

# Algunas reflexiones sobre el “Estado” y el sector informal

LAURENCE WITHEHEAD

## INTRODUCCIÓN: DISCURSOS IDEOLÓGICOS COMPARADOS

Dos libros recientes de científicos sociales peruanos (*Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, de José Matos Mar, Instituto de Estudios Peruanos, 1984; y *El otro sendero: la revolución informal*, de Hernando de Soto y Asociados, Instituto Libertad y Democracia, 1986) han reabierto antiguos debates sobre la naturaleza del Estado latinoamericano y su papel en el desarrollo económico. Con la restauración de gobiernos constitucionales en muchas partes de América Latina, y la casi simultánea erupción de una crisis de la deuda a nivel continental, se han sumado algunas nuevas preocupaciones a las ya existentes. ¿Está el aparato estatal organizado de manera que pueda responder adecuadamente (o por lo menos en alguna medida) a las demandas desde abajo que probablemente acompañen la redemocratización? ¿Es capaz de ir respondiendo a la crisis de la deuda (disminuyendo su impacto) o por el contrario, es más bien parte del problema en lugar de ser parte de su solución? De una u otra manera, y en varios niveles de detalle práctico y de sofisticación analítica, estas cuestiones están siendo debatidas a lo largo de América Latina.

En ninguna parte surgen de una manera más apremiante y urgente que en el Perú contemporáneo, de modo que no es sorprendente que estos dos escritores peruanos, Matos Mar y De Soto, hayan podido, entre ellos, tocar temas que resuenan no sólo en su propio país, sino también en las repúblicas vecinas. Hernando de Soto ha gozado de una difusión más amplia que Matos Mar, pero los dos volúmenes merecen ser considerados juntos, porque se dedican a problemas similares, aunque desde perspectivas ideológicas divergentes. De hecho, ambos pertenecen a la misma larga y respetada tradición peruana del ensayo ideológico sobre problemas socio-políticos contemporáneos. Si bien Matos Mar escribe más en el estilo analítico francés, y De Soto construye gran parte de su aparato de investigación empírica al estilo estadounidense, ambos usan sus credenciales y sus respectivas técnicas científico-sociales para debatir interpretaciones de la realidad peruana que claramente tienen orientaciones prescriptivas. Reflexionando hacia atrás a partir de las conclusiones prescriptivas hechas,

el lector puede deducir bastante correctamente cómo serán estructuradas las partes descriptivas de sus interpretaciones. Ambos usan un “discurso ideológico” en el cual a los actores sociales estratégicos o a las categorías sociales les serán asignadas una evaluación positiva (+) o una negativa (—), de acuerdo con los requerimientos del esquema prescriptivo total. Intento resumir y contrastar estos dos discursos ideológicos en la siguiente tabla:

#### DOS DISCURSOS IDEOLÓGICOS COMPARADOS

<i>Categoría</i>	<i>Evaluación</i>		<i>Observaciones</i>
El Estado peruano	MM	—	“Oligárquico”
	DS	—	“Mercantilista”
El sector informal	MM	+	“Economía popular contestataria”
	DS	+	Empresarios naturales
Clase dominante	MM	—	Desintegrándose, pero aún dominante
	DS	—	No es el problema real
Socialismo	MM	+	Una meta elusiva
	DS	—	La mayor amenaza
Movilización política	MM	+	Necesita transformar el Estado
	DS	—	Una amenaza para la libertad empresarial
Lealtades étnicas	MM	+	La base de la acción colectiva popular
	DS	—	Un factor subordinado, la clave es la racionalidad individual

NOTA: MM = Matos Mar; DS = De Soto.

Desde luego, la tabla es esquemática y sobresimplificada. Pero sirve para mostrar el grado de coincidencia entre los dos libros, y cómo ambos están contruidos sobre un esquema similar, comprometido con un pequeño nú-

mero de juicios políticos altamente discutibles. El hecho de que en algunos aspectos los dos libros adopten posiciones ideológicas opuestas es menos relevante que los rasgos que tienen en común. También vale la pena señalar la ausencia de referencia alguna, en *El otro sendero*, a la otra obra, que fue publicada con anterioridad. En una comunidad de intelectuales democráticos sería normal admitir, y en su caso explicar las diferencias intelectuales que existen entre prominentes autores que han cubierto el mismo asunto desde un punto de vista diferente. En un clima altamente ideológico, en cambio, el objetivo puede ser prevalecer sobre los adversarios políticos, más que participar de una empresa intelectual colectiva. En este caso, la estrategia será reclamar la mayor innovación para las propias posiciones y descalificar la crítica potencial sobre la base de que busca servir, simplemente, a algún desacreditado proyecto político rival.

