

**SECTOR INFORMAL,
ECONOMÍA POPULAR Y MERCADOS ABIERTOS***

**Hernando de Soto, Manuel Mora y Araujo,
Manfred Max-Neef, Cristián Larroulet
y Víctor Tokman**

Hernando de Soto:

Supongo que si alguna contribución he hecho en los últimos cinco o diez años, ella puede atribuirse, en parte, al Instituto Libertad y Democracia, que presido en el Perú.

Hemos intentado ver el problema de los informales desde un ángulo distinto; no creemos, de ninguna manera, que es el único; que todas las verdades provengan de allí. Tampoco pensamos que constituye un exclusivo instrumento de análisis, pero sí, que es importante haberlo enfocado desde la perspectiva de las instituciones legales.

Hemos propuesto la siguiente definición:

“Sector Informal es aquel que funciona al margen de la ley, es decir, es aquel sector que con fines lícitos, para distinguirlo de los criminales, utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines”.

* Panel realizado en el Centro de Estudios Públicos, el 20 de noviembre de 1987. La presente versión ha sido editada por el CEP.

Del momento que uno define la informalidad de este modo, apela a otra cuantificación; no identificábamos lo informal con la microempresa, sino con lo ilegal. Esto significa evaluar el grado de ilegalidad, porque sólo en algunos casos es total. En efecto, casi siempre se cumple con uno u otro requisito, lo cual permite a la persona que ejerce su profesión ilegalmente trabajar con mayor o menor tranquilidad frente a las autoridades.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye el caso de los omnibuses de Lima... Nadie había dicho que eran informales. Supusimos que eran formales, porque todos tienen patente. Pero nos llamó la atención la forma de organizarse, con características muy especiales, pues la policía requisaba sus vehículos y los choferes se enfrentaban con ella. Esta situación indicaba que algo les faltaba frente a la autoridad, ya que eran continuamente molestados y controlados, incluso constantemente vituperados por la prensa. Nos dimos cuenta de que para obtener rutas, lo más apreciado por un microbusero, las invadían; se organizaban por centenares, pintaban sus vehículos con cierto color, y un día x, después de haber distribuido ciertas bolsas en las comisarías, tomaban una ruta.

Ante esta situación la interrogante era: ¿Por qué hacen esto si tienen placas?... En ese instante descubrimos que había distintos niveles de ilegalidad; tenían placas; y los choferes tenían brevets, pero nos dimos cuenta, después de buscar bajo la enorme ruma de reglamentos del tránsito, que está prohibido en el Perú, desde hace 30 años, dar servicio público por los sectores privados. Eran ilegales porque la actividad empresarial desarrollada, su organización de pobres, estaba prohibida.

Desde entonces comenzamos a hablar de un sector del cual nunca antes se había hablado: *El sector informal*.

Lo interesante del caso es que cuando apareció publicado el libro *El Otro Sendero*, 17 de noviembre de 1986 en el Perú, los microbuseros del Perú, que estaban asociados a una organización algo informal llamada Federación de Choferes del Perú, a las cuatro semanas, presentaron a un periódico una lista con trescientas mil firmas, en la que expresaban que *El Otro Sendero* era su libro porque se sentían interpretados positivamente en su enfrentamiento de pequeños empresarios o informales frente a la ley.

Por otra parte, también comenzamos a indagar qué pasaba respecto de los Pueblos Jóvenes, denominación que damos a los barrios marginales. Concluimos que Pueblo Joven era la vivienda que resultaba de cierto tipo de invasión, y de que había varias formas de invadir. Una de ellas era simulando que se pertenecía a una cooperativa y, posteriormente, a través del uso de ciertos subterfugios, se lograba que INCOP, organismo que protege a las cooperativas en el Perú, les brindara la protección requerida.

Otra forma era a través de la Reforma Agraria. También era invasión, pero un acuerdo con las autoridades permitía al invasor protegerse de la ley.

Las estadísticas empezaron a cambiar: las personas que utilizaban subterfugios para eludir la ley sobre la propiedad inmobiliaria en el Perú bordeaban el 50% en nuestras ciudades.

Investigando la ilegalidad entre los ambulantes descubrimos que no eran sólo eso, sino que constituían el sector de mayores constructores de mercados en el Perú. Sin embargo, al buscar uno constituido por ambulantes, ninguno estaba inscrito en los registros públicos. Un equipo de tres jóvenes, durante un año, recorrió la ciudad cuadra por cuadra y concluyó que había 331 mercados, de los cuales 274 eran ilegales.

Lo investigado no es todo lo que hay que saber sobre los informales; pero es, indudablemente, relevante verificar una realidad y que haya, como consecuencia, surgido la gran interrogante: ¿Por qué han tenido que hacer los informales las cosas ilegalmente; cuáles son los costos que significa esta situación para la economía y cómo se puede solucionar el problema?

En primer lugar, creemos, hemos detectado el porqué. La respuesta que surge es: El costo de la ley es muy alto para los pobres...

Para comprobarlo, decidimos instalar un pequeño taller; instalamos dos máquinas de coser en un taller simulado. Con la colaboración de un abogado administrativo y 4 asistentes nos dimos cuenta de que trabajando 6 horas diarias nos tomó ¡289 días! registrar legalmente las dos máquinas.

Posteriormente lo hemos experimentado en otras áreas: con barcos la demora ha sido 287 días; con viviendas, 6 años y 11 meses.

¿Por qué sucede esto? Porque el pobre en el Perú no puede vivir en las áreas urbanas; es demasiado costoso. Lo ideal, si es que quiere vivir en la ciudad, es hallar un lugar en los terrenos eriazos del Estado, que son abundantes; porque si algo sobra en el Perú es la arena.

Ahora, cuál es el costo de adjudicar uno de ellos a un pobre o a un grupo de pobres. Al respecto, debo señalar que se producen situaciones como la de que un dirigente, trabajando 8 horas al día, en representación de 100 familias, tiene que realizar 207 trámites, lo que significa ¡6 años y 11 meses! para que el Estado le adjudique el terreno para levantar allí sus viviendas.

Puedo contarles que yo no tuve que hacer eso cuando regresé de Europa y compré mi casa en el Perú; sólo dos o tres días bastaron, e incluso, me molesté por la demora. Es evidente, entonces, que la ley afecta de manera diferente a los pobres que a los estratos medios y altos. Nos dimos cuenta de que los costos de transacción son muy altos para la gente humilde o los pequeños empresarios del Perú.

Si el Estado no garantiza la propiedad, si no facilita las transacciones, si el Estado no ayuda a resolver disputas; si el Estado no trata de compensar las externalidades negativas que producen las transacciones entre los privados o los particulares; si el Estado no crea una buena legislación contractual, sencillamente el mercado no funciona tan bien. Concluimos que los pobres tienen grandes costos de transacción y muchos de ellos son obstáculos que no tienen sentido... Los 207 pasos burocráticos para vivienda que descubrimos nosotros se pueden reducir a 7. La ley, aquella que quiere salvaguardar los intereses de todo el mundo, no está siendo aplicada. Mejor es que se lleve a la práctica una parte de ella, a que no se aplique casi nada y, sobre todo, que obstaculice a los que son menos ricos.

La gran pregunta que nos hicimos después de haber medido todo esto es cómo podemos remodelar el aparato institucional para que sirva a los pobres. Una vía es investigar cuál es el origen del problema. La historia del Perú está repleta de ejemplos de personas que han querido simplificar la administración pública. Al leer los viejos recortes de diarios peruanos, desde los años 40 ha venido siempre alguien que se ha definido como liberal, por ejemplo, y ha querido retirar las trabas y las ha retirado, pero ellas han vuelto a crecer de nuevo, y todos esos experimentos a la larga son fallidos. Ante esto, entonces, nos dijimos, es importante saber la causa porque de ello depende lo que pase en el futuro.

