

Buhoneros en Caracas: Una propuesta de políticas públicas

Wladimir Zanoni López*



Advertimos que nuestra propuesta se concreta sólo a la esfera micro del problema de la informalidad. Este es un tema complejo y profundo que también requiere cambios en otras esferas. Conscientes de las limitaciones de nuestra propuesta, presentamos a continuación una serie de guías conceptuales para pensar en estrategias de políticas públicas para lidiar con el problema del buhonerismo.

Hay temas que pueden resultar muy incómodos con relación a las políticas públicas que, a nivel micro, pueden coadyuvar a solucionar los problemas asociados al buhonerismo. El principal de ellos es la renuencia a aceptar que la toma de los espacios públicos ha sido el resultado de una negociación o transacción, entre quien tiene como deber hacer cumplir los derechos de propiedad (el Estado a través de sus agencias) y quienes demandan una alternativa lícita para generar ingresos (los buhoneros). Ésta, y no la “invasión del espacio público”, es la verdadera naturaleza de la existencia del buhonerismo.

Como parte de su Proyecto de Economía Informal, el Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (CEDICE) ha venido conduciendo una serie de encuestas y entrevistas detalladas con la finalidad de comprender mejor el buhonerismo en Caracas, entendiendo que el comercio informal es tan sólo la punta de lo que puede considerarse un inmenso *iceberg* que representa el universo de actividades que conforman el sector informal. Basado en resultados del trabajo de campo, encontramos que el buhonerismo se apoya en instituciones que regulan derechos de propiedad informales sobre los espacios públicos. En esta transacción, funcionarios públicos ‘alquilan’ la calle a cambio de sobornos o apoyo político por parte de los



Nuestra tragedia es que el Estado contribuye a promover el buhonerismo. Solucionar este problema pasa por reconocer que es el Estado quien ha legitimado el carácter de los derechos informales de propiedad que los buhoneros tienen hoy sobre las calles que ocupan...

...si partimos del hecho de que es el Estado el que fomenta y recrea la existencia del buhonerismo, ¿cómo puede justificarse que utilice la fuerza en contra de las personas para acabar con el problema?

buhoneros. Una vez que las parcelas han sido "alquiladas", las amenazas del Estado de hacer cumplir la ley afectan el nivel de los sobornos y el apoyo político, así como quien acepta los sobornos.

Hacia una visión integrada del problema

Nuestra tragedia es que el Estado contribuye a promover el buhonerismo. Solucionar este problema pasa por reconocer que es el Estado quien ha legitimado el carácter de los derechos informales de propiedad que los buhoneros tienen hoy sobre las calles que ocupan, y que esa acción que fue "política de corto plazo" o hecho de corrupción para ganar en el pasado, tiene hoy un costo que la sociedad toda ha de asumir: el costo económico de hacer que ciertos bienes inicialmente públicos sean, ahora en la práctica, públicos de nuevo. Es decir hay un costo económico que deriva del oportunismo político.

Conceptualmente hay dos maneras con las que el Estado (particularmente sus gobiernos locales) puede lidiar con el problema que genera haber negociado informalmente los derechos de propiedad con los buhoneros: (i) asume las consecuencias políticas de retomar los derechos de propiedad que cedió, y lo hace valiéndose de medios coercitivos o de fuerza, o (ii) asume

el costo económico de "recomprar" los derechos negociados.

En el primer caso, sólo si dispone de fuerza política que pueda respaldar su decisión, será racional utilizar la fuerza para desalojar de los espacios públicos a los buhoneros. Sin embargo, en nuestra opinión, esta acción no sería éticamente justificable por más que tenga la intención de favorecer a la mayoría. No encontramos una respuesta satisfactoria a la pregunta siguiente: si partimos del hecho de que es el Estado el que fomenta y recrea la existencia del buhonerismo, ¿cómo puede justificarse que utilice la fuerza en contra de las personas para acabar con el problema?

La segunda opción es, en nuestra opinión, establecer un punto de partida para dar una solución de políticas públicas sostenible. Si el Estado reconoce que ha cedido derechos de uso sobre los espacios públicos a los buhoneros tiene, en consecuencia, que formalizar el carácter de estos derechos, y puede recomprarlos luego. De esta forma podría fomentar un mecanismo de mercado a través del cual, negociando estos derechos, promueve una salida VOLUNTARIA y eficiente al problema.