En este artículo compararé y contrastaré los enfoques ofrecidos por estos dos intelectuales peruanos sobre el tema del "Estado" y sobre la historia de sus relaciones con el así llamado "sector informal". Estas dos secciones están destinadas a mostrar que *Desborde popular y crisis del Estado* contiene un número de ideas que con provecho pudieron haber sido tomadas en cuenta por el autor de *El otro sendero*. Un diálogo entre los dos puntos de vista habría sido más esclarecedor que un monólogo desde uno y otro lado. Añado mis propias reflexiones en algunas áreas donde pienso que ninguno de los dos trabajos es adecuado. Por lo general, trato de reducir la carga ideológica en las dos posiciones, buscando áreas comunes entre ellos y proyectando una luz escéptica sobre sus más coloreados y parcializados juicios de valor. Las ciencias sociales tienen menos certeza de lo que uno y otro autor parecen reconocer. La relación entre análisis y prescripción es más compleja y ambigua de lo que el discurso ideológico desea reconocer. Hay necesidad de colaboraciones más sutiles, y una mentalidad más abierta, en la reflexión e investigación de estas cuestiones; todo lo cual puede verse entorpecido por la precipitación en justificar particulares recetas políticas.

Puesto que el amplio atractivo de *El otro sendero* parece derivar más bien de su carga ideológica, y de su promesa de efectivas y espectaculares nuevas soluciones a los hasta ahora insolubles problemas peruanos, concluyo el artículo con una breve puntualización crítica de esta parte del mensaje de H. de Soto. Mi conclusión general es que debe reconocerse el lado positivo de su enfoque y construir sobre el entusiasmo que éste ha generado. Sin embargo, para lograr esto deben rescatarse los elementos constructivos del libro de aquellos elementos indefendibles o incoherentes del análisis, y de la proclividad temeraria a prometer demasiado sobre lo que puede lograrse implementando sus recomendaciones.

## EL ANÁLISIS DEL "ESTADO"

Las ciencias sociales latinoamericanas se apoyan fuertemente sobre un pequeño número de talismanes conceptuales, tales como "dependencia", "oligarquía", "populismo" etcétera, cada uno de los cuales está destinado a resumir un vasto orden de fenómenos sociales complejos, y proveer poderosas explicaciones capaces de operar con igual claridad y efectividad en un gran número de países diferentes y en períodos de tiempo bastante diversos. En los últimos años, el "sector informal" ha comenzado a surgir como otro contendiente en el panteón de categorías analíticas utilizadas en exceso. Tal vez el mayor mérito intelectual de *El otro sendero* sea el haber sometido esta noción al escrutinio empírico y a la *desagregación*, de modo que para una amplia audiencia esta categoría potencialmente abstracta ha adquirido vida, profundidad y realidad. Desde luego, vale la pena prestar atención a la literatura análoga de los años 60, en la cual la categoría operativa era "marginalidad" (algunos autores como Óscar Lewis alcanzaron una gran audiencia dándole contenido al entonces fascinante concepto). Pero hay dos defectos importantes en *El otro sendero* que empañan este logro. Muy dañina es la introducción de una monstruosa nueva categoría explicativa que uno sólo puede esperar que no eche raíces. Debo señalar también algunas de las dificultades que el concepto de "mercantilismo", origina. Otro defecto ligado al anterior es el tratamiento imprudente y manipulador de uno de los más antiguos de los talismanes conceptuales presentes en la caja de herramientas de los científicos sociales: el "Estado".

"Mercantilismo" y "Estado" tienen que aparecer en *El otro sendero* porque aportan el contexto para la teoría de H. de Soto sobre la informalidad. Así, tal como en el marxismo crudo, el proletariado inevitablemente se desarrolla hasta el punto en el cual quiebra las barreras del capitalismo, del mismo modo en De Soto los informales avanzan ola tras ola a través de la historia hasta que eventualmente pueden arrollar las limitaciones reguladoras que él llama "mercantilismo". De manera similar, el "Estado" tiene que hacer su aparición como la fuente de estas sofocantes limitaciones, como el principio organizador que las sostiene e impone sobre los espontáneos impulsos empresariales del pueblo. La noción del "sector informal" solamente puede ser definida en contraste con el sistema formal (legal, regulado), de ordenamientos económicos sancionados por el "Estado". En el discurso de H. de Soto, el "mercantilismo" y el "Estado" están ambos cargados con un intenso simbolismo negativo. Son fuerzas ensombrecedoras que deben ser denunciadas (para realzar la virtud moral atribuida a los informales) más que analizadas.

