

Usos rivales del Espacio Público en la Economía Informal del área central de la ciudad de Puebla.

Fabio Rodríguez¹, Sylvia Guillermo², y Eusebio Cordero³

Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XVIII, Número 47, Enero - Abril de 2013

1. Introducción

En diferencia crítica con la generalidad de las conceptualizaciones respecto de la economía informal, en este trabajo proponemos una definición *económica* (más bien que legal o contable) del fenómeno. Tratamos de describir y explicar la actividad económica informal en el Municipio de Puebla, México⁴.

Entendemos por economía informal toda actividad económica que para realizarse utiliza al menos un recurso productivo que no es retribuido, o que se subretribuye. Y aunque en este trabajo lo principal de la investigación se orienta hacia el

uso no retribuido del espacio público por parte de las unidades productivas (de bienes y servicios) informales, en el desarrollo de la investigación aparecieron al menos otros dos importantes recursos productivos que tienen también un tratamiento similar: la fuerza de trabajo doméstica contratada, de la cual en una investigación exploratoria complementaria encontramos un 80% de ausencia de pagos previsionales, y un renglón específico de la tecnología, el software, del cual encontramos un 90% de uso sin haber pagado los respectivos derechos. En el caso de este último renglón (que se extiende a la música y videos pirata), cabe hacer la distinción de que la producción y venta en condiciones de piratería, representan además un acto ilegal. Si bien es clara la utilización de factores no remunerados en este caso «razón por la cual cabe en nuestra definición de informalidad» los derechos de propiedad sobre ellos se encuentran bien definidos, y esto marca una diferencia importante cuando se compara con la utilización del espacio público como factor de producción no retribuido.

La mención de estas digresiones se debe

¹ Profesor Investigador de la Facultad de Administración, BUAP.

² Profesora Investigador de la Facultad de Economía, BUAP.

³ Profesor Investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, BUAP.

⁴ Este artículo se fundamenta en el trabajo del Cuerpo Académico Desarrollo Económico y Macroeconomía Internacional, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, de los últimos cinco años, y anticipa una presentación extensa de los Trabajos de Campo realizados en 2007 y 2009, en la zona central de la ciudad localizada en el mencionado Municipio.

a que algunas de las conclusiones secundarias de esta investigación, aunque no buscadas, parecen notablemente significativas y enanchan el Marco Epistémico (García, 1986: 53) de nuestra reflexión ya para investigaciones posteriores. Una de estas conclusiones es que la informalidad ha llegado a ser una característica mucho más extendida que hace 30 o 40 años: la economía contemporánea en Puebla, y de manera particular en el Municipio de Puebla, parece haberse *informalizado*. Así tenemos que de acuerdo a datos del INEGI⁵, en el estado de Puebla el 31.6% de la población ocupada en 2005 se reportó en el sector informal⁶, pasando este porcentaje al 35.7 en 2010. En promedio, el estado mostró un 33% de su población ocupada en condiciones de informalidad durante el período 2005-2010, ubicándose así en sexto lugar a nivel nacional (por arriba del Distrito Federal inclusive). A nivel ciudad, la cifra para Puebla fue del 31.2% durante 2010. Bajo la definición de factores no retribuidos, los porcentajes de informalidad reportados con datos de INEGI representarían subestimaciones del fenómeno, puesto que el concepto de economía informal que proponemos es mucho más amplio e

inclusive se mezcla con lo que tradicionalmente se ha considerado como «formal».

Desde nuestra perspectiva, la actividad informal ha entrado a ramas económicas, tipos y tamaños de empresas y ámbitos espaciales de los que no hubiéramos supuesto esta característica hace algunas décadas⁷

Muchas actividades económicas «formales», parecen estar recurriendo en algunos eslabones específicos del flujo de sus actividades, a las actividades informales. Los hechos indican una convergencia en la que el carácter informal de la actividad económica parece teñir al conjunto, sobre todo si se entiende a la economía informal como toda actividad económica en la que al menos un insumo no es retribuido o es subretribuido.

la ausencia de prácticas contables convencionales, susceptibles de culminar en un Balance de Activos y Pasivos: el que no se realicen, quiere decir que no hay una distinción entre el patrimonio del hogar y el de la empresa, ni tampoco hay una distinción entre los flujos de gasto del negocio de los del hogar (por ejemplo: gastos de electricidad y teléfono, uso de vehículos, etcétera)» (Véase INEGI, Glosario).

⁷ Hace algunas décadas se pensaba que las economías en desarrollo se caracterizaban por la dualidad entre un sector tradicional, campesino-rural, vis a vis con un sector moderno, industrial y urbano, y se formuló «...la prescripción de una estrategia de desarrollo basada en la transferencia de mano de obra excedente del sector tradicional al moderno...» (Yotopoulos y Nugent, 1981:332), «La concepción neoclásica de la mano de obra en una economía dual se puso de moda en los años 60. Según esta concepción, la discrepancia de la productividad de la mano de obra entre la agricultura y la industria era el mecanismo automático que desataría la transferencia de recursos, .. hasta que el dualismo se destruyera a sí mismo y ocurriera el crecimiento autosostenido.» (Ibid.: 353).