Sin embargo, esta salida no está exenta de críticas, debido a que su instrumentación tendría consecuencias sobre la ética distributiva: el costo económico de la recompra de los derechos de propiedad in-

formalmente cedidos ha de ser asumido por un grupo (quienes no somos buhoneros) a expensas de otro (quienes son buhoneros).

Obviamente, la guía de políticas que proponemos no tendría mayor sentido si se descontextualiza de los cambios macro que requiere nuestra economía y sociedad. El telón de fondo debe ser un escenario de crecimiento económico apalancado por la apropiación por parte de los venezolanos de sus oportunidades de inversión en sectores con ventajas comparativas, proceso que debe ser "catalizado" por la reducción en los costos de hacer negocios en todos los sectores de actividad económica, y estrategias macroeconómicas que logren dar estabilidad. Advertimos que nuestra propuesta se concreta sólo a la esfera micro del problema de la informalidad. Este es un tema complejo y profundo que también requiere cambios en otras esferas. Conscientes de las limitaciones de nuestra propuesta, presentamos a continuación una serie de guías conceptuales para pensar en estrategias de políticas públicas para lidiar con el problema del buhonerismo.

La recompra de los derechos a los buhoneros¹

Toda propuesta de política pública que tenga como objeto disminuir el buhonerismo sin utilizar la fuerza debe poder generar un nuevo sistema de incentivos en el que sea posible un desplazamiento voluntario de los buhoneros, desde el buhonerismo como actividad informal, hacia otras estrategias de generación de ingresos. Las alternativas al comercio informal incluyen: (i) la formalización de su actividad comercial, (ii) la reorientación desde la actividad comercial informal hacia otras ramas de actividad económica (formales), (iii) su incorporación al trabajo formal.

Los derechos de uso cedidos por el Estado a los buhoneros son derechos de propiedad incompletos, temporales, mal definidos, etc., pero que adjudican un valor monetario cuantificable a una propiedad informal (las calles), propiedad que, aunque formalmente en las leyes continúa siendo pública e in-

alienable, hoy posee el buhonero informalmente. El Estado puede aceptar que ha cedido tales derechos y "recomprarlos" al costo de su valor actual a través de un instrumento que hemos denominado Título de Transferencia (TT). El TT es un documento que otorgaría el Estado al comerciante informal para "formalizar" el derecho de propiedad. El objetivo de esta "formalización" a través del TT es que éste pueda ser luego canjeado por dinero (en efectivo o en especie) a cambio de asumir el compromiso formal de desalojar definitivamente el espacio que ocupa. El valor del TT puede ser monetario o en especie, por lo que puede también servir como medio de inserción en algún programa de fortalecimiento del capital humano empresarial, de las habilidades de trabajo, o de reubicación física de los comerciantes informales.

El costo de oportunidad del buhonero

El TT *per se* no resuelve el problema del buhonerismo. Hay algunas condiciones del sistema de incentivos que, siempre que no cambien, harán que el valor de recompra de ese título sea políticamente incosteable para el Estado. Para un comerciante informal el valor de mercado que estaría dispuesto a aceptar por la recompra del título representa el costo de oportunidad de dejar de desarrollar su actividad (con lo cual detiene su fuente de ingresos). Este costo de oportunidad es más elevado en la medida en que las opciones para generar ingresos en otras actividades son menores. Es decir, el precio del TT será mayor en la medida en que las oportunidades de empleo, de formalización de la actividad y de cambio de actividad para los comerciantes informales sean más difíciles. El reto de política consiste entonces en promover un cambio en la estructura de incentivos que mejore las oportunidades de formalización de las actividades informales y genere oportunidades de acceso al mercado de trabajo (genere empleo).

¿Qué variables afectan el costo de oportunidad que enfrenta el bu-

honerero al vender su título? Distinguiamos tres conjuntos de factores:

a. Los costos de hacer negocios en el buhonerismo, pero también en otras actividades diferentes al buhonerismo.

b. El nivel de capital humano que permite la incorporación del buhonero a otras actividades formales empresariales y/o al trabajo formal.

c. La credibilidad del acuerdo entre los buhoneros y las autoridades en relación con la garantía de no re-ocupación de los espacios una vez desalojados. Esto es una dimensión micro de la necesidad de fortalecer el estado de derecho.

d. La posibilidad de lograr un crecimiento económico incluyente, que puede causar la disminución del trabajo en actividades informales, pero que a la vez se ve apalancado en los tres factores anteriores. Aspecto del contexto o marco antes señalado.

