

Informalidad y desarrollo: interpretando a Hernando de Soto *

Ray Bromley'

RESUMEN

Este trabajo presenta las aportaciones de Hernando de Soto sobre la informalidad y su significado para el desarrollo de los países latinoamericanos desde una perspectiva contextual. En las primeras secciones se expone el concepto de marginalidad, se resumen sus antecedentes teóricos y se identifica el argumento político que se le asocia. Otra sección reseña el papel de De Soto en el análisis y la política peruana entre 1980, cuando crea el instituto Libertad y Desarrollo, y 1992, cuando deja de participar en el gobierno de Fujimori. La sección final ofrece una evaluación crítica de las aportaciones de este autor al análisis del sector informal y el desarrollo.

Una versión preliminar de este artículo fue publicada en inglés en 1994 bajo el título "Informality, De Soto Style: From Concept to Policy." Esto salió como capítulo 8, pp. 131-151 in Cathy A. Rakowski, compilador, *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America* (Albany, NY: SUNY Press). El manuscrito de aquella versión fue terminado a comienzos de 1992, cuando la situación de Perú pareció realmente preocupante a raíz de la creciente insurgencia del movimiento Sendero Luminoso. Después de la presentación del manuscrito, ocurrieron tres eventos que cambiaron dramáticamente la situación del país y de Hernando de Soto: el "auto golpe" del presidente Fujimori apoyado por las Fuerzas Armadas (abril, 1992), la captura de Abimael Guzmán, líder e ideólogo de Sendero Luminoso (septiembre, 1992), y el referéndum que aprobaba la nueva Constitución (junio 1993) que creó la base para un retorno a la democracia, aunque una democracia más limitada y dura que antes. Como resultado de estos eventos y las críticas efectuadas por De Soto al auto golpe y a la nueva Constitución, la situación del país mejoró notablemente, pero De Soto quedó marginado de los circuitos gubernamentales. Tanto el "autogolpe" como la captura de Guzmán resultaron realmente sorprendentes, dejando algunas secciones del artículo anterior "sin efecto" e inapropiadas. Por eso, resultaron realmente sorprendentes, dejando algunas secciones del artículo anterior "sin efecto" e inapropiadas. Por eso, esta nueva publicación da lugar a una revisión y actualización del trabajo original. Sesagradece el gran esfuerzo de Mana Nelly Acevedo por traducir el artículo del inglés al español. Esta versión se publica con la autorización de SUNY Press.

** Profesor del Departamento de Geografía y Planeación de la State University of New York-Albany.

Introducción

El concepto de informalidad de Hernando de Soto es claro, simple y directamente ligado a una interpretación de la historia y a un conjunto de recomendaciones de política. Este artículo resume su concepto, explica su argumento central y repasa las formas como él las ha usado para formular políticas. La preocupación no es si él "tiene razón" o "está equivocado", si las conclusiones de su investigación de campo son correctas, o sobre su impacto en la política peruana, temas que han sido ampliamente discutidos (Bromley, 1990; Cueva, 1988; Fajardo, 1990; Tokman, 1987; Urriola, 1988). El enfoque es en sus ideas: el cómo están estructuradas; sus raíces intelectuales y lo que ellas implican en el campo de la política gubernamental y sus limitaciones. Las principales fuentes de información son el libro de De Soto, *El Otro Sendero* (1986, 1989), y mis varios períodos de investigación en Perú, y una cobertura extensiva de la prensa peruana.¹ Como *El Otro Sendero* tiene pocas citas, con frecuencias es necesario "leer entre líneas" para evaluar cómo las ideas fueron expresadas y examinadas y para buscar sus fuentes.²

Mi introducción a los debates del sector informal ocurrió a mediados de los años setentas, una década antes de que De Soto emergiera con su contribución en este campo. Mi formación e inclinación intelectual pueden ser caracterizadas como eurosocialista, fuertemente influenciado por el pensamiento keynesiano, el internacionalismo de Orwell y los debates de los setentas sobre la relevancia de las ideas marxistas y neomarxistas en el Tercer Mundo. Con una investigación extensiva sobre los vendedores ambulantes de Colombia y Ecuador

¹ Toda las referencias a *EL Otro Sendero* aparecen en la edición en inglés (1989). De Soto escribió el libro con dos autores, Enrique Ghersi y Mario Ghibellini, Sus contribuciones son correctamente reconocidas en la edición en español, pero están limitadas a una corta mención bajo "Acknowledgments" en la edición en inglés. Para un vívido epílogo de *El Otro Sendero*, véase De Soto (1988) Y sus numerosas contribuciones a las discusiones presentadas en el mismo volumen.

² En los ochentas, yo pasé tres años trabajando en Perú como asesor del gobierno e investigador independiente. Tuve varias oportunidades en diferentes visitas a Perú de conocer a De Soto, observarlo en eventos públicos y visitar su Instituto Libertad y Democracia (LD). También tuve numerosas discusiones de su trabajo y de los proyectos del LO con sus colegas, amigos y críticos y con un amplio rango de académicos, políticos y empresarios en Perú.

³ Las pocas citas que aparecen en *EL Otro Sendero* fueron incluidas para apoyar su tono y argumento, más que para indicar el origen intelectual de sus ideas. La mayoría de las citas son de escritos norteamericanos y británicos sobre historia económica y derecho que se concentran principalmente en cómo los países ricos obtuvieron su riqueza. Las influencias más fuertes son North (1981), North Y Thomas (1973) Y Olson (1982), también North (1990). No hay casi ninguna referencia a la vasta literatura en estudios latinoamericanos y economía del desarrollo, que De Soto considera llena de fatalismo. Los únicos científicos sociales que reciben mención son Collier (1976) sobre políticas hacia las barriadas y Sánchez León, Calderón y Guerrero (1978) sobre el transpone público en Lima.

para animarme, me uní con mucho entusiasmo a la ola de investigación y debate que siguió a la publicación del inspirado informe Kenya de la OIT (OIT, 1972; Bronnley, 1979, 1985; Bronnley y Gerry, 1979). Cuando leí los informes del trabajo de De Soto y lo conocí en 1984, no sabía cómo poner su trabajo en contexto. La primera reacción fue verlo como un intruso mal informado en un campo muy bien investigado. Subsecuentemente, sin embargo, aunque todavía en desacuerdo con muchos de sus puntos de vista, he logrado apreciar sus raíces, su importancia y su consistencia interna.

Para los lectores que comparten una formación marxista, keynesiana y de la OIT en las ideas sobre el sector informal, el consejo más importante para entender a De Soto es: "Empiecen de nuevo". Vuelvan a la Edad del Esclarecimiento, a la filosofía moral de Adam Ferguson (1767) y a la economía política de Adam Smith (1776) y examinen las ideas premarxistas sobre naciones, gobiernos, economías y derechos humanos. Luego, lean algunos trabajos de Friedrich Hayek (1889-1992) sobre todo *La Constitución de la Libertad* (1960) y la trilogía *Ley, Legislación y Libertad* (1973, 1979). Finalmente, lean el rechazo conservador de la teoría de la dependencia, por ejemplo Harrison (1985) y Rangel (1986), donde se culpa llanamente a los gobiernos, élites e instituciones de los países pobres por la pobreza y el estancamiento de estos países. Esto pondrá a De Soto en contexto, ubicando su obra en el pensamiento liberal, y no como disensión respecto de la economía dualista (Lewis, 1954), del sector informal de la OIT (Sethuraman 1976a), o de explicaciones neomarxistas o keynesianas del desarrollo y el subdesarrollo.