⁵ ENOE, 2005-2010, Trimestre II de cada año.

⁶ Nos referimos a la definición de trabajadores en el sector informal utilizada por el INEGI, en la que se especifica que el sector informal son «Todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares. El criterio operativo para determinar la situación no independiente de las unidades de producción con respecto al hogar, lo da

El que un recurso pueda ser utilizado, sobre todo al interior de un proceso productivo estructurado por una racionalidad económica, sin que se pague por él su contribución (plena) al valor que genera, tiene que ver con la especificación de los derechos de propiedad existentes en relación a él, y con la capacidad y funcionamiento del Estado de Derecho encargado de hacer valer los mencionados derechos de propiedad. En un régimen estatal plenamente moderno, habría una transparente definición de la propiedad y un aparato administrativo-político-judicial encargado de hacerla respetar, que efectivamente lo hace. En pocas palabras, en un régimen económico moderno, se requiere que los derechos de propiedad estén bien definidos y que las instituciones funcionen de tal manera que los esfuerzos se encaminen a la asignación eficiente de los recursos.

El funcionamiento eficiente del sistema económico puede verse alterado por lo siguiente: *a)* problemas de eficiencia en el diseño jurídico y/o estatal; *b)* existencia de agentes económicos, políticos o sociales que tienen la capacidad de influir sobre el Estado, es decir, «capturarlo», y lograr que no cumpla su tarea; *c)* si otros agentes en «búsqueda de rentas» tratan de distorsionar el funcionamiento espontáneo de la concurrencia económica o social. Lo anterior favorece la alteración de precios relativos y la obtención así de una transferencia económica y un incremento de riqueza que no corresponden a la magnitud de la apor-

tación a la generación de valor. La existencia de estas condiciones a su vez favorece la presencia de la economía informal entendida como se ha definido en este artículo⁸.

Las distorsiones (e incluso externalidades) asociadas con la informalidad también pueden provenir de rezagos tecnológicos o administrativos de las empresas, de vacíos institucionales, de falta de mecanismos que induzcan al cumplimiento de la ley, etc. que terminan produciendo la diferencia entre costos privados y costos socia-

mencionadas, que de cumplirse también favorecen la presencia de la informalidad, las cuales deben ser discutidas en otro espacio.

⁹ Por ejemplo, cuando un trabajador (por la razón que fuere) deja su trabajo «formal» y pasa a ser un empleado en una empresa informal (del tamaño que esta fuera), el costo privado o costo financiero de la mano de obra es el desembolso que el empleador realiza al retribuir al trabajador. Sin embargo, el costo social es mayor, ya que, al dejar de pagar impuestos, el gobierno deja de percibir recursos, lo que representa un costo. En adición a esto, si el trabajador contaba con prestaciones de seguridad social (en particular servicios médicos), el dejar de recibir este beneficio representa una externalidad negativa y por tanto un costo. El primero de estos costos (impuestos no pagados) recae sobre el gobierno, mientras que el segundo (beneficios de seguridad social no recibidos) recae directamente el trabajador. Estos dos costos asociados a la contratación de trabajadores bajo informalidad cuando antes contaban con un trabajo asalariado en condiciones de formalidad, deben sumarse al desembolso que realiza el nuevo empleador para obtener el costo social de la mano de obra. En una circunstancia opuesta, es decir, cuando el trabajador cambia su trabajo informal para obtener un empleo en el mercado de trabajo formal, el pago de impuestos al salario y la obtención de seguro social, son beneficios. El primero es aplicable al gobierno (aumento de ingresos vía impuestos) y el segundo es aplicable al trabajador (externalidad positiva por la obtención de seguridad social). Véase Guillermo y Harberger (2012).

⁸ Hay otras condiciones, complementarias a las

les, característica de la informalidad en nuestra definición⁹, lo que es un resultado ineficiente. En este trabajo entenderemos por eficiencia una concurrencia de agentes individuales que funciona de una tal manera que los costos privados son iguales a los costos sociales, de forma que las transacciones parciales que ocurren en ese sistema tienen costos de transacción igual a cero, y la concurrencia no planeada ni consciente de agentes privados termina produciendo el equilibrio global mejor posible de alcanzar en las condiciones tecnológicas, de dotación de recursos, necesidades expresadas en demandas efectivas, etc., de que dispone esa economía.

La idea base es que según como esté organizada la estructura institucional y en especial la especificación de los derechos de propiedad, será menos o más eficiente el desempeño de los agentes económicos, y será bien o insuficientemente reconocida en su remuneración, su aportación a la generación de valor.

El corazón operativo de todo el problema es la correcta especificación y ejercicio de los derechos de propiedad en lo que se entrecruzan de modo sistémico elementos de tipo económico, de tipo jurídico y de tipo administrativo-político. Esta articulación es el contexto que define el curso que va a asumir la conducta de determinados agentes económicos. El tratamiento del problema requiere entonces un trabajo multidisciplinario en el que con gran cuidado hay que ir articulando las conclusiones de las disciplinas de la Economía, el Derecho y la Administración Pública, para

ir describiendo el contexto de determinaciones, límites y estímulos en el que los agentes económicos y sociales adoptan sus decisiones.

