificultara el trabajo, y significara invertir tiempo que podía ser destinado a otros fines. Además, se encuentra una dificultad para recoger información sobre el territorio necesaria para la toma de decisiones, como la capacidad económica de los comerciantes. Es importante reconocer, sin embargo, los esfuerzos de la MML por recoger información relevante con la implementación del padrón de comerciantes que tomó varios meses.

Finalmente, se encuentra en este caso lo que mencionaba Roever en su estudio sobre ambulantes en Lima: que las diferentes configuraciones de vendedores (aliados y opositores) generan incentivos para una formalización incompleta (2015). Como mencionó uno de los dirigentes de comerciantes en una de las entrevistas: “El atraso ha sido por eso, entre nosotros, los comerciantes nos hemos atrasado” (Dirigente 1 - 20 Bases). En este caso, a las disputas entre comerciantes, se suman otros factores que inciden en la fragmentación, las discrepancias en torno al diseño, la relación conflictiva con la MML y el rol de los asesores. Así, como se ha podido observar, la fragmentación de estas

asociaciones disminuyó, en lugar de aportar, al proyecto que ambas asociaciones buscaban⁶².

3. La relación con la Municipalidad de Santa Anita

Como se adelantó en la discusión teórica, Bénit-Gbaffou *et. al.* (2013) afirman que, en toda ciudad, los poderes y funciones se dividen entre varias capas del gobierno y agencias que se encargan de las políticas urbanas. En ese sentido, la gobernabilidad de una ciudad dependerá de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno (central, regional y municipal); aunque, en muchos casos, dicha cooperación sea problemática (Bénit-Gbaffou et al. 2013: 21).

En el caso estudiado, fue evidente que la gobernanza cooperativa entre niveles de gobierno (en este caso, municipal y distrital) se sumó a la serie de dificultades ya existentes para la implementación del proyecto Tierra Prometida. Como se menciona anteriormente, hubo un conflicto entre la MML y la Municipalidad de Santa Anita –representada por la entonces alcaldesa, Leonor Chumbimune, entonces en el gobierno con el partido ‘Siempre Unidos’ – en cuanto al otorgamiento de permisos para el traslado de los comerciantes minoristas de La Victoria a Santa Anita.

En primer lugar, el terreno donde se construiría Tierra Prometida también era importante para la Municipalidad de Santa Anita, ya que implicaba el traslado de una población importante de comerciantes y potenciales clientes, lo cual tendría un impacto en su distrito, tanto en flujo peatonal como vial. En ese contexto, y dado que el proyecto de Tierra Prometida requería una serie de autorizaciones desde la Municipalidad de Santa Anita, esta Municipalidad tenía una ventaja y posibilidad de negociación con la MML para concretar proyectos que beneficiarían a su distrito a cambio de otorgar los permisos. En varias

⁶²Es importante recalcar que un pendiente a investigar son las relaciones y negociaciones entre los mismos comerciantes y, en particular, entre las 20 Bases y las asociaciones del Comité Ejecutivo, lo cual aportaría al entendimiento del caso de estudio.

entrevistas, los funcionarios de la MML dan cuenta de la serie de cesiones que se negoció en otorgar en cuanto a mejoramiento de veredas, pistas, etc. en las inmediaciones del Mercado Mayorista en Santa Anita. Sin embargo, nada de esto se concretó finalmente.

Por otro lado, es importante contextualizar el inicio de la relación entre la gestión de Villarán en la MML y la de Chumbimune en la Municipalidad de Santa Anita desde antes de anunciado el Proyecto de Tierra Prometida, pues en ese mismo distrito se realizaría el traslado de los comerciantes mayoristas al GMML. En el Informe Final de la “Comisión Evaluadora Del Proceso De Traslado Del Mercado N° 1 – La Parada, Hacia El Gran Mercado Mayorista De Santa Anita” (2013), se observa que, en un primer momento, la alcaldesa Chumbimune apoya la llegada del GMML a su distrito⁶³ pero que, “sin embargo, el apoyo inicial manifestado a diversos medios no resultó un acto de buena fe, pues tuvo condiciones. Una de ellas consistía en la mejora de accesos y obras viales para el GMML (Avenidas La Cultura, Metropolitana, Separadora Industrial), pero, sobre todo, exigió la construcción de un by-pass en el Óvalo Santa Anita. Además, solicitó que se contemple el pago de arbitrios por cada uno de los concesionarios del GMML, entre otros” (Concejo Municipal, 2013a).

Sin embargo, también se indica que, a partir de diciembre de 2012, la relación se fue deteriorando producto del lento avance de las obras viales prometidas por la MML así como por el anuncio de la creación del mercado minorista Tierra Prometida en Santa Anita (Concejo Municipal, 2013a). El rechazo de la alcaldesa al proyecto de Tierra Prometida se hizo evidente desde la firma del Acuerdo de Concejo en marzo del 2013 cuando, junto con los vecinos del distrito, organiza una protesta frente a la MML a fin de evitar el traslado de los comerciantes. En dicha protesta manifiesta ante los medios su preocupación por el impacto del potencial traslado en su distrito: "Cada distrito tiene sus problemas con el

⁶³Incluso, se indica que esa buena relación inicial permitió que Chumbimune se incorpore al Directorio de EMMSA en enero de 2012 y participe de varios eventos públicos de la Municipalidad de Lima Metropolitana y de EMMSA.

comercio informal y no es justo que nos trasladen a Santa Anita el problema de todos los demás distritos. Nuestro distrito no tiene las condiciones como acceso vial o medio ambiente para soportar 27 asociaciones informales" (La República, 2013b).

En la protesta, los vecinos también rechazan el traslado y las consecuencias de esto en la seguridad del distrito. Incluso enviaron firmas a Villarán para detener el proyecto (El Comercio, 2013c). Este rechazo a los comerciantes informales se da en una línea similar a lo que se describe en la sección anterior con respecto a la oposición de la Municipalidad de la Victoria y de los comerciantes "formales" de la zona hacia los minoristas. Ninguno acepta a los comerciantes minoristas dentro de su distrito.

En el 2014, cuando fue necesaria la autorización de la solicitud de la licencia de edificación y remodelación para ejecutar el proyecto en Santa Anita, la Municipalidad de dicho distrito se negó a recibir la solicitud, aduciendo que se encontraba fuera de fecha. Sobre esto, la alcaldesa Chumbimune declaró que: "Si quieren que recibamos la petición de licencia, deben hacerlo en la modalidad correcta. Yo tengo documentación del Ministerio de Vivienda que avala el proceso que Santa Anita requiere para aceptar el permiso. Aquí no hay trabas, solo se pide que cumplan los requisitos" (El Comercio, 2014d).

La respuesta de la MML fue un pedido público a la Municipalidad de Santa Anita para la recepción del documento. Al respecto, la Gerente de Desarrollo Económico, Carmen Vildoso, declaró que:

El mercado está listo para iniciar su construcción. Tenemos el expediente técnico y el financiamiento de la Caja Metropolitana, así como la empresa designada por los propios comerciantes para la ejecución de la obra (...) Pedimos encarecidamente a la Municipalidad de Santa Anita que no ponga trabas y que reciba el expediente técnico que hemos presentado

para obtener la licencia de construcción de Tierra Prometida (El Comercio, 2014d).

Incluso Susana Villarán se sumó al pedido a la Municipalidad de Santa Anita unos meses después, y agregó que la disputa se estaba resolviendo por vías legales a través de Indecopi: "Tierra Prometida tiene financiamiento, tiene todo, lo que no tiene es la licencia de construcción del distrito de Santa Anita y no tiene tampoco la consecuente licencia de funcionamiento. Hemos ido a Indecopi, estamos en la instancia última de apelación para poder empezar la obra" (El Comercio, 2014a).

La confrontación se hizo más evidente con la respuesta de Leonor Chumbimune, quien declaró que el proyecto de Tierra Prometida no tenía estudios técnicos, que Villarán la "culpaba por sus propias falencias" y que los vecinos del distrito ya estaban en contra incluso del Gran Mercado Mayorista de Lima al aumentar la congestión vehicular en la zona: "Si Villarán hubiera querido construir Tierra Prometida, ya estaría lista. El mismo Mercado Mayorista de Lima no tiene permiso e igual lo inauguró. *Solo me quiere culpar por sus falencias*" (Correo, 2014. Cursivas de la autora).