El concepto

De Soto no se desvía de los conceptos de la OIT o de sistemas mundiales (economía clandestina) sobre el sector informal; él desarrolla sus propios conceptos sin hacer referencia a esos modelos. En *El Otro Sendero* y en numerosas entrevistas, discursos y artículos cortos él ha definido y elaborado un concepto de informalidad con cuatro características fundamentales. Primero, es de carácter sociolegal, derivándose del campo interdisciplinario del derecho y la economía- más que de la sociología o la economía convencionales. Segundo, enfoca las actividades económicas y empresas, más que lo indivi-

⁴ Para una buena introducción a "Derecho y Economía", véase Axirod (1984), Coase (1988), Olson (1965), Polinsky (1988), Posner (1980) y Poudstone (1992).

duos, hogares y vecindarios; versa sobre cómo hacer cosas, más que sobre una población o un territorio. Tercero, llena el vacío entre producción y reproducción discutiendo la totalidad de las actividades que generan ingresos o ahorran gasto. Cuarto, no es dualista porque no asume que la economía está o debe estar dividida en dos sectores. De Soto a veces usa las expresiones sector informal y economía informal pero esto parece no más que una forma alternativa de decir "esas actividades y empresas que pueden considerarse informales".

De Soto ve la actividad informal como un intermedio entre la actividad formal y criminal, sobre la base de un criterio simple de medios y fines. Las actividades formales tienen fines legales, pero son conducidas ilegalmente porque es difícil para los participantes cumplir con regulaciones oficiales. Las actividades criminales tienen fines ilegales y por lo tanto no pueden ser conducidas sino ilegalmente.

Aunque plantea ese intermedio entre lo formal y lo criminal sobre la base del criterio de medios y fines, De Soto coloca las actividades informales a la par de las formales en términos de utilidad social. Concibe las actividades informales, como las formales, como esencialmente morales y respetuosas de la ley, cumpliendo propósitos socialmente útiles. Él llama a los participantes en actividades informales "los informales", y continuamente enfatiza que son individuos decentes, trabajadores y productivos. En su opinión, las actividades criminales deben ser perseguidas y castigadas, pero las actividades informales no deben ser penalizadas porque son bien intencionadas y útiles. Por lo tanto, al primer criterio de definición de informalidad (actividades con medios ilegales pero fines legales), él generalmente añade un segundo criterio, el de utilidad social, en el cual los involucrados y la sociedad como un todo estarán mejor si la ley sobre estas actividades se infringe que si se cumple. De esta manera "una actividad es informal cuando no se produce un deterioro en la situación social ni un resultado antisocial si la ley y las regulaciones aplicables se desobedecen" (Gliersi, 1991:40).

Este segundo criterio permite a De Soto excluir de la categoría de informalidad actividades moralmente cuestionables tales como la prostitución, las apuestas, el trabajo infantil y la mendicidad. También puede usarse para excluir actividades peligrosas tales como la manufactura de juegos pirotécnicos en áreas residenciales, la venta en medio de calles con mucho tráfico vehicular y la venta de alimentos o bebidas contaminadas.

Aplicando los criterios (medios ilegales pero fines legales y utilidad social) De Soto da numerosos ejemplos de actividades informales en *El Otro Sendero*, con un énfasis particular en el comercio, el transporte, la vivienda, la manufactura y la reparación. Usando estudios de

caso extendidos de los vendedores ambulantes, los operadores de autobuses Y minibuses (vans o combis), y la creación de vivienda en las barriadas (pueblos jóvenes o barrios de invasión), muestra cómo los pobres en Lima luchan por ganarse la vida y por alimentar, proveer vivienda Y vestirse a sí mismos y a sus dependientes. Aunque ellos logran estos objetivos, también contribuyen a la economía nacional, proveen servicios vitales y aumentan los recursos humanos de la nación a través del desarrollo de habilidades artesanales y empresariales y a través de la mayor capacidad de educarse a sí mismo y a sus hijos. En algunos casos, ayudan a reducir las importaciones y la deuda del país ofertando bienes y servicios que de otra manera tendrían que ser importados.

A pesar de sus contribuciones positivas, las actividades informales referidas por De Soto son ilegales porque no cumplen con las regulaciones oficiales sobre licenciamiento, localización o forma de operación. Como resultado, en cualquier momento las empresas pueden ser cerradas, la propiedad confiscada, o los pobladores desalojados. Para minimizar estos riesgos, los informales se ven forzados a mantener pequeños sus negocios y a alejarse de los mejores lugares con el fin de no ser detectados o de evitar pagar sobornos a la policía y otros oficiales para mantener su operación. Los informales generalmente no tienen acceso al crédito oficial, subsidios, asistencia técnica o importaciones libres de impuestos porque sus negocios y viviendas no existen oficialmente como actividades y establecimientos autorizados.

El argumento

En *El Otro Sendero*, De Soto argumenta que la informalidad resulta directamente de la promulgación de injustas regulaciones por gobiernos locales y nacionales. El gobierno estimula la informalidad imponiendo regulaciones excesivas e inapropiadas y aplicando políticas excluyentes destinadas a limitar las empresas. De Soto sigue las ideas de Thomas Paine (1737 -1809) y de otros filósofos revolucionarios de la segunda mitad del siglo XV al hacer una clara y precisa distinción entre las "leyes naturales" (principios morales que son socialmente necesarios, correctos y justos) y las leyes formales (el crecimiento artificial de los gobiernos). Como los gobiernos pueden ser ineficientes, represivos, explotadores, demasiado intervencionistas o simplemente demasiado grandes, sus leyes formales desde el punto de vista social no son necesariamente útiles, correctas o justas.

En la segunda parte de *Los Derechos del Hombre*, escrito en 1792, Paine (1915: 159) presenta esta visión muy claramente.

El gobierno formal constituye sólo una pequeña parte de la vida civilizada. Entre más perfecta la civilización, menos la oportunidad para el gobierno porque ella regula sus propios asuntos y se gobierna a sí misma. Pero tan contraria es la práctica de los viejos gobiernos a la razón del caso, que sus gastos aumentan en la proporción en que deben disminuir. La vida civilizada requiere sólo unas cuantas leyes generales y de tal utilidad común que, se hagan cumplir o no por parte del gobierno, el resultado es casi el mismo: todas las grandes leyes de la sociedad son leyes de la naturaleza, todas las leyes de intercambio y comercio sea con respecto a la interacción de individuos o naciones son leyes de interés mutuo y recíproco. Son obedecidas porque están en el interés de las partes hacerla y no a cuenta de leyes formales que sus gobiernos puedan imponer o interponer. Pero, ¿con cuánta frecuencia esa propensión natural de la sociedad se ve perturbada o destruida por las operaciones de los gobiernos! Cuando este último, en vez de estar imbuido de los principios de la sociedad asume que existe por sí mismo y actúa con parcialidad, con favoritismo, opresión, y se convierte en la causa de las maldades que debe prevenir.

Típicamente, las constituciones nacionales están profundamente imbuidas de las concepciones de "ley natural" de la segunda mitad del siglo XV, manteniendo los derechos de los individuos a la vida, el alimento, bebida, vivienda, educación y salud, y al trabajo, a hacer negocios y realizar ganancias. También definen la responsabilidad de los adultos de proteger y defender a los menores, los débiles, los incapacitados y los ancianos, e imponen sobre el Estado la responsabilidad de proveer servicios y de mantener la ley, el orden y los derechos humanos. Ello, acompañado por pronunciamientos de que el Estado debe mantener la libertad y la democracia, "proteger a las empresas" y actuar "en el interés público".

Cuando las leyes naturales nobles y plasmadas en la Constitución contrastan con la maraña de pequeñas regulaciones producidas por la mayoría de los gobiernos, es fácil concluir que el ciudadano tiene el derecho y el deber de ignorar, desobedecer y protestar contra tales regulaciones. Este argumento usado por Paine para justificar las sangrientas revoluciones francesa y americana, es usado por De Soto para justificar revoluciones pacíficas, una desobediencia masiva civil de las regulaciones injustas. La versión original en español de *El Otro Sendero* tiene el subtítulo "La Revolución Informal" mientras que su traducción en inglés se subtitula "La Revolución Invisible". De cualquier manera el mensaje es claro, millones de informales en Perú y otros países del Tercer Mundo se han unido en una relación de base contra injustas y excesivas regulaciones, empezando sus propios

negocios y desarrollando sus propiedades fuera del marco de la "ley formal".

