

RECODOS, SENDEROS O GRANDES AVENIDAS
Crítica a la concepción legalista sobre la
economía laboral

Andrés Solari Vicente*

RESUMEN DEL ARTICULO: "Recodos, Senderos o Grandes Avenidas".

Se presentan varias observaciones críticas al libro de Hernando de Soto "El Otro Sendero". Se caracteriza la explicación de De Soto sobre el sector informal como legalista, señalando que: (a) exagera la importancia de la legalidad como factor explicativo, (b) olvidando a otros aspectos tanto o más importantes para comprender las economías informales, (c) realizando una artificial disección entre los ámbitos formales e informales, (d) diluyendo el origen de la informalidad en la evasión legal, y (e) soslayando el problema de la dominación del Estado a cambio del que se origina en la ineficiencia burocrática del mismo. Se agregan algunos elementos a la discusión actual sobre el sector informal en América Latina.

Corren ya varios años de análisis, estudios y polémicas sobre las economías informales. Sin embargo, en los últimos años la informalidad se ha ido

° Profesor de la Universidad de Morelia, Michioacan - México.

convirtiendo en un eje de debate inevitable para entender los cambios más recientes del capitalismo, tanto en los países desarrollados como en los periféricos. Dentro de los trabajos que se han escrito al respecto, merece gran atención crítica "El Otro Sendero" de Hernando de Soto¹ por varias razones: su relativa originalidad, su amplia difusión, y principalmente, por que constituye una variante alternativa de un posible nuevo populismo en América Latina. De hecho, este texto ha sido colocado como una alternativa política al pensamiento de la izquierda latinoamericana actual².

El libro de De Soto tiene como tema inmediato a la realidad peruana. En las dos últimas décadas la derecha política peruana se debilitó, sin que por ello pueda entenderse que quedó sin juego alguno: De Soto es justamente una prueba. El balance de fuerzas ha ido favoreciendo al campo popular en varios ámbitos. Desde los años 50's el pensamiento conservador fue incapaz de crear nuevas ideas que condujeran el proceso nacional. Es, por esto, explicable el entusiasmo al ver plasmado en el trabajo de De Soto una posibilidad diferente, una demostración de que sus capacidades creativas aún no se han extinguido. De allí que haya sido tan rápida y profusamente difundido en toda América Latina³.

Es incuestionable que De Soto toca aspectos antes no considerados, pero comete el grave error de exagerarlos al extremo, soslayando problemas fundamentales. El análisis de De Soto termina siendo unilateral, incapaz de explicar la realidad en su conjunto. Es justo reconocer que De Soto ha puesto en un primer plano varias cuestiones no discutidas y que ha llamado la atención sobre un nivel olvidado en el análisis de la problemática del desarrollo latinoamericano (los entramamientos legales y burocráticos), sin embargo, **no se pueden pasar por alto las limitaciones analíticas que se encuentran cuan-**

-
1. Editorial El Barranco, Lima, 1986. La edición en México fue realizada por Diana, 1987. Aquí nos referiremos siempre a la segunda edición (1986) de El Barranco, Lima.
 2. Véase, por ejemplo, la presentación del libro que realiza Vargas Llosa y que reprodujo "Vuelta" N° 123, febrero 1987, bajo el título "La revolución silenciosa" pp: 14-20. Allí se afirma: "El Otro Sendero defiende un proyecto social que supone una transformación de la sociedad no menos profunda que la que quisieran los sectores ideológicos más radicales" [p. XXIX].
 3. A dos años de la primera edición se cuentan ya más de 200 mil ejemplares vendidos y varias traducciones.

do convierte sus afirmaciones en absolutos. Este tipo de operaciones terminan encubriendo otros procesos que se hallan en el origen de la informalidad. Por otro lado, cabe además tener en cuenta que De Soto circunscribe su análisis básicamente a los sectores de servicios (transportes), vivienda y comercio. No aborda otros sectores directamente productivos, que son importantes en la conformación del sector informal en nuestros países⁴.

EXPLICACION LEGALISTA DE LA INFORMALIDAD

El libro de De Soto, siendo en gran parte descriptivo, sustenta algunas tesis básicas. El Centro de estas tesis puede sintetizarse de la siguiente forma: Todas las fuentes de la informalidad se originan en la acción de colocarse al margen de la normatividad reguladora del Estado. De allí surge el concepto de informalidad. Lo informal está dado por toda actividad económica que se coloca fuera de la ley. De Soto sostiene que "la informalidad se produce cuando el Derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y *el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente*" (p. 12). La informalidad aparece como un espacio de refugio "cuando los costos de cumplir las leyes exceden a sus beneficios" (p. 13).

Para De Soto el vínculo entre lo formal y lo informal es únicamente de *pasaje jurídico*: el migrante por sobrevivir *se hace informal ante la imposibilidad de cumplir con la legislación* que regula la actividad empresarial. Dice: Los migrantes se convierten en informales cuando encuentran que "estaban al margen de las facilidades y beneficios de la ley" (p. 12). No existe para De Soto una vinculación funcional, económica o política, entre formalidad e informalidad. Sostiene que la legislación no se ha adaptado a los cambios económicos y sociales que se han producido en Perú. Esta disfuncionalidad se encontra-

4. Por ejemplo, se ha calculado que en la *distribución porcentual* de las unidades del sector informal urbano según ramas de actividad para Lima Metropolitana en 1982, las ubicadas como industriales tiene un peso relativo importantes: Industria: 25%, Comercio: 52%, Transporte: 12%, Servicios: 11%. Véase: Carboneito, Daniel y Chávez, Eliana: "Sector Informal Urbano: Heterogeneidad del capital y excedente bruto del trabajo". *En*: Socialismo y Participación N° 26, Junio 1984, Lima.

ría en el origen del amplio crecimiento de la informalidad: "Nuestras instituciones legales no han sido capaces de adaptarse a tales cambios" (p. 13).