Según los funcionarios de la MML entrevistados, durante los meses previos a la confrontación pública entre la Municipalidad de Santa Anita y la MML, se había realizado una serie de negociaciones entre representantes de la MML y de la Municipalidad de Santa Anita. Sin embargo, estas negociaciones resultaron infructíferas:

Era *absolutamente indispensable* para completar el expediente y aunque sea poner la primera piedra que hubiera la licencia de construcción de parte de la municipalidad de Santa Anita. Le visitamos varias veces, también fueron los comerciantes. La autorización, la licencia, todo estaba listo para darla. Entonces, ella se negó (...) Ya teníamos un acuerdo con ella. Negociamos y le ofrecimos que, detrás del mercado, mejorarle un

área pública. Hicimos el proyecto y todo, mientras tanto decían que faltaban cosas, hice que le dieran las cosas que la Municipalidad no le daba. Por supuesto nada, no autorizó nada (...) No hay ley, no hay norma, *depende de qué me das y qué te doy.* (Funcionario municipal 4. *Cursivas de la autora*)

En este contexto, como se aprecia en la cita, la Municipalidad de Santa Anita tenía una ventaja y posibilidad de negociación con la MML para concretar proyectos que beneficiarían a su distrito a cambio de otorgar los permisos, los cuales, como menciona la funcionaria citada, eran “absolutamente indispensables”. En varias entrevistas, los funcionarios de la MML dan cuenta de la serie de cesiones que se negoció otorgar en cuanto a mejoramiento de veredas, pistas, etc. en las inmediaciones del Mercado Mayorista en Santa Anita.

Según un documento elaborado por la GDE para el Concejo Municipal, los proyectos SNIP que se estaban elaborando para implementarse en Santa Anita eran tres: (i) el mejoramiento de la infraestructura vial de la Av. Metropolitana (Huancaray) tramo Av. Javier Prado Vía Evitamiento en los distritos de Santa Anita y Ate (por un monto de 9'916,767 soles); (ii) el mejoramiento y rehabilitación de la Av. La Cultura en el distrito de Santa Anita y (iii) la construcción del intercambio vial y mejoramiento de la infraestructura vial de la Av. La Molina, distrito de Santa Anita (por un monto de 104 millones de soles) (Gerencia de Desarrollo Económico, 2014c). Por otro lado, también se menciona que en Santa Anita existe una población de comerciantes informales, y que se negoció que un porcentaje de esos comerciantes se incluyan en el proyecto (20% de Santa Anita y 80% de La Parada).

Es importante resaltar, sin embargo, los argumentos presentados por la entonces alcaldesa de la Municipalidad de Santa Anita para su rechazo al proyecto. Definitivamente, un proyecto de tal envergadura en su distrito traería consecuencias en cuanto a la congestión peatonal y vehicular. Esto, a su vez, como se evidencia en las protestas, era rechazado por los vecinos – y votantes

– del distrito. En ese contexto, aceptar públicamente el proyecto de Tierra Prometida significaba un costo político alto para la entonces alcaldesa, quien se volvió a postular a la cabeza de la gestión municipal de distrito, ganando las elecciones para el siguiente periodo.

Otro de los argumentos clave es el que la oposición tenía, en general, contra la comuna municipal a cargo de Susana Villarán: la ineptitud de la gestión. Esto lo da a entender Leonor Chumbimune en una de sus declaraciones cuando anuncia que Villarán “solo la quiere culpar por sus *falencias*”, como se mencionó anteriormente (Correo, 2014. Cursivas de la autora)

Un elemento clave a agregar es que si bien Leonor Chumbimune fue alcaldesa en el periodo 2010-2014 con el partido Siempre Unidos, en las siguientes elecciones, del año 2014, se volvió a postular como alcaldesa con el partido Solidaridad Nacional; el cual, como hemos visto, era uno de los principales opositores de Fuerza Social, el partido de Susana Villarán en la gestión municipal⁶⁴. Este cambio de militancia sugiere que la entonces alcaldesa de Santa Anita ya hubiera iniciado conversaciones con Solidaridad Nacional para gestionar su candidatura durante el tiempo que enfrentó las disputas detalladas con la MML. Según tres funcionarios de la MML entrevistados, esta fue una de las principales razones para la dificultad en la negociación, dando a entender de una posible alianza previa. En una de las entrevistas, uno de los entrevistados se cuestionó qué hubiera ocurrido con el proyecto si la alcaldesa hubiera sido del partido oficialista (Funcionario municipal 4).

En ese sentido, este proceso da cuenta de las dificultades de cooperación entre partidos políticos de oposición en distintos niveles de gobierno, lo cual ha sido conceptualizado como “competencia de partidos vertical” (Bénit-Gbaffou 2013: 28). En los casos estudiados por los autores citados, se encuentra que esta

⁶⁴Fuente: http://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/consulta/afiliado. Consulta realizada el 1 de mayo del 2019.

competencia genera dificultades para cualquier proyecto de infraestructura intergubernamental o políticas de transporte en las ciudades. En este caso, ante las barreras para la viabilización de los permisos para la construcción y otros enfrentamientos públicos ente Santa Anita y la MML, se podría entender que la competencia de partidos entre los niveles municipal (MML) y distrital (Santa Anita) tuvo un impacto directo en la concreción del proyecto de Tierra Prometida. Más allá de la “competencia de partidos”, sin embargo, este caso también da cuenta de la dificultad para que los niveles de gestión dentro de una ciudad concreten proyectos comunes que vayan más allá de los límites distritales.

4. Otros actores clave: la Municipalidad de La Victoria, el Consorcio y los medios de comunicación

Si bien el foco de interés de la presente tesis es la incidencia de la gestión municipal y los comerciantes minoristas en el proyecto Tierra Prometida, se identificó a otros tres actores en el desarrollo del proceso: la Municipalidad de La Victoria, el Ministerio de Transportes junto con el Consorcio Constructor Metro de Lima y los medios de comunicación.

En primer lugar, se encuentra un interés por parte de la Municipalidad de La Victoria por “recuperar” el terreno de La Parada y reducir el número de comerciantes informales. En mayo del 2014, a raíz de los atrasos en el desarrollo del proyecto Tierra Prometida, el Gerente de Desarrollo Económico de la Municipalidad de La Victoria mostró el impacto del comercio informal de los minoristas en La Parada en un artículo titulado “Alrededor de La Parada se dejan 50 toneladas de basura al día” (El Comercio, 2014) y enfatizó su interés por el pronto traslado de los comerciantes a Tierra Prometida: “Según la información que Lima ha hecho llegar, el 15 de mayo (del 2014) inicia la construcción del nuevo mercado minorista” [...] “*Esperamos que esta vez sí sea una realidad, porque el año pasado nos dijeron que en octubre se iban*” (César Mendoza, Gerente de Desarrollo Económico de La Victoria. Cursivas de la autora) (El Comercio, 2014g).

Lo mismo ocurría con los representantes de negocios "formales" frente al terreno que ocupó el mercado mayorista en La Parada, en las avenidas Aviación y Bausate y Meza, quienes deseaban que los comerciantes minoristas se trasladaran de la zona. Como declaró uno de ellos ante un medio de opinión ante el regreso de los minoristas en el 2015: "Volvieron el caos, la basura y el mal olor, las ventas han bajado, la gente no viene en masa. Los ambulantes nos generan fuertes pérdidas económicas"(El Comercio, 2015d) o "Los informales de la avenida Aviación nos tapan, nadie nos ve, y encima dejan sucias las veredas y las pistas; atraen la delincuencia y nosotros pagamos las consecuencias"(El Comercio, 2015c).

Sin embargo, quizá lo más definitorio en el terreno de La Parada es el rol que juegan el Ministerio de Transportes y el Consorcio Constructor del Metro de Lima ya que una sección de ese espacio estaría reservado para la construcción de la Línea 2 del Metro de Lima, la cual pasaría por la Avenida 28 de Julio, y que es donde actualmente se encuentra ubicado un grupo importante de comerciantes minoristas. Según representantes del Consorcio Constructor, una de las principales dificultades para la implementación del proyecto en esa zona ha sido la expropiación de terrenos a los comerciantes en el marco del traslado de La Parada y el proyecto de Tierra Prometida. En definitiva, la presión por concretar el proyecto genera un apremio para el traslado de los comerciantes y una presión sobre la MML para realizarlo lo antes posible.