2. *Lucha por el Espacio Central.*

En nuestra conclusión el fenómeno de la economía informal en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla se caracteriza principalmente por el conflicto entre productores informales de bienes y servicios y los correspondientes formalmente establecidos (en esencia el comercio informal y el comercio establecido) en torno del uso del espacio público central de la ciudad. A pesar de que en general se percibe a éste como el principal conflicto asociado con la informalidad, no debe soslayarse el que acontece entre el ciudadano común y el productor informal, conflicto que también surge por la rivalidad en el uso del espacio público. Así tenemos el caso cotidiano (y no exclusivo de la ciudad de Puebla) de conductores de vehículos que, en su búsqueda de un espacio para estacionarse en la vía pública (donde es permitido), se encuentran con obstáculos que han sido colocados por los llamados «franeleros» para apartar lugares y cobrar por el uso de ese espacio público. Es frecuente también observar situaciones en las que los peatones que caminan por la banqueta (espacio, por cierto, destinado para ello) deben salirse para caminar por el arroyo vehicular, pues el espacio de la banqueta ha sido invadido por vehículos de clientes de negocios «formalmente» establecidos pero que no cuentan con estacionamiento. Esta última situa-

ción (muy común en el caso de restaurantes) representa un claro ejemplo de la utilización del espacio público como insumo (capital) para generar valor sin que éste sea retribuido (plenamente o bien con una retribución menor a la que ofrece el mercado, dadas las características del insumo), y claro ejemplo de la apropiación de rendimientos¹⁰.

Puede verse que todos los protagonistas del conflicto aspiran a un uso de ese espacio público (el espacio central) y caracterizan una disputa que podemos conceptualizar como «un uso rival» (que se ha evidenciado más durante los últimos veinte años), que no se termina de definir concluyentemente a favor de nadie, y que muestra

¹⁰ En la ciudad de Puebla existen varios restaurantes de prestigio, incluso con establecimiento en avenidas importantes, que tienen registro ante las autoridades correspondientes (hacendarias, de reglamentación municipal, etc.), pero que no cuentan con el espacio suficiente de estacionamiento para sus clientes. La compra o renta de un estacionamiento para servicio de clientes, representa por lo regular una erogación importante para los dueños de estas unidades económicas, y con el objeto de reducir costos, es común la invasión de la banqueta y la calle (muchas veces en doble fila) para proporcionar el servicio a los clientes. Este es el eslabón de la cadena productiva (en el servicio de restaurantes) que es considerada «informal». Si la retribución por el uso de ese espacio público es cero, entonces el costo privado o financiero es cero. Sin embargo el costo social es positivo porque debe incluir la externalidad negativa (absorbida por los peatones y conductores de vehículos) que se genera al obstaculizar el libre tránsito por la vía pública. Claramente hay costos de transacción positivos y hay una apropiación por parte del dueño del restaurante de los beneficios generados al utilizar el espacio público, los cuales se reflejan directamente en el rendimiento del negocio (Guillermo y Angulo, 2006: 11-12).

rasgos de captura del Estado por parte de los más poderosos.

En este pleito el Estado, y la Administración Pública participan pendularmente: por un lado en oposición a la economía informal «lo que satisface las demandas o exigencias del comercio establecido» y por otro lado (en la práctica), permitiendo y facilitando la ocupación de los espacios públicos por las *unidades informales*. Las dos acciones que sintetizan esta conducta pendular de la autoridad son la *permissividad* «a veces negociada», y la *reubicación o expulsión* de los espacios centrales «a veces con el uso de la fuerza pública.

3. Localización Rival y Espacio Urbano

El análisis de la localización rival en el espacio urbano puede entenderse, primeramente, en un contexto de espacios privados y derechos de propiedad bien definidos. Esta lucha económica (y social) puede ser entendida usando los modelos de la localización que provienen de la Teoría Urbana y Regional y puede ser explicada usando la aportación del Análisis Económico del Derecho. De esta forma se tiene que en una circunstancia en la que el espacio es privado y los derechos de propiedad están claramente definidos y las instituciones funcionan, la localización rival se resuelve crucialmente por la productividad diferencial entre las dos (o más) actividades que luchan por el uso del suelo con exclusividad para su actividad económica individual. En esta circunstancia se impondrá aquél uso del suelo que sea

capaz de pagar más por el mismo¹¹.