Romeo Grompone y otros⁵ han explicado las dificultades para definir de una manera inclusiva la informalidad en nuestros países, resolviendo a delimitar en forma muy precisa el objeto de estudio, o bien, asumiendo definiciones provisorias al respecto. De Soto cree resolver el problema tomando a la legalidad como el elemento crucial que genera y define a este tipo de economías. Al hacer esto, De Soto *deja de lado* a un conjunto de actividades que son informales en tanto se hallan al margen de las actividades *centrales* y reconocidas del proceso de acumulación, pero que *no definen su existencia ni su operatividad en función de la evasión de los entrapamientos y bloqueos burocrático-legales, y si lo hacen ocasionalmente es de una manera muy diferente a cómo lo considera De Soto*. Algunos ejemplos de estas actividades son los siguientes:

1. Las empresas (o unidades económicas formales) que *dejan de ser legales* (en determinados segmentos del proceso productivo) para buscar formas de incrementar ganancias mediante el incremento de los niveles de intensidad de explotación de la fuerza de trabajo y de la reducción del número de trabajadores utilizados. Son empresas que usan y manipulan la ilegalidad que permite la propia legalidad establecida. Asimismo, las operaciones contables ilegales de empresas formalmente establecidas. "Evaden" la legalidad usando sus propias inconsistencias. Para éstas siempre ha habido en nuestros países formas de "usar" las leyes vigentes para evadirlas. Pero son capaces de hacerlo (hacerse informales, según De Soto) en la medida en que, precisamente, son empresas legales reconocidas como tales. Pueden ser informales en la medida en que son legales.
2. Los trabajadores de unidades productivas formales (o informales) que recurren a trabajos complementarios, aparte de la jornada laboral establecida, para "completar" sus salarios, y que venden el producto de estas acti-

5. Véase: "Talleristas y vendedores ambulantes en Lima", DESCO, Lima, 1985, especialmente el Capítulo 2, pp: 41-68, en donde se hace una excelente explicación de las dificultades para definir con claridad el concepto de "sector informal". También puede verse: Ikonicoff, Moisés: "La economía subterránea y el sistema económico mundial". En: El Trimestre Económico, N° 209, Fondo de Cultura Económica, Enero-marzo 1986, Parte II, pp: 42-47.

vidades complementarias tanto en mercados formales como informales, o bien son afluentes -insumos- de otros procesos productivos mayores.

3. Las familias (o parte de ellas) que como tales recurren a *actividades que no requieren de una constitución formal como empresas*, pero que confluyen a mercados informales y compiten con otras producciones similares. Aquí también se ubican una multiplicidad de pequeños oficios de obra semejantes al sistema de aparcería en el agro: las familias ponen su fuerza de trabajo, los propietarios los instrumentos, insumos y materias primas, pagándose a destajo. Son empresas familiares que proliferan en algunas regiones en momentos de crisis y que no conocen de reglamentaciones estatales casi de ningún tipo. Ejemplos: costuras caseras, fabricación de ladrillos, producción de pastas básicas para dulces regionales, productos de cerámica utilitaria, instrumentos de labranza, tejidos caseiros, pequeños restaurantes, etc.
4. Los profesionales (médicos, abogados, ingenieros y contadores, por ejemplo) que ejercen *antes* de tener licencia para hacerlo: no por salvar trámites burocráticos sino para poder cubrir necesidades vitales básicas. (Esto es válido en cuanto refutación a las tesis de De Soto, pese a que no necesariamente consideremos a estas actividades como lo esencial de las nuevas economías informales).
5. También grandes empresas formales que ocultan segmentos de sus procesos productivos con el objeto de sortear el pago de impuestos y de otras regulaciones, ya sea como tendencia general o como aspecto transitorio coyuntural.
6. La producción que se realiza en zonas rurales no es ilegal ni secundaria. Se hace ilegal e informal en la ciudad. La migración traslada ese tipo de actividades, así como la forma de asumirlas espontáneamente al margen de las regulaciones estatales y no por los entramientos burocráticos que De Soto presupone.
7. Otro proceso similar es aquel que se presenta en el pasaje natural de algunas formas de artesanía *hacia* la pequeña empresa, sin que sean previamente legalizadas. El límite entre la una y la otra es muchas veces imperceptible y no implica (o no se plantea en ningún caso) el problema del reconocimiento legal, y menos aún entonces, el problema de los escollos burocráticos para el funcionamiento de estas empresas.

Queda dicho en lo anterior que De Soto secciona equivocadamente la economía en dos segmentos independientes entre sí: el formal y el informal, ocultando las fuertes vinculaciones que se establecen entre ambos. En el caso peruano, y desde principios de esta década, el engranaje de intereses de las grandes empresas con la economía informal queda patentizada a través de varios estudios, que De Soto ha evadido. Si, por ejemplo, analizamos el tipo de proveedores de las empresas (o unidades económicas) informales, tenemos un claro dominio de las grandes empresas formales en este aspecto, como se puede apreciar en el cuadro:

Distribución de Unidades Productivas Informales en Lima Metropolitana según Actividad Económica y Tipo de Proveedores de Materias Primas e Insumos: 1982

Proveedores	Producción	Comercio	Transporte	Servicios
Grandes Empresas	55.0	59.2	57.8	52.9
Tiendas y Empresas Pequeñas	32.7	15.7	20.0	38.3
Una o varias personas	12.3	25.1	22.2	8.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: E. Chávez: El Sector Informal Urbano, DGE, Ministerio de Trabajo, 1983

De tal manera que mayoritariamente debe hablarse de una economía informal operada *desde el ámbito legal* de las grandes empresas, y esto es, antes que nada, parte de la ilegalidad que la misma legalidad no sólo permite sino promueve.

EL REDUCCIONISMO

La explicación de De Soto sobre el origen de la informalidad se reduce a la necesidad de superar o evadir las trabas burocráticas y legales, las regulacio-

nes sobre la fuerza de trabajo, y los costos que ello implica, etc. Sin embargo, el planteamiento va más allá y comprende a otros ámbitos. Para De Soto el proceso global de acumulación, tanto en el sector formal como en el sector informal de la economía, depende de la estructura legal existente, es decir, del grado en que esta estructura ocasiona "costos adicionales" al proceso económico. De Soto llega a afirmar que las discrepancias en el desarrollo de los países se originan en las diferencias entre las estructuras legales.