¿cómo podemos disminuir los incentivos que existen para que el Estado, representado en agentes tales como policías, jefes civiles, concejales y hasta alcaldes, "alquilen" la vía pública a cambio de dinero y/o legitimidad política?

Un incremento en los costos de hacer negocios asociados a mantener los actuales derechos informales de propiedad que posee el buhonero, y en paralelo una reducción de los costos de hacer negocios en actividades económicas con perspectivas productivas económicamente atractivas, acompañado de un incremento en las oportunidades de encontrar empleo remunerado de calidad, todo lo anterior potenciado por un plan de formación empresarial y laboral bien diseñado, definitivamente redefinirá el conjunto de oportunidades que el buhonero tiene para generar ingresos y seguramente motivará un cambio de actividad.

Toda propuesta de política pública que tenga como objeto disminuir el buhonerismo sin utilizar la fuerza debe poder generar un nuevo sistema de incentivos en el que sea posible un desplazamiento voluntario de los buhoneros, desde el buhonerismo como actividad informal, hacia otras estrategias de generación de ingresos.

Mecanismos para fortalecer el estado de derecho

Para que cualquier política pública de alcance micro orientada a reducir el buhonerismo en el corto plazo tenga éxito, es necesario poder atacar el problema capital: la existencia de incentivos económicos y políticos para que el Estado negocie o "alquile" nuestros derechos de propiedad sobre las vías públicas. Vale la pena preguntarse entonces: ¿le interesará al Estado un cambio en esta realidad? ¿Tiene el Estado incentivos para definir reglas para asignar y definir la propiedad y disminuir el buhonerismo?

La acción ciudadana es, en el sentido anterior, imprescindible. El peatón, el comerciante formal y el buhonero, se enfrentan todos al mismo problema: la existencia de un aparato de Estado que no tiene incentivos políticos para asignar, definir y hacer cumplir derechos de propiedad en condiciones equitativas de acceso para todos los miembros de la sociedad. Particularmente en el caso del buhonerismo la ausencia de una política clara en torno a la asignación de derechos de propiedad afecta la convivencia urbana, deteriora las opciones económicas y perjudica el proceso democrático. Es entonces imprescindible un acercamiento desde la esfera privada (organizaciones, empresa privada, comercio informal, vecinos, etc.) para trabajar en la definición de una agenda de políticas con peso específico para presionar por cambios en esta realidad.

Uno de los mecanismos que podrían instrumentarse para fortalecer una propuesta generada con base en el consenso privado podría ser un sistema de información que les permita a los alcaldes, concejales y demás miembros de gobierno evaluar los efectos que sobre su popularidad y legitimidad tienen las políticas que instrumentan hacia el sector. Encuestas y/o sondeos de opinión estadísticamente rigurosos podrían servir de factores de decisión que, sumados a la intuición propia de la política, podrían guiar la toma de decisiones.

Queda sin responder otra interrogante: ¿cómo podemos disminuir los incentivos que existen para

que el Estado, representado en agentes tales como policías, jefes civiles, concejales y hasta alcaldes, "alquile" la vía pública a cambio de dinero y/o legitimidad política? No hay respuestas simples ni definitivas para este problema. Existen las experiencias de algunos países que han logrado disminuir significativamente sus niveles de corrupción al atar la remuneración de la burocracia al desempeño y generar un sistema de competencia que motiva a los mejores a ocupar puestos de mucha responsabilidad, y con remuneraciones equivalentes al grado de responsabilidad. Sin embargo, es evidente que si la sociedad venezolana no da un paso adelante en términos de su desarrollo moral, sostener una política anticorrupción será siempre un tema ingenuo. Si no podemos dar el salto ético que tal reto representa, difícilmente podremos convertir nuestras aspiraciones de modernidad y desarrollo en realidades palpables.

* Economista Jefe de la Unidad de Análisis y Políticas Públicas del centro de Divulgación del Conocimiento Económico (CEDICE). Los comentarios expresados en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor. El presente ensayo resume la sección de políticas públicas de un trabajo más general desarrollado por el autor titulado "Buhoneros en Caracas: un estudio exploratorio y algunas propuestas de políticas públicas". Serie Venezuela Hoy. Ediciones CEDICE. Caracas. 2005.

¹ Una política previa al otorgamiento de los Títulos de Transferencia (TT) podría ser la incorporación de los buhoneros a esquemas impositivos. Si pagan impuestos se rompe la vinculación con el clientelismo político y con los sobornos.