Cuando comenzamos a contabilizar las normas, nos dimos cuenta de que en el Perú se oficializaban 27.400 normas al año, 111 normas cada día hábil. Lo más importante era que el 99% de estas normas eran decididas por el poder Ejecutivo, sin ningún control del poder Legislativo, el cual es responsable de poco menos del 1% del total de las normas que se dictan al año. Es decir que nuestro Presidente, si bien es elegido en un acto electoral constitucional real, en el fondo es elegido dictador, porque no tenemos forma alguna de controlar las normas que él emite. En todos los países desarrollados de occidente que hemos ido observando, la democracia no termina con la elección de los representantes del pueblo, sino que sigue, a través de dos mecanismos básicos, uno que nosotros llamamos la producción democrática del derecho, que en inglés se dice *rulemaking*, es decir, que hay procedimientos para crear normas. Siempre la norma tiene, en primer lugar, forma de proyecto, y existen mecanismos de consulta, de participación y una prensa auténticamente libre que puede criticarlos. Además, existe identificación con el gobierno, porque la gente siente que no solamente ha elegido al representante sino que tiene que ver con el gobierno y también hay responsabilidad, lo que los norteamericanos llaman

accountability. Esto significa que el derecho, que nosotros creíamos que era una de las cosas más notables que teníamos los peruanos, que siempre hemos alcanzado presidencias de organizaciones internacionales de jurisprudencia, era quizás lo más subdesarrollado que teníamos.

Resulta casi inexplicable cómo ha sido posible que en un país como el nuestro los líderes políticos no se hayan dado cuenta, a medida que comenzaban las grandes migraciones del campo a la ciudad, sobre todo después de la segunda guerra mundial, que la mayor parte del país había comenzado a trabajar al margen del orden legal. Si bien sabemos que todas estas trabas, a veces, benefician a los pocos que saben manejarlas, es un hecho que los políticos buscan satisfacer a sus electores. Nuestra tesis es que faltan los mecanismos para que, cuando las ciudades, cuando los países, comiencen a ser urbanizados, la mayoría pueda comunicarse con quienes gobiernan.

Cuando la mayor parte de los peruanos vivía en el sector rural, la explicación era muy fácil: en nuestro país existe una economía dual, aquellos a quienes nos gusta lo moderno, trabajamos en las ciudades; de los otros que están en los Andes no hay que preocuparse. Ahora, todos esos pobres han viajado a la ciudad, están haciendo lo mismo que nosotros, pero ilegalmente, y no hemos logrado recibir el mensaje porque nos faltan los mecanismos institucionales. No hay vehículos para que la información de los pobres llegue a los gobernantes, y ése es, sobre todo, el aspecto que nos ha interesado estudiar en el Instituto Libertad y Democracia.

Intervención de Manuel Mora y Araujo*:

En Argentina hemos realizado una investigación sistemática bastante exhaustiva acerca del tema de la economía informal.

Nuestro estudio de la informalidad en Argentina nos ha permitido un reconocimiento más completo de la situación, que caracteriza rasgos de una mayor complejidad que la que teníamos presente antes. Para exponerlo muy sucintamente y poner los acentos, principalmente en las diferencias

* Licenciado en Sociología, FLACSO, 1962. Realizó estudios de postgrado en FLACSO 1963 y estudios de postgrado en la Ecole Pratique des Hautes Etudes, Universidad de París (1964). Ha sido Profesor Visitante de la Universidad Hebrea de Jerusalén (1962). Es profesor de Sociología Política, Universidad de Belgrano. Investigador del Instituto Torcuato di Tella y socio del Estudio SOCMERC de Mora y Araujo, Noguera y Asociados. Esta empresa se dedica a la investigación de mercado, investigación política y de opinión pública y consultoría. Es autor de un estudio reciente sobre la economía informal argentina.

que hemos encontrado en el fenómeno en Argentina, tal como está descrito por Hernando en *El Otro Sendero* y en los estudios que ellos realizaron en el Perú, yo diría que la nota distintiva es que la informalidad en Argentina está mucho menos centrada en el problema de la pobreza; está mucho más difundida a lo largo de la estructura social, independientemente del fenómeno de la pobreza.

Las investigaciones hechas en Argentina por organismos estatales actuales estiman que la magnitud de la marginalidad, entendida como pobreza, en nuestro país, es del orden de aproximadamente un 15% de toda la población. Pero la economía informal, tal como nosotros la hemos estimado, a través de encuestas por muestreo y que la definimos en términos puramente ocupacionales, esto es, de personas cuya posición laboral está en el sector informal, sobrepasa el 50% de la población activa.

Muchos de los pobres son informales, pero muchísimas personas que no son pobres son informales también. La informalidad, en lo que podemos llamar el “modelo peruano”, se refiere a sociedades donde todavía el fenómeno de la pobreza y de la marginalidad es muy importante. Me parece que básicamente está reflejando aquella parte de la sociedad que quiere incorporarse al mercado y no puede. Que quiere dejar la marginalidad e integrarse más plenamente a los aspectos económicos y sociales de la vida de la colectividad y encuentra dificultades.

En lo que podemos llamar el “modelo argentino”, la informalidad se refiere a gente que quiere salir del mercado; no a la que quiere entrar y no puede. La gente que está y no sabe qué hacer para dejar de estar allí. Y esto que había sido, en general, percibido como un fenómeno de significación menor, encontramos que tiene una trascendencia muy profunda y muy central en el funcionamiento de la sociedad. Porque no es ya el fenómeno de algunos pobres, de algunos vendedores ambulantes o de algunas personas de clase media o profesionales.

Los psicoanalistas, tradicionalmente, se resisten a darles recibo a sus pacientes. Cuando esto es solicitado, el profesional hace una interpretación sobre la significación del recibo, pero no lo da. En nuestros estudios llegamos a ver que esto no es un problema referido a cuatro o cinco profesiones y actividades de menor significación. Muchísimos profesionales, contadores, médicos, técnicos, muchísimos vendedores, no solamente personas que venden medias en la calle, sino que aquellas que venden productos de mayor sofisticación y de mayor importancia comercial, caen en la informalidad.

Una proporción importante, del orden del 10 a 15%, por ejemplo, de los ascensores que están instalados en los edificios de Buenos Aires han sido montados informalmente. Nadie puede decir dónde se fabricó ese ascensor, pues no tiene placa ni registro, y solamente el encargado del edificio conoce a quien puede prestar el *service* para mantenerlo. Esto se produce de una manera muy informal. En galpones, en talleres, en los distintos lugares del país, se hacen las diferentes partes y después hay una red de distribución informal que lleva las chapas pintadas, que lleva los motores, que lleva los pisos de goma, y eso se ensambla en otro lugar y se distribuye informalmente. En fin, es realmente un fenómeno muy relevante que está hoy en día comprendiendo, como digo, a más de la mitad de la población en todos sus niveles: educación, diferentes estratos socioeconómicos y riqueza personal en el país.

En resumen, este fenómeno, reconocido de esta manera, tiene implicaciones importantes, y nosotros hemos tratado en nuestro estudio y posteriormente también en nuestras reflexiones personales de analizarlas. Yo voy a mencionar aquí algunos puntos, muy sucintamente, para no extenderme más allá del plazo que nos han concedido.