El tratamiento altamente ideológico de dos categorías esenciales para aportar el contexto de su examen de la informalidad, permite a De Soto pasar por alto otros elementos que deberían recibir atención. Por ejemplo,

la "clase dominante" u oligarquía es un elemento central en la interpretación que Matos Mar hace de la crisis del Estado peruano, y la división cultural "criollo vs. serrano" es utilizada como una clave para comprender la naturaleza de la informalidad en el Perú.<sup>1</sup> Pero tales elementos son distracciones inoportunas para De Soto, dado que suavizan la rigidez de su contraste entre la naturaleza opresiva del mercantilismo estatal y la fuerza liberadora del empresariado popular.

Cualquier debate serio sobre el Estado peruano debe de tener muy en cuenta también varias distinciones esenciales, como las que pueden hacerse entre autoridad municipal y autoridad central; entre elementos bien administrados y elementos disfuncionales en la burocracia pública y legal; entre los rasgos estructurales del Estado como un todo, las características de los regímenes particulares (p.e. dictaduras vs. democracias) y las políticas de determinados gobiernos. Un debate apropiado debería tomar en cuenta también el significado de las formalidades constitucionales particulares. El lector de *El otro sendero* debe hacer estas distinciones por sí mismo, porque De Soto mezcla indebidamente todo esto dentro de un actor ahistórico singular: el "Estado".

Un ejemplo basta para demostrar la importancia que tiene la distinción entre el gobierno central y la Municipalidad de Lima. Resumiendo la historia de los vendedores, ambulantes, De Soto menciona que en los años 30 el gobierno nacional manifestó su preocupación ante el hecho de que demasiados "ambulantes" estaban ganando el derecho implícito de vender bienes en la vía pública. Aquellos que pagaban la "sisa" o impuesto por vender en la calle naturalmente alegaban que esto los autorizaba para comerciar sin molestias. Así que en julio de 1936, el gobierno nacional decretó la suspensión de la sisa. Pero en septiembre del mismo año, la Municipalidad de Lima decidió continuar recaudando la "sisa" (a pesar de su ilegalidad) porque se había convertido en una fuente muy importante de rentas locales. En vez de hacer cumplir la ley, las autoridades centrales aparentemente consintieron esta irregularidad local, al principio tácitamente y luego, en noviembre de 1944, reconociendo formalmente lo que la Municipalidad ya estaban haciendo (De Soto pp. 84/5). Este ejemplo ilustra el punto más general; toda la investigación interesante de *El otro sendero* está referida a la vivienda informal, al comercio callejero y a los servicios de transporte en la ciudad de Lima; muchas de las supuestamente opresivas "regulaciones estatales" de la actividad económica son realmente regulaciones *municipales*, frecuentemente adoptadas contra los deseos del gobierno central, y frecuentemente autorizadas por autoridades políticas

<sup>1</sup> Matos Mar dice lo siguiente sobre el "circuito económico popular y contestatario" popularmente conocido como el sector informal: "opera un universo de empresas y actividades no registradas, que se mueven fuera de la legalidad o en sus fronteras frecuentemente adaptando al nuevo medio las estrategias, normas y costumbres inmemoriales de la sociedad andina..." (p. 58, cf. p. 99).

con posturas distintas a las de aquellos que están en el gobierno de poder nacional. De manera que el término "Estado", tal como es aplicado a la regulación económica de los informales en el Perú, muestra realmente un cuadro de controles excepcionalmente incoherente y desarticulado.

En la segunda mitad de *El otro sendero* se hace un intento de caracterización del sistema legal peruano y de sus relaciones con el aparato administrativo (lo que De Soto llama "la tradición redistributiva"). El "Gráfico n. 4", que traza los 207 pasos requeridos oficialmente para obtener el título de propiedad de un pedazo de terreno público, es uno de los más impresionantes y convincentes elementos de la argumentación. Es claro que tal estructura administrativa constituye una invitación abierta para las invasiones *de facto* de tierras públicas, a las que siguen los intentos por obtener el posterior reconocimiento legal. Dado que la legalización es tan lenta y costosa, los informales tienen que desarrollar un cuadro propio de normas extralegales en el ínterin. Conforme la crisis se ha profundizado, estas normas provisionales han devenido en semi-permanentes y en un sustituto de las normas legales que el Estado peruano ha fallado crónicamente en proporcionar. Hay un punto importante en esta argumentación, pero nuevamente el compromiso con una visión ideológica impide una interpretación equilibrada. La administración de formas extra-legales de justicia, sin sanción o control estatal, puede ser saludable y positiva en algunas comunidades, pero ¿cómo puede distinguirse la administración de justicia local, de las guerrillas, los narcotraficantes, o la mafia, donde ocurre que ellos tienen el control?