Cuando, por ejemplo, De Soto se refiere a la productividad, señala que las empresas formales no pueden elevarla debido a que "deben invertir mucho tiempo para cumplir con las regulaciones gubernamentales y, por otro lado, las numerosas restricciones afectan la flexibilidad en la toma de decisiones empresariales y generan una mala asignación de recursos. Como resultado de ambos procesos, baja la productividad" (p. 220). Asimismo, dice que "los requerimientos burocráticos (...) agregan costos y *las leyes laborales hacen casi imposible la movilidad del trabajo, tornando en extremo onerosa la contratación de nuevo personal*" (p. 221, subrayados nuestros). Agrega De Soto que las empresas informales tienen una mayor flexibilidad respecto a los factores productivos pero su más baja relación capital/trabajo impediría que puedan elevar su productividad por encima de las empresas formales. Todo eso lo lleva a sostener que "los diferentes costos que existen en nuestra sociedad son resultado de la manera como se concibe y se produce el Derecho" (p. 15).

Lo que De Soto defiende, en última instancia, es el viejo recurso de la elevación de la productividad por medio de la reducción de trabajadores, expuesta dentro de un esquema de "modernización de la legalidad existente" y de "reducción de los costos legales". No existe ninguna observación ni análisis dirigidos al corazón del proceso productivo —en donde se decide la esencia básica del proceso de acumulación— para modificar los niveles de productividad. Está demás recordar que la productividad del trabajo, base de la productividad empresarial global, descansa en el esfuerzo dado por los trabajadores en el proceso de trabajo, por la forma en que este proceso se ordena y acomoda, así como por el nivel de utilización eficiente de la tecnología y el grado de calificación de los trabajadores. Está demostrado que los mayores logros en productividad se alcanzan actualmente (independientemente del sistema social de que se trate) en *aquellas situaciones en que los trabajadores poseen más capacidad directa para organizar el proceso de trabajo de una manera propia y democrática*, y en donde el mayor esfuerzo alcanza, bajo formas diversas, gratificaciones tangibles. Un caso de este tipo ha sido el de los equipos de rotación de tareas, anulando en gran parte la tradicional cadena de montaje. Las experiencias piloto de plantas industriales japonesas y de algunas norteamericanas son contundentes ejem-

plos de este tipo. Aumentos de la productividad del orden del 20 al 30% son (evidencias) indiscutibles al respecto. De Soto, que asume una posición de defensa del empuje innovativo del pueblo, la reduce a la reestructuración de la rigidez legal existente. No atisba la posibilidad de modificar el proceso de trabajo ampliando la participación de los trabajadores en la gestión y dirección del mismo, no digamos ya en el control total del proceso de producción⁶.

Pero no sólo la productividad. Para De Soto incluso la reducción de las inversiones en el Perú se deben a la inadecuada legalidad existente. Por un lado —dice— al usar los informales las tecnologías más intensivas en trabajo, reducen la inversión de capital. Por otro lado, "la alta tasa de retorno que demanda el capital financiero a los inversionistas informales" (p. 221) disminuye la inversión productiva de largo plazo. Asimismo, sostiene De Soto que, los altos costos legales que deben hacer las empresas formales reducen de manera significativa la inversión (p. 222). Una argumentación similar le sirve para señalar que el progreso tecnológico también se ve afectado por la existencia de la informalidad, a su vez originada en un sistema jurídico caduco. Inclusive el tamaño de las empresas y el grado de monopolización de la economía, quedan en función de la legislación existente.

Así, las características del sistema jurídico se convierten en la panacea explicativa de la economía, la sociedad y la cultura. De Soto dice con toda claridad: "Como resultado quedará en evidencia la importancia que tienen las instituciones legales para explicar la miseria, la violencia, las nuevas manifestaciones culturales, la informalidad y el retroceso del Estado en suma, *para explicar el cambio que ha venido experimentando nuestra sociedad*" (p. 15). Es decir, un pensamiento reduccionista. Sin embargo, respecto a la informalidad plantea un matiz argumental: reconoce que si bien existen otros factores sociales, culturales o económicos (que De Soto no precisa ni define), éstos ejercen su influencia a través de la estructura legal. Asimismo, acepta que la informalidad está determinada por otros factores además del jurídico, pero le asigna a este último el peso decisivo final. De Soto matiza en algún momento señalando que "algunos de estos elementos pueden ser aún más gravitantes que el factor legal" (p. 234), sin embargo, termina resolviendo siempre su razonamiento en favor del sistema jurídico: No hemos encontrado evidencias

6. Incluso la visión que tiene De Soto sobre el desarrollo en Japón está centrada en el sistema jurídico. Según esto, el desarrollo japonés se ha producido por la existencia de una legalidad adecuada a su economía.

—dice— para que estos factores puedan ser considerados como la causa de la informalidad, "el Derecho resulta ser hasta el momento la mejor explicación de la existencia de la informalidad" (p. 235).

Esto conduce a De Soto a planteamientos muy inconsistentes. Por ejemplo, al mismo tiempo que sostiene que las empresas grandes no pueden crecer más pues se verían sujetas al pago de mayores impuestos, subraya que la evasión tributaria en el Perú es "masiva"⁷. Para nosotros queda abierta otra posibilidad explicativa mucho más real, cual es, que las grandes empresas que desean continuar creciendo lo hacen en la misma medida y proporción en que amplían sus márgenes de evasión tributaria.

Por otra parte, al adelantar su posición sobre la crisis del actual sistema legal, De Soto *genera un pensamiento circular e indeterminado*. Señala, por un lado, que la crisis de la legalidad se debe a la irrupción de la informalidad (p. 283), pero simultáneamente dice que la informalidad surge por esa misma legalidad obsoleta y en crisis. Es decir, la legalidad determina a la informalidad, y viceversa. *El problema de esta indeterminación es que está ubicada en el mismo corazón argumental de De Soto*. Sin embargo, nuestra crítica no se dirige a mostrar inconsistencias lógicas sino discrepancias de enfoque.

Lo que hasta ahora hemos sostenido sólo trata de mostrar la diversidad de determinaciones que están detrás de la cuestión de las economías informales **y que tienen tanto o más peso que la explicación jurídica**. El razonamiento que se critica no asombra tanto por tomar en cuenta al sistema jurídico como un absoluto explicativo, sino por la audacia para generalizar su análisis —y hacer unilaterales sus conclusiones— para todas las economías informales, convirtiéndolo en una nueva teoría del subdesarrollo.