Al subrayar la distinción entre natural y formal, De Soto desarrolla el concepto de un sistema de normas extralegales en *El Otro Sendero* (1989: 19-57) para mostrar cómo surgen reglas y procedimientos en las actividades económicas informales.

En las barriadas de Lima, por ejemplo, se necesita mucha organización y colaboración para diseñar asentamientos, asignar lotes y obtener servicios. Los hogares residentes respetan los derechos de propiedad de los otros, las propiedades pueden ser arrendadas o vendidas y las organizaciones comunales solicitan al gobierno servicios, transporte público y recolección de basura. Los residentes hasta organizan sus propios sistemas de cumplimiento de la ley, registro de propiedad y censos, usando tanto mecanismos para preservar el orden en sus vecindarios como para presionar al gobierno sobre legalización y apoyo.

Aunque estos sistemas de normas extralegales provean una atmósfera de orden y estabilidad para las empresas y la vivienda informales, la inversión y las ganancias están restringidas por la ausencia de propiedad legal. Los negocios y las propiedades se compran en mercados informales paralelos a precios mucho menores que los que tendrían si tuvieran documentación legal formal. Las ganancias se reducen cuando las empresas deben mantenerse pequeñas o ubicadas lejos de los mejores lugares o cuando se debe pagar sobornos a las autoridades. Las empresas informales y las casas de barriadas no califican para muchas formas de apoyo gubernamental o subsidios, y se les niegan préstamos bancarios porque no tienen títulos formales que puedan ser usados como garantía.

La sección más incoativa de *El Otro Sendero* es probablemente el capítulo 5, "Los costos y la importancia de la ley", donde De Soto explora en considerable detalle cuánto tiempo y dinero se requiere para legalizar negocios y viviendas de barriada en Perú. El ejemplo célebre, relatado cientos de veces en discursos y artículos que citan *El Otro Sendero*, fueron una simulación del proceso de legalización de una pequeña empresa de ropa. La simulación fue hecha por personal del Instituto Libertad y Democracia (ILD), un centro de investigación e instituto que De Soto fundó en Lima. Personal del ILD tardó 289 días y tuvo que pagar sobornos y numerosos cobros para completar el proceso. Incluyendo el valor del tiempo perdido en el trabajo para completar los once requisitos separados para realizar el negocio, el proceso costó el equivalente de 1036.60 dólares estadounidenses (1989: 134). Estudios de casos reales de legalización mostraron que el tiempo requerido para completar varias legalizaciones claves es como sigue: para un grupo de familias que desean construir legalmen-

te, la adjudicación de un predio baldío estatal, y los permisos de construcción toman 83 meses; para que un hogar abra una pequeña tienda en un edificio de propiedad legal, 43 días (y cuesta 590.56 dólares); para un grupo organizado de comerciantes que desea obtener permiso para construir su propio mercado, 14.5 años; y para obtener reconocimiento de una ruta de minibús, 26 meses.

De Soto continúa mostrando cómo, aun después de obtener laboriosamente formalidad, retener el estado legal también tiene costos en impuestos y en continuos requisitos burocráticos. Por lo tanto los pequeños empresarios y los habitantes de barriada son golpeados de todas maneras: por los costos de la informalidad o por los costos de la formalidad y de mantenerse formal; sea que opten por formalizarse o por mantenerse informales, las mejoras de largo plazo y el potencial de crecimiento son reducidos por las barreras a la legalidad y los costos de superar esas barreras. /

Para De Soto, las regulaciones injustas y excesivas no son usualmente el producto de burócratas o de dictadores megalomaniacos, sino de intrincados grupos de interés que él llama mercantilistas. Ellos forman poderosas coaliciones de burócratas, legisladores, magistrados, financistas, hacendados y líderes de empresa, que se benefician generando empleos en la regulación, oportunidades de corrupción y mercados cautivos para los servicios y bienes que ellos ofertan. En el corto plazo, De Soto ve a los mercantilistas como constructores y preservadores de su propia riqueza y poder que, en el largo plazo, perjudican sus propios intereses y los de los demás al retrasar el crecimiento económico de su país. Los informales actúan como revolucionarios pacíficos al comprometerse con formas socialmente beneficiosas de resistencia popular frente a las regulaciones mercantilistas.

En *El Otro Sendero*, De Soto presenta a los pobres como trabajadores y empresarios que luchan por ganarse la vida al proveer servicios necesarios frente a limitantes regulaciones. Ellos se ven forzados a autoemplearse y obtener vivienda en mercados excluyentes que les niegan acceso a la formalidad. Su esfuerzo y dinamismo aseguran que muchos de ellos trabajen, pero sus ingresos y potencial empresarial son drásticamente reducidos por su informalidad. Ellos no tienen título legal de la mayor parte de su propiedad y no poseen garantía para obtener crédito a bajo costo, y están continuamente sujetos a la amenaza de las multas, el arresto o la confiscación de sus propiedades. El acoso oficial reduce las ganancias de las empresas informales y desanima a muchos empresarios potenciales de iniciar negocios.

El retrato que De Soto presenta de los "mercantilistas" e "informales" está ligado a una fuerte simplificación de la interpretación de la

historia mundial, explicando la riqueza de los países ricos en términos de un proceso de reconocimiento de los valores del libre mercado.

En esta interpretación, los países ricos han logrado su riqueza porque sus élites mercantilistas reconocieron el error de su manera de ser, removieron las barreras a la libre empresa y permitieron que la economía de mercado creciera. Como resultado de lo anterior, sus propias empresas florecieron, las empresas informales se formalizaron y se fundaron numerosas empresas nuevas. Muchas de estas empresas prosperaron porque el mercado total se expandió rápidamente a través de un proceso de causalidad circular y cumulativa. Justo

como la riqueza de los países ricos puede ser explicada por este proceso de reconocimiento y una transición del mercantilismo a una economía de mercado, la pobreza contemporánea de la mayor parte del América Latina, Asia y África se explica por la falta de reconocimiento y el consecuente estancamiento en mercantilismo.

A pesar de su pobreza actual, De Soto ve gran potencial de reconocimiento en países pobres porque sus élites mercantilistas pueden aprender de sus contrapartes en los países ricos y liberar la economía de mercado a través de una combinación de tres tipos de medidas para reducir el impacto del Estado: desregulación, desburocratización y privatización. Promoviendo la desregulación, desburocratización y privatización, en adelante conocidas como DDP, De Soto argumenta: que el tamaño del aparato estatal se puede reducir, se puede mejorar la calidad de vida de cada ciudadano y desatar el vasto potencial empresarial de la nación. *El Otro Sendero* quiere promover esta transformación al ofrecer una explicación de cómo los países ricos se hicieron ricos, cómo el dinamismo natural de las gentes de países pobres está restringido por el mercantilismo y de qué manera los países pobres pueden lograr el crecimiento económico desatando su potencial. De Soto evita la más ligera implicancia de que la violencia, austeridad o sufrimiento podrían ser necesarios para traer el cambio y en vez de eso defiende una revolución pacífica de carácter fuertemente populista y libertario.

Promete los beneficios de largo plazo del desarrollo económico y la mayor movilidad social a las élites y las masas, condicionado solamente al abandono de las políticas mercantilistas que son esencialmente de corto plazo, egoístas y contra el interés público. Él lleva al lector a creer que todos los países pobres pueden "despegar" hacia el crecimiento económico autosostenido, un despegue propiciado por DDP en vez de la prescripción de Rostow (1960) de fuertes incrementos en el ahorro y la inversión pública y privada.