De Soto no tiene capacidad para hacer tal distinción mientras que Matos Mar, por lo menos, puede argumentar consistentemente que los migrantes andinos vienen de comunidades en las que la resolución "extra-legal" de los conflictos tiene una larga tradición y no tienen razón alguna para esperar que el oligárquico Estado peruano promueva a distancia transacciones y compromisos con los pobres legalmente obligantes. En cuanto a las ricas, bien relacionadas y extranjerizantes clases altas de la sociedad limeña, obviamente los procesos burocráticos trazados por De Soto no se aplican.<sup>2</sup> De hecho, es sólo desde 1968, momento en que perdieron su privilegiado acceso a los centros de toma de decisiones, que los ricos y las clases medias altas se preocuparon por la ausencia de un sistema eficiente de administración impersonal o legal para la nación en su conjunto. El atractivo del argumento de Hernando de Soto en lo que se refiere a estos sectores descansa en la sistematización de sus recientes y agudamente sentidas

<sup>2</sup> *El otro sendero* ofrece la siguiente ilustración de los años 20: "Los empresarios formales que tenían influencia política, recursos económicos suficientes o mejor posición social, negociaron la urbanización de los barrios residenciales para las clases alta y media con las autoridades encargadas de controlarlos [...] No importaba mayormente lo que la ley o el reglamento dijese, sino lo que resultaba del acuerdo entre los funcionarios y los empresarios formales" (pp. 37-38).

reivindicaciones contra el gobierno de Velasco, y no precisamente que se haya conseguido poner en claro las eternas desigualdades del Estado peruano.

Dicho eso, ni todas las ramas de la administración peruana son igualmente parálíticas, ni el funcionamiento del sistema legal formal es uniformemente desesperanzador. Seleccionar los absurdos más dramáticos puede servir para crear un efecto espectacular, pero puede ser una estrategia destructiva para aquellos que buscan lograr una reforma realista. (Curiosamente, De Soto se reclama a sí mismo como miembro de este último sector; las págs. 304/7 contienen recomendaciones relativamente inobjektivas para el mejoramiento que contrastan marcadamente con sus lamentos precedentes.) Es difícil explicar de manera absoluta, con base en los capítulos 5 al 7, cómo una ciudad moderna de cinco millones de habitantes puede funcionar. Sin embargo, los aviones aterrizan y despegan en el aeropuerto internacional sin colisionar y sin ser confiscados, la electricidad es distribuida a la mayor parte de las casas y un complejo sistema para facturar y cargar el servicio es administrado y puesto en vigor de alguna manera; las autoridades de salud pública, a pesar de todo, se las arreglan para evitar la mayor parte de las epidemias importantes. Por supuesto, ninguno de éstos es un argumento para complacerse, pero indica que la administración pública y el sistema legal formal del Perú de alguna forma se las agencian para proporcionar los servicios públicos socialmente necesarios. El "Estado peruano", si es así como debemos llamar aquel complejo conjunto de instituciones oficiales, no es solamente, y ni siquiera fundamentalmente, opresivo y parasitario, puesto que es aún capaz de distribuir considerables beneficios a la población de la capital; un análisis serio debe reconocer y edificar sobre sus virtudes, más que solamente denunciar sus evidentes deficiencias.

Otra distinción esencial se refiere a las diferencias entre Estado, régimen y gobierno. Consideren este pasaje de *El otro sendero*: "De hecho los poderes que la tradición y el sistema legal otorgan, *aunque sean democráticamente elegidos*, les dan autoridad absoluta sobre todas las actividades económicas y sociales, y hacen ilusorio pensar que pueda existir algún derecho de propiedad o transacción que no pueda ser arbitrariamente vulnerado por el Estado" (p. 289, cursivas mías). Esto sigue a una lista de los teóricos poderes de regulación económica del Estado peruano, lo que evidencia que la principal preocupación de H. de Soto aquí es la actual falta de seguridad sentida por el capital privado. Pero aun en este frente, relativamente limitado, la cita es sin duda una gruesa exageración; implica que no hay diferencia alguna entre los medios constitucionales de defensa propia disponibles para los banqueros peruanos —cuando un presidente democráticamente elegido decreta su intervención en 1987— y las indudablemente más precarias defensas disponibles para los propietarios de los diarios cuando su propiedad fue embargada por el general Velasco

en 1974.<sup>3</sup> De hecho, son los 7 años del gobierno de Velasco, más que los 153 años de existencia del Perú como Estado independiente, o aún los más recientes 12 años del régimen militar en su conjunto, los que proveen la mayor parte de las referencias para *El otro sendero*. Pero al abstenerse de criticar a un gobierno específico (cuyos motivos y conducta tendrían por lo tanto que ser explicados y situados en un contexto histórico), De Soto intenta atribuir al Estado peruano en su conjunto vastos defectos trans-históricos (y desde luego, a todos los así llamados Estados "mercantilistas" en la historia universal).