LO INFORMAL COMO NUEVO COMPONENTE DEL ESQUEMA DE ACUMULACION

La informalidad está en gran parte determinada por los cambios recientes (dos décadas) y globales de la economía y la sociedad. Ha sido profusamente estudiada la forma en que se organizó el aparato productivo capitalista periféri-

7. ¡Ambos razonamientos se encuentran en la misma página 222!

co en nuestros países durante el período posterior a la Segunda Guerra hasta los años 70's anteriores a la crisis. Baste recordar algunos trazos pertinentes: (a) Procesos de industrialización que no se basan en el desarrollo de la agricultura sino por el contrario en su creciente dependencia y debilidad como sector, (b) Empobrecimiento paulatino de grandes masas campesinas que son empujadas hacia las ciudades aprovisionando de fuerza de trabajo a los incipientes procesos industriales, (c) Constitución de un sector productor de bienes básicos relativamente dependiente del exterior que aseguraba bajos costos de reproducción de la fuerza de trabajo, (d) Absorción creciente de empleo proveniente de capas medias en las instituciones y aparatos del Estado. Es necesario remarcar que la abundante migración que se situó acordonando las ciudades fue (en su primera fase) la fuente básica de abastecimiento de fuerza de trabajo barato para la expansión del capital industrial durante el período.

En los 70's, esta forma de "ordenar" la economía y la sociedad entró en crisis. Tengamos presente que: (1) Se contrajeron los mercados de trabajo urbanos, (2) El agro resintió la crisis expulsando mayores masas de población hacia las ciudades, y (3) La estructura poblacional (que había ensanchado considerablemente su base en los rangos de edades menores de 20 años) puso sobre la economía una gran masa de jóvenes en busca de trabajo. Estos elementos determinaron el incremento de los volúmenes de desempleo y subempleo en la región.

Estos tres procesos se combinaron con el agotamiento del ciclo expansivo de la modalidad de acumulación, que no sólo contrajo estas actividades sino que obligó a buscar nuevas formas de compensar la reducción de las ganancias. A ello se sumó la depredación de la demanda por las políticas de estabilización y ajuste y la generación de una amplia masa de pobres que se vieron compelidos a adoptar formas de subconsumo⁸. La combinación de esta mayor presión sobre los antiguos mercados formales de trabajo, con las contracciones productivas que estimulan la búsqueda de nuevas vías de reducción de costos y la creación de un extenso subconsumo, en toda la economía, crearon las condicio-

8. Entenderemos aquí por subconsumo no sólo a aquel que se efectúa muy por debajo de los patrones mínimos consagrados como necesarios para reproducir, calificar y mejorar las condiciones de vida de la fuerza de trabajo, sino especialmente a aquel que se realiza al margen de los circuitos centrales del proceso de circulación, bajo condiciones que implican el abaratamiento de los costos de reproducción de esta misma fuerza de trabajo.

nes que han generado la proliferación de las economías informales en casi todos los países de la región. Estas economías adoptaron soluciones parciales y originales a los problemas provocados por la crisis: absorbieron una parte del desempleo, proporcionaron condiciones favorables a la acumulación (reduciendo costos salariales, tribuarios y legales, y, abaratando las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo) y generaron una oferta de bienes de subconsumo.

En este sentido puede y debe entenderse que la aparición de la economía informal no es otra cosa que el desdoblamiento necesario del sector productor de bienes salarios en: (1) un subsector, tradicionalmente en operación, compuesto por las industrias reconocidas que producen este tipo de bienes y servicios, y, (2) otro subsector nuevo, que denominamos "productor de bienes y servicios básicos inicial y principalmente para el subconsumo", que asume funciones diferentes, opera a costos de producción menores, vende a precios más bajos, muestra tasas de productividad laboral menores e incluso produce algunos bienes no necesariamente básicos ni siempre destinados al subconsumo, y tiene a expandirse y ramificarse. *Es un nuevo subsector de la economía que permite* (globalmente hablando) la reducción del salario real y la realización de ciertas funciones sociales que el Estado ha dejado de asumir por la crisis: salud, vivienda, justicia, recreación, deporte, etc. Las economías informales deben entenderse también como formas de traslado de grandes masas de fuerza de trabajo fuera de los sistemas formales y tradicionales de reproducción del capital, ya sea con el objeto de mejorar las condiciones de la acumulación, o de derivar ciertos aspectos conflictivos hacia estas nuevas áreas que podrían incluso considerarse modalidades transitorias hacia un nuevo esquema de acumulación⁹.

-
9. Estas "economías" han recibido varias denominaciones: informales, subterráneas, ocultas, a-legales, ilegales, negras, sub-periféricas, etc. Podrían ser consideradas como "sub-economías", debido a que la "legalidad" que la hace "formales" o "informales" no es su rasgo más decisivo, aunque sea cierto que algunas formas económicas se definen como tales en función de su marginalidad frente al sistema jurídico. El concepto "sub-economías" permitiría describir al mismo tiempo tres aspectos reales del mismo problema: (1) el carácter relativamente secundario de estas economías respecto a los ejes centrales del proceso de acumulación (pero articuladas a éstos), (2) su situación de mayor atraso general en la mayoría de aspectos frente a estos mismos ejes, y, (3) su parcial y relativo ocultamiento ante algunas disposiciones legales.

Por otro lado, en el transcurso de la crisis, cuando el Estado y el capital privado dejaron de producir una parte de bienes y servicios de consumo general, o disminuyeron la producción de los mismos de manera formal, estaban contribuyendo de manera indirecta a incrementar la demanda de estos mismos bienes producidos por las economías informales. Es, por ejemplo, el caso de las viviendas, vestido, calzado y de la medicina. A su vez, el incesante incremento migratorio proporcionó un estímulo suplementario a esta demanda, debido a sus bajos ingresos y a su vinculación "natural" con este tipo de producción marginada y casi artesanal. De esta misma forma se incrementó la oferta de bienes de este tipo al convertirse los recientes migrantes en productores del nuevo subsector.