En este punto, entran de nuevo el Ministerio de Transportes y el Consorcio Constructor del Metro de Lima, ya que el terreno en Santa Anita era también relevante para un nuevo proyecto del metro de Lima, lo cual fue problemático especialmente para las dimensiones del Gran Mercado Mayorista:

Durante la gestión (de Villarán), el Ministerio de Transportes nos dijo que necesitaban 14 hectáreas para hacer la estación del tren eléctrico. Nosotros ya habíamos hecho el proyecto (del Mercado Mayorista en Santa Anita) con todo ese espacio, era lo que se necesitaba. Si ya

estábamos sacrificando las 5 hectáreas del mercado para la famosa Tierra Prometida, necesitábamos las otras 60 hectáreas restantes, por lo menos, que se conserven. "No, no, esto es irreversible", nos dijeron. Al día siguiente salió la resolución que autorizaba la construcción del tren. No había nada que hacer. Sin eso, (el Gran Mercado Mayorista de Lima) quedó reducido a cuarentaytantas hectáreas para los 9 millones de habitantes que somos ahorita (Funcionario municipal 4)

Ante esto, EMMSA realizó dos alegatos jurídicos, con el objetivo de solicitar al Gobierno Central que se respete el foro municipal; sin embargo, esto no surtió efecto⁶⁵. Aquí, aunque de forma distinta, también se evidencian las discrepancias entre niveles de gobierno para la planificación urbana (Bénit-Gbaffou et al. 2013: 21).

Entonces, además de la relevancia del terreno para la planificación urbana de la ciudad en términos de abastecimiento alimentario por el mercado mayorista, el terreno era también valioso para el Ministerio de Transportes y el Consorcio Constructor del Metro de Lima, quienes requieren un espacio de la zona para la construcción del metro, dejando menos margen para los otros proyectos planificados por la MML.

Si bien esto no llega a impactar directamente sobre el terreno reservado para el proyecto Tierra Prometida, pues éste se mantiene en 5 hectáreas desde el inicio⁶⁶, sí ejemplifica la importancia que tenía la zona para los proyectos urbanos de la ciudad. En ese sentido, son varios los actores que ejercían una presión, y tenían un interés, sobre ambos espacios urbanos: tanto sobre La Parada como sobre el terreno donde se construiría el nuevo mercado en Santa Anita (mayorista y minorista).

⁶⁵“Acta N. 17. Sesión Ordinaria de Concejo de fecha 1 de abril del 2014”

⁶⁶Sí impacta, por el contrario, algunos elementos de la construcción del Gran Mercado Mayorista de Santa Anita, el cual, según los entrevistados, debe reajustarse a los requerimientos del nuevo proyecto.

Finalmente, un agente clave en el proceso que ha sido citado como herramienta de análisis a lo largo de la presente tesis son los medios de comunicación. Estos, y el lenguaje que utilizan (o dejan de utilizar), son el enlace directo con la opinión pública y, como hemos visto, son utilizados tanto por la MML como por los comerciantes minoristas. En ese sentido, y como se ha podido observar a lo largo de las noticias citadas en la presente tesis, los medios son también un espacio de disputa, en donde los distintos agentes antes mencionados inciden en sus discursos en relación a sus intereses con respecto al proyecto.



CONCLUSIONES

El punto de partida de la presente tesis es que la ciudad es un espacio socialmente construido, cuya (re) configuración es constante a lo largo del tiempo (Castells, 2010). En ese sentido, la ciudad puede emerger también de prácticas sociales como la informalidad, la urbanización “de abajo para arriba” o la ausencia relativa del Estado en la planificación urbana, como fue el caso de Lima Metropolitana. En esta línea, la agencia de los actores sociales, políticos y económicos en la construcción de la ciudad es clave, pues el territorio es también resultado de la acción humana de manera dinámica a través de estructuras concretas para ejercer poder (Sack citado en Barrionuevo, 2012, p. 16).

Encontramos, por un lado, la agencia del Estado a partir de las políticas urbanas y también a partir de su ausencia en la planificación de la ciudad. Este Estado, sin embargo, debe ser también entendido como un “campo de poder” compuesto por distintos individuos con diferentes intereses, objetivos y planes que, en ocasiones, se pueden contraponer (Bourdieu y Wacquant, 1995, Corbridge *et al.*, 2005, Migdal, 2011). En esta línea, la gobernanza urbana no siempre es concertada y ocurren fenómenos como la denominada “competencia de partidos” a nivel vertical (entre niveles de gobierno) y horizontal (entre partidos en un mismo nivel de gobierno) (Bénit-Gbaffou *et al.*, 2013). Asimismo, también se discutieron los enfoques detrás de las políticas urbanas del Estado, que implican una epistemología de política particular (Roy, 2005) y que, algunas veces, parte de un desconocimiento o “ilegibilidad social” del espacio social (Scott, 1998 y Trouillot, 2001 citados en Damonte, 2016, p. 957), especialmente en el caso de la informalidad.

Por otro lado, encontramos a los comerciantes ambulantes, un agente clave que incide en la construcción de políticas y en la transformación del espacio urbano a partir de una serie de estrategias que implican la organización en grupos representados por líderes (Peña, 1999), una negociación de la “formalidad” de su práctica con las autoridades (Roever, 2005, Sulmont, 1996), la alianza con

actores que los ayuden a conseguir sus fines y la protesta. Sin embargo, a pesar de los beneficios que los comerciantes obtienen a partir de la asociación, diversos estudios muestran que estos se enfrentan a grandes dificultades para escalar sus organizaciones para una acción coordinada, lo cual obstaculiza la capacidad estratégica de las asociaciones para actuar como bloque y lograr una gobernanza sectorial (Roever, 2005; Shefner, 2001; Simmel, 1971).

Asimismo, y como pregunta central de la presente tesis, se establece que un punto clave es la relación entre los comerciantes ambulantes y el Estado en cuanto a las políticas destinadas a estos actores. En diversos estudios, se encuentra que esta relación es compleja, e incluye elementos como el clientelismo político (Castro, 1990; Peña, 1999; Monge y Campa, 1990; Cross, 1998, Morán, 2013; Moser, 1978), la ambivalencia estatal en la regulación de la informalidad (Xue y Huang, 2015; Jongh, 2015) y ciclos de "desgobierno" en el cual cada lado enfrenta una elección de estrategia fundamental: seguir un programa de formalización integral, que aplique a todo el sector de venta ambulante en una jurisdicción determinada o buscar acuerdos de formalización más individualizados que se aplicarían solo a ciertos grupos, calles o bloques (Roever, 2005).

En la presente tesis, el caso de estudio nos permite centrar el foco de atención en la injerencia de los gobiernos municipales y los comerciantes ambulantes, así como otros actores, en los intentos de transformación del espacio urbano a partir de un proyecto de traslado del comercio ambulante de una zona de la ciudad a otra, el cual tiene como antecedente la configuración histórica de una zona urbana como La Parada en la segunda mitad del siglo XX.

En el capítulo titulado "La Parada: contexto histórico y antecedentes", se busca responder la primera pregunta de la presente tesis. En esta, encontramos que los procesos de producción de las nuevas zonas urbanas de Lima en la segunda mitad del siglo XX se configuran en un contexto de migraciones masivas, crisis estatal, ausencia de planificación urbana y configuración de nuestras estructuras

urbanas como las barriadas (Matos Mar, 1984; Riofrío, 1991; Millones, 1978; Castellanos, 2003; Driant, 1991). En este contexto, aparece un nuevo habitante en la urbe: el comerciante ambulante (Castellanos, 2018), así como la expansión de los nuevos mercados de Lima Metropolitana; en particular, el Mercado Mayorista de Lima “La Parada” (MML) creado en 1945. Como vimos, en este contexto, el comercio e intercambios económicos en la zona de La Parada superan al mercado mayorista, y a su alrededor se constituyen redes de intercambio que involucran a diversos actores entre los cuales se encuentran los comerciantes minoristas (Hattemer, 2012).

En ese sentido, la zona de La Parada, descrita por Edmundo de los Ríos como “una especie de enorme monstruo con tentáculos que controlaban las calles” (1980), surge como una construcción de la ciudad “desde abajo”, emergente a partir de la interrelación entre actores sociales que conviven en el territorio en un contexto de crisis y cambios políticos a lo largo de varias décadas (1940-2011). Así, analizar el rol del Estado es crucial pues, si bien estuvo ausente de la zona de la Parada, esa decisión de no controlar o regular ciertas prácticas sociales en ciertos espacios determina las condiciones bajo las cuales las prácticas informales pueden florecer (Pasquetti y Picker, 2017). En ese sentido, efectivamente, la informalidad puede también ser producida por el mismo Estado (Roy, 2005).