La primera y más obvia, y pido disculpas si reitero algunos conceptos ya expresados por Hernando de Soto hace un momento, creo que está reflejando algo que podemos llamar una crisis del Estado, entendido éste como el conjunto de instituciones que organizan la parte colectiva, la parte pública de una sociedad moderna. Esto está reflejando una profunda crisis en la posibilidad de gobernar efectivamente a la sociedad a través de instituciones legítimas. Y creo que esto tiene, por supuesto, muchas consecuencias, tal vez lo más importante es que hay una interacción entre este fenómeno de la informalidad y las dificultades de gobernar a la sociedad que esto refleja, y la legitimidad de las instituciones.

En nuestro país he sabido que uno de los grandes problemas endémicos que tiene la sociedad argentina es la dificultad que tiene de consolidar una legitimidad de las instituciones de gobierno. Y esto ha generado un ciclo que ya lleva medio siglo de continuos golpes de Estado, y ha producido una inestabilidad política muy profunda. Creemos que hay una fuerte interacción entre el fenómeno de la informalidad y éste, de la inestabilidad política. Esto crea también condiciones de una tremenda anomia. Nadie, prácticamente nadie, realmente sabe cuáles son las normas que van a ser cumplidas, que deben ser cumplidas y cuáles son las que no se van a cumplir. Permanentemente hay un doble mensaje y un doble standard en cuanto a la normatividad que regula las acciones de las personas en la vida cotidiana.

Una segunda implicación es que la situación está reflejando también una crisis de lo que yo llamaría el modelo corporativo de las estructuras intermedias de la sociedad, que es el modelo que ha tenido vigencia casi plena, y yo diría paradigmática, en la sociedad argentina en el último medio siglo. Este modelo es por el cual el Estado está así, con sus instituciones. La gente se divide en más o menos la rica, que dispone de algunos medios, y la que no cuenta con medios. Gente más pobre, y éstos más pobres cuentan solamente con las estructuras intermedias corporativas, con los sindicatos o equivalentes para que su situación se vea protegida o sus intereses sean tenidos en cuenta en el área del Estado. Este modelo, creo, da origen a una profunda crisis: estas personas que salen del sector formal y van a la informalidad. En efecto, probablemente, en el sector formal eran asalariados; seguramente estaban en un sindicato y formaban parte de un funcionamiento corporativo, que algún resultado tenía para ellos, pero salen de la formalidad, entre otras cosas, porque esto ha dejado de resultarles beneficioso, productivo desde el punto de vista de sus intereses personales, y cuando llegan a la informalidad no quieren ningún vínculo con esos sindicatos o con esas corporaciones profesionales, y de hecho, entonces, encontramos que hay un enorme espacio intermedio en la sociedad que no está organizado. Hoy día, incluso, yo diría que no sabemos cómo va a terminar estructurándose, pero en ningún caso bajo estas formas corporativas que han tenido vigencia en el último medio siglo.

Hay un tercer aspecto que me parece también muy importante y que creo es, quizás, uno de los puntos centrales en la argumentación del trabajo de Hernando de Soto: el que tiene relación con lo institucional de la vida productiva de una sociedad dentro de lo cual los costos de transacción son tan importantes. Yo creo que ésta es una contribución teórica que algunos historiadores como Douglas North y algunos economistas y científicos sociales como Mc Luhan han contribuido a poner algo en boga en los últimos tiempos.

He aquí una instancia en que estos conceptos se aplican muy claramente. El papel de la definición de los derechos y de la protección de los derechos es muy importante en la generación de riqueza y de la prosperidad de una colectividad, y yo creo que todo este fenómeno de la informalidad nos está mostrando bajo una nueva luz la importancia de la definición y la protección de los derechos, a la vez que cómo la gente busca ámbitos y los crea cuando sus derechos, sienten ellos, no están debidamente definidos o suficientemente protegidos. Y acá, por supuesto, comienza el rol del Estado, al menos como una contribución a la definición y la protección de los derechos de las personas.

Y voy a mencionar, por último, otro aspecto que a mí me parece también importante y que hemos detectado en nuestra investigación de la informalidad en Argentina. Es el que podríamos llamar más subjetivo, el de las ideas; cómo todo esto se refleja en la mente de la gente. A mí me parece muy impresionante haber constatado hasta qué punto las relaciones económicas, que podemos llamar “capitalistas”, están en las mentes de la gente muchas veces bajo un velo de conceptos que o confunden estas relaciones económicas o les dan connotaciones variadas, a menudo contradictorias, o, inclusive, digamos así, las insertan en una visión del mundo, que parecería anticapitalista, y, sin embargo, los individuos sienten que esto que podemos llamar las relaciones económicas capitalistas constituyen un objetivo que están buscando en su comportamiento y que están tratando de que se consolide, como digo, independientemente de otros aspectos y sus visiones del mundo.

Esto en Argentina tiene, en particular, consecuencias políticas muy importantes. La mayor parte de la dirigencia política argentina, creo, no entiende muy bien qué está pasando en su sociedad en las últimas décadas. Y estoy hablando de la dirigencia política de todos los colores y, por cierto, de la dirigencia de los partidos peronistas o radicales, que son partidos marcadamente centristas en Argentina, con cierta evocación de colocarse en la centroizquierda del espectro político. Pero también la dirigencia de los partidos de derecha y de centroderecha no han entendido mucho este fenómeno de millones de personas de clase media, algunos muy bajos y algunos altos en términos de estratos socioeconómicos, que ven el mundo en términos no convencionales, que lo ven en términos que no corresponden a los modelos que manejan los analistas, los intelectuales y los mismos políticos.

Qué está buscando este tipo de relaciones económicas, dónde puede cada uno producir, trabajar, transar, intercambiar, tratando de hacerlo bajo reglas establecidas, conocidas, y con derechos bien definidos y protegidos. Esto ha hecho que los partidos políticos argentinos no interpreten los sentimientos y las expectativas de amplias capas de la población. De allí las grandes sorpresas electorales, porque la gente vota buscando algo distinto de lo que los políticos le están ofreciendo a través de sus propuestas partidarias y, por lo tanto, las consecuencias de las acciones de gobierno, de los actos de los opositores, tienen siempre una serie de repercusiones muy inesperadas, lo que me parece a mí que en gran medida explica muchos de los muy singulares aspectos de la política argentina en los últimos años.

Intervención de Manfred Max-Neef *:

Yo diría que uno de los signos de nuestro tiempo es el crecimiento notable de los llamados sectores informales en todos los países del mundo, incluidas las naciones capitalistas más ricas como Estados Unidos e incluso los países del socialismo real. Nosotros preferimos no hablar del sector informal, porque el sector informal implica ya una cierta manía economista de tomar en cuenta sólo aquello que puede ser medido. Y al sector informal se lo identifica con el que realiza algún tipo de actividad económica que, aun con todos los problemas metodológicos que presenta, se pretende que puede ser medido. La cosa va más allá y nosotros hablamos del mundo invisible, de los sectores invisibles. Porque estos sectores hay que entenderlos no sólo en cuanto a su actividad económica, sino que a la manera como acaban integrando lo económico con lo no económico, es decir, con lo social, lo cultural, lo familiar, etc.

Un punto que, a mi juicio, es importante destacar es que este mundo invisible no es generador de empleo, es creador de trabajo. Yo quiero hacer aquí una diferencia radical entre lo que es empleo y lo que es trabajo. También la tradición económica tiende a entender hoy en día, empleo como sinónimo de trabajo. Trabajo es más que empleo; hay un mundo de mayor diversidad donde surge lo que nosotros llamamos oficios de la supervivencia, lo que evidentemente también ha destacado en su libro y en sus trabajos Hernando de Soto, en los que se despliega una creatividad verdaderamente sorprendente.