De otra parte, si las economías informales se han impulsado en base a la contracción de la actividad económica global en la crisis, sería factible pensar que existe un *componente cíclico de largo plazo* que opera sobre ellas. Aunque también pueden distinguirse *componentes cíclicos de corto plazo*, como en el caso de algunas empresas medianas e incluso grandes que ocultan algunos de sus segmentos productivos, o a ellas en su totalidad, para evadir ciertas disposiciones legales o para presionar hacia su modificación en el corto plazo, luego del cual, readoptan su "formalidad"¹⁰. Sin embargo, varios factores entre los cuales se destacan: la presencia de una sobrecarga de desempleo estructural sobre nuestras economías, la polarización de la distribución del ingreso y las dificultades de modificar radicalmente la tendencia de las ganancias, presionarían en favor de *instalar de manera estable—dentro de la forma que asuma el nuevo esquema de acumulación— una franja de economías informales* que cubran ciertos objetivos que la "otra parte" de la economía no puede cumplir por sí misma. La existencia de estas economías estaría dada por un componente cíclico pero suavizado por tendencias estructurales que se orientan a consolidarlas como formas necesarias y estables.

Según De Soto, debería cumplirse que el incremento de la informalidad se halle fuertemente correlacionado con el incremento de las dificultades burocráticas. Sin embargo, en el caso peruano, los elementos que podrían entenderse como entramamientos burocráticos y legales para las diversas actividades

10. Estas serían formas transitorias de economías informales. Un trabajo que las analiza en sus diferentes aspectos, aunque para el caso español, es el de Andrés Bilbao sobre "La reestructuración de la clase obrera", Universidad Complutense, Madrid, mimeo, 1987.

económicas fueron considerablemente reducidos en los últimos 16 años mientras se producía —simultáneamente— el más acelerado crecimiento de las actividades informales. Veamos. Luego del gobierno militar que encabezó el General Velasco (1968-1975), y durante los diez años siguientes, se produjo un proceso de liberalización económica que comprometió al sistema jurídico vigente, en especial en los aspectos que tenían que ver con las regulaciones económicas. Este mismo período pueden considerarse como el del "despliegue" del sector informal en el Perú. Esta evidencia estaría mostrando que no existe asociación fundamental alguna entre la rigidez del sistema jurídico y el crecimiento de la informalidad, y que ambos, pueden tener inclusive una evolución inversa¹¹.

En resumen, lo que se ha querido poner en relieve en esta parte es que las modificaciones socioeconómicas en estos últimos quince años han sido decisivas para determinar el comportamiento de las economías informales y que estos factores no pueden ser olvidados ni pasados a un segundo plano del análisis.

EL ESTADO EN RETROCESO Y EL RECHAZO POLITICO CONTRA EL ESTADO

De Soto sostiene que el Estado en el Perú se halla en retroceso frente a la sociedad civil. En realidad esta afirmación se queda en una frase introductoria al inicio, que no es incorporada en su explicación sobre el origen del sector

11. El gobierno militar de Velasco intentó encuadrar a los sectores industriales en un esquema de política económica que si bien los favorecía sustancialmente a través de una diversidad de estímulos, les exigía paralelamente una orientación definida respecto a sus inversiones. Esto fue realizado a través de un conjunto de complejas reglamentaciones legales. La inversión privada creció en ese período a las tasas más altas que haya conocido la historia económica contemporánea peruana. El gobierno militar que le siguió, el de Morales (1975-1980) inició el desmontaje de las reformas y del papel regulador del Estado. Finalmente, el gobierno de Belaúnde (1980-1985), avanzó mucho más en este proceso. Sin embargo, para las pequeñas unidades económicas las dificultades legales no fueron especialmente allanadas, aunque en ningún caso puede decirse que se incrementaron. Lo evidente fue que mientras la legalidad se facilitó en general, las actividades informales crecieron de manera explosiva.

informal. Menciona como rasgos del retroceso del Estado: el dejar espacios a las nuevas organizaciones civiles y a las distintas formas de delincuencia, el acostumbramiento a vivir fuera de la ley y la pérdida de prestigio de la burocracia. No menciona lo que es parte sustancial de ese mismo proceso: la potenciación política y autónoma de diversos sectores populares frente al Estado, como un aspecto de la nueva situación social peruana.

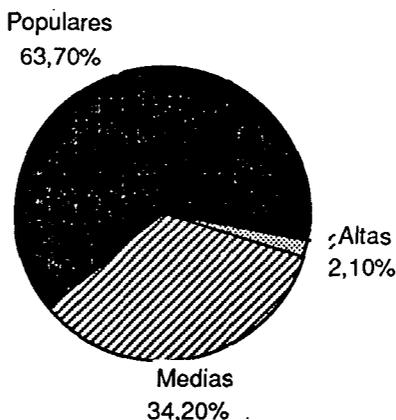
De Soto evita reconocer que la vitalidad popular que se expresa en el *crecimiento de las economías informales, tiene, en buena parte, su basamento en la radicalización y el fortalecimiento de lo nacional-popular* que, a ese nivel, enfrente y tratar de "burlar" a un Estado que ha sido regularmente manejado por las clases dominantes, no tanto como obstructor burocrático-legal de las actividades económicas, sino más bien como instancia abiertamente parcializada de dominación. Acepta algunas de las alternativas institucionales que la informalidad genera desde su base popular frente al Estado *pero NO acepta la institucionalidad democrática que se proyecta, emergiendo, en la confrontación con ese Estado*, contra ese mismo Estado que De Soto —en otras partes del libro— califica de opresivo y elitista. De Soto sostiene, por un lado, que "las nuevas instituciones que han desarrollado los informales constituyen una alternativa coherente" (p. 13), o habla de la "esperanza que se cifra en la creatividad y vigor de los peruanos" a partir de la informalidad, y señala por otro lado, sus inquietudes frente a los avances de este tipo de economías que finalmente "socava la vigencia social" del Estado (p. 14).

Al final de su trabajo (p. 285) De Soto advierte que el problema central de todo lo que ha expuesto es que si no se da cabida "legal" a la informalidad, ella "destruirá violentamente la democracia". No es este el lugar para discutir sobre las escasas "virtudes" de la democracia existente en el Perú, pero señalemos que para respaldar esta afirmación De Soto se obliga a calificar de "pacíficas" las invasiones de tierras, la vida y la gestión de los ambulantes, de los microbuseros y de todas las actividades informales *que ha descrito en el libro con todos sus componentes de violencia*. Les asigna el don de "pacíficas" a fin de sostener su propuesta de legalización de la informalidad. Lo que contrasta abiertamente con su indisposición para reconocer los avances democráticos que, a pesar de múltiples problemas, han ido construyendo en las últimas décadas las clases subalternas en el Perú, aprovechando, poniéndose al margen, o en contra de la formalidad establecida.