Así, la historia de los usos del suelo urbano (de propiedad privada) es una sucesión de desplazamientos de unas funciones urbanas por otras a lo largo del tiempo, siendo desplazadas hacia la periferia aquellas de menor productividad, y reteniendo el lugar central las de más generación de valor. La importancia del lugar central reside en que es una concentración de demandas, y ofrece a su usuario comercial una intensa concentración de clientes por hora, al tiempo de ofrecer también una concentración de funciones que facilita la operación de diversas actividades económicas. La función más productiva se queda con el lugar central si en él encuentra mejores opciones de realización de su producción. La lucha económica es en el fondo por el acceso al beneficio exclusivo de las economías de escala, de aglomeración, de urbanización y otras que caracterizan a las concentraciones urbanas. En un modelo de competencia perfecta con costos de transacción igual a cero, la solución es una fluida y fácil solución de mercado: la actividad más rentable paga la renta del suelo

¹¹ «Los modelos económicos del espacio urbano tienen su origen en la teoría de la localización de las producciones agrícolas. La razón es sencilla. Tanto para la ciudad como para el campo, se trata de modelos de uso del suelo concebidos para explicar por qué se destinan los terrenos a distintas funciones. Los diferentes usos del suelo (agrícola, industrial y otros) compiten por el espacio. Si una de esas funciones llega a instalarse en un terreno codiciado, o anteriormente ocupado por otra, esto significa en principio que encuentra en ese lugar más ventajas, y que por lo tanto está dispuesta a pagar más caro para ubicarse en él.» (Polése, 1998: 325-326).

más alta por el limitado lugar central, y desplaza a las otras actividades, que buscan lugares periféricos para localizar su actividad económica de menor rentabilidad.

Lo anterior, se entiende en un contexto de utilización de espacios urbanos privados. En el caso de la economía informal, donde la utilización del espacio público central es una característica (en específico para el comercio informal), también se da una lucha económica por el acceso al beneficio de las economías de aglomeración y de la confluencia del mercado. Esto genera en principio tres complicaciones a nuestro análisis:

La primera se refiere a que, en comparación con las unidades económicas establecidas, las informales que ocupan el espacio público no son las más rentables, sino que más bien por no ser rentables buscan la utilización del espacio público sin retribución, para generar valor y así hacer rentable su actividad. La mayoría de las unidades económicas informales serían no rentables si tuvieran que pagar por el uso de un espacio físico. El no tener que retribuir el uso del espacio público o bien pagar una retribución por debajo de lo que paga el mercado por un espacio similar en tamaño y localización, convierte en rentable la actividad productiva informal para quien la lleva a cabo. Esto ocurre mediante la apropiación del valor que genera el activo denominado espacio público.

La segunda se refiere a que esta misma ocupación contribuye a fundar o sostener una mayor concurrencia hacia el espacio central beneficiando con una externalidad

positiva a las unidades formales (al incrementar la afluencia de compradores) y a la propia economía informal; en pocas palabras la actividad de las unidades informales contribuye a las economías de aglomeración.

Y finalmente la tercera complicación consiste en el conflicto que genera el uso rival del espacio público y que a su vez genera la necesidad de intervención de la autoridad y de su eficiencia en la capacidad para resolver el conflicto. Tenemos entonces que la solución al conflicto dependerá de la forma en la que la autoridad cree incentivos para la solución eficiente.

4. *El Espacio Público*

Una vez entendida la rivalidad por el espacio urbano privado, pasamos a analizar la rivalidad por el espacio público. Pero ¿qué es el espacio público? En primer lugar, es imperativo aclarar que el espacio público no es un bien público puro. La característica definitoria de un bien público puro es la no rivalidad en el consumo y es evidente que en la utilización del espacio público como insumo existe rivalidad, la cual se hace más obvia al referirnos a la disputa por el espacio público central. El que un comerciante informal ocupe parte del espacio público, disminuye la habilidad de otro(s) comerciante(s) de consumir el mismo servicio (uso del espacio). La característica de la no exclusión¹², sin embargo,

nos lleva a definir el espacio público como un bien público (impuro). No es factible excluir a los peatones o a los conductores de vehículos del libre tránsito por la vía pública sin que esto represente un costo muy elevado. Una vez provisto el bien (en este caso la vía pública), la no exclusión al tránsito de personas y vehículos es una característica. Sin embargo, el poder transitar libremente no implica el establecerse o adueñarse del espacio de libre tránsito. La apropiación del espacio público debe ser (y de facto lo es) ilegal. Pero el incentivo a adueñarse o apropiarse del espacio público (entendido como un bien público) surge sí y solo sí éste tiene la capacidad de generar valor. Dicho en otras palabras, el que el espacio público tenga capacidad de generación de valor (beneficios, flujos de efectivo, ingreso y/o riqueza) crea los incentivos para la apropiación del mismo y mientras mayor sea dicha capacidad, mayor será el incentivo a apropiárselo. Esta es la razón por la que la rivalidad por el espacio público se incrementa en ciertas localizaciones donde es mayor la concurrencia de mercado.

Aunque el espacio es sin duda una realidad geográfica, física, infraestructural, desde el punto de vista del problema en estudio es esencialmente una realidad económico-social: el espacio en disputa es un

el bien implica exclusión de su disfrute. Una característica de los bienes públicos es que el no pago no implica la exclusión del disfrute. Por ejemplo, una vez provisto un eficiente sistema de justicia, es difícil (o muy costoso) y no eficiente excluir a algunos ciudadanos (e.g. aquellos que no pagan impuestos) de verse beneficiados de ello.