El análisis y recomendaciones de De Soto tienen mucho atractivo. Prometen un proceso de desarrollo económico pacífico y esencial-

mente sin dolor para los países pobres y remueven el peso de culpa que los países ricos puedan tener por su rol dominante en el colonialismo y el imperialismo. La culpa de la pobreza y estancamiento económico cae sobre las élites mercantilistas de los países pobres y el crecimiento se puede lograr a través de su Esclarecimiento. Se enfatizan los recursos humanos de los países pobres, y se presenta a los pobres como llenos de energía, iniciativa, dinamismo empresarial. *El Otro Sendero* no presenta una discusión de la escasez de los recursos naturales en el proceso de desarrollo económico ni de los límites medioambientales al crecimiento, y hay poca discusión de temas tales como la dictadura, el militarismo, el racismo, el crimen y las ganancias especulativas.

Se presenta a los mercantilistas como procedentes tanto de la derecha como de la izquierda del espectro político, una coalición de monopolistas y estadistas que conspiran para lograr ganancias de corto plazo, bloqueando el potencial de crecimiento de largo plazo del libre mercado y la capacidad empresarial.⁵ Al criticar a aquéllos que califica

de mercantilistas de derecha y de izquierda, De Soto parece tomar una posición moderada y centrista, evitando las dimensiones ideológicas convencionales del debate político. La mayor parte del texto de *El Otro Sendero* tiene un tono conservador, evitando escrupulosamente el análisis de clase o cualquier referencia a la explotación, dominación y dependencia en el sistema mundial o las relaciones sociales de producción. De Soto evita el término "capitalismo", prefiriendo hablar de las economías de libre mercado. La dedicatoria de *El Otro Sendero*, sin embargo, se sale del camino al adoptar un tono populista, radical y libertario y cerrar posibles grietas con la izquierda. "A los trabajadores y empresarios competitivos de América Latina, formales e informales, que a través de sus esfuerzos están trazando el otro sendero, y por supuesto, a sus amigos de la izquierda, cuyos ideales comparto, con la esperanza de que podamos también estar de acuerdo en los medios de alcanzarlos".

⁵ En los círculos del u.n, el caso más mencionado de tal colaboración entre monopolistas de derecha y estadistas de izquierda es el del proceso de sustitución de importaciones bajo el gobierno radical del presidente Velasco entre 1968 y 1975. Durante el periodo hubo una masiva expansión de la capacidad industrial, la inversión pública y la burocracia. La mayor parte de las industrias abastecieron el mercado interno y se establecieron como empresas mixtas entre corporaciones multinacionales y el gobierno o los empresarios peruanos. Disfrutaban de la importación libre de equipo, insumo y repuestos, además de altas tarifas para proteger los productos de la competencia extranjera. Como monopolios, las nuevas industrias no tenían incentivo para aumentar su eficiencia o aprovechar economías de escala. La deuda externa de Perú aumentó mucho por este proceso de industrialización y los consumidores tuvieron que pagar precios más altos que los del mercado internacional.

En muchos sentidos, Hernando de Soto es un equivalente contemporáneo del americano Horacio Alger y del inglés Samuel Smiles, escritores del siglo XIX quienes contaron historias de pobres que llegaron a ser millonarios para mostrar el valor del esfuerzo y el potencial del pequeño emprendedor. En la cubierta de la edición inglesa de *El Otro Sendero*, De Soto se describe a sí mismo simplemente como "un empresario peruano". Su estilo en reuniones públicas y entrevistas de televisión es optimista y carismático lleno de dinamismo personal y de espíritu de acción. Su mensaje fue lanzado a la escena mundial en los años ochentas, durante un periodo excepcionalmente favorable a tales puntos de vista, con el ascenso de la nueva derecha bajo los gobiernos Reagan-Bush-Quayle y Thatcher-Major, y con el colapso del bloque soviético. De Soto ha jugado un papel significativo en el establecimiento de OOP como sabiduría convencional para la reestructuración económica y el crecimiento y en la construcción de una visión mundial de empresa y prosperidad.⁶

Las políticas

La carrera De Soto se puede dividir en cuatro fases: antes de 1980, su periodo formativo como hombre de negocios y administrador público, oscilando entre Perú y Suiza; 1980-1986, cuando estableció el LO en Lima, construyó una red internacional de apoyo y dirigió la investigación para *El Otro Sendero* (Schuck y Litan, 1986); 1986-1992, cuando él y el LD trabajaron intermitentemente con diferentes movimientos políticos peruanos y con los gobiernos democráticos de Alan García (1985-1991) y Alberto Fujimori (1990-1992) y, después del "Autogolpe Fujimori" de mayo 1992, cuando De Soto es marginado del gobierno peruano, el LO pierde la mayor parte del financiamiento internacional, y tanto De Soto como el LD pierden influencia y visibilidad.

El LO fue lanzado en 1980, el mismo año en el que Sendero Luminoso (en adelante, Sendero) emergió como movimiento guerrillero en oposición al sistema de gobierno. La elección de *El Otro Sendero* como título del libro de De Soto fue un juego de palabras consciente, convirtiendo sus prescripciones en una alternativa no violenta frente a las prescripciones apocalípticas de Sendero de paci-

⁶ Como ejemplo externos de la nueva fe e,;, la capacidad empresarial, véase el prólogo de Mano Vargas Llosa a *El Otro Sendero*, La visión de Havel (1992) para Checoslovaquia y Osborne y Gaebler (1992).

ficación nacional a sangre y fuego (PCP, 1989; Tarazona Sevillano 1990: 29-54). En la cubierta de su libro, De Soto argumenta que Perú ya está pasando por un proceso revolucionario e irreversible de transformación. Él asume que millones participan en desobediencia civil y creativa encontrando soluciones informales a la escasez de empleos, vivienda, servicios y que el público está cada vez más consciente de que el mercantilismo es el obstáculo fundamental al desarrollo.

Entre mediados de los setentas y comienzos de los noventas, las condiciones económicas y sociales en Perú se deterioraron dramáticamente. El optimismo de De Soto no pareció inusual a comienzos de los ochenta, un periodo en el que muchos peruanos y observadores extranjeros, incluso yo, sinceramente creíamos que la caída se podía revertir al revivir la economía nacional. Pero hacia 1990 su optimismo parecía decididamente inusual. El país había experimentado un masivo deterioro en los niveles de vida; la ley, el orden y los derechos humanos habían estado bajo fuerte presión, y el gobierno había perdido control de una parte sustancial del territorio nacional. Se desataron el tráfico de drogas, la represión por fuerzas del gobierno, la acumulación ilícita, el contrabando, la corrupción y la fuga de capital; y la política se pervirtió por las guerrillas y el resentimiento en vez de un sentido de movilización por la unidad nacional. Aunque se logró controlar la inflación a comienzos de los años noventas, el curso de los eventos parecía estar de acuerdo con la visión de Sendero confirmadas en la presencia de contradicciones que se acentuaron gradualmente y la creciente represión y empobrecimiento, en vez del esclarecimiento pacífico de De Soto. En julio de 1992 resaltaron los excesos del optimismo de De Soto por una revolución pacífica cuando Sendero explotó una bomba en las oficinas del ILD, matando a tres peruanos, hiriendo a 20 y destruyendo gran parte de la estructura.⁷

Hasta el momento por lo menos, la investigación, los escritos y las recomendaciones de De Soto han enfocado principalmente Perú, su país de origen, nacionalidad y residencia. *El Otro Sendero* enfoca sobre todo en los pequeños comerciantes, transportistas y autoconstructores de Lima. Es un libro escrito para extranjeros y élites locales, que describe cómo investigadores de clase alta y media fueron a vecindarios y sitios de trabajo pobres de Lima entre 1982 y 1985, Y descubrieron cómo los pobres logran sobrevivir. A los pobres se les da el nuevo nombre de "informales", a las casas de las barriadas se les llama *igloos*, y la información recogida gira en torno a los conceptos

⁷ Véase *New York Times* (Julio 23, 1992) P A 11.



y argumentos de De Soto. En muchos sentidos, sin embargo, la descripción básica de cómo la mayoría de los pobres en Lima obtienen ingreso y vivienda tiene muchas similitudes con los escritos de Turner (1967, 1968), Mangin (1967), Malos Mar (1984) y numerosos científicos sociales que no están citados en *El Otro Sendero* (MacEwen Scott, 1979; Andreas, 1985; Grompone, 1985, entre otros).