Si consideramos lo que *El otro sendero* nos dice sobre la conducta de algunos otros gobiernos peruanos, se hace claro cuán imprecisa es la generalización recién citada. Por ejemplo, en el asunto de la vivienda informal en Lima, sabemos que después de 1948, el general Odria asumió un punto de vista indulgente con las ocupaciones informales de tierras públicas (no privadas), siempre que los nuevos asentamientos se manifestaran aparentemente leales hacia su régimen dictatorial, y que no requirieran un gran desembolso público. Los beneficiarios de las políticas de Odria incluyeron a los propietarios de tierras en el centro de Lima, que pudieron trasladar a los habitantes de los tugurios a los nuevos asentamientos periféricos, liberando sus terrenos para el desarrollo comercial, y a los terratenientes tradicionales cuya posición privilegiada se hubiese visto amenazada en ausencia de la "válvula de seguridad" que fue la acelerada migración rural-urbana. Odria mismo tendía a des-radicalizar a los nuevos pobladores urbanos, separándolos del APRA y los partidos de izquierda, y convirtiéndolos en una clientela personalista (De Soto, 42/3). Lo que esto ilustra es que un gobierno comprometido con el avasallamiento de la democracia y respaldado por las clases propietarias adoptó medios extra-legales destinados a servir a sus intereses políticos de corto plazo. En el largo plazo, sin embargo, esta estrategia, derivada de la característica renuencia de los peruanos acaudalados a vivir dentro de limitaciones democráticas, creó precedentes que volverían a acecharlos veinte años después. En lugar de atribuir todo esto a las eternas e impersonales tradiciones del Estado peruano, *El otro sendero* hubiese hecho mejor considerando (como Matos Mar lo hace brevemente) los diferentes grados de culpabilidad atribuibles a los sucesivos gobiernos y a los alternativos regímenes. Es posible que la mayor parte de la informalidad que él describe pueda rastrearse hasta las acciones de los sucesivos gobiernos militares, que buscaron compensar su ilegitimidad mediante la condonación de las ilegalidades de las clases inferiores.

<sup>3</sup> En el extremo opuesto, debe enfatizarse que ninguna democracia concede seguridad absoluta al capital privado. Los japoneses americanos que fueron internados en la segunda guerra mundial no recibieron compensación legal hasta 45 años después. Aun los suizos han tenido que modificar sus leyes sobre el secreto bancario en formas que reducen los privilegios formales de su rica clientela.

Este punto es particularmente importante para cualquier autor seriamente interesado en promover reformas. Si todas las formas de gobierno están igualmente empantanadas en las tradiciones heredadas del Estado mercantilista, entonces no hay lugar para reformas progresivas. Pero si algunos gobiernos hacen las cosas peor y otros las hacen mejor, entonces una estrategia reformista tiene algún material con el cual trabajar. *El otro sendero* opera dentro de un cuadro apocalíptico que es inconsistente con las relativamente modestas recomendaciones finales (descentralizar, pagar mejor a los jueces, etcétera). De hecho, enterradas en los detalles del texto de H. de Soto hay admisiones ocasionales que muestran cuánta diferencia puede hacer para los informales el tipo de régimen (y hasta el tipo de constitución) bajo el cual viven. “De hecho, aunque sólo ha sido una cesión parcial y limitada, la delegación de poderes sobre la vivienda popular a los gobiernos municipales en 1980 ha permitido, por ejemplo, que en la provincia de Lima el reconocimiento y la titulación de vivienda sea ahora un proceso *cinco veces más rápido* de lo que era cuando estaba en manos del gobierno central” (De Soto, 303/4, cursivas mías).