¹² El principio de exclusión establece para el mercado, el que el acceso al un bien implica obligatoriamente el pago (precio de mercado). El no pago por

mercado constituido por la afluencia diaria de decenas de miles de compradores, quienes concurren por una múltiple motivación de *a*) hábitos culturales (el carácter comercial de la ciudad se establece desde el momento de su fundación hacia 1531, y el hábito o costumbre, y la capacidad de lograr ventajas al adquirir en esos lugares se trasmite ya de generación en generación), y *b*) conveniencias económicas (el centro histórico es la más amplia concentración de actividades comerciales de la ciudad, y los consumidores que concurren a él usufructúan de las economías de aglomeración. Es decir, usufructuarán de localización/yuxtaposición (fundadas en economías de escala por la concentración de una industria en un determinado espacio geográfico) y de urbanización (fundadas en «ganancias de productividad que resultan de la aglomeración de industrias de todo tipo», «internas a la región urbana, pero externa con respecto a las empresas o industrias que las aprovecha» (Polése, 1998: 99-100)), y en el uso de una concentración de infraestructuras que sólo la ciudad puede ofrecer, y que crece con el tamaño urbano. Todas estas características de las economías de aglomeración finalmente hacen económico para los consumidores el concurrir a este espacio, y hacen económicamente racional el que los vendedores luchen por estar ahí, posibilidad político-administrativa, que finalmente permite que esta realidad permanezca a lo largo de los lustros.

Si las personas que constituyen este

mercado decidieran ir a otro lugar¹³, el mercado central, y la lucha por él desaparecerían automáticamente: el mercado no es un lugar, sino que es una relación social mediante la cual compradores y vendedores intercambian. Hoy por hoy ni siquiera es un lugar físico, y a escala global en muchas transacciones su «materialidad» se cimenta simplemente en virtuales «bits» de computadoras.

Dado esto, y la complejidad de gestionar el espacio público, se le encarga a la autoridad pública su administración, como representante delegada de los intereses colectivos de los ciudadanos. Esta administración se ejerce como una aspiración social, en el mundo moderno y desde el mundo antiguo cuando en Grecia primero y luego en Roma se codificaron las leyes, en términos de un marco normativo que hace que la autoridad mande, obedeciendo las leyes.

El punto es si la dimensión institucional tiene el desarrollo que la habilita para cumplir estas funciones. ¿Cuán actualizado, completo, eficiente, adecuado a la naturaleza del problema es hoy ese marco normativo?, ¿Cuán capaz, habilitada, dis-

¹³ Como hace algunos años —en la década de los 80—, el conflicto del tianguis de Tepeaca (Municipio cercano a la ciudad de Puebla en el que se concentraban de 18,000 a 20,000 vendedores-compradores en «día de plaza») motivó que un grupo numeroso de comerciantes se trasladara a otro Municipio, dañando significativamente las ventas en Tepeaca (entrevistas realizadas en campo en ese tiempo nos dieron el dato de una caída del orden de un 40% en las ventas del comercio establecido, activo impulsor de la reubicación de los tianguistas).

ponible de las herramientas organizacionales, profesionales, etc. requeridas, es la autoridad para gestionar adecuadamente el espacio público?

Estas preguntas son también líneas subsecuentes de investigación, que se desprenden de la que reportamos en este documento. Si hay un vacío normativo, institucional, y/o de capacidad operativa de la administración pública para gestionar el fenómeno, se podrían estar creando condiciones que dificultan una negociación directa entre los agentes confrontados: unidad económica establecida vs la informal. Específicamente, si no se dispone de una estructura institucional que facilite el acuerdo, y lo haga respetar, la negociación no será posible. También hay condiciones respecto de las características específicas de los entes en negociación, que facilitan, entorpecen o incluso pueden hacer en definitiva imposible una negociación; esto es materia del análisis económico del derecho.

5. *Economía del Derecho y Política Pública*

La Economía del Derecho es una disciplina que aplica la poderosa herramienta del instrumental de la Economía «...para analizar un vasto conjunto de cuestiones legales...» (Posner, 1998:11). Postula una relación central: «las personas responden a [...] incentivos («si cambian las circunstancias de un individuo de tal modo que pueda incrementar sus satisfacciones modificando su comportamiento, el individuo en cuestión lo hará»), de manera que hay una relación de causalidad entre los contextos de incentivos establecidos en el marco nor-

mativo e institucional, y la conducta que los agentes económicos y sociales protagonizarán en definitiva.

Aplicado a nuestro problema, si las unidades económicas formales e informales hacen lo que hacen, se debe a que existen estructuras de incentivos que impulsan a unos y a otros: su conducta se explica por esos incentivos, y el problema lo podríamos entender si conocemos esas relación incentivo-conducta y si podemos integrarla en un modelo conjunto, con la cual podemos formular una prospectiva de la evolución del conflicto.

Las conductas mencionadas tienen numerosos efectos, uno de los principales de los cuales es el asignar recursos de que disponen las personas y el conjunto de ellas, a ciertos usos, en los que esos recursos alcanzan un determinado rendimiento.