A pesar del crecimiento económico de la década de los noventa, la situación económica, política y social de Perú continúa siendo profundamente negativa para la mayoría de la población que debe luchar para sobrevivir. Para decir lo mínimo, la interpretación de informalidad de De Soto como "una revolución invisible" contra el mercantilismo y un tipo de desobediencia colectiva contra el proceso regulador es altamente controversial. La mayor parte de los fenómenos que él describe en *El Otro Sendero* han tomado lugar por décadas, y es más fácil atribuir su reciente crecimiento a una mayor desesperación que a una forma de despertar popular. Los informales no necesariamente están haciendo lo que quieren hacer, sino lo que tienen que hacer para sobrevivir. La investigación del ILD enfoca totalmente la racionalidad inmediata de un comportamiento específico, más que en fuerzas sistémicas más amplias que gobiernan los mercados de trabajo, tierra, vivienda y servicios.

En términos de política, *El Otro Sendero* prescribe DDP como una solución para el comercio callejero, el transporte público, la vivienda y otros sectores de economía nacional. El libro sugiere que el gobierno nacional y local debe alejarse de la provisión de edificios para mercados públicos, sistemas de transporte y viviendas para transferir las instalaciones existentes a sus ocupantes y trabajadores. En cambio, las autoridades deben concentrarse en proveer ley y orden, infraestructura, y un ambiente claro, simple y altamente simplificado para la empresa privada.

En forma más específica, *El Otro Sendero* defiende la conversión de los edificios del mercado municipal existentes en mercados cooperativos manejados por los propios comerciantes, y apoya a los grupos organizados de comerciantes callejeros para el establecimiento de nuevos mercados cooperativos y centros comerciales con la propiedad individual de los puestos. También defiende los procedimientos simplificados de registros de propiedad para pequeñas empresas y autoconstrucción de vivienda, y la eliminación o simplificación de los códigos de construcción, planificación y zonificación. En general, recomienda el cambio del estatus *de Jacto* para empresas y propiedades informales a un estatus *de jure*, al formalizarlas efectivamente. El futuro deseado por De Soto no es el de un sector informal masivo, sino la absorción de las empresas actualmente informales en la economía

El través de la eliminación de reglas y procedimientos que
orm} aye~ a los informales de los beneficios de la formalidad. Los
exc u di' Id" resultados finales e la proceso senan a esapancion virtua e a . l d l
:~tividad informal, un masivo crecimiento en la actividad formal y, si
las aserciones de De Soto son correctas, un crecimiento económico
rápido y autosostenido.

Entre 1986 y 1992, a través de acuerdos firmados con los presiden-
tes Alan García y Alberto Fujimori, De Soto y el ILD ayudaron al
gobierno peruano con tres proyectos sociolegales: un proceso simpli-
ficado de registro de la propiedad en las barriadas urbanas; un registro
de títulos de propiedad de la tierra en áreas rurales, principalmente en
las cooperativas y empresas colectivas (CAPS y SAIS) establecidas
durante las reformas agrarias velasquistas (1968-1975); y la "simpli-
ficación administrativa", una manera de decir desburocratización
(véase Amaro, 1988). El registro de propiedades urbanas y rurales es
un simple reconocimiento *de jure* de una situación *de Jacto*, haciendo
más fácil la obtención de títulos formales para los propietarios, soli-
citar instalación de servicios y el uso de la propiedad como aval para
obtener préstamos y mejorar. La legislación que simplifica la adminis-
tración recorta los procedimientos oficiales para el ciudadano ordinario
al reducir el número de pasos y de documentos que se deben presentar
(LD, 1989b). Se ha reducido significativamente el tiempo y costo requere-
ridos para que los peruanos registren nacimientos, matrimonios y muer-
tes; para obtener títulos de propiedad, papeles de identidad y pasaportes,
y para obtener el reemplazo de documentos perdidos.

Pocos peruanos tienen duda sobre el valor del registro de los títulos
de propiedad y la simplificación administrativa y muchos los consi-
deran muy útiles, o aún más, las únicas iniciativas valiosas del gobier-
no Alan García. Para lograr todo su potencial, sin embargo, se requiere
muchas formas de apoyo, algunas de las cuales nunca han existido en
Perú, y otras que han estado ausentes durante gran parte de los últimos
25 años: una burocracia eficiente y adecuadamente remunerada para
hacer el papeleo necesario; la ausencia de huelgas, apagones, amena-
zas de bombas y otros impedimentos para un eficiente trabajo buro-
crático; un transporte público eficiente, teléfonos y servicio postal
para facilitar las comunicaciones; un clima de orden con policía
honesta y eficiente y justicia rápida, agencias del gobierno especial-
mente desconcentradas, de tal manera que la mayor parte de los
procedimientos oficiales se pueda completar localmente en todas las
subregiones del territorio nacional; crecimiento económico continuo
en términos per cápita y una moneda nacional fuerte y estable con baja
inflación de tal manera que aquéllos que prestan capital, los que piden

prestado y los empresarios puedan efectivamente manejar sus flujos de capital, evaluar potencial y juzgar los riesgos.

La gravedad de los problemas en Perú y su impacto sobre las reformas DDP ha sido evidente en especial en las barriadas de Lima, en asentamientos humanos, que aun sin DDP, ganaron reputación nacional en los sesentas y setentas por autoayuda y mejoramiento exitoso (Turner, 1967 y 1968). A medida que la ciudad se ha extendido

más y más con densidad relativamente baja, el problema de transporte a las barriadas pacíficas y el problema de la extensión de las redes de transporte y servicios para llegar a estas áreas se ha vuelto más agudo. Durante gran parte del periodo 1975-1993, el proceso de mejoría en muchos barrios se detuvo debido a que la mayoría de los hogares carecían del poder de compra necesarios para pagar materiales de construcción o para contratar trabajadores calificados. La epidemia del cólera en 1991-1993 fue una prueba dramática del deterioro en higiene, nutrición y atención médica. Sendero asesinó a muchos dirigentes comunales, y entre 1987 y 1992 las barriadas fueron visitadas en forma alterna por bandas armadas de terroristas, policías y soldados. La tortura y las desapariciones fueron comunes y muchos de los comedores comunales y otras instituciones informales dejaron de operar.

Desde su participación relativamente exitosa y popular en el registro de títulos y la simplificación administrativa, entre 1989 y 1992, De Soto y el ILD participaron en otros tres intentos de reforma de la política gubernamental peruana: "Democratización de las decisiones", "Indultos" y "Apertura de alternativas de mercado a la producción de coca". Cada uno de estos esfuerzos va más allá de los estudios de caso y políticas discutidas en *El Otro Sendero*, pero se ajusta a la orientación DDP del libro. En cada caso, sin embargo, las acciones del ILD fueron relativamente inefectivas. No ocurrió ningún cambio definitivo en la política gubernamental peruana y la democratización de las decisiones quedó como letra muerta después del autogolpe del presidente Fujimori, en abril de 1992.