#### LA HISTORIA DEL SECTOR INFORMAL

Matos Mar proporciona al menos, aunque sea esquemáticamente, una interpretación históricamente fundamentada del desarrollo de lo que él llama el movimiento popular en el Perú del siglo veinte. *El otro sendero* da mucho más detalles, pero el sentido de la historia es mucho más débil. En su lugar, se nos ofrece una serie de narraciones cronológicas dispuestas dentro de un cuadro de “oleadas de avance” aparentemente inexorables mediante las cuales los informales progresan hacia su victoria final: la destrucción del Estado mercantilista. Para sostener esta endeble estructura de interpretación, De Soto busca más allá del Perú, identificando similares procesos inexorables en el siglo xviii europeo. Son estas referencias a la historia económica universal las que dan a su estudio una pátina de universalidad que podría explicar su popularidad en otras partes de la América hispana. Basta una cita para dar el sabor de la interpretación. Luego de resumir el debate sobre las regulaciones económicas en la Inglaterra de los Tudor, De Soto escribe: “Lo que sí ocurrió es que el Estado, al igual que en el Perú de hoy, se fue rindiendo frente al avance informal. En Inglaterra, donde hubo una transición más o menos pacífica de una economía mercantilista hacia una economía de mercado, las nuevas leyes terminaron paulatinamente por autorizar a la industria rural y suburbana [...] En Inglaterra, el Estado tuvo que rendirse ante la evidencia de que el nuevo desarrollo industrial surgía sobre todo donde no había gremios ni restricciones legales ‘mercantilistas’” (De Soto, 268).

En realidad, por supuesto, los únicos que practicaron invasiones de

tierras durante la revolución industrial en Gran Bretaña fueron los más poderosos sectores de la aristocracia terrateniente (que invadieron tierras comunales separadas para la caza de zorras, confiscaron la propiedad de católicos irlandeses y desalojaron a parceleros escoceses). Más allá del caso de algunos pedazos aislados de colina y bosque, no hubo vivienda informal, solamente propiedades poseídas privadamente en las cuales la renta se cobraba puntillosamente. Antes del advenimiento de la bicicleta, el único medio "informal" de transporte disponible para el grueso de la población británica fue caminar a pie, y entonces debían tener mucho cuidado para no violar propiedades ajenas. Los vendedores ambulantes y mercachifles eran estrechamente vigilados por los magistrados locales, la policía y la administración de la Ley de Pobres. Cualquiera que infringiera estas regulaciones "formales" estrictamente vigentes podía razonablemente esperar un pasaje libre a Australia. En síntesis, virtualmente no había "informalidad" en el siglo XVIII inglés, al menos de la del tipo analizada en *El otro sendero*.

Hubo algo llamado "mercantilismo", aunque tiene poca relación con el término tal como lo usa De Soto. Veamos la siguiente interpretación (prototípica) ofrecida por el historiador económico Barry Supple: "Es valioso recordar que las principales características del mercado que distinguían la posición Británica de la de otros países europeos fueron en gran medida una función de la acción estatal.

"A lo mejor la más notable indicación de esto es el poderoso papel que tuvo el Estado en la creación y defensa del Imperio, en la ampliación de una red internacional de comercio cuyo centro eran Gran Bretaña y en la regulación de las relaciones comerciales e imperiales para beneficiar la economía doméstica y a los hombres de negocios ingleses. Éste fue, de hecho, un 'mercantilismo' de tipo diferente: leyes de navegación que procuraron monopolizar el comercio imperial para los intereses de los negocios británicos e imperiales; que obligaban a las exportaciones coloniales a venir primero a Gran Bretaña y a las importaciones coloniales a pasar a través de ella; y que estipulaban el uso de naves británicas o coloniales. También significó guerras que fueron peleadas exitosamente con el fin de extender las colonias y el comercio colonial británicos. Si alrededor de 1760 Gran Bretaña era claramente el centro del área comercial más grande del mundo, si su comercio y navegación gozaron de un dominio mundial, si sus comerciantes y manufacturas tenían acceso privilegiado a grandes mercados en Asia y en América, si fue el principal almacén para Europa, y si, como parece probable, esos desarrollos fueron componentes críticos de su 'prontitud' para industrializarse, entonces el Estado sí jugó un importante, aunque indirecto, papel en la pionera revolución industrial." Con mayor generalidad, Supple anota que "si bien otras naciones importaron la revolución industrial inglesa con vigor y entusiasmo, no adoptaron en su conjunto la política oficial —o mejor dicho, la falta de política

(directa)— que estaba asociada con los episodios pioneros de la industrialización. Desde luego, en el contexto de la historia moderna mundial, una política económica de *laissez-faire* parece menos una ortodoxia que una breve aberración de una norma para la detallada intervención gubernamental en los asuntos económicos”.<sup>4</sup>