A De Soto le interesa relevar únicamente la "capacidad empresarial de las masas" en tanto que ésta contendría la más pura sustancia del capitalismo en su más pura sustancia: el deseo de convertirse en grandes empresarios. Sin

embargo, esta capacidad empresarial se ejerce en contra, al margen, o en discrepancia con un Estado que ha obrado opuestamente. Asimismo, es expresión de algo tan fundamental como la desesperada defensa de la sobrevivencia, frente a un Estado que actúa desatendiendo a los sectores más empobrecidos. Así es como la economía informal, a la vez que es necesaria y funcional al nuevo esquema productivo, muestra potencialidad creativa y democrática, capacidad de autonomía, y energía para defender la vida. Puede verse, en el gráfico que se presenta, la forma en que se distribuye la población económicamente activa informal por zonas (niveles de ingresos) en Lima Metropolitana. Las zonas de mayor proporción de PEA informal son las más pobres.

PEA INFORMAL POR ZONAS DISTRIBUCION PORCENTUAL PARA TODA LIMA



Encuesta de Empleo, Mins.Trabajo, 1989

RIZOMATIZACION DE LA ECONOMIA Y CENTRALIDAD DE LOS MARGENES

Discrepando con De Soto, podemos explicarnos el surgimiento de las economías informales como efecto de un conjunto de factores que tienen que ver tanto con las necesidades que arrastra un esquema productivo en mutación, como por la fuerza de las clases subalternas, sin descartar factores legales en ciertos casos. Sin embargo, existe una dimensión explicativa a través de la cual pueden también entenderse estos procesos.

La generación de economías informales obedece y expresa directamente a dos procesos más generales que han ido caracterizando la evolución social y económica de nuestros países: la configuración tipo rizoma de nuestras economías y sociedades, y la tendencia a convertir los aspectos marginales en centrales.

Por un lado y haciendo un símil con la botánica, las economías informales responden a *formas rizomáticas de desarrollo* en tanto que no tienen un eje central ni responden necesariamente a uno. Son múltiples, heterogéneas y diversas en su manera de ramificarse, no obedecen a un plan de crecimiento regular, son marginales en sí mismas, y a la vez, subterráneas, relativamente ocultas y capaces de regenerarse continuamente (su crecimiento proporciona las condiciones para su ulterior y mayor expansión)¹².

Por otra parte, el abultado desarrollo de las economías informales en nuestros países forma parte de una tendencia aún secundaria pero creciente mediante la cual los sujetos, esferas, aspectos y ámbitos marginales tienden a volverse centrales. El capitalismo de nuestros días evoluciona mostrando la efervescencia de sus márgenes, exhibiendo el mayor peso de las periferias (entendidas ya sea como países o como filiales de empresas transnacionales) y la mayor fuerza de las minorías, a pesar de la oposición de los centros mundiales. Podemos adoptar este ángulo de mira y entender que las economías infor-

12. Para una fundamentación general de ambos conceptos véase el trabajo de Gilles Deleuze y Félix Guattari: "Rizoma", Premiá Editoria, México, 1981. También: Félix Guattari: "La proliferación de los márgenes", en: El Viejo Topo, N° 28, Madrid, 1979, pp. 14-17. Un rizoma es un tallo subterráneo con hojas escamosas sin clorofila, que crece horizontal y/o verticalmente, de manera indefinida y destruyendo sus porciones más viejas.

males son también efecto y parte de esta tendencia general a la potenciación y desarrollo rizomático de las marginalidades de la sociedad civil frente al Estado.

RECODOS DE LA LEGALIDAD Y REPRODUCCION DE LA DESIGUALDAD

En todo el trabajo de De Soto el Estado aparece como el ente central que desapruueba y genera la informalidad en tando ella es ilegal. No obstante, esta es una visión también parcial del Estado frente a la ilegalidad económica. El Estado se ha conducido de tres modos frente a la informalidad: reprimiéndola como primer recurso, permitiendo implícitamente su desarrollo y legalizándola total o parcialmente (mediante una legislación de excepción). En las dos últimas maneras el Estado ha procedido a legalizar la ilegalidad, ya sea de facto o a través de disposiciones específicas directas o implícitas. Esto también es una tendencia que caracteriza a la informalidad en nuestros países.

De Soto habla acertadamente del *ciclo de vida* de la informalidad, según el cual luego del surgimiento de la misma, y de la inicial represión que soporta, llega a crecer y a ser reconocida como un hecho irreversible por el Estado, y finalmente, se produce la legalización, que implica una adecuación mutua entre las disposiciones jurídicas que se crean y la informalidad. Luego de esto, surgen nuevos grupos o sectores informales y se repite el *ciclo*. Es la ilegalidad que se legaliza a través de la repetición creciente de una infinidad de actos, eventos, hechos y procesos de este tipo. Paradójicamente en contra de lo que busca demostrar De Soto, *esto estaría comprobando la flexibilidad mimética del sistema legal antes que su rigidez*, o en todo caso, *que existen períodos en que se flexibiliza* frente estas formas económicas, aunque esto no sea una situación permanente. Asimismo, la inevitable repetición del *ciclo* implicaría que la legalización de la informalidad (que De Soto plantea) concluya sólo con una fase del ciclo y promueva, a mediano plazo, la reaparición de nuevas oleadas de informalidad. Es decir, es un proceso de flexibilidad legal permanente, de modernización sistemática, contraria a lo que en ambos puntos sostiene el mismo De Soto.

Una prueba más de que no es tanto el problema de la rigidez estatal la dá el mismo Estado que *permite y tolera* estas ilegalidades en momentos de crisis, pues sabe que sin ellas el sistema económico y político global, podría funcionar exacerbando aún más algunas contradicciones. Esto es así también

en países desarrollados en donde el uso de la fuerza de trabajo migrante (e inclusive la de sus propios trabajadores) se da bajo condiciones de producción subterráneas.

La ilegalidad apetece la legalidad, dice De Soto. El éxito del empuje empresarial INFORMAL debe conducir a la conversión de estas unidades económicas en mediana o grandes empresas, lo que pasa por legalizar a la informalidad. A su vez, y si se cumple este *ciclo* que sostiene De Soto, las nuevas empresas terminarán defendiendo la ampliación de sus ámbitos de acumulación, reproduciendo nuevamente la desigualdad y su ulterior dominio arbitrario y burocrático-legalista sobre el Estado, así como, por este hecho, estimulando el surgimiento de nuevas empresas informales. De esta manera la legalización de la informalidad termina generando más informalidad. Así pues, las relaciones entre ambas no tienen una demarcación compartimentada.