La idea de la democratización de las decisiones, oficialmente adoptado por el presidente Fujimori en su discurso inaugural de julio de 1990, establece procedimientos obligatorios para incentivar la discusión de legislaciones potenciales, limitando la capacidad del Ejecutivo para gobernar por decreto y forzando a la legislatura a publicar y discutir públicamente sus propuestas de ley antes de votar (Schnuck y Litan, 1986:65-66; IDL, 1990a). La idea tiene gran potencial y atracción inherente como forma de evitar el número de leyes que se superponen o son contradictorias entre sí, para incrementar la participación popular en el sistema de gobierno y para desarrollar un

sistema más estructurado de consulta e influencia. ~esafortunadamente, sin embargo, está en contra de la necesidad obvia de rapidez y discreción en el diseño de medidas que estabilicen y revivan la economía, el refinanciamiento de la deuda nacional, la derrota del terrorismo y el control de elementos represivos y revolucionarios dentro de las fuerzas armadas.!

Los "indultos" fueron otro proyecto de ILD que obtuvo reconocimiento oficial momentáneo bajo Fujimori, a fines de 1990, pero que ahora está pospuesto indefinidamente." El proyecto resultó del reconocimiento de que el sistema peruano judicial es muy lento e ineficiente, que la mayoría de los presos en las cárceles del país nunca han sido enjuiciados, y que muchos no han sido finalmente acusados de ningún crimen. Las personas son a menudo arrestados arbitrariamente, ya no ser que tengan parientes influyentes que aboguen por su libertad, pueden ser encarcelados por meses o aun por años sin que haya una acusación formal contra ellos. Estos horribles abusos tienen su origen en la tradición autoritaria de los militares y la policía, una obsesión con la "seguridad nacional" acentuada por el surgimiento de Sendero y la ineficiencia burocrática y corrupción del sistema judicial. En los últimos tres meses de 1990, varios centenares de residentes de largo plazo de las prisiones de Perú que nunca habían sido condenados o sentenciados y que pudieron haber sido falsamente acusados y arrestados, fueron liberados por una comisión de alto nivel. Lamentablemente, sin embargo, esta bienvenida iniciativa presidencial, recomendada y apoyada por personal del ILD fue rápidamente abandonada por la administración de Fujimori. Los argumentos sobre la legalidad y constitucionalidad de estos procedimientos se pusieron fuera de control, y las fuerzas de seguridad reafirmaron su reclamo de poder hacia lo que creían conveniente en un "estado de emergencia" que aparentemente nunca termina.

En 1990 y 1991 De Soto jugó un papel importante como consejero del recientemente elegido presidente Fujimori, desarrollando una red de contactos de alto nivel en Washington y Nueva York que le ayudaron a lograr acuerdos con la banca internacional, y sirviendo como "asesor principal en política antinarcóticos". De Soto rehusó

⁸ Era común a comienzos de los noventa para la clase media y alta de Perú comparar las presidencias de Salvador Allende y Augusto Pinochet en Chile, y argumentar que la disciplina, discreción y represión son elementos vitales para asegurar la eficacia del gobierno y lograr la transformación nacional. El amplio apoyo inicial al "autogolpe" de Fujimori fue una manifestación del sentimiento peruano de que la crisis nacional es tan seria que la democracia ya no es una preocupación importante.

⁹ Véase *Caretas* (Sept. 24, 1990) pp. 36-37 Y 88 Y Nov. 5, 1990, pp. 30-35, *El Peruano*, D.S. 017-90-JUS (Octubre 2, 1990: 90300-02).

estar el título de primer ministro, o cualquier título oficial, pero durante los primeros 18 meses de la administración de Fujimori era conocido por sus arrugas como el "Jefe de la Mesa", y por sus visajes como el "Rasputín de Fujimori". Durante este periodo dedicó sus esfuerzos en el rol de Perú como el más grande productor de coca en el mundo y la fuente de insumos para el tráfico global de cocaína. Viajó a Washington en numerosas ocasiones para presentar el caso de Perú por un tratamiento más favorable por parte del gobierno de Estados Unidos y para desarrollar una estrategia conjunta Perú-Estados Unidos para la "guerra contra las drogas".

La posición de De Soto (1992) sobre narcóticos, apoyado por varios trabajos del ILD, adquirió el nombre semi oficial de "doctrina Fujimori", y fue enérgicamente presentada como la posición del gobierno de Perú en reuniones internacionales realizadas sobre drogas en Cartagena, en 1991 y en San Antonio, Texas, en 1992. Esta posición reconoce que cerca de un cuarto de millón de productores de coca están viviendo y trabajando en áreas aisladas de las laderas andinas peruanas y que ellos son generalmente campesinos pobres que cultivan coca porque es el único cultivo comercial viable en esa región; todos los otros cultivos comerciales potenciales son descartados por sus precios bajos, costo, carácter perecedero, transporte poco confiable y caro y la falta de agroindustria en la región. Algunos productos como el arroz, café y el maíz son aun más problemáticos por las acciones de las empresas gubernamentales de mercadeo, la imposición de cuotas internacionales de producción, o el *dumping* de la ayuda internacional de alimentos. De Soto muy razonablemente argumenta que los productores de coca no tienen deseo de romper la ley o contribuir a una red de tráfico internacional, pero tampoco tienen una alternativa viable de ingreso en las remotas áreas en que viven. Él ve la producción de coca como una estrategia de sobrevivencia informal, impuestas a los agricultores locales por los fracasos del mercado que resultan de políticas no apropiadas por parte del gobierno.

Aunque De Soto tiene una posición de simpatía hacia los productores de coca, condena a los traficantes internacionales de cocaína como criminales que deben ser sometidos a la acción de la ley. Desde comienzos de 1980, sin embargo, las áreas de coca han sido penetradas cada vez más por el ejército peruano, por asesores militares de Estados Unidos y también por las guerrillas de Sendero y del MRTA.¹⁰ Los productores de coca han sido atacados por tierra y por aire, y ha habido

¹⁰ El Movimiento Revolucionario Tupac Arnaru, un movimiento guerrillero más pequeño y menos violento que Sendero, el cual controla muchas áreas cocaleras.



amplio uso de defoliantes y herbicidas. Miles de productores de coca han muerto o han sido heridos o torturados, o han desaparecido.

El objetivo básico de De Soto para las áreas de coca es la sustitución de cultivos. Él cree que esto puede lograrse a través de cuatro políticas principales: Parar inmediatamente todo ataque militar a los productores de coca y su cultivo; ofrecer títulos de propiedad a los parcelarías, a fin de que puedan usar su propiedad como garantía para obtener crédito, eliminar todos los controles de precios, empresas de mercadeo, cuotas de producción, subsidios y *dumping* extranjero de productos alternativos, y ofrecer estímulo a los negocios agrícolas internacionales para iniciar cultivos alternativos en las regiones que actualmente producen coca. Aunque él presenta estas políticas como innovadoras, éstas son muy similares a las ideas que circularon a comienzos del año 1980 en la AID-Perú.¹¹ La sustitución de cultivos ha sido por mucho tiempo una de las estrategias alternativas en el portafolio de narcóticos de los Estados Unidos, con un fuerte énfasis en la extensión agrícola, crédito y agroindustrias. En los noventas, sin embargo, en altos niveles esta estrategia ha sido considerada como muy lenta, de largo plazo e impráctica.¹² La fuerza de Sendero y el MRTA en las áreas de coca, así como la preocupación de Estados Unidos desde el fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética por justificar su presupuesto participando más en las guerras contra las drogas ha traído un énfasis en las soluciones militares.

Aunque superficialmente atractiva, la estrategia recomendada por De Soto enfrenta grandes obstáculos; un sistema de comercio mundial en productos agrícolas que está masivamente distorsionado por cuotas, subsidios, *dumping* y "ayuda alimentaria", y la ocupación de las áreas cocaleras por Sendero y el MRTA, carteles internacionales de droga, elementos del ejército y la policía peruana (muchos de ellos corruptos y brutalmente represivos), así como números significativos de "asesores americanos". Por más positivos que sean los mercados libres, ellos no serán la preocupación principal de los agricultores cocaleros cuando la mayoría de los visitantes vienen con ametralladoras. El mismo De Soto reconoció la imposibilidad de la situación a comienzos de 1992, cuando renunció como asesor no oficial en la política antinarcóticos de Fujimori, citando corrupción policial y militar y amplios abusos de los derechos humanos en las áreas cocaleras.