Si nosotros entendemos que el sector informal es generador de trabajo en un sentido más antiguo que el empleo, no olvidemos que éste es un invento bastante nuevo en el mundo. El empleo existe desde aproximadamente trescientos años. Antes lo que existía era el trabajo libre y, recuerden ustedes, que a fines de los siglos XVII y XVIII muchos de los más grandes levantamientos sociales surgieron porque la gente no quería ser empleada y perder su libertad de trabajo; en consecuencia, el empleo surge más que nada con la revolución industrial.

Lo que pasa es que habíamos perdido la memoria histórica en el sentido de que otras cosas se pueden hacer aparte del empleo. Y estos sectores tienen algo que enseñar. Yo creo que ahí hay un elemento muy positivo que puede ser rescatable para resolver la crisis, incluso, del sector formal.

* Economista chileno, Director del Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR). Premio Nobel Alternativo de Economía en 1983. Autor de *La Economía Descalza* y coautor de *Desarrollo a Escala Humana: Una Opción para el Futuro*.

El segundo aspecto que yo quisiera destacar es que si este mundo invisible ha crecido y sigue haciéndolo en todos los países del mundo, es decir, en todas las circunstancias que puedan darse, tenemos, necesariamente, que concluir que las razones para que se produzca el fenómeno son muchísimas. Para que así suceda hay una gran heterogeneidad del porqué de los orígenes. De manera que el aspecto institucional o el aspecto legal puede ser uno en ciertas partes, pero no es necesariamente generalizable; porque si en Perú hay 274 trámites para hacer una determinada cosa, y eso mismo en Estados Unidos significa siete trámites, resulta que en Estados Unidos también crecen los sectores informales. Hay, entonces, otras motivaciones adicionales detrás de esto; hay un abanico de gran complejidad que es necesario entender.

El tercer aspecto que quiero destacar es que nosotros encontramos también que existen otras razones por las cuales crecen estos sectores, y es porque son muy funcionales para grandes empresas del sector formal. No es el pobre el que trabaja ilegalmente, sino que el rico trabaja ilegalmente a través del pobre, y esto es clave. Incluso en Perú hay un ejemplo que no lo conozco acabadamente, pero, obviamente, Hernando lo sabe, de la fábrica Bata. Era la fábrica Bata más grande que había en América Latina. El gerente fue ascendido y premiado porque informalizó gran parte de la producción de la fábrica, con lo cual aumentó las utilidades de la empresa de una manera espectacular, o sea, demostró ser un notable empresario capitalista utilizando al sector informal.

También ocurre en Barcelona, donde gran parte de la industria textil está informalizada, está sumergida. Las maquinarias que estaban antes en las fábricas están ahora distribuidas en montones de talleres subterráneos, lo que es muy útil para el sector formal.

No sé hasta qué punto, resolviendo las situaciones institucionales, el propio sector formal va a dejar de estimular el crecimiento del informal. Puedo dar un ejemplo de Chile: una situación que se puede hasta calcular así a ojo de buen cubero. Imagínense ustedes una fábrica que produzca un chocolatín, por ejemplo un Super 8; son aproximadamente unas 20.000 personas que diariamente venden una caja del producto en el Metro, en las luces rojas, etc., o sea, es una fábrica que tiene un ejército descomunal de vendedores, al cual no le paga un centavo, ni leyes sociales ni seguridad, y le implica a esa fábrica probablemente un ingreso no tributado, porque estas cosas se pueden vender —una cajita puede pasar sin boleta— y producir un medio millón de dólares mensuales, fácilmente.

Ante situaciones de este tipo, evidentemente, uno se pregunta por qué hay sectores comerciales que alegan que los informales les están qui-

tando el negocio. Le están quitando el negocio al que está vendiendo directamente, pero no a la fábrica. A la fábrica le interesa ese ejército descomunal de vendedores que están a su servicio gratuitamente.

Existe también un elemento de informalidad inevitable, el del individuo que realmente está en la miseria. Pero hay otra informalidad que también crece, que es voluntaria, que de alguna manera genera un comportamiento contrahegemónico a las racionalidades económicas dominantes. Se detecta en muchos sectores que, de alguna manera, tienen más capacidad de autorreproducirse a través del tiempo, porque funcionan básicamente no con una racionalidad económica competitiva sino con una racionalidad económica solidaria, donde hay interesantísimos mecanismos de apoyo mutuo, de protección recíproca, en que, aparte de vender, se cuidan los niños en las familias, se organizan juegos en la población, construyen su vivienda, es decir, el trabajo constituye un eje que atraviesa toda la vida de esos grupos. Y no es simplemente un empleo al que uno va en un momento para después regresar a su casa. Se ha producido un proceso integral. Esta es una conclusión que considero necesaria por lo objetivo que es el fenómeno.

Lo último que quiero expresar es que existe otro aspecto que estimula el surgimiento de estos sectores informales, por lo menos de la categoría de los inevitables, de los involuntarios: es el sistema bancario y financiero.

La gran discusión que ha provocado evidente división, y que ha destruido en este momento en muchos aspectos a la sociedad peruana, es la referida a si la banca debe estar en manos del Estado o en manos privadas. A mi juicio es una opción absolutamente irrelevante. En lugar de preguntarse quién debiera tener la propiedad de la banca, correspondería preguntarse si la banca, como está concebida en este momento, sigue teniendo sentido. Yo creo que eso es lo que hay que discutir en este momento. La banca está constituida como institución antidesarrollo, fomentadora exclusivamente, o principalmente, de especulación financiera, a la cual los sectores informales jamás pueden acceder. En cambio, hay organizaciones bancarias en otras partes del mundo que han funcionado de manera que las condiciones bancarias se adaptan al potencial de los proyectos que los pobres pueden generar, y no que los pobres tengan que adaptarse a las exigencias del mercado financiero que pone la banca. Eso significa excluir de plano al 80% de nuestra población. Ergo, ese sistema bancario, sea propietario quien lo fuere, no sirve para desarrollar, y seguirá fomentando también otro elemento que favorecerá el crecimiento de estos sectores informales, inevitablemente.

Intervención de Cristián Larroulet*:

Quisiera ofrecer una apretada síntesis de lo que creemos sobre esta materia de la informalidad, y del esfuerzo que por pasar de la informalidad a la formalidad se ha hecho en Chile en los últimos años. Sin lugar a dudas, la lectura y la posición de Hernando de Soto nos deben recordar un sinnúmero de elementos, sean de políticas económicas como de derecho económico y derecho comercial, que se han aplicado durante muchos años en Chile, especialmente a partir de la crisis de 1930, que gradualmente han ido formando lo que De Soto denomina la sociedad mercantilista, vale decir, una sociedad que se preocupa más de la distribución de la riqueza que de la creación de riqueza. He seleccionado algunos ejemplos que tendemos a olvidar pero que son muy impactantes. Por ejemplo, en 1973 había 3.000 precios fijados en Chile; obviamente no se fijaban en función del interés del informal, sino más bien se establecían en función del interés del formal, y de aquel que tenía más capacidad de presión. En consecuencia, aquí tenemos una acción reguladora estatal que no tiene justificación, una economía en donde se dan condiciones de competencia que perjudican y atacan, especialmente, la posibilidad de desarrollo del sector informal.

Un segundo ejemplo es que en 1973 había 3.000 productos con prohibición de importar, o con depósitos previos de 10.000%; obviamente que también el acceso a importar esos productos o las posibilidades de obtener una franquicia determinada no estaba en el campo del sector informal, sino más bien en el del sector formal. Muchos de nosotros vemos en las calles del centro de Santiago la venta de productos de origen taiwanés o de otra procedencia obviamente comercializados por el sector informal. Ese sector empresarial no podría estar haciendo ese negocio si no fuera por la apertura al comercio que Chile presenta.