La asignación de recursos es eficiente cuando «... se maximiza el valor (del que dispone el conjunto de los agentes económicos participantes)...» (Posner, 1998:20). Esta eficiencia «...es la preocupación principal de los estudiosos de la política pública en muchas áreas de interés en el análisis económico del derecho...» (Posner, 1998:21)

«..los recursos tienden a dirigirse hacia sus usos más valiosos si se permite el intercambio voluntario —un mercado— ...Una oportunidad de beneficio es un imán que atrae recursos hacia una actividad. Si el imán no funciona, el economista no concluye que los individuos son tontos, tienen gustos raros, o han dejado de ser maximizadores racionales, sino que hay barreras

para el libre flujo de los recursos... elevados costos de información, externalidades, escaseces inherentes.» (Posner, 1998:18). En estos movimientos los recursos no se mueven solos, son en realidad movilizados por los agentes económicos, por las personas, que los aplican a unos u otros usos de acuerdo al valor y a la utilidad que para esos agentes económicos esas aplicaciones tienen.

Dadas las mencionadas regularidades, el papel de la autoridad, del contexto institucional en general, de la política pública en específico, es el de proveer un marco de reglas de contexto que constituyan una estructura de incentivos, alentadores y desalentadores de sendos conjuntos de conductas que se les asocian, que a su vez conducen a conjuntos de resultados que generan finalmente el bienestar mejor posible de alcanzar por el conjunto de los agentes, y un bienestar mejor o al menos igual al que tenía antes, para cada agente individual.

Un actor preferente, por su capacidad de influir, es el Estado, el Gobierno y su Administración Pública, que necesita cumplir labores en la creación de marcos normativos formales (leyes, reglamentos, políticas, etc.) y en el desarrollo de políticas y acciones, procedimientos, etc. que son también vistos como referentes de contexto e incentivos por los agentes participantes.

6. *Efectos de la intervención del Estado*

Cuando los agentes económicos y sociales se relacionan en el mercado libremente, los otros constituyen para un agente particular el contexto de incentivos respecto del cual

éste define su conducta. Cuando la naturaleza de la interacción requiere la participación del Estado, como en este caso, porque está involucrado el uso del espacio público, el Estado participa, introduciendo su presencia y su acción en el contexto mencionado; mientras los privados estaban «solos»¹⁴ y su interacción producía la asignación de recursos mejor posible de alcanzar, esa interacción garantizaba la eficiencia del proceso: la garantía provenía de la libertad de elección de los agentes individuales, de su vocación maximizadora y de su racionalidad.

Ahora que se agrega el Estado, su capacidad (función y obligación) de crear normas, y su capacidad de actuación e incluso de compulsión, en términos de hacer obligatoria determinada conducta (pago de impuestos, abstención de realizar ciertas prácticas económicas, cesión al Estado de terrenos por expropiación con motivo de interés público, etc.), ¿cómo queda garantizada la eficiencia de la intervención?, ¿cuándo un impuesto, un subsidio, una declaratoria de uso de suelo, o de una reserva territorial, o de reserva de la biósfera conducen al conjunto a un resultado eficiente?

¹⁴ En realidad nunca están solos, aún en el caso de un Estado liberal extremo completamente prescindente, debería intervenir para mantener el marco regulatorio de los derechos de propiedad, los del individuo, los del orden público y otros, que permiten que la asignación de recursos pueda efectivamente efectuarse y generar de la manera descrita arriba, la eficiente asignación de recursos y la maximización del valor global e individual producido: el Estado «acompaña» posibilitándolo, ese proceso.

Las conductas generadas en estas nuevas condiciones no existían «en estado de naturaleza»¹⁵ y las que las reemplazaban podían incluso generar resultados muy lejanos del óptimo eficiente¹⁶; de forma que la actuación del Estado tiene una funcionalidad económica irremplazable, para propiciar la integración social (por ejemplo producir el acuerdo acerca de un bien al que dos sujetos aspiran), en condiciones en las que la propia naturaleza del litigio dificulta o hace imposible —o muy costoso (altos costos de transacción)—, lograr el acuerdo. No habiendo acuerdo espontáneo, y siendo superior en eficiencia la cooperación que la ruptura¹⁷ (o no realización de la transacción, entendida ésta como algún arreglo conjunto de los costos y beneficios originados de algún tipo de repartición entre los rivales, de las ventajas de acceder al uso de un recurso y de las compensaciones otorgadas al otro por haber perdido ese acceso).

¹⁵ Condición humana en la que los sujetos son individuos, «...que gozan de plena autonomía religiosa, moral, y económica, abstractamente independientes los unos de los otros, y por eso en contacto y en conflicto entre ellos por la posesión y el intercambio de bienes...» (Bobbio, 1986:77-79)

¹⁶ En efecto, para muchos autores, el estado de naturaleza anterior al Estado es una situación social imperfecta, o insuficiente, de débil sociabilidad, insegura, provisional, en los linderos de la crisis o quiebra; esta situación en algunos autores degeneraba en un estado de guerra «...del cual nace la necesidad del paso al estado civil...» (Bobbio, 1986:70-71)

¹⁷ La superioridad — en eficiencia — de la cooperación, o el intercambio, sobre la no cooperación o autarquía, quedó establecida por David Ricardo en sus *Principios de Economía Política y Tributación* (1821), con los enunciados clásicos de la Teoría del Comercio Internacional y de las ventajas comparativas

Hay muchas situaciones que pueden dificultar, hacer muy costoso o impedir el acuerdo, sustituyéndolo por el conflicto: monopolios bilaterales (negociación salarial entre un sindicato y un patrón; o el caso de una central de compras frente a un grupo de productores), información privada o asimetría informativa (el mercado de los vehículos de segunda mano), riesgo moral en los contratos (de seguros, de vida, accidentes, robos, etc.), relaciones «agente-principal» (empleador-empleado, por ejemplo), etc. y en ellas el Estado, la estructura jurídica y los medios de hacer cumplir los contratos, las garantías, y de proteger derechos y propiedades, puede acercar la situación final a la condición de *eficiente*. El punto es cómo nos aseguramos de que así sea.