¹¹ Como contratista de servicios personales con la ALDI Perú en 1984-1985, tuve oportunidad de estudiar documentos, asistir a reuniones y visitar proyectos de sustitución de cultivos.

¹² Véase *Caretas* (Marzo 2, 1992), pp. 19 Y 20.

Artículos

conclusión

Aunque claro y simple, el concepto de informalidad en De Soto está lejos de ser [nequívoco. El contenido de fines-medios puede ser problemático cuando algunos medios son legales y otros son ilegales: Si una empresa tiene cinco de los seis requisitos requeridos, por ejemplo, debería ser considerada informal. Y si es considerada como informal, ¿haría alguna diferencia que el sexto permiso se derive de una regulación moribunda que la mayoría de los empresarios ignora? La formalidad y la informalidad son realmente los polos opuestos de un continuo con muchos casos intermedios y mixtos. Las normas extralegales con frecuencia adquieren una cuasi legalidad que añade más ambigüedad a nuestras definiciones. Aún más problemático es el criterio de utilidad social, que depende fuertemente del juicio del investigador. ¿Cómo tratamos empresas que involucran juego, trabajo infantil y prostitución, por ejemplo, o empresas callejeras que proveen servicios útiles pero que aumentan la posibilidad de accidentes de tránsito? La posición de De Soto sobre la informalidad de la producción de coca y la criminalidad del tráfico de cocaína involucra juicios de valor más complejos, lo cual permite cuestionar los criterios fines medios y utilidad social. La coca ha sido cultivada por miles de años en las laderas orientales de Los Andes. La mayoría de los productores contemporáneos de coca sin embargo, han migrado voluntariamente a esa región y han llegado desde que la coca se convirtió en el cultivo comercial más importante. Casi todos los productores de coca saben que las hojas que ellos cultivan se destinan al mercado internacional de cocaína.

El Otro Sendero enfoca principalmente las empresas de comercio, transporte y manufactura y al desarrollo de las barriadas de Lima. No discute los procedimientos informales de los grandes negocios nacionales y multinacionales, que con frecuencia infringen las leyes, aunque "los caballeros" involucrados asumen que no serán tratados como criminales. Es muy común, por ejemplo, que se obtengan contratos del gobierno y permisos a través de promesas, hospitalidad exagerada o sobornos y que contadores "creativos" usen las transferencias internacionales de ganancia como una forma de evadir el pago de impuestos. *El Otro Sendero* es también notablemente silencioso sobre las relaciones de trabajo que prevalecen en sectores tales como el servicio doméstico y la construcción. Estas son áreas cruciales del mercado de trabajo para el empleo de migrantes pobres a ciudades importantes como Lima, y los empleadores involucrados usan numerosos mecanismos para evitar cumplir con la ley laboral. (MacEwan Scott, 1979). Lo empleados domésticos en Lima, por ejemplo, con frecuencia

empiezan su carrera como menores, aprendices entregados por sus padres a las familias de la ciudad, y la mayoría de los "empleadores" no pagan los salarios y el seguro social, ni da periodos de descanso y vacaciones, como lo manda la ley peruana (Rutte, 1976:160).

A pesar de estas ambigüedades y omisiones, ciertamente hay menos problemas en aplicar los dos criterios de definición de la informalidad de De Soto que los siete criterios de la OIT (1972) o la extensión laberíntica de Sethuraman (1976b) de la posición de la OIT. Sin embargo es obvio que el lector debe ver con escepticismo cualquier cosa que sea más que una medida bastante aproximada de la informalidad y el tamaño del sector informal. Números precisos, citados en *El Otro Sendero*, mejor desarrollados en algunos de los estudios asociados del ILD (ILD 1989a, 1990b), y criticados por Rossini y Thomas (1990) ofrecen una precisión nebulosa a un área de juicios de valor muy compleja. Ellos caen en la trampa dualista que el concepto original de informalidad de De Soto trata de evitar. La aclaración en la cubierta de *El Otro Sendero*, por ejemplo, en el sentido de que los informales representan el 60 por ciento de la economía peruana levanta docenas de preguntas: ¿ahora o cuando?; ¿más o menos qué porcentaje?; ¿incluyendo o excluyendo las actividades informales de los grandes negocios?; ¿cuáles actividades con fines legales y medios ilegales no se consideran socialmente útiles?; ¿incluyendo o excluyendo producción de subsistencia y lavado de dinero del tráfico de narcóticos y contrabando?; ¿cómo estimaron los ingresos de todas las empresas cuando pocos empresarios están dispuestos a revelar sus ingresos?; ¿de qué manera se tomó en cuenta la hiperinflación?; ¿cómo obtuvieron datos sobre empresas en zonas controladas por Sendero?

El concepto de informalidad de De Soto no es una solución mágica a los problemas que tiene la aplicación del concepto de informalidad de la OIT, o el concepto de los sistemas mundiales (economía subterránea). Cada concepto y perspectiva se estableció por razones específicas.¹³ En el caso de De Soto, las principales razones son obvias:

¹³ En Perú por ejemplo, grupos organizados de invasores pueden adquirir "personería jurídica" y negociar la legalización de sus terrenos con el gobierno. En cambio, invasores individuales no tienen derechos. De la misma manera, el registro de propiedades de invasión es la primera etapa en el proceso que puede conducir a la concesión de títulos legales, lo cual está visto tanto por invasores como por el gobierno como un acuerdo sobre el derecho de los invasores para quedarse. También, si una empresa estatal de servicios extiende su red a la barriada, es asumido por el gobierno y los invasores como una señal de legitimidad, aunque la propiedad puede no estar registrada. También en Perú, por ejemplo, grupos organizados de invasores pueden adquirir "personería jurídica" y negociar la legalización de sus terrenos con el gobierno. En cambio, invasores individuales no tienen derechos. De la misma manera, el registro de propiedades de invasión es la primera etapa en el proceso que puede conducir a la concesión de

como forma de avanzar a una agenda de políticas de DDP, y a mayor escala promover el libre mercado enfatizando las microempresas y la autoayuda comunal.

Aunque él es uno de muchos defensores distinguidos de DDP en la escena mundial, tiene un populismo libertario distintivo que enfatiza los obstáculos sociolegales a las empresas y al crecimiento económico. Su trabajo nos recuerda que un sector privado dinámico con vibrantes microempresas es tremendamente importante en el crecimiento económico. Igualmente, nos recuerda que los gobiernos pueden ser demasiado intervencionistas y grandes, y que pueden paralizar la iniciativa privada a través de la burocracia excesiva. Cada país en el mundo se puede beneficiar de la investigación profunda sobre "los costos e importancia de la ley", y los estudios de De Soto sobre simulación de los costos de la (ormalidad e informalidad deberán ser replicados en muchos contextos diferentes.

A pesar de ser innovador y potencialmente importante, el enfoque sociolegal de De Soto tiene grandes limitaciones. Está basado en una interpretación muy simple de la historia económica del mundo y cubre una sección relativamente limitada de la arena política. No puede funcionar ampliamente en Perú porque las preocupaciones de seguridad nacional, relaciones internacionales, conflictos ideológicos y de clase, y el ambiente macroeconómico impiden la aplicación de DDP. De Soto, como miles de académicos libertarios antes que él, cae en una paradoja clásica: sólo un Estado fuerte puede reformar el ambiente político en forma comprensiva, y un aparato estatal fuerte no reduce en forma significativa sus propios poderes y roles.