Una lectura mesurada de la historia europea no confirma la teoría de H. de Soto sobre el inexorable avance de los empresarios informales en contra del Estado “mercantilista”. Hay otros ejemplos contemporáneos de economías capitalistas en las que un amplio sector de la fuerza laboral es forzado a operar en los intersticios o fuera de los límites de la economía formal, pero no se ajustan cabalmente con el molde ideológico de la interpretación de H. de Soto. Sudáfrica<sup>5</sup> viene a la mente como el caso donde el sector informal parece más cerca de sublevarse contra la exclusión estatal, aunque las perspectivas de victoria difícilmente están aseguradas en uno y otro país. Una lectura cuidadosa del material de su propio caso despierta dudas acerca de si el modelo tiene mucho sentido siquiera para el Perú contemporáneo. Si los “informales” limeños fueran un grupo social unificado, eventualmente podrían levantarse contra la dominación política e introducir políticas alternativas adaptadas a sus intereses. Pero *El otro sendero* confirma la ampliamente aceptada noción de que cada ola de informales lucha por concesiones marginales desde arriba, que luego se esfuerza en defender frente a los retos de abajo. Aquellos que llevan a cabo una invasión de tierras, por ejemplo, deben luego organizarse ellos mismos para impedir la llegada de nuevos grupos de gente sin tierra, esperanzados en construir en el mismo territorio. Tiene un significado más que anecdótico el hecho de que el primer líder de los “ambulantes” que llamó a la policía municipal para proteger su segura posición en la Plaza Dos de Mayo fue él mismo desalojado acci-

<sup>4</sup> Barry Supple, “The State and the Industrial Revolution”, en Carlos Cipolla (ed.), *The Fontana Economic History of Europe: The Industrial Revolution* (Coillns, Londres, 1973), pp. 314-316 y p. 302. Mis inserciones entre paréntesis.

<sup>5</sup> El sistema ferroviario estatal y el servicio de autobuses regulado por el gobierno en Sudáfrica ayudan a perpetuar la segregación racial. Por ejemplo, a los negros no les está permitido viajar en muchos de los servicios de autobuses en los suburbios blancos. Ha resultado sin embargo virtualmente imposible para el régimen del *apartheid* vigilar los taxis privados. En consecuencia, los 120 000 operadores negros de taxis han creado, a nivel nacional, la SABTA (Asociación Sudafricana de Taxis Negros), que ha abierto maneras de escapar a las regulaciones del transporte permitiendo a los pasajeros viajar económicamente en pequeños autobuses de 15 asientos. La industria del taxi transporta alrededor de dos billones de pasajeros al año —cuatro o cinco veces el número considerado por el sistema ferroviario estatal y 20 veces el número transportado por las compañías de autobuses de propiedad de blancos, fuertemente subsidiadas por el Estado. Los miembros de la SABTA contribuyen a un fondo central que ahora puede adquirir préstamos de los bancos para comprar nuevos vehículos. La SABTA ha resultado ser más eficaz que las agencias blancas de crédito que rastrean a los deudores negros y los persuaden de pagar sus deudas.

dentalmente, adquiriendo el apodo de "Guillotín" (p. 75. Véase también p. 138, sobre las "guerras generacionales" en el transporte informal). Lo que esto indica es que para el Estado peruano (esto es, para cualquier autoridad pública en Lima, presente o futura) la cuestión no es si ponerse del lado de los formales o de los informales, sino cómo equilibrar entre sí las demandas conflictivas de grupos rivales de informales. Cuando el problema del orden público es visto desde esta perspectiva, la difícil situación del Estado peruano resulta más comprensible. La denuncia ideológica de su carácter "mercantilista" difícilmente penetra el verdadero problema, o el dilema real a ser afrontado.

Como señalé anteriormente, *El otro sendero* es mejor como una descripción del sistema actual de acciones a través de las cuales los informales de Lima tratan de satisfacer sus necesidades económicas, que como una interpretación histórica. Desafortunadamente, De Soto omite usar o construir sobre ellas, las perspectivas que respecto a este aspecto del problema aporta Matos Mar (p.e. en pp. 30/40, pp. 57/64). La razón más probable para esta omisión es que la perspectiva de Matos Mar está aparejada a un conjunto bastante vago de prescripciones socialistas cuya orientación De Soto anhela desechar, comprensiblemente (p.e. en la p. 66, Matos Mar es marcadamente indulgente con Sendero Luminoso, al que parece considerar casi como la más alta forma de informalidad política). Por lo tanto, concluyo este artículo con una breve discusión de las recetas alternativas ofrecidas por *El otro sendero*, que quizás ayuden a esclarecer las razones para la popularidad del libro en cuestión.