La dificultad consiste en que en la situación libre de mercado el funcionamiento de éste garantizaba la eficiencia por la racionalidad e interés de los actores, pero si no hay condiciones de funcionamiento eficiente del libre mercado el Estado debe intervenir para crear sistemas de incentivos que propicien un resultado final semejante al que habría ocurrido si hubiera habido aquellas condiciones de mercado eficiente. Hay una complicación adicional: cuando el intercambio es libre es por ello estructuralmente igualitario, y podemos estar razonablemente seguros de que conduce a un aumento de la eficiencia, porque los participantes pueden rehusarse a participar si concluyen que participar no les conviene, pero cuando se requiere la participación del Estado, la transacción ya no es

equilibrada, los agentes no pueden sus- traerse a la norma generada desde el Esta- do, lo que elimina una señal importante de evaluación de la bonbada del resultado, y el Estado tiene entonces que «.. conjeturar .. trata de reconstruir los términos proba- bles de una transacción de mercado cuan- do en realidad ocurrió un intercambio for- zado.» fundado en una decisión de la auto- ridad política o administrativa, o el dicta- men de un Juez (Posner, 1998:22)

El Estado necesita estudiar los términos con los que los distintos agentes concurren

al problema, y construir el cuadro de costo- beneficio conjunto, explorarlo, y llegar a la conceptualización del conjunto del sistema que concurren a constituir.

Postulamos que sin esta conceptualiza- ción no es posible entender la naturaleza profunda y esencial del problema, y tampo- co es posible diseñar una estrategia de inter- vención que sea realmente eficaz. Sin una descripción adecuada, una explicación ver- dadera y una perspectiva que sostenga una intervención efectiva, el problema continua- rá presentándose con periodicidad.

CUADRO I
INTERESES Y AGENTES

Compradores		Autoridad Pública*	
Quieren	Hacen	Quieren	Hacen
Menores precios Mayor cantidad Mejorar la economía familiar Calidad de productos	Buscan ofertas Asisten a los mercados Negocian en su puesto	Mejorar su imagen ante la opinión pública Permanecer Acceder a siguientes posiciones	Negocian con las partes Tratan de quedar bien con ambas
Comercio Informal		Comercio Establecido	
Ingresos personales y familiares Empleo Acceso al espacio público del Centro Histórico	Se esfuerzan Negocian Se organizan Se adaptan (capacidad de resiliencia)	Ganancias Sacar al comercio informal del Centro Histórico	Presionan a la autoridad

* Como en la administración pública predomina fuertemente el patrimonialismo, y hay una amplia ausencia del Servicio Civil de Carrera, explicaremos la conducta de la Administración Pública como guiada preferente- mente por el interés personal de los funcionarios y tomadores de decisiones en el aparato del Estado, interés personal que sólo excepcionalmente está alineado con el interés público sistemáticamente identificado: los funcionarios hacen lo que creen que conviene.

7. *Relación de Intereses y Agentes*

En toda la problemática que se analiza, hay por lo menos cuatro agentes implicados que se muestran en el cuadro 1: el comercio informal, el comercio establecido, los compradores y la autoridad pública, a la que por lo dicho arriba podemos considerar a efectos de realizar nuestra comparación como un agente más, y no como la personificación del polo estatal de la gran dicotomía Estado o Sociedad Civil/Estado de Naturaleza¹⁸, con la que los filósofos políticos de contractualismo¹⁹ explican el apareamiento del Estado Moderno.

Estos perfiles son otras tantas líneas de investigación sobre los intereses y necesidades de los agentes implicados en el recurrente conflicto en torno al comercio informal en el centro de la ciudad de Puebla; se necesita saber cuáles son los costos y los beneficios que cada uno de los agentes está afrontando, para calcular el costo y el beneficio total de eventuales medidas de política pública de tratamiento del problema, y entre esas opciones de la posibilidad de elegir la más cercana a la eficiencia.

El perfil de la Política Pública necesaria implica una gran cantidad de insumos de información nueva, generada en un tratamiento profesional y sistemático de referencias sobre la realidad y sus agentes, en articulación con procesos amplios de par-

ticipación ciudadana que hagan de la acción gubernamental una política pública que efectivamente merezca tal nombre²⁰; al mismo tiempo se requiere impulsar, en aplicación de la rectoría que la autoridad tiene respecto del asunto sobre los particulares implicados, procesos amplios de negociación entre los agentes enfrentados, procesos de capacitación, de modernización de los modelos de negocios aplicados por los agentes en conflicto, etcétera.