En este aspecto se desliza otra incoherencia en el planteamiento de De Soto. Luego de afirmar que la sociedad civil se ha *acostumbrado a vivir* a espaldas de la legalidad, sobrevalora la capacidad explicativa de lo legal y sostiene que la informalidad busca y "batalla" por convertirse en formalidad legalizada¹³. (Por ello en este aspecto, el planteamiento pareciera decir: "¡Necesitamos menos regulaciones para que la más alta elite empresarial se ensanche a partir de los nuevos contingentes de empresas informales!").

INEFICIENCIA O DIRECCIONALIDAD LEGAL. EL "HOMUS LEGALIS"

Todo el conjunto de razonamientos de De Soto, culminan en un juicio que llama la atención. Afirma que en el Derecho reside la explicación del atraso económico de nuestros países: "...el Derecho podría tenerse como la principal explicación de la diferencia de desarrollo que existe entre los países industriales y los que, como el nuestro, no lo son" (p. 235). El subdesarrollo se originaría —según esto— por el entramamiento legal de la actividad productiva, por el divorcio y desfase entre el sistema jurídico y el sistema económico propiamente.

13. Véase especialmente el Capítulo VIII de Conclusiones, aunque en varias partes De Soto sostiene y repite esta idea.

Es indiscutible que una parte de las regulaciones estatales han sido originadas en las necesidades compulsivas de control económico de los Estados que no tuvieron el respaldo de burguesías emprendedoras y nacionales. Pero De Soto no hace precisiones de este tipo y coloca en un mismo saco tanto las "trabas" legales que pudieran presentarse para una pequeña empresa como aquellas dirigidas a regular a los grandes capitales. Este sistema jurídico que se convierte en traba insuperable para el pequeño capital (formal y no formal) y en valla fácilmente salvable para el gran capital, ha tenido y tiene un carácter *arbitrario que favorece a la concentración monopolista*. Por ello, esta arbitrariedad no puede entenderse como algo exótico a la forma en que se ordena y funciona la economía. He allí el lado funcional entre el sistema jurídico y el esquema de acumulación y no la "incoherencia" absoluta entre ambos, de la cual habla De Soto.

De Soto analiza el caso Huaycán¹⁴. Confunde allí los problemas que se presentan en la constitución de un nuevo asentamiento humano popular y que provienen de una legalidad que protege en los hechos el acaparamiento y la especulación de los terrenos, con los problemas que se originan en la ineficiencia legal y burocrática. El caso de Huaycán no es el de una invasión que se produce sólo por efecto de los engorrosos trámites legales sino de aquella que, como la inmensa mayoría de invasiones de terrenos, buscan burlar una legalidad concebida en contra de la satisfacción de estas necesidades populares. De Soto confunde este *sentido real* de la legislación con las *ineficiencias procesales* de la misma, privilegiando estas últimas y ocultando las primeras. Muchas veces incluso, las segundas son formas de expresar el sentido relativamente oculto de una disposición legal.

De esta manera podemos entender —discrepando con De Soto— que también las ineficiencias procesales y los entramientos burocrático-legales

14. Huaycán es un asentamiento popular resultante de las gestiones realizadas por varias organizaciones populares en pro de vivienda propia. La Alcaldía de Lima, en ese entonces dirigida por Alfonso Barrantes Lingán de Izquierda Unida, promovió la conformación de este nuevo núcleo de viviendas. La invasión sobrevino precisamente cuando estuvo claro que el sentido del empantanamiento en la tramitación burocrático-legal estaba dirigido a hacer fracasar el avance logrado en la organización popular con el apoyo de la izquierda y para este efecto. Así, la Alcaldía de Lima y las bases populares que se habían organizado para este fin, vieron inevitable la invasión de las tierras.

tienen una funcionalidad con el sistema social, económico y político. El Estado en nuestros países está compuesto por una maraña de leyes que, sin embargo, se simplifica para determinadas acciones en circunstancias específicas cuando el interés dominante así lo requiere. Por ejemplo, ante una orden ministerial o de algún otro funcionario de alto rango. Esa maraña juega también el papel de amortiguador de contradicciones. Quien tiene el control de los resortes del Estado o sabe acceder a ellos a través de la fuerza económica, puede salvar estos escollos. Quien no tiene estas alternativas, sucumbe ante ellos. Lo *fundamental* NO es que exista un Estado ineficiente y el problema sea inyectarle eficiencia, como sostiene De Soto, sino que existan un conjunto de reglas básicas que sostienen este tipo de juego jurídico, burocrático y político.

El texto de De Soto puede llevar a confusión pues está impregnado de afirmaciones contradictorias que no guardan relación interna con el resto de afirmaciones y proposiciones. Por ejemplo, introduce una definición de los intereses que guiaron la conformación del Estado y de su aparato legal:

*"Sucedió (...) que las instituciones legales habían sido creadas a través del tiempo para satisfacer las necesidades y apoyar las prerrogativas de ciertos grupos dominantes de las urbes y para aislar geográficamente a los campesinos en el ámbito rural"*¹⁵.

Sin embargo, en casi todo el trabajo de De Soto se soslayan este tipo de enunciados y se ponen en primer plano los problemas de la ineficiencia legal, de las trabajas procesales, de lo arcaico del sistema jurídico y de la burocracia del Estado peruano, que sin ser invenciones de De Soto, no tienen el peso que les asigna. Esto se reflejará en las conclusiones y recomendaciones que se presentan al final del trabajo y que comentamos más adelante.

A fin de dar más peso a la sobrevaloración de la legalidad, De Soto parece suponer la existencia de un "homus legalis" que se normaría siempre en arreglo a las pautas legales existentes y que se definiría *esencialmente* por su relación con la legalidad. Este "homus legalis" se haría informal, entonces, en la medida en que actúe a espaldas del Estado. Si bien la actuación de los informales existe objetivamente al margen del Estado, *no se origina siempre* en la

15. Véase la p. 12. Las afirmaciones de este tipo suelen estar al principio del libro y se van desdibujando paulatinamente. No quedan dudas cuando se leen las propuestas que hace De Soto al final.

evasión de los dispositivos y trámites legales. Sólo una parte de las economías informales se originan por esta causa. El resto está determinada por otros factores. Sin embargo, este "homus legalis" que De Soto supone implícitamente, no existe como tal. Por el contrario, lo que existe es un "homus a-legalis" que naturalmente busca su realización al margen del Estado. Aún sin que existiesen trabas legales específicas, este "homus a-legalis" no actuaría en forma fundamentalmente diferente: terminaría colocándose fuera de la legalidad emanada de un Estado que opera globalmente soslayando (o en contra de) sus intereses vitales básicos.