Ante el crecimiento del mercado mayorista –y de la zona de La Parada– y la imposibilidad del Estado para regularlos, se proponen una serie de proyectos de traslado del MM1 La Parada desde la segunda mitad del siglo XX, que no se ven concretados hasta la gestión de Villarán en la Municipalidad de Lima Metropolitana en el 2012. Este proyecto de traslado y reubicación en el nuevo mercado en Santa Anita supuso una serie de dificultades políticas para una gestión ya cuestionada en la ciudad, tanto por sus opositores y un sector de la opinión pública, como por una serie de actores opuestos al cambio que la gestión planteaba con la implementación de una serie de reformas. En este contexto, los comerciantes ambulantes presionaron, a partir de sus demandas y su protesta,

a que se formule un proyecto específico para ellos, y que suponga su traslado junto a los comerciantes mayoristas. Es así como nace el proyecto Tierra Prometida, el cual, a pesar de una serie de esfuerzos tanto de la MML como de los comerciantes minoristas, nunca vio la luz.

En comparación a los procesos de configuración más ‘espontáneos’ que dieron gesta a la zona de La Parada, los proyectos recientes de reubicación e intervención municipal, en los cuales se enmarca Tierra Prometida y el proyecto de reubicación del mercado mayorista de La Parada, son intentos de construir la ciudad “desde arriba”, recuperando la autoridad en una zona en la que nunca se ejerció del todo, con las dificultades que esto conlleva.

En esta línea, el fracaso del proyecto de Tierra Prometida da cuenta de la dificultad de los procesos políticos y de gestión para la realización de proyectos urbanos en una ciudad como Lima. El análisis de este proceso da cuenta de una serie de elementos que es necesario tomar en cuenta: (i) las expectativas e injerencia de distintos agentes sobre territorios específicos dentro de la ciudad, que pueden generar dificultades y presiones sobre los proyectos; (ii) los intereses políticos entre niveles de gobierno en la ciudad (provincial vs. distrital, en el caso de la falta de acuerdos entre la MML y la Municipalidad de Santa Anita); (iii) el reto para los propios comerciantes de establecer este diálogo y negociación, así como la atomización de sus liderazgos y pedidos; y (iv) el intento del Estado por establecer autoridad y legitimidad en espacios urbanos donde no la ha tenido por mucho tiempo, como es el caso de La Parada, y las dificultades que esto genera en el diálogo con grupos como los comerciantes minoristas, que nunca han tenido que lidiar con un Estado que los gobierne y fiscalice.

En ese sentido, como hemos visto en el Capítulo “Estrategias y procesos de negociación de los actores involucrados en el Proyecto TP” y en respuesta a la tercera pregunta de la presente tesis, son varios los actores que ejercían una presión sobre ambos espacios urbanos: tanto sobre La Parada como sobre el terreno donde se construiría el nuevo mercado en Santa Anita (mayorista y

minorista). Entender las expectativas e intereses de estos actores, así como las estrategias y recursos que pueden movilizar para lograr esos intereses, es crucial para comprender cómo se produce el espacio urbano y, en este caso, proyectos urbanos en relación a la informalidad, como el traslado de los comerciantes minoristas de una zona de la ciudad a otra.

Asimismo, la negociación y disputas entre la MML y la Municipalidad de Santa Anita con miras a la concreción del proyecto dan cuenta de las dificultades de cooperación entre los niveles de gestión municipal en la gobernanza de la ciudad de Lima en un contexto de competencia de partidos (Bénit-Gbaffou, 2013). A continuación, se presenta un gráfico que resume los procesos analizados.

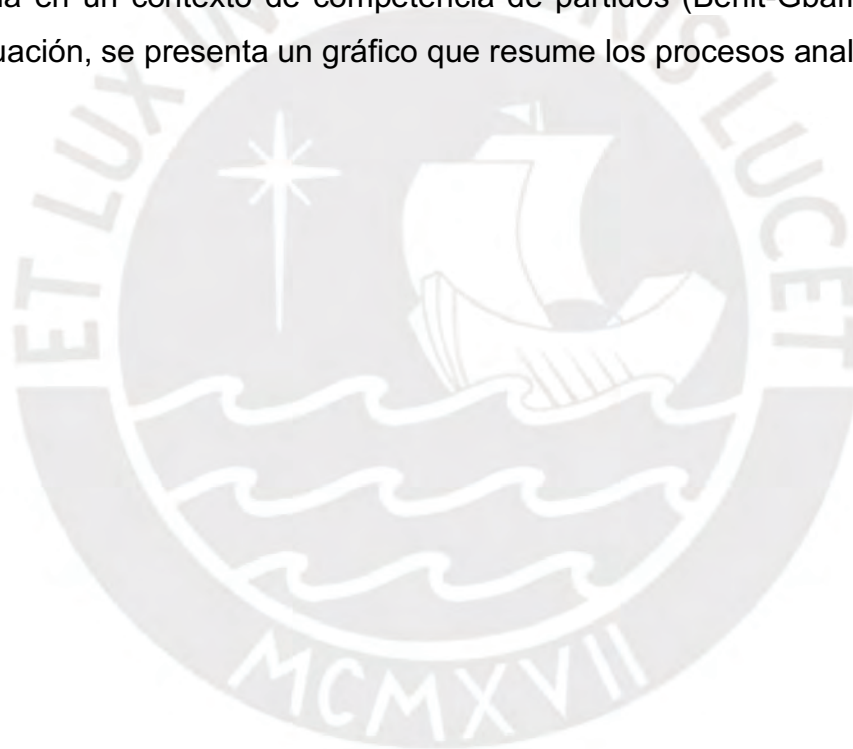
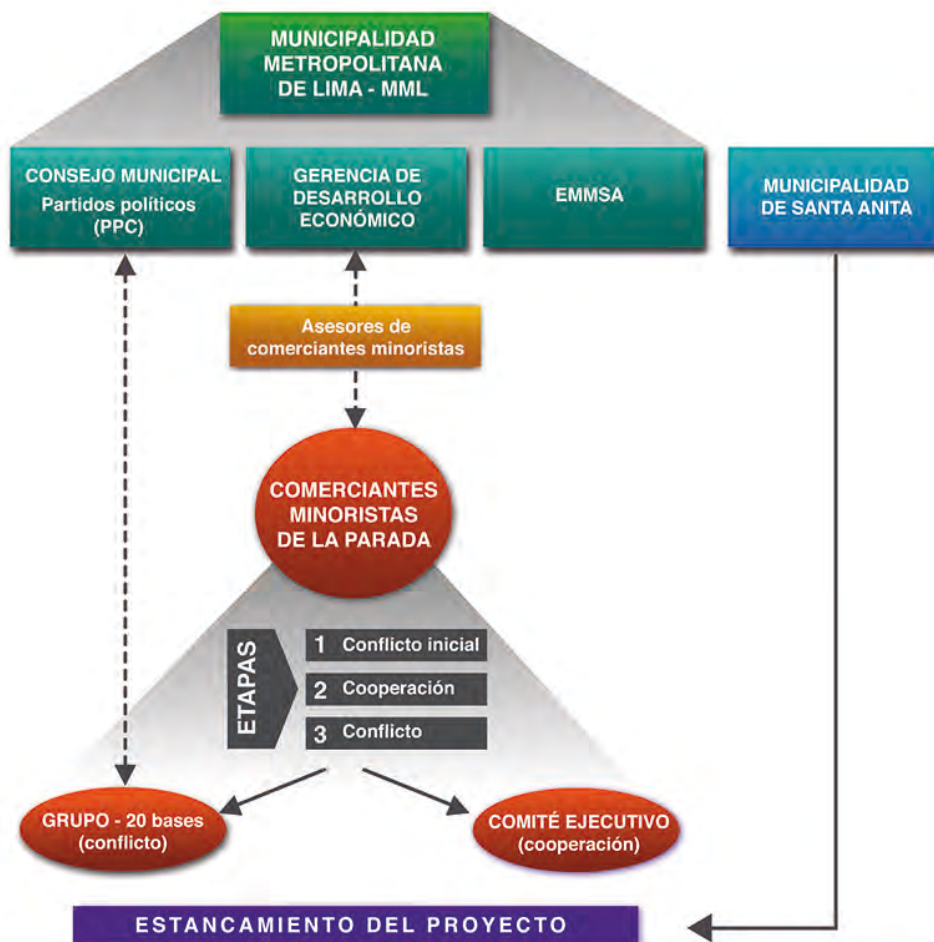


Gráfico 1: Relación entre los actores sociales y políticos en el proyecto TP



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el gráfico, encontramos que la relación de los grupos de comerciantes minoristas con la MML se puede dividir en tres etapas: (i) conflicto, (ii) cooperación y (iii) vuelta al conflicto (si bien en diferentes momentos, esto ocurre con ambos grupos). En este proceso, tanto los comerciantes minoristas como la MML ponen en práctica una serie de estrategias que varían según las etapas mencionadas (si se es aliado u opositor de la gestión) y el contexto en el que éstas se enmarcan. Así, se utiliza la protesta, la aparición en medios criticando la gestión, el envío de denuncias y cartas notariales, los pedidos a instituciones como la Defensoría del Pueblo y la

alianza con los regidores de oposición (conflicto); o, por otro lado, el apoyo político a la gestión como el que se realizó durante la campaña del “No a la revocatoria”, el envío de información sobre la zona de La Parada y los comerciantes, o la transmisión de información relevante de la MML a los comerciantes asociados (cooperación). En este punto, es importante recalcar que, a diferencia de la reubicación del MM1-La Parada, la MML no se aproxima a los comerciantes minoristas de La Parada a partir de la represión, sino a partir del diálogo (que resulta infructífero).