Otro ejemplo del mismo tipo, en el caso del sector industrial, es que existía en el pasado en Chile lo que se denominaba el Consejo Nacional de Comercio Exterior, que autorizaba las exportaciones y las importaciones. Había en ese consejo representantes de la actividad privada formal, y, en general, no se trataba de evitar que hubiera competencia y, en consecuencia, consagra lo que Hernando de Soto denomina la sociedad mercantilista.

Quiero exponer otro caso; voy a citar el texto que establece una franquicia tributaria para la industria: “se rebaja la tasa de impuesto de la categoría en proporción al aumento del volumen físico inicial de las actua-

* Ingeniero Comercial, Universidad Católica; M.A. en Economía, Universidad de Chicago; Profesor del Instituto de Economía, Universidad Católica; Jefe de Gabinete del Ministro de Hacienda.

les industrias manufactureras con actividades ininterrumpidas durante los últimos cinco años”. Obviamente, el propósito aquí no es promover el desarrollo del sector informal. Ejemplos como éstos hay muchos. En el caso de los taxis había una cuota de taxis por comuna, y había que solicitar autorización para aumentarla a la Subsecretaría de Transportes. En el caso de los buses nadie podía trasladarse de un recorrido a otro sin la expresa autorización de la Subsecretaría de Transportes.

En el caso del sector agrícola había el monopolio de la importación de los principales productos por parte de una empresa estatal. El monopolio para la importación de los fertilizantes estaba centrada en un banco, el Banco del Estado, etc.

En el caso del sector vivienda en general, si las políticas oficiales tienden a fomentar la vivienda para los sectores de menores ingresos a través de la tasa de interés, generalmente el mecanismo es fomentar viviendas de tamaño mayor y, en consecuencia, se limita el acceso a la propiedad de la vivienda al sector informal.

En esta breve reseña, quisiera enfatizar un punto que, a mi juicio, tiene mucha relevancia en la formación de una sociedad mercantilista en los países latinoamericanos, donde se incentivó, a través de una política global de desarrollo, la migración. Hernando de Soto menciona el problema de la migración como una de las principales razones que llevan a la creación de este sector informal que se agrupa alrededor de las ciudades. Sin lugar a dudas, el fomentar una estrategia de desarrollo de sustitución artificial de importaciones, que castiga a la agricultura a través, por ejemplo, de una protección negativa, acelerará ese proceso de migración hacia las ciudades, y, además, al permitir con altas barreras arancelarias la existencia de una industria que solamente se concentra en el mercado doméstico, se están fomentando empresas de grandes tamaños y no posibilitando la creación de empresas pequeñas. Por tanto, de nuevo se hipotecan las posibilidades de desarrollo del sector informal y el paso del sector informal al sector formal.

Por ejemplo, en el año 1967 la protección efectiva en el caso del trigo era negativa en 35%; en el caso de las papas era de un 42%; ambos cultivos bastante simples y que permiten al pequeño agricultor desarrollarlos sin mayores problemas. No sucedía lo mismo con otras áreas, como la de los motores eléctricos, que tenía una protección efectiva positiva de 525%, u otra que es bastante anecdótica: la armaduría de tocadiscos, que tenía una protección efectiva de 1.011%. Quiero aquí resaltar que hay un fenómeno que agrava esta situación de pobreza en los sectores informales,

que es el no seguir una estrategia de desarrollo que aproveche las ventajas comparativas de los países y se oriente fundamentalmente hacia los mercados externos.

A partir de 1973, se ha seguido una política que ha tratado de aumentar las posibilidades de desarrollo de lo que denominamos el sector informal y su traslado al sector formal. Ejemplos: libertad de precios, salvo donde existen monopolios; eliminación de cuotas y prohibiciones de importación; existencia de un arancel uniforme, derogación de la gran mayoría de las normas que exigían autorizaciones previas para instalar o ampliar una industria.

Quiero destacar también la descentralización de los servicios estatales. Por ejemplo, la posibilidad de acceder a un carnet de identidad en poco tiempo, que constituye uno de los elementos claves para tener la posibilidad de estar presente en el sector formal. La simplificación del mecanismo tributario es un ejemplo en el que quiero detenerme para dar algunos detalles. Hasta el año 1970, en general, no había un sistema tributario construido para formalizar a los más pequeños empresarios o al sector informal. En el año 1974 se creó un sistema especial para este sector, cuyas características han sido fundamentalmente las siguientes: se ha rebajado la carga tributaria para este sector. En moneda del año 1986, si el año 73 había que tributar a partir de una renta anual de 263.000 pesos, hoy día hay que tributar desde una renta anual de 687.000 pesos. Vale decir, se permitió, a través de una elevación de la barrera, que un gran número de personas que se dedicaban a actividades industriales de pequeña monta, comerciantes, agricultores y otros, tuvieran un gran incentivo para trasladarse al sector formal. La otra manera como se atacó este problema fue obviando las complicaciones excesivas. Por ejemplo, se limitó la exigencia de llevar contabilidad a las empresas más grandes, y en ese sentido hoy los comerciantes de ferias libres cancelan un monto fijo una vez al año: una unidad tributaria mensual. Los comerciantes estacionados, media unidad tributaria mensual; los ambulantes no tributan; los suplementeros, el 0,5% del precio de venta de diarios o revistas, pero para que no afecte fuertemente la normalización de ese sector, se retiene por parte del productor o del dueño de los medios. Lo mismo sucede en el caso de los pequeños mineros, a quienes se les retiene por parte del comprador del mineral. Se ha implementado un sistema tributario que pretende facilitar el acceso de la formalidad.

Otro punto muy importante que no puede dejar de mencionarse es que se ha tratado de solucionar el problema de la propiedad. En su exposi-

ción, Hernando de Soto puso mucho énfasis en este punto. Chile tiene, por ejemplo, en el caso del sector rural un gran problema de minifundio. La cantidad de minifundistas sin título de dominio al año 1973 era enorme, porque en general la preocupación en los gobiernos anteriores había sido más bien el de la reforma agraria y no el acceso a la propiedad de los minifundios. Hoy, aproximadamente 200.000 títulos de dominio han sido entregados en el sector rural a los pequeños agricultores.

Otro ejemplo muy importante que toca Hernando de Soto en su libro, es el caso del sector vivienda. En general, todos los gobiernos intentan construir políticas de vivienda que apuntan no al sector informal, sino al sector superior. Son viviendas que por sus características tienen un precio más alto y, en consecuencia, la capacidad del Estado de actuar o de colaborar en este sector es muy limitada. Por eso es que, reconociendo y estudiando la situación, se ha implementado en los últimos años, especialmente a partir del año 1983, un programa denominado “casetas sanitarias”, que consiste en entregar la propiedad de un sitio de 100m² con conexión de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica a una persona de bajos ingresos. La experiencia al respecto es fantástica. Hay fotografías que muestran poblaciones donde se ha entregado la propiedad y se ha puesto esta caseta sanitaria, y poblaciones vecinas, donde no ha habido una normalización de la propiedad. En las primeras se han ampliado las casas; la gente ha tenido el interés de invertir. Son las mismas fotos que muestra Hernando de Soto en su libro, gracias a este programa de las casetas sanitarias.

En el caso del transporte, también se han flexibilizado enormemente las regulaciones. Por ejemplo, en el año 1974 había 16.500 taxis en Santiago, hoy día hay aproximadamente 25.000, y eso es producto de la facilidad para acceder a estas actividades. Yo no quiero con esto decir que este problema está absolutamente resuelto, pero creo que el país está caminando por el otro sendero.