#### EL ATRACTIVO (Y LOS PELIGROS) DEL SENDERO ILUMINADO DE H. DE SOTO

En la conclusión de este artículo sostendré que el éxito de *El otro sendero* no deriva de sus méritos analíticos o científicos, sino de su carga ideológica. En particular, se ofrece un mensaje de esperanza a una sociedad que ha perdido la fe en las varias rutas hacia la salvación. Se ofrece al golpeado sector privado peruano una estrategia para capturar el respaldo popular y poder revertir los avances de las fuerzas de la izquierda. Ofrece respeto y aprobación a los pequeños empresarios del sector informal, que siempre han tenido que luchar contra la discriminación, la marginación y el estar sumergidos en la pobreza. Identifica una debilidad crucial en el pensamiento estatista tradicional de gran parte de la izquierda ortodoxa, y explota tal flaqueza al máximo. El Instituto Libertad y Democracia está tan seguro de su diagnóstico y de sus recomendaciones, que ha hecho las más específicas (y en mi opinión temerarias) promesas sobre el monto del crecimiento económico que el Perú puede lograr dentro de un período de diez años como resultado directo de la adopción de sus políticas. Parte del atractivo de *El otro Sendero* es el de una boyante campaña electoral.

El peligro más evidente es el de prometer en exceso y en consecuencia invitar a la decepción y a la desilusión subsiguientes. Velasco, Belaúnde y Alan García cometieron todos este error, pero De Soto no parece disuadido por aquellas experiencias. Tiene la excusa de que el predicamento peruano es tan desalentador que sería muy difícil reunir sustento y entusiasmo sin ofrecer una casi irreal cura milagrosa. El progreso y la reforma verdaderos requerirían la comprensión y cooperación entre una variedad de fuerzas políticas y sociales que actualmente están enfrentadas una contra la otra en una lucha por la dominación. *El otro sendero* ofrece a la centro-derecha la perspectiva de mejorar sus oportunidades en tal contienda. Pero su tono histriónico e ideológico sugiere que la mira es todavía dominar y excluir del poder a los rivales, antes que buscar una síntesis reformista.

Sin embargo, como lo he sostenido al inicio de este artículo, hay un conflicto entre los aspectos arrogantes del análisis de H. de Soto, y los aspectos relativamente realistas y hasta progresistas de sus recomendaciones finales.

Una respuesta democrática al desafío planteado por su libro sería desagregar sus contenidos. Así, cuando él ve mérito y creatividad en el sector informal, debería haber campo para la convergencia. Ésta es, después de todo, una crítica implícita no sólo a la regulación estatal, sino también a las clases tradicionales peruanas que han omitido reconocer tal mérito, o responder a esas energías creativas. Si el sector informal es más colectivista y andino de lo que De Soto reconoce, entonces sus lealtades políticas serán bastante diferentes de lo que él supone, y la simple eliminación de las regulaciones estatales no satisfará todas sus demandas. Pero una respuesta democrática a sus retos implicaría poner a prueba en la práctica estas visiones rivales, sobre el terreno de los esfuerzos por satisfacer las sentidas necesidades de los propios informales. De manera similar, sus propuestas para reformar el aparato estatal y el sistema legal quizá son muy esquemáticas y parcializadas, pero ofrecen una base seria para el debate. Una respuesta democrática debería por eso intentar obligarlo a precisar, a identificar más claramente cuáles reformas son las más urgentes y cómo deberían de ser distribuidos los beneficios. Cuanto más específicas sean las políticas de reforma estatal de H. de Soto, más incómodos estarán sus seguidores de la derecha tradicional.

Algunas de ellas posiblemente deban implicar impuestos adicionales (por ejemplo, para financiar un sistema legal efectivo e imparcial). ¡Imagínense que el sistema legal fuese realmente extendido imparcial y firmemente a los sectores conservadores de la sociedad peruana!

Para concluir, permítanme citar el párrafo de *El otro sendero* que ofrece la mejor base para una convergencia reformista y democrática. (Es también el párrafo que más me sorprendió, después de su amplia condenación de lo que él llama el Estado "mercantilista".) "El Estado debería poder dedicar más recursos a realizar aquellas cosas que los par-

ticulares no pueden hacer o no hacen bien. Por ejemplo, la conservación de recursos naturales y bienes públicos, la protección del patrimonio nacional, la seguridad personal, el control de los monopolios y prácticas restrictivas, el tránsito y la educación donde los privados no se abasten. Pero, de manera muy especial, es responsabilidad del Estado la redistribución de recursos hacia los pobres y desventurados” (p. 306). La mejor estrategia para sus rivales en la izquierda democrática sería dejar de lado las provocaciones analíticas, y tomarle a De Soto la palabra en cuanto a estas recomendaciones reformistas.