Dicho esto, siguiendo a Roever (2005), se encuentra que tanto la MML como los comerciantes optaron por una estrategia individualizada en su relación, lo cual significó una elección de la MML de trabajar con un sector de los comerciantes minoristas y, por parte de los comerciantes minoristas, la fragmentación de sus liderazgos en los dos grupos antes citados. Por otro lado, encontramos que la fragmentación de las asociaciones dificultó el proceso de negociación y establecimiento de acuerdos, así como la concreción del proyecto al no contarse con el número de comerciantes requerido para el nuevo mercado. Se gastaron recursos y tiempo en el conflicto que se estableció entre la MML y los comerciantes minoristas de las 20 Bases, los cuales pudieron dirigirse a la concreción del proyecto. Se encuentra en este caso lo que mencionaba Roever en su estudio sobre ambulantes en Lima: que las diferentes configuraciones de vendedores (aliados y opositores) generan incentivos para una formalización incompleta (2015).

Dicho lo anterior, es importante resaltar el rol de los asesores como una nueva figura clave que intermedia la relación entre la MML y los comerciantes ambulantes. Si bien, en línea con la literatura sobre el tema (Peña 1993, Roever 2005, Sulmont 1996), se encuentra que la organización de comerciantes en asociaciones representadas por líderes permite que éstos sean los que canalicen las demandas del colectivo y negocien directamente con los funcionarios respectivos; se encuentra, además, la figura de los ‘asesores’ como acompañantes de dichos líderes, y que no son parte de las asociaciones de

comerciantes. Dichos asesores cumplían el rol de “decodificar” el lenguaje técnico y legal que se discutía en relación al diseño del proyecto de TP, un lenguaje con el cual los comerciantes no estaban familiarizados. Asimismo, también cumplían el rol de intermediarios políticos, tanto con los funcionarios municipales y regidores, como con otros actores políticos que pudieran apoyar en el proyecto. En el caso de TP, se encuentra que tuvieron incidencia en el desarrollo del proyecto. Dicho esto, se encuentra que estos actores son un elemento adicional que debe ser analizado cuando se discute acerca de la relación entre comerciantes ambulantes e instituciones del Estado, ya que, como intermediarios entre ambos, pueden tanto viabilizar como perjudicar las negociaciones.

Por otro lado, se encuentra que la complejidad que suponía el Proyecto Tierra Prometida superó cualquier capacidad política y de gestión de la MML, situación agudizada ante la premura del tiempo: la MML debía negociar y establecer una línea de trabajo con asociaciones de comerciantes ambulantes fragmentados, diseñar un proyecto viable tomando en cuenta los límites de construcción y financiamiento, responder a las demandas de la ciudadanía y opositores en un contexto de cuestionamiento a la gestión; todo esto sumado a las dificultades de cooperación dentro de la MML y las disputas entre los niveles de gobierno (con gestiones municipales distritales) en un plazo de solo 3 años en los que culminaría la gestión.

Finalmente, este proyecto da cuenta de una dificultad crucial del Estado en cuanto a la formulación de proyectos urbanos relacionados a la informalidad: la complejidad de vincularse y establecer autoridad para la gobernanza urbana en territorios de la ciudad que han sido históricamente abandonados por el Estado y donde los actores se organizan y estructuran sus propios parámetros de funcionamiento y prácticas en las denominadas “zonas marrones”(O’Donnell, 1993). En estos contextos, la “lectura” del territorio resulta complicada, y la formulación y concreción de políticas aún mayor.

La reflexión con respecto a esta relación que se “retoma” es especialmente importante tomando en cuenta los recientes intentos de recuperación de gobernanza del Estado en distintos ámbitos no necesariamente territorializados, como la reforma del transporte, la reforma universitaria, la reforma de la educación básica privada o, en este caso, la reforma del comercio mayorista en la ciudad (que impactó directamente a los ambulantes minoristas). Luego de décadas de una regulación ambivalente en estos sectores, donde en cada uno ellos se han configurado dinámicas entre lo formal y lo informal, la recuperación de la autoridad resulta compleja, como se puede evidenciar en la serie de protestas de actores económicos que ven ahora sus intereses mermados o de actores sociales que se ven afectados ante las nuevas regulaciones. En esa línea, será importante aprender de estas experiencias, tanto de las fallidas, como de las reformas en curso, a fin de entender cómo el Estado recupera una gobernanza legítima y concertada.

Encontramos, pues, que el proceso estudiado en la presente tesis dio cuenta de un intento por construir, en el camino, los roles, obligaciones y deberes de cada una de las partes, lo cual tiene sentido al no existir un protocolo claro de cómo debería darse esta negociación en un contexto de informalidad urbana. Así, existe una ausencia de información o protocolos institucionalizados que guíen el accionar de gobiernos municipales como la MML con respecto a proyectos relacionados a lidiar con la informalidad en el país, donde la vinculación política del Estado con estas poblaciones específicas, como los comerciantes ambulantes, resulta crucial para que dichos proyectos sean fructíferos. Este tipo de protocolos, por ejemplo, sí se ha intentado realizar en el caso de la Consulta Previa con comunidades indígenas. En el caso de Lima, para un caso como el que hemos estudiado, habiendo ya un aprendizaje de qué funcionó y qué no a lo largo de las gestiones municipales, sería importante comenzar a elaborar información a partir de una reflexión de los errores y aciertos. Este reto, sin embargo, se dificulta ante la discontinuidad de planes municipales que cambian entre las distintas gestiones.

REFERENCIAS

1. Referencias bibliográficas

- Abbot, A. (1992). What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis. En C. Ragin, & H. Becker, *What Is a Case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Abrams, C. (1964). *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- AlSayyad, N. (2004). Urban informality as a 'new' way of life. En A. Roy, & N. AlSayyad, *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia* (págs. 7-30). Lanham: Lexington Books.
- Archer, R. (1990). *The transition from traditional to broker clientelism in Colombia: Political stability and social unrest*. Notre Dame: University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies. .
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 10(20), 33-52.
- Auyero, J. (2007). *Routine politics and violence in Argentina: the gray zone of state power*. Stony Brook: State University of New York.
- Avis, W. (2016). *Urban Governance (Topic Guide)*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham. .
- Balarin, M. (2006). *Radical Discontinuity: a study of the role of education in the Peruvian state and of the institutions and cultures of policy making in education (Tesis de doctorado)*. Bath: University of Bath.
- Barrionuevo, C. (2012). *El territorio como construcción social: Una pregunta que importa: El caso de Rincón de Las Perlas [Río Negro] (Tesis de bachiller)*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Bénit-Gbaffou, C., Dubresson, A., Fourchard, L., Ginisty, K., Jaglin, S., Olukoju, A., . . . Vivet, J. (2013). Exploring the role of party politics in the governance of African cities. En S. Bekker , & L. Fourchard, *Governing cities in Africa* (págs. 17-42). Cape Town.
- Bozzano, H. (2009). *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. Buenos Aires: Lumière.

- Castellanos, T. (2003). *Lima: ciudad cada vez menos pretenciosa*. Alternativa. Centro De Investigacion Social Y Educación Popular.
- Castells, M., & Grillo, E. (2010). *Problemas de investigación en sociología urbana*. México D.F.: Siglo XXI.
- Castro, G. (1990). Intermediarismo político y sector informal: el comercio ambulante en Tepito. *Nueva Antropología*, 9(37), 59-69.
- Cavero, O. (2013). ¿Cómo explicar la campaña para revocar a la alcaldesa de Lima Metropolitana, Susana Villarán? Una hipótesis sobre el poder y la política en la capital. *Debates en Sociología*(38), 109-128.
- Corbridge, S., Williams, G., Srivastava, M., & Véron, R. (2005). *Seeing the state: Governance and governmentality in India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cosamalón, J. (2018). *El apocalipsis a la vuelta de la esquina. Lima, la crisis y sus supervivientes (1980-2000)*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Cross, J., & Pineda, M. (1996). El desalojo de los vendedores ambulantes: paralelismos históricos en la ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 58(2), 95-115.
- Cross, J. (1998). *Informal politics: Street vendors and the state in Mexico City*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza.
- Damonte, G. (2016). The "Blind" State: Government Quest for Formalization and Conflict with Small-Scale Miners in the Peruvian Amazon. *Antipode* , 48(4), 956–976.
- Degregori, C. I., & Blondet, C. y. (1986). *Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Del Pozo-Vergnes, E. (2013). *From survival to competition. Informality in agrifood markets in countries under transition. The case of Peru*. Londres: IIED Sustainable Markets papers.
- Domínguez, J. (2016). *Megaproyectos Fallidos en Latinoamérica. Sociología histórica y Política comparada*. México DF.: Contemporánea.
- Driant, J.-C. (1991). *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*. Lima: IFEA-DESCO.