Creo que el gran problema que tenemos hoy día para poder avanzar en regularizar el sector informal y permitir mayores posibilidades de desarrollo a estos empresarios pobres, es que cambiemos esa parte de la legislación hacia una *ex post*, vale decir, que la persona pueda presentar el conjunto de antecedentes que tiene y que sea, por ejemplo, el propio municipio el que autorice inmediatamente el inicio de las actividades y posteriormente tramite las autorizaciones correspondientes en otros niveles, entregando, mientras se cumplan todos los trámites, una patente provisoria a esta actividad.

Intervención de Víctor Tokman*:

Me parece que el libro de Hernando de Soto tiene méritos muy grandes. Yo voy a tomar sólo tres de ellos que, creo, son relevantes.

El primero, es rescatar lo social, yo creo que el énfasis de *El Otro Sendero* está en la pobreza, pero no en la pobreza por la pobreza, sino en la pobreza informal. En los pobres que trabajan, y que, por lo tanto, cuando se habla de políticas de pobreza o de atacar la pobreza, hay que mirarlo productivamente y no sólo asistencialmente.

El segundo mérito es la denuncia; es la denuncia, yo diría, político-administrativa del costo de la tramitación, de la burocracia, de la corrupción, o, en otras palabras, de cómo lo procesal mal ejecutado en manos de burócratas venales produce los resultados que son éticamente inaceptables, económicamente ineficientes e incluso tergiversan el propio sentido del derecho.

El tercer punto que a mí me parece meritorio es la idea de que el derecho vigente en muchos de nuestros países ha sido superado por la realidad, y que, por lo tanto, es inadecuado y anacrónico con el desarrollo de los países; es lo que otro célebre peruano hace tres años llamó en un libro, también de mucho éxito, *El Desborde Popular y la Crisis del Estado*, porque en el fondo el desborde del derecho neutraliza la capacidad de gobernar. Obviamente podría seguir con los méritos, pero quisiera referirme ahora a tres puntos en forma crítica.

El primero es que tengo la impresión de que al adoptar la definición del sector informal como ilegal, se exageran la importancia del problema y la importancia del sector. Empecemos por la definición. Qué es esto del sector informal. Hace quince años en la OIT y en PREALC, en particular, lanzamos este término a nivel internacional cuando fuimos a buscar a los pobres desocupados y nos encontramos que los pobres no pueden darse el lujo de estar desocupados. Y empezamos a buscar en qué trabajan, y vimos que la gente pobre se mete en cualquier cosa, produce, vende, se las ingenia para sobrevivir, y, en el fondo, ésa es la situación que nos llevó a tratar de caracterizar en qué trabajan los pobres.

A nivel macroeconómico, vimos que los países de América Latina crecieron mucho antes de la crisis, generaron empleo productivo muy rápidamente y, sin embargo, el número de empleos bien remunerados fue insu-

* Economista argentino, Director del Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Autor de numerosas publicaciones sobre problemas de empleo y de desarrollo económico en América Latina.

ficiente para absorber una fuerza de trabajo que crece muy rápidamente. El excedente de la población, por lo tanto, por necesidad, y por urgencia de sobrevivencia, tiene que inventarse su propia ocupación. El porqué se genera menos de lo que necesitamos tiene que ver con el aspecto internacional; tiene que ver con la inadecuación de la tecnología, con la concentración de la riqueza, en fin, tiene que ver con la forma de desarrollo de estos países latinoamericanos que ocupan un cierto lugar en el mundo.

Con esta definición y muchas variantes operacionales se hicieron centenares de estudios en Asia, en África, y, por cierto, en América Latina. Los análisis muestran casi con uniformidad que la fuerza de trabajo, así definido el sector, representa más o menos entre el 30 y 40% de la fuerza de trabajo no agrícola, y es responsable por el 20% del producto. En el caso de Perú, un estudio con una metodología diferente a la que usa Hernando de Soto muestra que el sector informal así definido ocupa el 20% de la fuerza de trabajo del país y es responsable del 7% del producto. Evidentemente, las diferencias con las magnitudes que se están manejando son enormes, y la pregunta es ¿por qué?, y la respuesta a esta pregunta surge básicamente de que *El Otro Sendero* utiliza una definición del sector informal diferente a la que lo caracteriza como aquel que opera ilegalmente. La ilegalidad es, entonces, sinónimo de informalidad. Esta definición, además de sobreestimar las cifras, yo creo que confunde; confunde porque a pesar de que el libro es muy explícito y cuidadoso en no involucrar a todos los ilícitos juntos, en la práctica es imposible separar lo ilícito del narcotráfico, lo ilícito del contrabando, lo ilícito, como decía Mora y Araujo, de las empresas modernas que no pagan impuestos, o que no respetan las leyes laborales, o que evaden la seguridad social de lo legítimo, aunque quizás ilícito, es que aquellos pobres trabajan para sobrevivir. Ahí tenemos un problema que hace que el corte que estamos adoptando sea muy difícil de implementar, e, incluso, inadecuado para llegar a una conclusión en términos del análisis.

Yo creo que la otra limitación que presenta este abordaje del problema es que, erróneamente, induce a pensar que la violación de la ley es una actitud deliberada de los informales. Como decía recién Mora y Araujo, se están tratando de salir del mercado, cuando en realidad, lo que todos sabemos, y el libro es muy decidor en eso, es que la ilegalidad es el resultado de una operación económica que no permite cumplir ni implementar la ley, aunque hubiera decisión por parte de los afectados y del gobierno de ejecutarla. O sea, que acá yo tengo la impresión de que con este abordaje, exageramos en alguna medida el problema y confundimos, porque estamos mezclando, tal vez a esta gente que permea a lo largo de toda la economía y

lo cual no nos da un criterio para aproximarnos a los problemas que nos interesan, que son los de la pobreza.

Mi segundo punto se refiere a la propuesta de De Soto de adecuar el derecho a la realidad y desmontar las trabas burocráticas, esperando que con ello el potencial empresariado informal, al no encontrar estas barreras que lo oprimen, se desarrolle a sí mismo, y beneficie a la comunidad y al país en su conjunto. Yo coincido con esta propuesta a nivel general, pero creo que dejada a ese nivel, se torna parcial e insuficiente. Ello es el resultado, a mi juicio, de que la concepción de sector informal va por un solo ángulo, que es la cuestión de la ilegalidad, cuando lo importante es que el sustrato económico determina los ingresos de los pobres, y no tanto el grado de cumplimiento de la ley. Adecuar la ley a lo informal no resuelve los otros problemas que se relacionan con el acceso al crédito, al capital, a la capacitación, a la tecnología, a los mercados, a la organización. La exclusión no es sólo legal, sino fundamentalmente económica, y por ello la reforma del derecho es un componente necesario, pero también requiere del apoyo productivo, así como del asistencial, para enfrentar verdaderamente los problemas de pobreza. Legalizar la pobreza no produce mayores ingresos para los pobres. Hay que afectar también las condicionantes económicas. Las propuestas, por ende, no son simples; son mucho más complejas y, por lo tanto, mucho más confusas, pero el riesgo de identificar sólo una puede generar expectativas infundadas, no sólo en la población, en el gobierno, sino fundamentalmente en aquellos que se supone van a ser los beneficiados.