8. *Conclusiones*

En este texto hemos tratado de presentar el problema de la Economía Informal en la ciudad de Puebla desde una perspectiva analítica que se propone explicar la persistencia de su existencia. Se presenta una definición económica del fenómeno que especifica que la Economía Informal es toda actividad económica en la que al menos un factor productivo no es retribuido o bien su retribución es menor a la que establecería el mercado (dadas las cualidades

¹⁸ El «...modelo (iusnaturalista) está construido sobre la gran dicotomía 'estado (o sociedad) de naturaleza - estado (o sociedad) civil...» (Bobbio, 1986:67)

¹⁹ Corriente en filosofía política que explica la existencia del Estado como resultado de un Contrato Social.

²⁰ En administración pública una política gubernamental es aquella que se diseña al interior del aparato público y se implementa de arriba hacia abajo (top-down) sobre un sector de la realidad, en contraste una política pública que es aquella que se diseña a través del proceso de participación ciudadana con la incorporación de los sectores que van a ser afectados, y se implementa tomando en cuenta esa participación en lo que Paul Berman llama la «...micro implementación...» (Berman, 1978:304) y Richard Elmore llama «diseño retrospectivo» (Elmore, 1979-80:257), en un enfoque bottom-up, o «de abajo hacia arriba». El prestigio de este último enfoque en las últimas décadas ha hecho que muchos tomadores de decisiones de hacer política pública a lo que simplemente es una política gubernamental tradicional.

del factor). Desde este punto de partida se encuentra que fundamentalmente el factor no retribuido es el espacio público, lo que conlleva a la apropiación del valor que éste puede generar por su uso, y que a su vez se relaciona con la localización (economías de aglomeración).

Lo anterior nos lleva a concluir que existe una lucha por el espacio público central, en los que la rivalidad por su uso y su carácter como bien al que no se puede aplicar el principio de exclusión, son elementos que explican el comportamiento social en torno de él. El problema establecido en estos términos, requiere forzosamente la intervención del Estado, el que debe estructurar un conjunto de mecanismos normativos y de política que constituyan incentivos que orienten a los agentes económicos privados hacia conductas que

maximicen el bienestar social. La intervención del Estado sin embargo, debe ser cuidadosamente preparada, para lo cual necesita conocer tres cosas: *a*) la existencia de situaciones subóptimas (la economía informal entre ellas) que su intervención debe mejorar; *b*) los efectos que determinadas intervenciones tienen sobre el equilibrio resultante, y *c*) conocer muy bien los intereses y los agentes participantes en cada aspecto del problema.

Se termina señalando indicativamente el cuadro de agentes e intereses implicados en el problema examinado. El objetivo de éste es señalar las perspectivas de trabajo por desarrollar tratando de mostrar que la política pública enfrenta una problemática, mucho más seria y compleja de lo que parece haber considerado la sucesión de políticas que han fracasado en los últimos años.

BIBLIOGRAFÍA.

- Berman, Paul (2007, 1978). «El estudio de la macro y micro-implementación», en Aguilar Villanueva (Editor). *La Implementación de las Políticas*. Miguel Angel Porrúa, México
- Bobbio, Norberto (1986) «El Modelo Iusnaturalista», en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelángelo *Origen y Fundamentos del Poder Político*. Grijalbo, México
- Elmore, Richard (2007, 1979-80) «Diseño retrospectivo: la investigación de la Implementación de las decisiones políticas», en Aguilar Villanueva (Editor). *La Implementación de las Políticas*. Miguel Angel Porrúa, México
- García B., Rolando (1986). *Conceptos Básicos para el Estudios de Sistemas y Complejos*. En: Leff, Enrique (Coordinador) *Los Problemas del Conocimiento y la Perspectiva Ambiental del Desarrollo*. Siglo XXI Editores, México, pp. 45-71
- Guillermo Peón, Sylvia and Harberger, Arnold C. (2012). *Measuring the Social Opportunity Cost of Labor in Mexico*. Journal of Benefit-Cost Analysis. Vol. 3, Issue 2, 2012
- Guillermo Peón, Sylvia y Angulo Palmero, Jesús. (2006). *La economía informal en México: causas, medición y posibilidad de solución*. Memorias de la XVII Conferencia Internacional AFEIAL. BUAP, Octubre 2006.
- INEGI, Glosario EH-ENOE. Consulta en línea. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/glosario/Default.aspx?ClvGlo=EHENOE&s=est&c=10842>
- Polése, Mario (1998) *Economía Urbana y Regional*. Libro Universitario Regional (LUR), Costa Rica
- Posner, Richard A. (1998). *El Análisis Económico del Derecho*. FCE, México
- Rosen, Harvey S. (1995). *Public Finance*. 4th ed. Irwin.
- Todaro P., Michel (1967). *Economía para un Mundo Desarrollo*. FCE, México
- Weber, Max (1983). *Economía y Sociedad*. FCE, México
- Yotopoulos, Pan A. y Nugent, Jeffrey B. (1981) Investigaciones sobre Desarrollo Económico. FCE, México