- Durand, F. (2007). El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva. *Investigaciones Sociales*, 12(20), 373-375.
- Escobal, J., & Armas, C. (2017). "De la Parada al Mercado Mayorista de Santa Anita: Efectos sobre márgenes, competitividad y eficiencia de la cadena de producción y comercialización de papa". Ponencia en SEPIA XVII. Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA). Cajamarca, 30 de agosto de 2017.
- Espinoza, A., & Fort, R. (2017). *Inversión sin planificación: la calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*. Lima: GRADE.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista mexicana de sociología*, 50(3), 3-20.
- Gay, R. (1998). Rethinking clientelism: demands, discourses and practices in contemporary Brazil. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies*(65), 7-24.
- Glave, M. (2016). *Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión: tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima*. (Documento de Trabajo Nro. 228). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gonzales, J. (2001). *Redes de la informalidad en Gamarra*. Lima: Universidad Ricardo Palma, Editorial Universitaria.
- Grisales, N. (2003). En Tepito todo se vende menos la dignidad. Espacio público e informalidad económica en el Barrio Bravo. *Alteridades*, 13(26), 67-83.
- Hart, K. (1973). Informal income opportunities and employment in Ghana. *Journal of Modern Studies*, 11(1), 61-89.
- Hattemer, C. (2012). *La Parada de Lima Risques et incertitudes autour d'un marché de gros (Tesis de maestría)*. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Holstein, J., & Gubrium, J. (1997). Active interviewing. En *Qualitative research: theory, method and practice*. (págs. 113-129). Sage Publications.
- Jongh, L. (2015). *Street Vending in Urban Malawi: Strategies and Practices of Vendors and Local Authorities*. Ponencia presentada en "The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life".

- Konecki, K. (2008). Triangulation and Dealing with The Realness of Qualitative Research. *Qualitative Sociology Review*, 4(3), 7-28.
- Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. *Revista de sociología*(3), 219-229.
- Lilleker, D. (2003). Interviewing the political elite: Navigating a potential minefield. *Debates en Politics Studies*, 23(3), 207-214.
- Mahoney, J. (2007). Qualitative Methodology and Comparative Politics. *Comparative Political Studies*; 40; 122., 40(2), 122-144.
- Matos Mar, J. (1984). *Desborde popular y crisis del estado: veinte años después*. Lima: Fondo Editorial de Congreso del Perú.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Merkens, H. (2004). Selection Procedures, Sampling, Case Construction. En U. Flick, E. von Kardorff, & I. Steinke, *Qualitative Reserac* (págs. 165-171). Londres: SAGE Publications.
- Migdal, J., Kohli, A., & Shue, V. (1997). *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Millones, L. (1978). *Tugurio, la cultura de los marginados*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- Monge, R., & Campa, H. (1990). Primero detenciones, luego acusaciones. Según informes oficiales, son policías los protectores de los fayucheros de Tepito. *Semanario de Información y Análisis*(734), 11-15.
- Morán, W. (2013). *Entre negociaciones y persecuciones: el centro de Lima y su patrimonio como campo de exclusión. El caso del Campo Ferial Polvos Azules durante la primera gestión de Alberto Andrade (1996-1998) (Tesis de Maestría)*. Quito: Flacso Ecuador.
- Moser, C. (1978). Informal Sector or Petty Commodity Production: Dualism or Independence in Urban Development. *World Development.*, 6(9), 1041-1064.
- Municipalidad Metropolitana de Lima
- 2014a Ordenanza Reglamentaria del Comercio Ambulatorio en Lima Metropolitana (N° 1787-2014). Lima, 6 de mayo.
- 2014b Resolución de Gerencia Municipal N° 140-2014. Lima, 21 de febrero.

- 2014c *Resolución de Gerencia Municipal N° 006-2014*. Lima, febrero.
- 2014d *Resolución de Gerencia Municipal N° 003-2014*. Lima, febrero.
- 2013a *Resolución de Gerencia Municipal N° 119-2013-MML-GDE*. Lima, 20 de setiembre.
- 2013b *Resolución de Gerencia Municipal N° 16*. Lima, 10 de junio.
- 2013c *Acuerdo de Concejo N° 538*. Lima, 14 de marzo.
- 2012a *Acuerdo de Concejo N° 1962*. Lima, 6 de noviembre.
- 2012b *Acuerdo de Concejo N° 1921*. Lima, 30 de octubre.
- 1994 *Ordenanza N° 062-1994*. Reglamento de la Administración del Centro Histórico de Lima. Lima, 15 de julio.
- 1985 *Ordenanza Reglamentaria del Comercio Ambulatorio en Lima Metropolitana (N° 002-1985-MLM)*. Lima, 17 de abril.
- Muñoz, P. (2014). An informational theory of campaign clientelism: The case of Peru. *Comparative Politics*, 47(1), 79-98.
- Ministerio del Trabajo (1991). Decreto Supremo N° 002-91-TR. Lima, 26 de enero.
- Naciones Unidas (2015) *Urban governance*. Nueva York: Habitat III Issue Papers. Consulta: 15 de mayo del 2018: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-6_Urban-Governance-2.0.pdf
- Ndhlovu, P. (2011). *Street vending in Zambia: A case of Lusaka (Tesis de maestría)*. The Hague: International Institute of Social Studies, Erasmus University.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Otta, E. (2014). Proceso urbano y dinámicas en el Reino de la Reutilización: Tacora. *La Colmena*(7), 86-101.
- Palma, D. (1987). *La informalidad, lo popular y el cambio social*. Lima: DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Pasquetti, S., & Picker, G. (2017). Urban informality and confinement: Toward a relational framework. *International Sociology*, 32(4), 532-544.
- Patch, R. (1972). *La parada, un estudio de clases y asimilación*. Lima: Mosca azul.

- Peña, S. (1999). Informal Markets: Street Vendors in Mexico City. *Habitat*, 23(3), 363-372.
- Ponce, C. (1994). *Gamarra: formación, estructura y perspectivas*. Lima: Fundacion Friedrich Ebert.
- Centro de Análisis y Resolución de Conflictos PUCP (2011) *Mapeo de los grupos de interés y evaluación de conflictos en torno al proceso de reubicación del Mercado Mayorista n° 1 de Lima "La Parada" al Gran Mercado Mayorista de Lima (GMML)*. Consulta: 10 de marzo del 2018. <http://carc.pucp.edu.pe/intervenciones/mapeo-de-los-grupos-de-interes-y-evaluacion-de-conflictos-en-torno-al-proceso-de-reubicacion-del-mercado-mayorista-n1-de-lima-la-parada-al-gran-mercado-mayorista-de-lima-gmml/>
- Portocarrero, F., & Romero, M. E. (2000). La 'caja negra' o el proceso de formulacion e implementacion de politicas publicas: el caso del PRONAA. En F. Portocarrero, *Políticas Sociales en el Perú: nuevos aportes* (págs. 153-190). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y desarrollo*, 10, 103-148.
- Rakowski, C. (1994). Convergence and Divergence in the Informal Sector Debate: A Focus on Latin America, 1984-92. *World Development*, 22(4), 501-516.
- Recio, R., Mateo-Babiano, I., & Roitman, S. (2017). Revisiting policy epistemologies on urban informality: Towards a post-dualist view. *Cities*, 61, 136-143.
- Riofrío, G. (1991). *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado*. Lima: DESCO.
- Riofrío, G. (1978). *Se busca terreno para próxima barriada*. Lima: DESCO.
- Roever. (2005). *Negotiating Formality: Informal Sector, Market, and State in Peru (Tesis de doctorado)*. Berkeley: Universidad de California.
- Roy, A. (2005). Urban informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147–158.
- Scott, J. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Shefner, J. (2001). Coalitions and clientelism in Mexico. *Theory and Society. Ciudad*, volumen 30, número 5, pp., 30(5), 593-628.