Por último, y termino con mi tercer punto, *El Otro Sendero* nos presenta una propuesta global que resulta difícil de traducir a nivel de situaciones concretas de actividades informales, sobre las cuales hay que tomar decisiones todos los días. Qué hacer por ejemplo —como nos decía el Jefe de Gabinete del Ministro de Hacienda de Chile— concretamente con el transporte, con los taxis, con los vendedores ambulantes, que por cierto abarcan la mitad del libro, en un cuidadoso y profundo y muy ilustrativo análisis, ¿cuál es la propuesta que tenemos, en concreto, para ellos?, ¿es correcto inferir del planteamiento que se hace a nivel global que se proponen eliminar los reglamentos y la regulación a estos sectores, o que los espacios informales ganados en Lima deben trasladarse a Santiago, o a otras ciudades capitales de América Latina? ¿Queremos, por ejemplo, que los taxis en Santiago ya no tengan medidor de taxímetros, que no estén sometidos a inspecciones obligatorias, a seguros, a horarios, que haya que negociar la tarifa cada vez que uno sube al taxi, que no se sabe si llega a la esquina y choca, porque no ha pasado ninguna inspección; que se maten los

transeúntes, porque se están peleando por levantar los pasajeros, que haya contaminación ambiental, que haya congestión del tránsito?... Es evidente que el tema éste se relaciona mucho con el servicio público. No estamos discutiendo ya la participación del Estado en la actividad económica, sino la concepción decimonónica de regular algunos servicios que el Estado debe proveer al público en general. El público tiene derechos, y el Estado tiene la obligación de garantizar que los servicios públicos sean eficientes y respondan también al bien común, aunque esto nos guste o no nos guste. Y los ambulantes, parece que se sugeriría a partir del libro, y de nuevo yo estoy tratando de forzar el argumento, porque creo que es una buena oportunidad de que Hernando clarifique a sus seguidores y a sus detractores, hacia dónde está apuntando, que está cuestionando la política que se sigue, por ejemplo, en Santiago, por las municipalidades de reprimir a los ambulantes, y que entonces el modelo implícito que se está proponiendo es la desregulación de los vendedores ambulantes que invadan Ahumada, como lo hicieron con Girón de la Unión; que la gente no pueda transitar por el centro, que se generen problemas por los cuales la ciudad se hace invivible, excepto para los ambulantes y su pequeña clientela. Hay también la obligación de proteger el bien común; la ciudad es de todos, y la autoridad municipal no puede delegar esa función y no puede convertir esto en una jungla. Obviamente, ni la persecución ni la desregulación de los informales es la solución, porque los problemas son mucho más profundos: si se los persigue, reaparecen porque la necesidad es más fuerte; si se los deja libres se perjudica al público, porque éste no puede salir a las calles y, obviamente, la solución viene por generar oportunidades de empleo que sean más atractivas. Pero esto es una cosa que parece cada vez más lejana, y mientras tanto hay que hacer algo, y ese algo evidentemente tiene que conciliar los intereses de aquellos que necesitan trabajar para sobrevivir, que son los ambulantes, y del público en general, que también tiene derecho de transitar por una ciudad que sea vivible. Esto puede significar que en algunos campos el Estado o la autoridad tenga que intervenir más, como por ejemplo, la fiscalización impositiva. Puede significar que el Estado se retire, eliminando los reglamentos. Sin embargo, a este nivel de abstracción resulta difícil, si no imposible, decidir y, evidentemente, hay ahí una necesidad de bajar del mensaje global, de adecuar el derecho a la realidad, a la situación concreta.

Por ello creemos, y aquí termino, que *El Otro Sendero* nos da un mensaje muy interesante, en el que todos podemos encontrar algún grado de consenso; pero, a nuestro juicio, lo sobredramatiza al sobreestimar el problema, lo simplifica al seleccionar un solo instrumento y, por lo tanto,

lo hace parcial y nos deja esta incógnita de cómo traducirlo en términos operativos ante situaciones concretas, que son las preocupaciones de cada día. Quizás en este debate y en oportunidades futuras tengamos la posibilidad de que el autor pueda clarificarnos, y así evitar nuestras confusiones; pero a la vez creo que prestaríamos el servicio de no generar seguidores que están en otras capillas.

Comentario final de Hernando de Soto:

Una de las objeciones de Víctor Tokman es que la definición legal es exagerada, que su importancia ha sido excesiva en el libro, que la preocupación de la OIT más bien ha sido la de ver en qué trabajan los pobres, por qué el empleo es insuficiente. Pues nosotros a eso le hemos dado una respuesta: el costo del derecho es alto para los pobres, pero también es alto para las personas que tienen empresas. Nuestros ejemplos en el libro indican que en lo que se refiere a las empresas establecidas en provincias en el Perú, en aquellas que tienen más de 150 empleados, el 85% de sus gerentes están en Lima, y no en las empresas porque les es mucho más importante estar al lado del poder que legisla y reglamenta para asegurarse de ser favorecidos, que estar en sus fábricas. Se trata de crear una institucionalidad legal que permita que haya más empresarios, vengan éstos de donde vengan. En Perú, tanto pobres como ricos son perjudicados; los únicos que son favorecidos son los que logran estar cerca del poder.

En lo que se refiere a las cifras, las nuestras son distintas porque no medimos las empresas que tienen de tantos empleados a tantos otros o tantas máquinas. Obtuvimos la cuantificación por vías distintas, midiendo lo ilegal. Como es obvio, la ilegalidad es una cosa difícil de medir, pero este hecho no quiere decir que no se pueda hacer. Nosotros hemos podido distinguir lo ilícito, el narcotráfico, de lo lícito, porque más o menos se conoce el movimiento aproximado del narcotráfico en ciertas áreas, y porque para las cifras hemos excluido las áreas donde se produce y donde se blanquea el negocio del narcotráfico. Pero no solamente eso, sino que hemos cruzado las cifras macroeconómicas que tienen que ver con la velocidad de la moneda, y que nos da un 60% de la población peruana como informal, con otras cifras que sí se pueden medir directamente, y no por vías monetarias como es, por ejemplo, el valor de la vivienda. Se han hecho con el Ministerio de la Vivienda categorizaciones de vivienda amplias. Se ha recorrido todo Lima con estas categorizaciones de viviendas y se ha podido medir que el valor de esa vivienda es 8.400 millones de dólares.

Cuando ha medido el gobierno para darnos respuesta, ha llegado a la misma cifra, de tal forma que sabemos que por ahí no estamos equivocados.

Hemos medido también el sector de los omnibuses, el valor de ellos, el valor de sus talleres, de sus repuestos; hemos podido medir la cantidad de electricidad que se consume y que entra en las cuentas nacionales como no cobrada o desperdiciada; hemos calculado cuánto pueden ser las fugas, y cuánto puede ser el robo, y del robo, cuánto es para el consumo de la familia, y cuánto es para la producción; hemos visto lo mismo con el agua y con el desagüe. Así, nuestras cifras están cruzadas, y están tan bien cruzadas que en la Universidad de Cornell han dicho que lo que se ha hecho actualmente en Perú es la mejor medición de algo intangible que han visto fuera de los Estados Unidos. Por lo tanto, estamos midiendo cosas distintas, pero no creo que por eso nuestras cifras estén exageradas, sencillamente estamos midiendo cosas distintas.

En lo que se refiere a la violación de la ley, no creo que estamos —si es que he interpretado bien a Víctor Tokman— tratando de decir que la violación de la ley, es necesariamente una cosa buena. Lo que hemos hecho es un estudio que se refiere a la ley que han creado los propios informales, es decir, la normatividad extralegal. No los hemos retratado como si fueran un grupo de personas a quienes realmente no les gusta la ley, sino que como personas que justamente buscan la ley, pero buscan una ley más racional y han creado esa normatividad extralegal, a la que destinamos, por lo menos, 150 páginas describiéndola.

No creemos, igual que Tokman, en meramente legalizar la pobreza. Lo que hemos dicho es que se va a integrar a un sistema mucho más profundo de seguridad, a un sistema que permite que el mercado, a través de la protección de la propiedad privada, a través del facilitamiento de las transacciones, opere creando prosperidad. Tenemos mediciones muy precisas y no vagas al respecto. Por ejemplo, aquella que mencioné, de que cuando se legalizó la vivienda, ésta subió nueve veces de valor. Esto es una prueba de que legalizando lo que es actualmente pobre sí se crea riqueza, y lo hemos visto en otros casos, donde al cambiar las instituciones, al facilitar el crédito, etc., vamos creando mucho mayor prosperidad.