Hernando de Soto es uno de los latinoamericanos más importantes para comprender el inmenso cambio ideológico que ocurrió entre 1985 y 1995 de la Guerra Fría al capitalismo universal, del consenso keynesiano a la visión hayekiana, y del proteccionismo y sustitución de importaciones al neoliberalismo, la globalización y la "competitividad obsesiva." Ha jugado un papel muy importante como autor y conferencista trotamundos. También ha servido como fuente de inspiración y ejemplos para otras personas e instituciones buscando promover el DDP y desprestigiar a todas las personas que usan argumentos dependentistas, tercermundistas o antimperialistas para explicar el subdesarrollo. Ha contribuido notablemente al desprestigio y reducción del aparato estatal, pero sus ideas libertarias y populistas no

titulos legales, lo cual está visto tanto por invasores como por el gobierno como un acuerdo sobre el derecho de los invasores para quedarse. También, si una empresa estatal de servicios extiende su red a la barriada, esto es tomado por el gobierno y los invasores como una señal de legitimidad, aunque la propiedad puede no estar registrada.

han sido ampliamente adoptadas porque amenazan muy directamente a los líderes de las grandes corporaciones, y de los gobiernos ansiosos para mantener y controlar el orden público. Su marginación política en Perú a partir de 1992, y su pérdida gradual de influencia con las fundaciones neoconservadoras y los organismos internacionales, reflejan precisamente eso. El mundo ha cambiado, y él ha jugado un papel importante en este proceso de cambio, pero el cambio ha sido principalmente a favor del capitalismo macroempresarial y transnacional, y no del capitalismo microempresarial y local.

Bibliografía

- Amaro, Raymundo. (1988). *Desburocratización de la Administración Pública*. Santo Domingo: Editorial Tiempo. Andreas, Carol. 1985. *When Women Rebel: The Rise of Popular Feminism in Peru*. Westport, CT: Lawrence Hill.
- Axelrod, Robert. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bromley, Ray. (1978). "The Urban Informal Sector: Why is it Worth Discussing?" *World Development* 6: 103339.
- , comp. (1979). *The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies*. Oxford: Pergamon.
- , comp. (1985). *Planning for Small Enterprises in Third World Cities*. Oxford: Pergamon.
- , (1990). "A New Path to Development? The Significance and Impact of Hernando de Soto's ideas on Underdevelopment, Production, and Reproduction." *Economic Geography* 66:32848.
- Bromley, Ray and Chris Gerry, compiladores. (1979). *Casual Work and Poverty in Third World Cities*. Chichester: John Wiley.
- Coase, R.H. (1988). *The Firm the Market and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Collier, David. (1976). *Barriadas y Élités de Odría a Velasco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Publicado en inglés como *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cueva, Agustín. (1988). *Las Democracias Restringidas de América Latina*. Barcelona: Planeta. De Soto, Hernando. 1986. *El Otro*

- Sendero: La Revolución Informal*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- . (1988). "Constraints on People: The Origins of Underground Economies and Limits to their Growth." pp. 1547 en *Beyond the Informal Sector: Including the Excluded in Developing Countries*, compilado por J. Jenkins. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- . (1989). *The Other Path: The invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row. Traducción al inglés de *El Otro Sendero*.
- . (1992). "Carta Abierta: Encomendándose a San Antonio." *Caretas* (Lima) No. 1199, 1619 & 8283.
- Fajardo, José Carlos. (1990). "'El Otro Sendero' al Trasluz." *Socialismo y Participación* 49: 476l.
- Ferguson, Adam. (1767). *An Essay on the History of Civil Society*. Edinburgh: A. Kincaid and J. Bell.
- Chersi, Enrique. (1991). "El Otro Sendero o la Revolución de los Informales." pp. 4352 en *Economía Informal*, compilado por Gustavo Márquez y C. Postda. Caracas: Ediciones JESA.
- Grompone, Romeo. (1985). *Talleristas y Vendedores Ambulantes de Lima*. Lima: DEseo.
- Harrison, Lawrence. (1985). *Underdevelopment is a State of Mind: The Latin American case*. Lanham, MD: University Press of America.
- Havel, Vaclav. (1992). "A Dream for Czechoslovakia." *New York Review of Books*, 39(12): 813.
- Hayek, Friedrich A. (1960). *The Constitution of liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- . (1973-79). *Law, Legislation and Liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 3 tomos.
- ILO (Instituto Libertad y Democracia). 1989a. *Estimación de la Magnitud de la Actividad Económica Informal en el Perú*. Lima: ILD.
- . (1989b). *La Simplificación Administrativa: primer paso hacia la Desburocratización*. Lima: ILD, Cuaderno de Trabajo 4.
- . (1989b). *La Simplificación Administrativa: primer paso hacia la Desburocratización*. Lima: ILD, Cuaderno de Trabajo 4.
- . (1990). *Anteproyecto de Ley de Democratización de las Decisiones de Gobierno y Resumen Explicativo*. Lima: ILD.
- . (1990b). "AReply." *World Development* 18:13745.
- ILO (International Labour Office). (1972). *Employment Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva: ILO.

- Lewis, W. Arthur. (1954). "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour." *Manchester School of Economics and Social Studies* 22: 139-151.
- MacEwen Scott, Alison. (1979). "Who are the Self-Employed?" pp. 105-129 en *Casual Work and Poverty in Third World Cities* compilado por Ray Bromley y Chris Gerry. Chichester: John Wiley.
- Mangin, William. (1967). "Squatter Settlements." *Scientific American* 217(4): 212-219.
- Matos Mar, José (1984). *Desborde Populoso Crisis del Estado*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- North, Douglass C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- . (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. y Robert P. Thomas (1973). *The Rise of the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Osborne, David, y Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Paine, Thomas. (1915). *The Rights of Man*. London: J.M. Dent.
- PCP (Partido Comunista del Perú). (1989). *Entrevista al Presidente Gonzalo*. Lima: Ediciones Bandera Roja.
- Peattie, Lisa. (1988). "An Idea in Good Currency and How it Grew: The Informal Sector." *World Development* 15:851-860.
- Polinsky, A. Mitchell. (1989). *An Introduction to Law and Economics* (2nd edition). Boston: Little, Brown.
- Posner, Richard A. (1986). *The Economic Analysis of Law* (3a edición). Boston: Little, Brown.
- Poundstone, William. (1992). *Prisoner's Dilemma*. New York: Doubleday.
- Rakowski, Cathy A. compilador. (1994). *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America*. Albany, NY: SUNY Press.
- Rangel, Carlos. (1986). *Third World Ideology and Western Reality: Manufacturing Political Myth*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Rossini, RG. y J.J. Thomas. (1990). "The Size of the Informal Sector in Peru: A Critical Comment on Hernando de Soto's El Otro Sendero." *World Development* 18:1253-1255.

- Rutte, Alberto. (1976). *Simplemente explotadas: El Mundo de las empleadas domésticas en Lima*. Lima: DESCO.
- Sánchez León, Abelardo, Julio Calderón, y Paul Guerrero. (1978). *¿El paradero final? El transporte público en Lima Metropolitana*, Lima: DESCO.
- Schuck, Peter, y Robert E. Litan. (1986). "Regulatory reform in the third world: The case of Peru". *Yale Journal on Regulation* 4(1): 5178.
- Sethuraman, S.V. (1976). "The Urban Informal Sector: Concept, Measurement and Policy." *International Labour Review* 114:6981 .
- Smith, Adam. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Strahan and Cadell, 2 vols.
- Tarazona-Sevillano, Gabriela. (1990). *Sendero Luminoso and the Threat of Narcoterrorism*. New York: Praeger.
- Tokman, Victor. (1987). "El Imperativo de Actuar: El sector informal Hoy." *Nueva Sociedad* 91: 93105.
- Turner, John. (1967). "Barriers and Channels for Housing Development in modernizing countries", *American Institute of Planners Journal*, 34:1678l.
- (1968). "Housing Priorities, Settlement Patterns, and Urban Development in Modernizing Countries." *American Institute of Planners Journal*, 34:35463.
- Urriola, Rafael. (1988). *Crítica a una visión neo liberal del sector informal*, Quito: CEPLAES, Centro de Planificación y Estudios Sociales.