- Simmel, G. (1971). The Metropolis and Mental Life. *On Individuality and Social Forms.*, 329–30.
- Steinberg, C., & Moreno, M. (2015). *Caracterización territorial para la gestión del sector educativo (Informe final)*. Lima: FORGE, GRADE.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sulmont, D. (1999). *Estrategias políticas y gobierno local en Lima Metropolitana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Sulmont, D. (2004). Aportes de la sociología francesa al estudio de las organizaciones. *Debates en sociología*(29), 15-34.
- Tanaka, M. (2007). *El sistema de partidos “realmente existente” en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional, y cómo enrumbar la reforma política*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Tansey, O. (2007). Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling. *Political Science & Politics*, 40(4), 765-772.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tokman, V. (1989). Policies for a heterogeneous informal sector in Latin America. *World Development*, 17(7), 1067-1076.
- Tokman, V. (1990). Sector informal en América Latina: De subterráneo a legal. En *Más allá de la regulación: El sector informal en América Latina*. (págs. 3-23). Santiago: PREALC.
- Trouillot, M. (2001). The anthropology of the state in the age of globalization: Close encounters of the deceptive kind. *Current Anthropology* , 42(1), 125–138.
- Wacquant, L., & Bourdieu, P. (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Editorial Grijalbo.
- Xue, D., & Huang, G. (2015). Informality and the state’s ambivalence in the regulation of street vending in transforming Guangzhou, China. *Geoforum*, 62, 156–165.

2. Noticias en los medios de comunicación

AMÉRICA NOTICIAS

2014 “Villarán: Tierra Prometida para minoristas de La Parada tiene estudio final y financiamiento”. *América Noticias*. Lima, 16 de setiembre. Consulta: 20 de junio del 2018.

<http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/villaran-tierra-prometida-minoristas-parada-tiene-estudio-final-y-financiamiento-n152971>

2013 “Comerciantes de alrededores de La Parada realizaron una jornada de limpieza en las calles”. *América Noticias*. Lima, 29 de agosto. Consulta: 20 de junio del 2018.

<https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/comerciantes-de-alrededores-de-la-parada-realizaron-una-jornada-de-limpieza-en-las-calles-n116573>

ANDINA

2014 “Santa Anita debe retirar trabas para ampliar Gran Mercado Mayorista de Lima”. *Andina*. Lima, 27 de junio. Consulta: 20 de junio del 2018.

<https://andina.pe/agencia/noticia-santa-anita-debe-retirar-trabas-para-ampliar-gran-mercado-mayorista-lima-512211.aspx>

CORREO

2014 “Leonor Chumbimune: "Tierra Prometida no tiene estudios"”. *Correo*. Lima, 7 de noviembre. Consulta: Consulta: 20 de junio del 2018.

<https://diariocorreo.pe/peru/leonor-chumbimune-tierra-prometida-no-tiene-estudios-543504/>

EL COMERCIO

2015a "Lima buscará solución de Tierra Prometida "con tranquilidad"". *El Comercio*. Lima, 25 de mayo. Consulta: 13 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/lima-buscara-solucion-tierra-prometida-tranquilidad-366314>

2015b "Municipio de Lima: mercado Tierra Prometida es inviable". *El Comercio*. Lima, 24 de mayo. Consulta: 13 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/municipio-lima-mercado-tierra-prometida-inviable-366005>

2014a "Susana Villarán pide a Santa Anita autorizar Tierra Prometida". *El Comercio*. Lima, 4 de noviembre. Consulta: 13 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/susana-villaran-pide-santa-anita-autorizar-tierra-prometida-296963>

2014b "Comerciantes de ex La Parada lanzaron papas a funcionarios". *El Comercio*. Lima, 2 de octubre. Consulta: 13 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/comerciantes-ex-parada-lanzaron-papas-funcionarios-282889>

2014c "Minoristas de ex mercado La Parada realizaron plantón". *El Comercio*. Lima, 24 de setiembre. Consulta: 15 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/minoristas-ex-mercado-parada-realizaron-planton-367365>

2014d "Lima dice que "todo está listo" para iniciar 'Tierra Prometida'". *El Comercio*. Lima, 17 de setiembre. Consulta: 16 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/lima-dice-listo-iniciar-tierra-prometida-364490>

- 2014e “Comerciantes protestan por nuevo mercado Tierra Prometida”. *El Comercio*. Lima, 16 de setiembre. Consulta: 13 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/comerciantes-protestan-nuevo-mercado-tierra-prometida-364147?foto=2>
- 2014f “Minoristas de La Parada marcharán al municipio este jueves”. *El Comercio*. Lima, 13 de mayo. Consulta: 20 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/minoristas-parada-marcharan-municipio-jueves-319425>
- 2014g “Alrededor de La Parada se dejan 50 toneladas de basura al día”. *El Comercio*. Lima, 5 de mayo. Consulta: 13 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/alrededor-parada-dejan-50-toneladas-basura-dia-316839>
- 2014h “No hay marcha atrás, por Susana Villarán”. *El Comercio*. Lima, 10 de marzo. Consulta: 13 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/hay-marcha-susana-villaran-300516>
- 2014i “La Parada: minoristas marcharon hacia la Municipalidad de Lima”. *El Comercio*. Lima, 4 de marzo. Consulta: 13 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/parada-minoristas-marcharon-municipalidad-lima-299081>
- 2014j “Susana Villarán: "Tierra Prometida estará lista en 90 días"”. *El Comercio*. Lima, 3 de marzo. Consulta: 13 de abril del 2018.
<https://elcomercio.pe/lima/susana-villaran-tierra-prometida-estara-lista-90-dias-298797>
- 2013a “Tierra Prometida no tiene fecha de entrega y se denuncia invasión de terrenos”. *El Comercio*. Lima, 5 de junio. Consulta: 13 de abril del 2018.

<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/parada-mercado-minorista-tierra-prometida-no-tiene-fecha-entrega-noticia-1613518>

2013b “Nuevo Mercado en Santa Anita acogerá a 2 mil comerciantes minoristas”.

El Comercio. Lima, 14 de marzo. Consulta: 13 de abril del 2018.

<http://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/mujeres-santa-anita-se-enfrentaron-policia-protesta-contra-susana-villaran-noticia-1550028>

2013c “Mujeres de Santa Anita se enfrentaron a policías en protesta contra

Villarán” (El Comercio, 2013). Consulta: 13 de abril del

2018. <http://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/mujeres-santa-anita-se-enfrentaron-policia-protesta-contra-susana-villaran-noticia-1550028>

GESTIÓN

2014 “Municipio de Santa Anita evalúa clausurar el mercado mayorista”.

Gestión. Lima, 4 de marzo. Consulta: 13 de abril del 2018..

<https://gestion.pe/economia/municipio-santa-anita-evalua-clausurar-mercado-mayorista-5626?ref=gesr>

LA MULA

2013a “Se acerca nueva 'Tierra Prometida': mercado minorista en Santa Anita”.

La Mula. Lima, 23 de abril. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2013/04/23/se-acerca-nueva-tierra-prometida-mercado-minorista-en-santa-anita/dianachirinos/>

2013b “Aprueban construcción de mercado minorista ‘Tierra Prometida’ en Santa

Anita”. *La Mula*. Lima, 14 de abril. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2013/03/14/aprueban-construccion-de-mercado-minorista-tierra-prometida-en-santa-anita/egoagurto/>

2012 “Comerciantes minoristas de La Parada llegaron a un acuerdo con Municipalidad de Lima”. *La Mula*. Lima, 22 de diciembre. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2012/12/22/comerciantes-minoristas-de-la-parada-llegaron-a-un-acuerdo-con-municipalidad-de-lima/jorgepaucar/>

LA REPÚBLICA

2016 “Ex comerciantes de La Parada protestan y demandan puestos en ‘Tierra Prometida’”. *La República*. Lima, 14 de setiembre. Consulta: 15 de abril del 2018

<https://larepublica.pe/sociedad/802868-excomerciantes-de-la-parada-protestan-y-demandan-puestos-en-tierra-prometida-video>

2015a “Situación de ambulantes en la ex Parada es incierta”. *La República*. Lima, 25 de mayo. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://larepublica.pe/sociedad/191190-situacion-de-ambulantes-en-la-ex-parada-es-incierta>

2015b “Suspenden el traslado de los minoristas de La Parada”. *La República*. Lima, 24 de mayo. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://pwa.larepublica.pe/sociedad/190901-suspenden-el-traslado-de-los-minoristas-de-la-parada>