Quiero hacerme cargo de un comentario muy simpático de Víctor Tokman, que se refiere a cuidarse para no ser usado por otras capillas. Bueno, yo creo que ahí Tokman tiene razón absolutamente. El problema es que cuando uno escribe algo que tiene éxito, se le arrima fulano y medio, muchos de los cuales uno preferiría no tener de compañía, sin lugar a dudas. Pero lo que quisiera señalar a Víctor es que todos somos utilizados por ciertas capillas, inclusive en Perú. Le voy a decir, Víctor, qué capillas

lo están utilizando a usted. En Perú, una vez, antes de que usted hiciera personalmente un viaje al Perú, estábamos ya conversando nosotros con el Alcalde de Lima, el comunista Alfonso Barrantes Lindano, para llegar a un acuerdo con la Municipalidad sobre ambulantes y sobre los Pueblos Jóvenes. Poco tiempo después, en lugar de seguir estas conversaciones, el Alcalde fue a inaugurar un instituto de estudios sobre las cuestiones informales en el Ministerio del Trabajo junto con la OIT, y ahí denunció el criterio excesivamente legalista del Instituto Libertad y Democracia. Al poco tiempo, el Alcalde sacó la *Ordenanza 002*, que era una manera de atacar en profundidad los problemas de los ambulantes, y no solamente ocuparse de si son legales o no legales.

Entonces, nosotros, a los quince días, pusimos un aviso en el periódico, en que hacíamos ver que habíamos hecho un estudio costo-beneficio de sus reglamentos sobre los ambulantes de Lima, a los que él trataba de organizar, y fomentar su aparato solidario, de darles uniformes, de formarlos en grupos que se parecían a células. Pero lo interesante del caso es que probamos que, de cada seis artículos que el Alcalde Barrantes de esa particular capilla había utilizado, cinco habían sido ya redactados por los virreyes, antes de la Independencia peruana; es decir, que el problema a veces no es ni de izquierda ni de derecha. Tanto izquierdistas como derechistas en Perú gobiernan en una forma mercantilista. Probábamos que con todos los reglamentos del Alcalde, con todas las pequeñas cosas que exigía de los ambulantes, les estaban quitando el 90% de su ahorro. Sin embargo, la solución básica para los ambulantes es que se retiren, como decíamos nosotros, esos doce años de trámites que tienen que sufrir los ambulantes entre el momento que se organizan en una vereda y el momento que comienzan a construir el mercado. Lo que nosotros hemos dicho es que si se reduce esa tramitología a un mínimo, y hemos hecho una propuesta concreta para reducirla, proyecto que ha sido publicado en los diarios peruanos, a un año y medio, el 90% de los ambulantes puede estar fuera de las calles. Es decir, hemos dado respuestas concretas a ese asunto, pero ahí no cabe eso de las capillas. Una vez que hicimos esta propuesta, sostuvimos un largo debate con el mismo Alcalde, quien utilizó como último argumento el que el pueblo era el que lo apoyaba a él, que podíamos decir nosotros todo lo que quisiéramos, pero evidentemente éramos manejados por la capilla; que teníamos otros intereses, que éramos de la capilla de Milton Friedman y que nadie creía en ella. Entonces le mostramos una lista con las firmas de los 111 principales dirigentes de los ambulantes de Lima, de un total de 120, y en ese momento cayó la *Ordenanza 002*. Hemos tenido varios otros enfrentamientos de personas de capillas que lo están siguiendo, señor Tokman. Uno de ellos, por ejemplo, se refiere a la vivienda.

Cuando comenzó el Presidente Alan García a hablar de que quería hacer vivienda pública para llegar al alma del problema, a que todo este proletariado explotado recibiera vivienda, nosotros sacamos otro aviso en los periódicos, que decía que habíamos visto que quienes sí construían viviendas en Perú eran los informales; que las estadísticas eran muy claras al respecto. También dijimos que si el pueblo está de acuerdo con nosotros, venga y nos dé firmas que digan que está de acuerdo con nuestro proyecto. Y recibimos nosotros, constatado por notario, en pequeñas oficinas que abrimos en el centro de Lima, 300.000 firmas de gente de Pueblos Jóvenes. Esta información la publicamos, con copia a la Presidencia de la República, la que, a las 3 semanas, publicó nuestro acuerdo, nuestro proyecto de ley, y así el Alcalde Barrantes, que es un digno seguidor de su capilla, al poco tiempo se ha convertido en el más grande titular de propiedad privada, en base a nuestra ley en Lima. Ha entregado 100.000 títulos el año pasado.

Bueno, les doy un último ejemplo, siempre hablando de capillas, hay personas que creen mucho en ustedes y, estoy seguro, de que los interpretan mal. Por ejemplo, el Instituto de Desarrollo del Sector Informal, IDESI, en Lima, ha propuesto darle crédito al sector informal, creo que por un total de 25 millones de dólares. Nosotros tenemos una propuesta alternativa: hemos dicho que la razón por la cual en Lima, los pobres no recurren a los bancos no es porque hay un temor; por lo menos los pobres peruanos, sencillamente, no tienen las garantías, no tienen los títulos de propiedad sobre sus bienes. En suma, no son legales, tienen el temor de ser detectados por las autoridades, porque no han cumplido con la declaración jurada a la renta, que es obligatoria, y no poseen una serie de requisitos para llegar a los bancos.

De lo que hemos hablado nosotros es de cómo eliminar todos esos requisitos para que tengan acceso al mercado de capital y para ver cómo los bancos que actualmente manejan la mayor parte del crédito nacional, justamente, puedan tener los instrumentos operativos que les permitan manejar los pedidos de pequeños prestatarios. Esos son los problemas operacionales, y hemos hecho una serie de propuestas concretas. La respuesta del gobierno ha sido la de IDESI. Entonces aquí tenemos, en IDESI, un programa apoyado internacionalmente y por varias fuentes: se van a otorgar 25 millones a los informales, a los Pueblos Jóvenes. Y nosotros hemos sacado otro pequeño aviso en los periódicos, y hasta ahora estamos sin respuesta de IDESI, diciéndoles —miren, no nos gusta su propuesta por la razón siguiente: a pesar de que le reconocemos que tiene la virtud de ser poco legalista y que la nuestra es un poquito más legalista, es que 25 millones de dólares significan darles a los informales el 0.3% de todo el crédito nacio-

nal. Es decir, lo que ustedes proponen, que es un gran esfuerzo hasta ahora no visto en Perú, es darle al 60% de la población la tercera parte del 1% del crédito a ellos, que producen el 38% del Producto Nacional Bruto, mientras que el Estado, que solamente produce el 13% del Producto Nacional Bruto, con un déficit en sus empresas estatales de 600 millones de dólares anuales, y que lo produce con solamente el 3% de la población, se está reservando el 40% del crédito. Ciento veinte veces más que el crédito para los pobres. Y le están dando el 60% restante al sector privado privilegiado que todavía queda con ustedes—. En otras palabras, ahí sí tenemos un caso en el cual la ley dice quién puede acceder o no al capital. Se trata de una medida redistribucionista con la cual yo no estoy de acuerdo, y que es evidentemente insuficiente. En otras palabras, quisiera decirle, señor Tokman, que hay un poco más en el libro que solamente una propuesta legalista; espero que esto sea el comienzo de una larga conversación, en la cual ambos podamos, por un lado, esclarecer qué es lo que hemos querido decir, y cuidarnos muchísimo de nuestras ambas capillas. □