Por otro lado, la naturaleza de este tipo de agentes económicos (semi-lumpen, semi-ocupado, de reciente migración, de antecedentes artesanales, etc.) los conduce a una *espontánea creación de economías informales* que no plantea su existencia en función de su apartamiento de la legalidad estatal, sino, como una consecuencia de sus hábitos productivos, de su ubicación real y global (política, cultural y legal) al margen del Estado, y como consecuencia de su desesperación de sobrevivencia. El "homus legalis" que mide sus actos primordialmente en función de la legalidad existente puede representar sólo a un pequeño porcentaje de la población comprometida en las economías informales. Por esto, lo que finalmente hace De Soto es sobrevalorar y mistificar la legalidad estatal, bajo la idea de criticar sus excesos, ineficiencias y disfuncionalidades.

Es, por ejemplo, el caso de las "empresas" artesanales que crecen y se hacen empresas mayores. Surgen como tales desde la producción artesanal sin que se asuman como "empresas ilegales" en ningún momento, sobre todo si operan en medianas o pequeñas ciudades. Su pasaje de un estadio a otro es casi imperceptible en términos de su ubicación frente a la legalidad. Es lo que sucede en el caso de tejedores, ceramistas, fabricantes de dulces, etc. que por determinadas modificaciones en los mercados regionales ven aumentados sus pedidos, ante los cuales responden implicando a una mayor cantidad de artesanos y/o familiares, especializando sus tareas de modo que adquieren (y a veces sólo coyunturalmente) formas empresariales mayores, que siendo obviamente a-legales, no se autoconsideran como tales ni es éste el rasgo básico que las caracteriza.

EL OTRO SENDERO: LA LIBERALIZACION

De Soto sostiene la necesidad de "borrar" las barreras legales que impi-

den a los informales ser formales", como punto esencial de su otro sendero programático. De allí se desprenden las tres propuestas que hace:

- (1) Simplificar la legislación vigente
- (2) Descentralizar las decisiones y la administración legal, y,
- (3) Desregular la economía.

Busca, como es justo, un nuevo aparato legal más ágil, sencillo y general. Pero es cuidadoso en no mencionar a los intereses dominantes que condujeron y estructuraron a ese mismo Estado. El problema estriba, en primer plano, en que este Estado infuncional y burocrático es principalmente una derivación del tipo de dominación que se ha ejercido desde (y sobre él): antidemocrática, burocrática, antinacional, y hasta hace poco, aristocrática y raeista. En segundo plano, o mejor aún simultáneamente, la cuestión residiría en resolver los problemas de la ineficiencia y del burocratismo convertidos en costumbre. Desmontar esa dominación y su consecuencia hecha cultura, son dos aspectos de una misma tarea que no pueden ser desconectados.

Igualmente, De Soto asume un programa de liberalización total de la economía y del Estado, fundamentado en la necesidad de que el Perú pase por una fase del capitalismo liberal que nunca tuvo. Este programa se funda en la idea según la cual un Estado fuerte (supuestamente como el peruano) conlleva una sociedad débil. La consecuencia de este programa iría dirigido a debilitar al Estado peruano, de por sí ya débil e insuficiente para sostener un esfuerzo productivo de gran envergadura.

Un programa de desarrollo nacional debe contemplar ciertos *niveles de liberalización* (por ejemplo, en ramas protegidas y con bajos niveles de productividad y en las que no existe una voluntad progresista) y *de protección* (en otras ramas o esferas de la economía). No existe hoy un sólo país en el mundo en donde hayan sido exitosos los planes de liberalización o de protección totales. La clave gira en torno a la manera en que ambos se combinen. Lo cual implica y supone, en uno u otro caso, la existencia de un Estado fuerte y con una alta credibilidad ante el país. Esta ha sido, además, una constante en todos los procesos de desarrollo económico. Presentar el problema como uno que requiere de la liberalización total a ultranza es, nuevamente, unilateralizar las alternativas.

El análisis de De Soto trata de encontrar la renovación de la vitalidad de la economía a partir de la incorporación de los nuevos sectores empresariales que emergerían del proceso de legalización de la informalidad. La liberalización

total podría conducir a la legalización de ciertos aspectos y sectores de la informalidad, pero obviamente no subsanaría a todo lo informal como cree De Soto. Por ejemplo: muchas grandes empresas mantendrían sus segmentos productivos subterráneos, en la medida en que, EN CUALQUIER CASO o CIRCUNSTANCIA, pagarían menores impuestos. La liberalización tampoco impediría la generación de nuevas unidades informales, pese a que el costo de ser formales sea cero, e incluso podría repercutir estimulando la informalidad. Por ejemplo, artesanos rurales emigrados a las ciudades se convertirían en empresarios informales (y no formales) cuanto más en tanto la distancia entre formalidad e informalidad se haga más tenue por efecto de la liberalización.

Un Estado fuerte (que no es lo mismo que un Estado prepotente, arbitrario y monopolista absoluto), pero a la vez funcional, eficiente y con alta credibilidad nacional, es una necesidad irrecusable del desarrollo económico y social, que requiere, en las actuales circunstancias peruanas, de un reordenamiento global de las fuerzas sociopolíticas. El problema no estriba únicamente en remodelar al Estado.

El problema de fondo reside en la necesidad de recomponer estructuralmente nuestras economías en todos sus ámbitos y aspectos fundamentales. En este sentido, pues, la cuestión no está en buscar nuevos o antiguos recodos y senderos. La parcialidad y la exageración devienen siempre en soluciones arbitrarias que autoreproducen las condiciones que buscaban abatir. De lo que se trata es de hallar la confluencia de todas las fuerzas de nuestros pueblos. El futuro requiere y exige de grandes y amplias avenidas.

(Morelia, agosto 1989)