2015c “Mil vendedores informales han tomado las calles que rodean lugar donde estuvo La Parada”. *La República*. Lima, 14 de marzo. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://larepublica.pe/sociedad/863052-mil-vendedores-informales-han-tomado-las-calles-que-rodean-lugar-donde-estuvo-la-parada>

2015d “Ambulantes toman otra vez alrededores de la ex Parada y 5 cuadras de Av. Aviación”. *La República*. Lima, 10 de marzo. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://larepublica.pe/sociedad/861920-ambulantes-toman-otra-vez-alrededores-de-la-ex-parada-y-5-cuadras-de-av-aviacion-fotos>

2014a “Parque del Migrante abrirá sus puertas en diciembre”. *La República*. Lima, 2 de octubre. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://larepublica.pe/sociedad/824596-parque-del-migrante-abrira-sus-puertas-en-diciembre> <https://larepublica.pe/sociedad/779182-villaran-vale-la-pena-luchar-por-lo-que-lima-debe-tener>

2014b “Villarán: “Vale la pena luchar por lo que Lima debe tener””. *La República*. Lima, 15 de marzo. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://larepublica.pe/sociedad/779182-villaran-vale-la-pena-luchar-por-lo-que-lima-debe-tener>

2014c “Municipalidad de Lima enfrenta protestas en La Parada y Santa Anita”. *La República*. Lima, 1 de marzo. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://larepublica.pe/sociedad/775797-municipalidad-de-lima-enfrenta-protestas-en-la-parada-y-santa-anita>

2013a “Nuevo Mercado en Santa Anita acogerá a 2 mil comerciantes minoristas”. *La República*. Lima, 14 de marzo. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://pwa.larepublica.pe/sociedad/697652-nuevo-mercado-en-santa-anita-acogera-a-2-mil-comerciantes-minoristas>

2013b “Minoristas de ex mercado La Parada respaldan a Villarán”. *La República*. Lima, 30 de enero. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://pwa.larepublica.pe/amp/politica/689510-minoristas-de-ex-mercado-la-parada-respaldan-a-villaran>

2012 “Horas de incertidumbre, terror y muerte se vivieron en La Parada”. *La República*. Lima, 26 de octubre. Consulta: 15 de abril del 2018.

<https://larepublica.pe/sociedad/669510-horas-de-incertidumbre-terror-y-muerte-se-vivieron-en-la-parada>

2011 “Ortiz de Zevallos: A Villarán le dicen 'Lady vaga' y a nosotros nos pintan como inútiles”. *La República*. Lima, 29 de diciembre. Consulta: 15 de abril del 2018. <https://larepublica.pe/politica/600716-ortiz-de-zevallos-a-villaran-le-dicen-lady-vaga-y-a-nosotros-nos-pintan-como-inutiles>

2011b “Mercado Ceres tiene los días contados”. *La República*. Lima, 10 de julio. Consulta: 15 de abril del 2018. <https://larepublica.pe/sociedad/555295-mercado-ceres-tiene-los-dias-contados>

2007 “En manos de la Policía”. *La República*. Lima, 27 de mayo. Consulta: 15 de abril del 2018. <https://larepublica.pe/politica/255659-en-manos-de-la-policia>

LA VOZ

2012 Edición Especial Nro. 1. *La Voz*. Lima, noviembre-diciembre.

2013a Edición Especial Nro. 2. *La Voz*. Lima, marzo-abril.

2013b Edición Especial Nro. 3. *La Voz*. Lima, octubre.

3. Informes y documentos internos

ASOCIACIONES DE COMERCIANTES MINORISTAS DE LA PARADA

- 2012 “Propuesta de formalización y modernización del comercio de productos perecibles en Lima Metropolitana”. Oficio Nro. 01-12.
- 2013a “Carta de comerciantes a alcaldesa”. Oficio Nro. 009-13.
- 2013b “Carta de comerciantes alcaldesa”. Oficio Nro. 15-13.
- 2013c “Propuesta Integral para la construcción y funcionamiento del nuevo Mercado Minorista”. Documento Simple Nro. 183715-2013
- 2013d “Respuesta a propuesta de Gerencia de Desarrollo Económico”. Oficio Nro. 032-13
- 2013e “Recurso de apelación contra resolución Nro. 019-2013-MML-GDE”
- 2014 “Panfleto para Gran movilización y marca de los comerciantes minoristas de productos perecibles de La Parada”
- 2014a “Carta notarial de comerciantes minoristas dirigida a alcaldesa Susana Villarán. Oficio Nro. 040-14”.

COMISIÓN EJECUTIVA DE COMERCIANTES MINORISTAS DE LA PARADA

- 2013 Carta de comerciantes en agradecimiento a la Municipalidad Metropolitana de Lima (Documento interno).
- 2014 Carta de Comisión Ejecutiva y ProEmpresa. Oficio Nro. 002-2014-ACECMMPT.

- 2014a Contrato de arrendamiento entre EMMSA y la Asociación de la Comisión Ejecutiva para la Construcción del Mercado Minorista en la Tierra Prometida.

CONCEJO MUNICIPAL (CM)

- 2013 Memorando de invitación a Gerencia de Desarrollo Económico a sesión de Concejo Municipal. Memorando Nro. 177 2013-MML.
- 2013a Informe Final de la "Comisión Evaluadora Del Proceso De Traslado Del Mercado N° 1 - La Parada, Hacia El Gran Mercado Mayorista De Santa Anita".
- 2014 Solicitud a Gerencia de Desarrollo Económico para que se tome en cuenta "Propuesta Integral" de comerciantes minoristas. Informe Nro. 016-2014-MML-GDE-SAC-DMM-cg
- 2014a Solicitud de regidores del PPC a Hernán Nuñez (Teniente Alcalde).

GERENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO (GDE)

- 2012 Acta de reunión de trabajo Equipo Técnico MML-EMMSA (Documento interno)
- 2012a Acta de reunión - Mesa de trabajo MML y comerciantes minoristas (Documento interno)
- 2013 "Antecedentes y situación actual de los alrededores del ex mercado mayorista (zona rígida)".Informe Nro. 007-2013-MML-GDE-SAC.

- 2013a “Informe sobre mapeo de comerciantes ambulantes en Santa Anita”.Informe Nro. 003-2013-GDE-SAC-DACVP-EPF.
- 2013b “Informe técnico para la asignación presupuestal del proyecto mercado minorista de Santa Anita”.Informe Nro. 020-2013-MML-GDE-SAC-DAM-cg.
- 2013c “Informe sobre comerciantes ambulantes en el exterior del MM1 La Parada”. Informe Nro. 114-2013-MML-GDE-SAC-DMM-MMM 1.
- 2013d Nota informativa sobre Asamblea de la MML con los comerciantes de los alrededores de la Parada, 17 setiembre.
- 2013e Comunicación de la GDE a comerciantes minoristas de La Parada. Carta Nro. 15-2013-MML-GDE
- 2013f Ayuda Memoria sobre Tierra Prometida (Documento interno).
- 2013g Invitación a asociaciones de comerciantes minoristas de La Parada a participar en proyecto Tierra Prometida. Carta Nro. 017-2013-MML-GDE
- 2013h Circular a asociaciones de comerciantes minoristas de La Parada sobre padrón de comerciantes. Carta Circular Nro. 018-2013-MML-GDE.
- 2013i Comunicación de Gerencia de Desarrollo Económico a consultas de Walter Guillén. Carta Nro. 253-2013-MML-GDE.
- 2014 Memorando de Gerencia de Desarrollo Económico a Gerencia de Finanzas de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Memorando Nro. 98-2014 MML-GDL.
- 2014a Acta de reunión entre EMMSA, MML, ProEmpresa y Comisión Ejecutiva (Documento interno).

- 2014b Informe sobre Padrón de Comerciantes. Informe Nro. 347-2014-MML-GDE-SAC DAM.
- 2014c Carta a Walter Guillén sobre estado del Proyecto Tierra Prometida. Oficio Nro. 118-2014-MML-GDE
- 2014d Propuesta de procedimiento para el financiamiento del mercado Tierra Prometida (Documento interno)
- 2014e Presentación de Proyecto Tierra Prometida en Sesión Extraordinaria Informativa en el Concejo Municipal (Documento interno)
- 2014f Informe sobre Tierra Prometida (Documento interno), 5 agosto.
- 2014g Atención a pedido de regidores del PPC.

GERENCIA DE PARTICIPACIÓN VECINAL

- 2013 Informe de Coordinador de la Gerencia de Participación Vecinal a Regidor Presidente de la Bancada de regidores del PPC.
- 2014 Citación urgente a comerciantes (Documento interno)